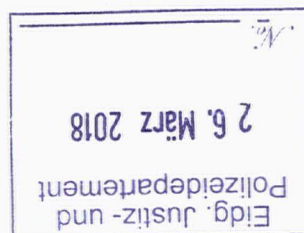


Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössischen Justiz- und
Polizeidepartements EJPD,
Bundeshaus West
3003 Bern



Bern, 23. März 2018

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA): Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zu Änderungen der Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) bis zum 19. März 2018 Stellung zu nehmen. Damit die Kantonsregierungen ihre Stellungnahme an der heutigen Plenarversammlung vom 23. März 2018 verabschieden konnten, wurde mit dem SEM eine Fristverlängerung von vier Tagen vereinbart.

In der Beilage lassen wir Ihnen die Stellungnahme der KdK fristgerecht zukommen.

Wir bitten um Kenntnisnahme und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Konferenz der Kantonsregierungen

Regierungsrat Benedikt Würth
Präsident

Dr. Sandra Maissen
Generalsekretärin

Referenz | Référence

BF-4314-1-20180323-Zusteller-BR-StelgVZAE-VIntA-d.docx

Beilage:

- Stellungnahme der KdK vom 23. März 2018

Kopie:

- Kantonsregierungen

Stellungnahme

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Plenarversammlung der KdK vom 23. März 2018

Anlässlich der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 23. März 2018 haben die Kantonsregierungen die Änderungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) erörtert und folgende Stellungnahme verabschiedet:

1. Allgemeine Bemerkungen

- 1 Die Kantonsregierungen befürworten im Allgemeinen die vorgesehenen Verordnungsanpassungen. Sie stellen Konkretisierungen der Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) dar, zu welchen die Kantone bereits unterstützend Stellung genommen haben. Positiv ist vor allem die Erleichterung der Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, indem Integrationshürden weiter abgebaut werden. Dies entspricht auch den von Bund und Kantonen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz verfolgten Zielsetzungen.
- 2 Kritisch beurteilen die Kantonsregierungen die verschiedenen, namentlich im Bereich der VZAE neu eingeführten Bestimmungen, deren Vollzug bei den verantwortlichen Behörden einen erheblichen Mehraufwand zur Folge haben werden, der vom Staatssekretariat für Migration (SEM) unterschätzt wird. So werden bezüglich der Meldung einer Erwerbstätigkeit von VA/FL (Art. 65 VZAE) zwar die Arbeitgeber entlastet, die Prozesse für die Vollzugsbehörden hingegen gestalten sich komplizierter und aufwändiger. Auch die Organisation und die Durchführung von Kontrollen der neuen spezifischen Integrationsanforderungen werden einen substantiellen Mehraufwand verursachen. Die Kantonsregierungen befürchten deshalb eine finanzielle Lastenverschiebung zu den Kantonen hin. Der Bund ist gefordert, hier eine angemessene Entschädigung zu leisten.
- 3 Problematisch ist weiter die Tatsache, dass Inhalte der Kantonalen Integrationsprogramme neu und teilweise sehr detailliert in die VIntA aufgenommen werden sollen. Diese Vermischung ist kritisch, da es einen Unterschied macht, ob etwas in einer auf vier Jahre beschränkten Programmvereinbarung steht oder in einer Verordnung. Durch eine Regelung auf Verordnungsstufe werden kantonale Handlungsspielräume unnötig eingeschränkt; flexible und innovative Handlungsansätze, die auf die spezifischen Bedürfnisse vor Ort zugeschnitten sind, werden so verhindert. In diesem Kontext ist auch darauf hinzuweisen, dass der Verordnungsentwurf die kommunale Ebene ausblendet, obwohl das Ausländer- und Integrationsgesetz Bund,

Kantone und Gemeinden gleichermaßen dazu verpflichtet, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu fördern (Art. 53).

- 4 Eine grosse Herausforderung stellt die Aufgabenteilung zwischen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung dar. Auch die Regelstrukturen haben einen Integrationsauftrag, den sie in ihren Strukturen und mit den entsprechenden finanziellen Mitteln umsetzen müssen. Es ist deshalb zu vermeiden, dass aufgrund unklarer Formulierungen in der VintA Aufgaben der Regelstrukturen über die KIP an die spezifische Integrationsförderung delegiert werden.
- 5 Die Kantonsregierungen möchten die Gelegenheit wahrnehmen, um daran zu erinnern, dass für eine erfolgreiche Integration nicht nur die Integrationsmassnahmen auf Seiten der Migranten und Migrantinnen ausschlaggebend sind, sondern auch die Akzeptanz und der Beitrag der Aufnahmegesellschaft. Die besten Integrationsmassnahmen laufen ins Leere, wenn Arbeitgeber nicht die Möglichkeit haben oder nicht bereit sind, Praktikums- und Arbeitsstellen mit hier lebenden Migranten und Migrantinnen zu besetzen. Das Gleiche gilt für das soziale Umfeld, das den Ausländerinnen und Ausländern eine gewisse Offenheit entgegenbringen muss, damit sich diese hier integrieren können. Diesem Aspekt wird im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts auf allen Ebenen verstärkt Rechnung zu tragen sein.
- 6 Schliesslich können Integrationsprozesse nicht auf die Sprachkenntnisse der Zugewanderten reduziert werden. Für die Beurteilung des Integrationsgrads im Einzelfall müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden. Nebst der Bestimmung erworbener Sprachkenntnisse sind auch qualitative Aspekte wie soziale Vernetzung, erlebte Zugehörigkeit oder die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich Partizipation massgeblich. Auch diesen Aspekten muss im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts auf allen Ebenen verstärkt Rechnung getragen werden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der VZAE

Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

- 7 Für die Anerkennung von ausländischen Lehrdiplomen, die zum Unterrichten an öffentlichen Schulen berechtigen, sind bereits heute im kantonalen Lehrplan höhere Anforderungen definiert als in diesem Artikel vorgesehen (insb. stufengerechte pädagogische Grundausbildung, mündliche und schriftliche Kenntnisse der lokalen Unterrichtssprache auf Niveau C2 GER). Dasselbe gilt für Lehrpersonen, die mit einem ausländischen Diplom an Privatschulen unterrichten wollen, sofern die Privatschule nach kantonalem Lehrplan unterrichtet.

Forderung: Im Titel und in Abs. 1 ist deshalb zu präzisieren, dass die in dieser Bestimmung genannten Anforderungen sich nicht auf Lehrpersonen an öffentlichen Schulen bzw. auf Lehrpersonen an Privatschulen, die nach kantonalem Lehrplan unterrichten, beziehen.

- 8 Neu sollen bei Betreuungs- und Lehrpersonen mündliche Sprachkompetenzen auf Niveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen auf Niveau A1 verlangt werden. Damit werden die Anforderungen an die Betreuungs- und Lehrpersonen faktisch reduziert, da heute in der Regel das Sprachniveau B1 im Mündlichen wie im Schriftlichen verlangt wird. Aufgrund der hohen Verantwortung, welche Betreuungs- und Lehrpersonen in ihrer Funktion als Schlüsselpersonen wahrnehmen, sollte an der bisherigen Regelung (B1 mündl. wie schriftl.) festgehalten oder mindestens A2 bei den schriftlichen Sprachkompetenzen verlangt werden.

Art. 30a Berufliche Grundbildung

- 9 Die Neuerungen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung. Bevor eine Wegweisung erfolgt, sollten auch Jugendliche und junge Erwachsene, die sich in Ausbildung befinden oder einen Lehrvertrag besitzen, ihre Ausbildung analog den Mittelschülerinnen und -schülern abschliessen können.

Art. 31 Schwerwiegender persönlicher Härtefall [neu]

- 10 Die Kantonsregierungen sind der Auffassung, dass auch die Härtefallregelung an das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz angepasst werden müsste. In der Praxis zeigt sich, dass insbesondere vorläufig aufgenommene Personen auf berufliche Aus- und Weiterbildungsmassnahmen verzichten und stattdessen auf eine rasche, unqualifizierte Erwerbstätigkeit setzen, weil sie befürchten, die Voraussetzungen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung nicht zu erfüllen. Dies hat negative Folgen für die Integration. Wenn ein erfolgreicher Abschluss einer beruflichen Bildung absehbar ist, sollten die Behörden deshalb die Möglichkeit haben, von dem Kriterium "Ablösung von der Sozialhilfe" absehen zu können.

Forderung: Die Kantonsregierungen schlagen vor, Art. 31 Abs. 5 VZAE wie folgt zu ergänzen:

"War auf Grund des Alters, des Gesundheitszustandes oder des asylrechtlichen Arbeitsverbotes nach Artikel 43 AsylG oder des Erwerbs von Bildung (Art. 58a nAIG) die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bisher nicht möglich, ist dies bei der Prüfung der finanziellen Verhältnisse und des Willens zur Teilhabe am Wirtschaftsleben zu berücksichtigen (Abs. 1 Bst. d)."

Art. 58 Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung

- 11 Grösstenteils wird die Erteilung und jährliche Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an einen Aufenthaltszweck gebunden. Dieser Zweck kann abrupt wegfallen. Bei einer jährlichen Verlängerung können die Migrationsbehörden den weiteren Aufenthalt der betroffenen Personen im Falle eines abrupten Wegfalls des Aufenthaltszwecks zeitnah prüfen, was bei zweijährigen Bewilligungen nicht möglich ist. Ausserdem ist eine "absehbar günstige Integration" nicht messbar, was eine Ablehnung sehr schwierig macht. Im Vollzug würde es deshalb darauf hinauslaufen, dass bei der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung nicht mehr ein Jahr der Grundsatz ist, sondern faktisch zwei Jahre. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle Aufenthalte in der Schweiz die Integration zum Ziel haben. So sind die Bewilligungen für Schülerinnen und Schüler und für Studierende oder auch für Entsandte nicht auf einen unbefristeten Aufenthalt ausgerichtet. Auf eine Verknüpfung der zweijährigen Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit dem unbestimmten Begriff des günstigen Integrationsverlaufs ist deshalb zu verzichten.

Formulierungsvorschlag: *"Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen auf zwei Jahre verlängert werden."*

Art. 60 Erteilung Niederlassungsbewilligung

- 12 Es gibt Personen, die als grosse Investorinnen und Investoren dank unternehmerischer Aktivitäten direkt viele Arbeitsplätze in der Schweiz ermöglichen und gleichzeitig aufgrund internationaler Verflechtungen viel unterwegs sind. Deren Businesssprache ist fast ausnahmslos Englisch. Dennoch haben sie den Lebensmittelpunkt in der Schweiz und können sich auch dank der allgemein guten Englischkenntnisse in der Schweizer Bevölkerung problemlos im Alltag bewegen. Hingegen lässt diesen Personen das Zeitbudget kaum Raum, um die lokale Landessprache zu erlernen. Es gilt deren Einsatz für die Schweizer Volkswirtschaft und deren mehrjährigen Aufenthalt in der Schweiz zu honorieren, sofern auch die anderen Kriterien erfüllt sind.

Forderung und Formulierungsvorschlag: Art. 60 Abs. 2 und Art. 61 Abs. 2 sind mit folgendem zweiten Satz zu ergänzen: *"Eng begrenzte Ausnahmen sollen im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung möglich sein."*

Art. 62a Rückstufung

- 13** Für die Kantonsregierungen ist es wichtig, dass es sich in diesem Artikel um eine Kann-Bestimmung handelt und die notwendigen Ermessensspielräume für die Kantone gewahrt bleiben.

Art. 65 Meldung einer Erwerbstätigkeit

- 14** Die Kantonsregierungen unterstützen die Meldung der Erwerbstätigkeit grundsätzlich. Sie erleichtert die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wesentlich. Es ist jedoch wichtig, dass kein unnötiger Zusatzaufwand generiert wird. Die in Abs. 2 lit. d vorgesehene Erklärung der Arbeitgeber zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann bereits anhand der durch Abs. 2 lit. c gemeldeten Informationen überprüft werden.

Forderung: Abs. 2 lit. d ist ersatzlos zu streichen.

- 15** Der Entwurf der VZAE definiert, welche Informationen mit der Meldung angegeben werden müssen. Mit diesen Informationen muss es den kantonalen Behörden möglich sein, den ZEMIS-Eintrag zu tätigen, sowie nachgelagert Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorzunehmen. Aus Sicht der Kantonsregierungen müsste das SEM in enger Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden prüfen, ob die in Abs. 2 erwähnten Informationen ergänzt werden sollten. In der Konsultation der KdK haben die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden dazu verschiedene Vorschläge eingebracht.

- 16** Die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit, die in Abs. 2 aufgelisteten Daten auch durch dritte Anbieter melden zu können, wird begrüsst. Die Datenübertragung durch dritte Anbieter wird jedoch nur Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörde arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch in diesem Fall sollte es erlaubt sein, dass der Anbieter die Daten anstelle des Arbeitgebers übermittelt.

Forderung: Die Übermittlung der in Abs. 2 aufgelisteten Daten ist auch für Dritte vorzusehen, die vom Kanton genehmigte Integrationsmassnahmen ausserhalb der Kantonalen Integrationsprogrammen anbieten.

Formulierungsvorschlag: *"Bei vom Kanton beauftragten Integrationsmassnahmen, können statt des Arbeitgebers die beauftragten Dritten die Daten nach Absatz 2 (...) "*

- 17** Um mögliche Widersprüchlichkeiten zu Art. 53a zu verhindern, ist in der VZAE explizit festzuhalten, dass Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige nicht als Erwerbstätigkeit gelten und deshalb auch nicht der Meldepflicht unterstehen.

Formulierungsvorschlag zur Ergänzung von Art. 65 Abs. 4: *"[...] die Daten nach Absatz 2 Buchstaben a-c melden, sofern es sich nicht um Beschäftigungsprogramme im Sinn von Art. 53a handelt."*

- 18** Weiter ist die Meldung anhand eines PDF-Formulars vorgesehen. Dieses muss manuell von der zuständigen Stelle ausgefüllt und weitergeleitet werden. Zusätzlich muss eine ebenfalls manuelle Übertragung der Daten ins ZEMIS stattfinden. Dieser Prozess ist nicht zeitgemäss und führt bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Für das Meldeverfahren im Rahmen des FZA existiert ein modernes Online-Tool, das für die Meldung der Erwerbstätigkeit von VA/FL ebenfalls verwendet werden könnte.

Forderung: Die Absätze 5 – 7 sind zu streichen und nach Rücksprache mit den Vollzugsbehörden auf das vorgeschlagene Online-Meldeverfahren anzupassen.

Art. 73a Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung

- 19 Die Kantonsregierungen begrüssen grundsätzlich die Verknüpfung von Anforderungen für die Aufenthaltsbewilligung des Familiennachzugs, weil damit die Integrationsbemühungen von nicht arbeitstätigen Familienangehörigen stärker eingefordert werden kann. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Vollzug dieses Artikels, insbesondere bei einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, mit Blick auf das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV) schwierig sein könnte.

Art. 77c Respektierung der Werte der Bundesverfassung

- 20 Forderung: In lit. c muss der Wortlaut geändert werden.

Formulierungsvorschlag: "c. die Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule."

Art. 77d Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

- 21 Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache [Français langue seconde bzw. Italiano lingua seconda] während eines Jahres und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die Einschätzung des Sprachstands von Schülerinnen und Schülern ist Aufgabe der Schule.

Forderung: In Abs. 2 lit. b sind für den Sprachnachweis drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Landessprache ausreichend.

- 22 Für eine berufliche Grundbildung wird ein Sprachniveau von B2 GER (mündlich und schriftlich) vorausgesetzt. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher.

Forderung: In Abs. 2 lit. c sind für den Sprachnachweis der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Immatrikulation in ein Studium auf Tertiärstufe ausreichend.

- 23 Allgemeine Forderung zu Art. 77d: Von der Pflicht zum Sprachnachweis ist für Personen, welche sich in der Schule, einer Ausbildung oder im Studium befinden, abzusehen.

Art. 77f Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

- 24 In lit. c Ziff. 4 ist der Zusatz "sofern diese nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde" ersatzlos zu streichen. Der Sozialhilfebezug darf nicht mit einer Schuldfrage verbunden werden. Der Anspruch auf Sozialhilfe orientiert sich am Bedarfsdeckungsprinzip, also am Nachweis von Bedürftigkeit, und besteht somit unabhängig von den Ursachen einer Notlage. Persönliche Verhaltensweisen, die zu Sozialhilfeunterstützung führen können, sind nicht definiert. Eine solche Definition bzw. Abgrenzung ist im Einzelfall anspruchsvoll, komplex und ohne vorgegebene Richtwerte willkürlich. Kantone bzw. Gemeinden würden damit vor grosse praktische Herausforderungen gestellt und eine weitreichende administrative Mehrbelastung wäre

unvermeidbar. Zudem würde eine bundesrechtliche Bestimmung, welche die Verschuldensfrage in der Sozialhilfe regelt, einen schwerwiegenden Eingriff in den Kompetenzbereich der Kantone darstellen.

Art. 77g Integrationsvereinbarung und -empfehlungen

- 25 Für die Kantonsregierungen besonders wichtig ist, dass keine Verpflichtung für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung besteht. Der Begriff "besonderer Integrationsbedarf" wird deshalb begrüsst, weil er den Kantonen den notwendigen Ermessensspielraum überlässt, wann eine Integrationsvereinbarung angezeigt ist und wann nicht.

Art. 77h Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen

- 26 Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und – massnahmen abliefern müssen. Das vorgesehene Monitoring würde bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen, ohne dass gleichzeitig ein wesentlicher Nutzen erkennbar ist.

Forderung: Der Artikel ist ersatzlos zu streichen.

Art. 82 Meldepflicht in zivil- und strafrechtlichen Fällen

- 27 Die Kantonsregierungen lehnen die in Abs. 2 vorgesehene generelle Meldepflicht für Erwachsenenschutzmassnahmen ab. Erwachsenenschutzmassnahmen werden seit 1. Januar 2013 massgeschneidert angeordnet und dienen dem Wohl und Schutz der hilfsbedürftigen Person. Die reine Information über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Erwachsenenschutzmassnahme lässt keine Rückschlüsse auf den Integrationsverlauf zu. Zudem stellt eine generelle Meldepflicht einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person dar, die im Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Schweigepflicht in Art. 451 sowie 413 ZGB geschützt wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit, im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Interessen die Amtshilfe zu gewähren und die für die Beurteilung der konkreten Integrationssituation notwendigen Informationen auszutauschen. Den Migrationsbehörden steht es im Einzelfall offen, bei Zweifel an der erfolgreichen Integration die zuständige KESB anzufragen. So kann der mit einer generellen Meldepflicht verbundene administrative Aufwand (es müssten auch die Aufhebungen resp. Anpassungen von Massnahmen mitgeteilt werden) vermieden werden.
- 28 Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB gemäss Abs. 2bis erscheint sinnvoll. Die Meldepflicht für Kindesschutzmassnahmen nach den erwähnten Artikeln sollte jedoch auf die Gerichte ausgedehnt werden, welche im Rahmen von eherechtlichen Verfahren meldepflichtige Kindesschutzmassnahmen anordnen. Im Vernehmlassungsentwurf ist dies missverständlich; meldepflichtig ist das anordnende Gericht, denn die KESB wird über diese Massnahmen nicht in jedem Fall informiert und kann entsprechend auch nicht meldepflichtig sein. Eine generelle Meldepflicht für Beistandschaften nach Art. 308 ZGB lehnen die Kantonsregierungen jedoch ab. Wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen wird diese Beistandschaft massgeschneidert bezogen auf den Einzelfall verfügt und beinhaltet in der Regel keine Einschränkung der elterlichen Sorge. Das Bestehen einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB lässt in keiner Weise Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten der Eltern zu. Auch hier müsste, trotz Bestehen einer Meldepflicht, die Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB nachfragen. Der mit einer generellen Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 308 ZGB verbundene administrative Aufwand sowohl für KESB wie für Migrationsbehörden (mitgeteilt resp. administriert werden müssten auch Aufhebungen resp. Anpassungen dieser Massnahmen) hat keinerlei Nutzen und ist zu vermeiden. Wirkungsvoller ist die Nachfrage

der Migrationsbehörden im Einzelfall; so kann die KESB spezifisch zu Fragen bezüglich Integrationsverlauf oder weiteren relevanten Begebenheiten Stellung nehmen.

Art. 82b Meldung des Bezugs von Ergänzungsleistungen zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug

- 29** Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass für die Behörden, welche Ergänzungsleistungen ausrichten, eine generelle Meldepflicht von EL-beziehenden Ausländerinnen und Ausländern vorzusehen ist. Je nachdem, ob eine Meldepflicht mit Bezug auf das Anwesenheitsverhältnis (neuer Art. 82 Abs. 7 VZAE) oder mit Bezug auf die Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug (Art. 82b VZAE) vorliegt, bestehen unterschiedliche Ausnahmeregelungen. Diese Differenzierung ist weder sachgerecht, noch praktikabel.

Ebenfalls im Rahmen der Meldepflicht an die kantonalen Migrationsbehörden zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug (Art. 82b Abs. 1) könnten die EL-Behörden verpflichtet werden, neben dem Bezug von jährlichen EL auch die Vergütung allfälliger Krankheits- und Behinderungskosten zu melden. Dies ist im neuen Art. 82 Abs. 6bis Bst. b VZAE für die Prüfung des Anwesenheitsverhältnisses bereits festgeschrieben.

Forderung: Die Bestimmung ist anzupassen und der Hinweis auf den Familiennachzug ist sowohl in der Marginalie als auch in beiden Absätzen zu streichen.

- 30** Der Bezug von EL kann nicht nur bei einem Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen entscheidend sein, sondern auch bei EU/EFTA-Staatsangehörigen. Für die Migrationsbehörden ist die Mitteilung über einen EL-Bezug zwingend und eben nicht nur bei einem Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: *"Nach Absatz 1 zu melden sind der Name, die Vornamen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit und die Adresse der ausländischen Person sowie der Betrag der jährlichen Ergänzungsleistung. Ausgenommen sind Personen aus EU/EFTA-Staaten. Die Meldung muss innerhalb von 20 Tagen ab der ersten monatlichen Zahlung der jährlichen Ergänzungsleistung erfolgen."*

Art. 82c Meldung von Disziplinar massnahmen der Schulbehörden

- 31** Die Kantonsregierungen machen darauf aufmerksam, dass Art. 97 Abs. 3 lit. d quater AIG, der für diesen Artikel als Grundlage dient, erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung ins Gesetz aufgenommen wurde und sich die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung nicht dazu äussern konnten.

- 32** Die Kantonsregierungen stehen der Verknüpfung von schulischen Disziplinar massnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden kritisch gegenüber. Der Zweck von schulischen Disziplinar massnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule. Die für Disziplinar massnahmen zwingend erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen sind entsprechend auf diesen Zweck fokussiert. Die Rechtmässigkeit der „Übersteuerung“ dieses Zwecks via AIG wird deshalb bezweifelt. Ausserdem könnten mit dieser Meldepflicht auch negative und mit Sicherheit nicht beabsichtigte Effekte provoziert werden. So wäre es möglich, dass Schulbehörden auf einen aus disziplinarischer Sicht sinnvollen Schulausschluss einer ausländischen Schülerin / eines ausländischen Schülers verzichten, weil die Konsequenzen für sie oder ihn und seine Familie von der Schule als zu weitreichend beurteilt werden.

Forderung: Der Art. 97 Abs. 3 lit. d quater AIG ist nicht in der VZAE umzusetzen und Art. 82c ersatzlos zu streichen.

Sollte von der Streichung abgesehen werden, so ist die Meldepflicht auf definitive Schulausschlüsse als schwerste aller Disziplinar massnahmen (ultima ratio) zu beschränken. Vorübergehende Schulausschlüsse sind oftmals auch kurze Time-outs im Sinne von relativ niederschweligen pädagogisch-erzieherischen Massnahmen. Solche sollten keinesfalls an eine zwingende ausländerrechtliche Meldepflicht gekoppelt werden. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass aus der Meldung eines definitiven Schulausschlusses nicht automatisch auf einen ungünstigen Integrationsverlauf geschlossen werden kann. Ob dies der Fall ist, muss in jedem Einzelfall überprüft werden.

Art. 83 Arbeitsmarktlischer Vorentscheid

- 33** Die Kantonsregierungen sprechen sich für eine offenere Formulierung von Abs. 5 aus. Die Aufgabenerfüllung ist Sache der Kantone. Es soll daher auch ihnen überlassen werden zu bestimmen, wem eine Kopie zukommen soll.
- 34** Das vorgesehene Inkrafttreten des neuen Meldeverfahrens bereits im Sommer 2018 muss als sehr ambitioniert bezeichnet werden. Bei den Kantonen sind vorgängig noch einige Abklärungen und Absprachen unter den zuständigen Behörden nötig. Deshalb beantragen die Kantonsregierungen eine Verschiebung des Inkrafttretens. Diese würde dem Bund auch mehr Zeit für das Entwickeln eines vollständig automatisierten Meldeverfahrens geben.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der VIntA

Art. 2 Grundsätze der Integrationsförderung

- 35** Aus Sicht der Kantonsregierungen kommt der Regelstrukturanatz in den Abs. 1 und 2 nicht deutlich genug zum Ausdruck, was innerhalb der kantonalen Strukturen zwischen der spezifischen Integrationsförderung und den Regelstrukturen zu Abgrenzungsproblemen führen könnte. Für Verwirrung sorgt insbesondere, dass im 2. Satz von Abs. 1 nur die Regelstrukturen des Bundes und nicht die Regelstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden angesprochen werden. Abs. 2 könnte fälschlicherweise so interpretiert werden, dass der Zugang zu den Regelstrukturen ausschliesslich von der spezifischen Integrationsförderung zu gewährleisten ist.

Formulierungsvorschläge für die Abs. 1 und 2:

Abs. 1: *"Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um und setzen dafür das ordentliche Budget ein."*

Abs. 2: *"Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung werden nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung angeboten, insoweit dass durch sie der Zugang zu den Regelstrukturen gewährleistet ist."*

Art. 4 Integrationsförderung durch die Kantone

- 36** Einige der in Abs. 2 aufgelisteten Bereiche fallen in die Kompetenz der Gemeinden, weshalb sie an dieser Stelle auch genannt werden sollten.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: *"Die für die Integration zuständigen Stellen im Kanton arbeiten (...) mit den zuständigen Behörden der Kantone und Gemeinden folgender Bereiche eng zusammen:"*

- 37** Die Terminologie in Abs. 2 lit b, c und d ist gemäss den im Bereich Bildung üblichen Begriffen anzupassen. Als Grundlage für die vorgeschlagene Terminologie dienen folgende Dokumente: Gemeinsame Erklärung

EDK/SODK, 2007, und SODK-Empfehlungen zu FEB, 2011; HarmoS-Konkordat der EDK; Statut der drei EDK-Fachkonferenzen SBBK, IKW und KBSB.

Formulierungsvorschlag: "b. des Frühbereichs; c. der obligatorischen Schule (inklusive Kindergarten); d. der Allgemein- und Berufsbildung auf Sekundarstufe II sowie der Weiterbildung, der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung".

- 38 Schliesslich sind in der Aufzählung in Abs. 2 auch die für die Einbürgerung zuständigen Behörden zu erwähnen.

Art. 6 Qualität von Integrationsmassnahmen

- 39 Integration ist eine Querschnittsaufgabe, bei der Bund und Kantone gleichermassen gefordert sind. Konsequenterweise wird in Art. 2 Abs. 3 VIntA verankert, dass der Bund und die Kantone gemeinsam die strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme festlegen. Dieser partnerschaftliche Ansatz ist auch in Bezug auf die Qualitätssicherung zu verankern.
- 40 Formulierungsvorschlag für Art. 6 Abs. 2: "Bund und Kantone legen gemeinsam die Kriterien für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung von gemeinsam unterstützten Integrationsmassnahmen fest."

Art. 7 Berichterstattung, Monitoring, Evaluation

- 41 Das Monitoring des SEM darf für die Kantone keinen Mehraufwand bringen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Berichterstattung, des Monitorings und der Evaluation sind von Bund und Kantonen gemeinsam festzulegen.
- 42 Ein Monitoring spezifisch zu Personen mit besonderem Integrationsbedarf (Abs. 2) ist aus Sicht der Kantonsregierungen abzulehnen. Aus diesem Grund wird auch die Streichung von Art. 77h nVZAE, beantragt, der verschiedene Meldepflichten der kantonalen Migrationsbehörden im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und -massnahmen vorsieht.

Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf

- 43 Bund und Kantone haben sich im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme auf eine spezifische Integrationsförderung verständigt, die wesentlich breiter aufgestellt ist als Erstinformation und Integrationsförderbedarf. Für die Kantonsregierungen ist es nicht nachvollziehbar, weshalb mit dieser Bestimmung die Umsetzung eines einzelnen Förderbereichs derart detailliert geregelt wird.

Die vorgeschlagene Bestimmung berücksichtigt auch den allgemeinen Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden gemäss Art. 57 AIG nicht. Mit dem neuen Abs. 1 wären die Kantone verpflichtet, die Erstinformation in dieser Form bei allen aus dem Ausland neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern durchzuführen. Die Erfahrungen aus der ersten Generation KIP (2014-2017) haben gezeigt, dass eine solch umfassende Erstinformation unverhältnismässig ist – der Informationsbedarf ist nicht bei allen gleich hoch. Weiter wird im Vergleich zum geltenden Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) der Bund von seiner bisherigen Informationsaufgabe völlig entbunden, was auch in einem klaren Widerspruch zu Art. 57 AIG steht. Schliesslich schreibt Abs. 2 den Kantonen vor, wie sie die Erstinformation umsetzen müssen, was einen inakzeptablen Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone darstellt.

Forderung: Der Artikel ist in Anlehnung an Art. 57 AIG sowie an das geltende Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) grundlegend neu zu formulieren.

Art. 9 Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen

- 44 Die in Abs. 3 vorgesehene Berichterstattung ist zu streichen. Die bürokratische Belastung der Kantone kann in diesem Punkt verringert werden, da die wesentlichen Daten im AVAM (Datenbank der öffentlichen Arbeitsvermittlung) gespeichert sind und das SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft) eine flächendeckende Auswertung vornehmen kann.

Forderung: Art. 9 Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.

Art. 12 Integrationspauschale

- 45 Die laufenden Arbeiten im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz zeigen, dass eine Integrationspauschale von CHF 6000.- für eine bedarfsgerechte erfolgreiche Integration von VA/FL viel zu tief ist. Bund und Kantone haben die Kosten für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Bereich der spezifischen Integrationsförderung durchschnittlich auf rund CHF 18'000.- veranschlagt. Dies entspricht im Wesentlichen den im Fachbericht der KdK vom Februar 2017 ausgewiesenen Kosten. Zur Finanzierung dieser Kosten erwarten die Kantonsregierungen, dass der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz eine Erhöhung der Integrationspauschale auf CHF 18'000.- beschliesst und möglichst rasch eine entsprechende Verordnungsanpassung in die Wege leitet. Eine Erhöhung der Integrationspauschale auf CHF 18'000.- ist gerechtfertigt, weil die Kantone im Regelstrukturbereich (Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe) steigende Integrationskosten tragen, an denen sich der Bund nicht beteiligt. Zudem tragen die Kantone und Gemeinden auch das langfristige Risiko der Nichtintegration alleine.
- 46 Mit Resettlementprojekten werden besonders vulnerable Personen aufgenommen. Abs. 2 soll dem Bund für solche Gruppen die erforderliche Flexibilität geben, die Höhe der Pauschale anzupassen. Aufgrund des für diese Personen besonderen Integrationsbedarfs braucht es diese Flexibilität jedoch nur nach oben. Dies muss deshalb – zur Sicherheit der Kantone – auch so festgeschrieben werden.

Formulierungsvorschlag: *"Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Art. 56 AsylG kann die Pauschale vom Bundesrat erhöht werden."*

Art. 14 Zielgruppen

- 47 Eine Auflistung macht nur dann Sinn, wenn sie abschliessend ist. Deshalb muss mit übergeordneten Kategorien gearbeitet werden. Lit. b-e sind bereits in lit. a beinhaltet. Hinzu kommt, dass bei den unter Bst. b, c und e erwähnten Zielgruppen auch die Regelstrukturen einen wichtigen Integrationsauftrag haben; die spezifische Integrationsförderung ist hier nur subsidiär zuständig, deshalb ist diese explizite Erwähnung nicht sinnvoll.

Formulierungsvorschlag: *"a. Personen mit Integrationsbedarf; b. Fachpersonen der Integrationsförderung; c. Einheimische Bevölkerung"*

Art. 15 Förderbereiche

- 48 Aus Sicht der Kantonsregierungen wird in Abs. 1 lit. g suggeriert, dass der Zugang zu den Regelstrukturen durch die spezifische Integrationsförderung sichergestellt werden kann. Dies ist aber nicht möglich, da die spezifische Integrationsförderung nur unterstützend wirkt.

Forderung: Der Ausdruck "sicherzustellen" ist mit «zu erleichtern» zu ersetzen.

Art. 21 Berichterstattung und Kontrolle

- 49** Aus Sicht der Kantonsregierungen werden die Kantone in Abs. 2 lit. b verpflichtet, über die Wirkung von Massnahmen Bericht zu erstatten. Die geforderte Berichterstattung muss sich auf die für die Kantone ermittelbaren Informationen beschränken.

Forderung: Art. 21 Abs. 2 lit. b ist ersatzlos zu streichen.

- 50** Aus Sicht der Kantonsregierungen stellt Abs. 4 einen übermässigen Eingriff in die Organisationautonomie der Kantone dar. Die einschlägigen Bestimmungen im Subventionsgesetz sind hinreichend. Die finanziellen und personellen Mittel sind primär für die erfolgreiche Integrationsförderung einzusetzen. Berichterstattungen, Evaluationen und Kontrollaktivitäten dürfen nicht im Vordergrund stehen, sondern sollen sich auf das erforderliche Minimum beschränken.

Forderung: Art. 21 Abs. 4 ist ersatzlos zu streichen.

Art. 22 Programme und Projekte

- 51** Die Kantonsregierungen sind der Meinung, dass in der Vergangenheit die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen wurden. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden.

Forderung: Es ist ein neuer 4. Absatz aufzunehmen, indem der Einbezug der Kantone vorgesehen wird.

Formulierungsvorschlag: *"Die Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen einzubeziehen."*

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Département fédéral de
justice et police (DFJP)
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Berne, le 23 mars 2018

Consultation sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et sur la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 1^{er} décembre 2017, vous avez invité les gouvernements cantonaux à prendre position sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et sur la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), au plus tard le 19 mars 2018. En accord avec le SEM, nous avons prolongé le délai de quatre jours afin de permettre aux gouvernements cantonaux d'adopter leur prise de position en Assemblée plénière CdC du 23 mars.

Nous avons le plaisir de vous adresser ci-joint la prise de position CdC.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

Conférence des gouvernements cantonaux



Benedikt Würth, conseiller d'État
Président



Sandra Maissen
Secrétaire générale

Referenz | Référence

BF-4314-1-20180323-Zusteller-BR-StelgVZAE-VIntA-f.docx

Annexe :

- Prise de position CdC du 23 mars 2018

Copie :

- Gouvernements cantonaux

Prise de position

Consultation sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et sur la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Assemblée plénière du 23 mars 2018

Réunis en Assemblée plénière CdC le 23 mars, les gouvernements cantonaux ont examiné les modifications apportées à l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) ainsi que la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), avant d'adopter la prise de position suivante :

1. Remarques générales

- 1 Les gouvernements cantonaux approuvent dans leur ensemble les modifications prévues. Ces modifications concrétisent les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), que les cantons ont déjà approuvées. Il convient surtout de se féliciter du fait que les personnes du domaine de l'asile et des réfugiés pourront exercer plus facilement une activité lucrative, puisque l'on entend supprimer progressivement les obstacles à leur intégration. Cela va dans le sens de l'Agenda Intégration Suisse dont ont convenu la Confédération et les cantons.
- 2 Les gouvernements cantonaux observent d'un œil critique les différentes dispositions introduites dans l'OASA, car elles entraînent une charge administrative considérable pour les autorités responsables de l'exécution, une charge sous-estimée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Aussi, s'il est vrai que l'employeur verra sa charge de travail diminuer, les autorités responsables de l'exécution seront confrontées à des procédures plus complexes et plus coûteuses pour ce qui est de l'annonce d'une activité lucrative par un AP/R (art. 65 OASA). L'organisation et le contrôle des nouvelles exigences en matière d'intégration impliqueront un travail encore plus important qu'il ne l'est actuellement. Les gouvernements cantonaux craignent un transfert de charges vers les cantons. Ils attendent donc de la Confédération qu'elle indemnise les cantons de manière appropriée.
- 3 Il est également problématique que les contenus des Programmes d'intégration cantonaux devraient être repris, parfois de façon très détaillée, dans l'OASA. Réunir ces deux textes est critique, étant donné que les conventions-programmes se limitent à quatre ans, ce qui n'est pas le cas de l'ordonnance. Disposer par ordonnance restreint inutilement la marge de manœuvre des cantons ; on bride ainsi les solutions souples et innovantes répondant aux besoins spécifiques constatés sur place. Il convient de rappeler que le projet d'ordonnance ne tient pas compte de l'échelon communal, alors que la loi sur les étrangers et l'intégration stipule que l'encouragement de l'intégration est une tâche que la Confédération, les cantons, les communes accomplissent en commun (art. 53).

- 4 Répartir les tâches entre ce qui relève de l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires et de l'encouragement spécifique est un grand défi. Les structures ordinaires sont tenues de réaliser leur mandat d'intégration et de le financer. Il faut donc éviter toute formulation ambiguë dans l'OIE, au risque de déléguer à l'encouragement spécifique de l'intégration, au travers des PIC, des tâches qui incombent aux structures ordinaires.
- 5 Les gouvernements cantonaux souhaitent rappeler à cette occasion que le succès de l'intégration dépend non seulement des mesures envisagées pour les migrantes et les migrants, mais aussi de l'accueil que la société leur réserve et de l'apport de la population à leur intégration. Les mesures d'intégration, aussi bonnes soient-elles, sont vaines si les employeurs n'ont pas les moyens ou ne sont pas prêts à proposer une place de stage ou un emploi aux migrantes et aux migrants qui vivent en Suisse. Il en va de même de l'environnement social qui doit faire preuve d'une certaine ouverture d'esprit pour que les étrangers aient des chances de s'intégrer. La mise en œuvre de la nouvelle législation devra en tenir compte davantage, à tous les niveaux.
- 6 En fin de compte, les processus d'intégration ne sauraient se résumer aux connaissances linguistiques des migrants. L'évaluation du degré individuel d'intégration doit aussi reposer sur d'autres éléments qualitatifs déterminants, parmi lesquels figurent les contacts sociaux, le sentiment d'appartenance ou les conditions-cadres mises en place par la société concernant la participation. La mise en œuvre de la nouvelle législation doit mieux tenir compte de tous ces aspects à tous les niveaux.

2. Remarques sur différents articles de l'OASA

Art. 22a Conditions d'intégration des personnes assurant un encadrement ou un enseignement

- 7 Les plans d'études cantonaux prévoient des exigences plus élevées que ne le fait le présent article pour la reconnaissance des diplômes d'enseignement délivrés à l'étranger et donnant le droit d'enseigner dans un établissement public (on pense notamment à la formation pédagogique initiale par niveau, aux connaissances orales et écrites de la langue d'enseignement parlée sur le lieu de travail, niveau C2 du CECR). Cela vaut également pour les enseignants titulaires d'un diplôme étranger et qui souhaitent exercer dans une école privée dès lors que cette école répond aux critères du plan d'études cantonal.

Requête : Il convient donc de préciser dans le titre et à l'al. 1 que les exigences formulées dans cette disposition ne concernent pas les personnes qui enseignent dans un établissement public ou celles qui enseignent dans une école privée répondant aux critères du plan d'études cantonal.

- 8 Les personnes responsables de l'encadrement et de la formation doivent désormais justifier de connaissances linguistiques orales de niveau B1 et écrites de niveau A1. On abaisserait ainsi le seuil exigé aujourd'hui, à savoir B1 à l'écrit et à l'oral.

Requête : Compte tenu de la responsabilité qui leur incombe en tant que personnes-clés, il faut maintenir le règlement en vigueur (B1 à l'oral et à l'écrit) ou tout au moins A2 pour ce qui est des compétences à l'écrit.

Art. 30a Formation professionnelle initiale

- 9 Les changements vont dans la bonne direction. Avant le renvoi, les jeunes et les jeunes adultes en formation ou ayant conclu un contrat d'apprentissage, devraient pouvoir terminer leur formation comme c'est le cas des élèves du secondaire.

Art. 31 Cas individuels d'une extrême gravité [nouveau]

- 10 Les gouvernements cantonaux estiment que la réglementation applicable aux « cas individuels d'une extrême gravité » devrait, elle aussi, être ajustée à la loi révisée sur les étrangers et l'intégration. Dans les faits, ce sont avant tout les personnes admises à titre provisoire qui renoncent aux mesures de formation (professionnelle ou continue), car elles craignent de ne pas remplir les critères requis pour obtenir une autorisation de séjour ; elles préfèrent alors miser sur une activité lucrative n'exigeant aucune qualification et à laquelle elles accèdent rapidement. Les conséquences sont lourdes en termes d'intégration. Dès lors que les chances de réussir une formation professionnelle sont réunies, les autorités devraient pouvoir faire abstraction des contraintes liées à l'aide sociale.

Requête : Les gouvernements cantonaux proposent de compléter l'art. 31, al. 5 OASA comme suit :
« Si le requérant n'a pu, jusqu'à présent, exercer une activité lucrative en raison de son âge, de son état de santé ou d'une interdiction de travailler en vertu de l'art. 43 LAsi, ou de la nécessité d'acquérir une formation (art. 58a LEI), il convient d'en tenir compte lors de l'examen de sa situation financière et de sa volonté de prendre part à la vie économique (al. 1, let. d). »

Art. 58 Durée de validité de l'autorisation de séjour

- 11 Dans la plupart des cas, l'octroi d'une autorisation de séjour et sa prolongation d'un an sont conditionnés au but du séjour, qui peut devenir caduc du jour au lendemain. Lorsqu'il s'agit de prolonger une autorisation de séjour d'un an, les autorités migratoires peuvent vérifier en temps réel la validité du but, ce qui n'est pas possible dans le cas d'une prolongation de deux ans. Il est en outre difficile de vérifier si l'intégration évoluera de manière favorable et donc de motiver un refus. Cela signifierait dans la pratique que la durée de validité de l'autorisation de séjour n'est plus d'un an, mais de deux. Il convient par ailleurs de préciser que les séjours en Suisse n'ont pas tous pour finalité de s'intégrer. Ainsi, les autorisations demandées par les étudiants ou les travailleurs détachés ne sont pas prévues pour un séjour illimité. Il faut donc supprimer la notion floue d'évolution favorable de l'intégration en lien avec la prolongation de deux ans de l'autorisation de séjour.

Formulation proposée : « L'autorisation de séjour initiale est valable un an. Elle peut être délivrée pour deux ans dans des cas exceptionnels dûment motivés. »

Art. 60 Autorisation d'établissement

- 12 Certains gros investisseurs créent un grand nombre d'emplois directs en Suisse grâce à leur activité d'entrepreneurs. Les relations qu'ils entretiennent à l'international font qu'ils sont souvent en déplacement. Leur langue de travail est l'anglais, presque sans exception. Le centre de leur vie est pourtant la Suisse où ils peuvent se déplacer et communiquer avec aisance grâce à la bonne maîtrise de l'anglais de la population suisse en général. Par contre, leur calendrier est trop serré pour qu'ils puissent apprendre une langue nationale. Il s'agit d'honorer les services qu'ils rendent à l'économie et les années de présence en Suisse, pour autant qu'ils satisfassent aussi aux autres critères.

Requête et formulation proposée : L'art. 60, al. 2 et l'art. 61, al. 2 seront complétés comme suit : « Des exceptions très limitées devraient être possibles sous un angle économique global. »

Art. 62a Rétrogradation

- 13 Il est important pour les gouvernements cantonaux que la formulation soit potestative et que le pouvoir d'appréciation des cantons soit préservé.

Art. 65 Annonce d'une activité lucrative

- 14 Les gouvernements cantonaux sont favorables au principe de l'annonce d'une activité lucrative qui permettra aux personnes du domaine de l'asile et des réfugiés d'entrer plus facilement dans la vie active. On veillera cependant à ce qu'il n'en résulte pas une surcharge de travail inutile. Les informations citées à l'al. 2, let. c permettent déjà de vérifier l'attestation confirmant l'engagement de l'employeur à respecter les conditions de rémunération et de travail (al. 2, let. d).

Requête : Supprimer la let. d sans la remplacer.

- 15 Le projet OASA définit les informations à communiquer lors de l'annonce. Elles permettent aux autorités cantonales de saisir les données dans le SYMIC ainsi que de procéder aux contrôles des salaires et des conditions de travail. Les gouvernements cantonaux estiment que le SEM devrait examiner en collaboration étroite avec les autorités d'exécution s'il y a lieu de compléter les informations mentionnées à l'al. 2. Lors de la consultation menée par la CdC, les autorités en charge des migrations et du marché du travail ont formulé différentes propositions.
- 16 Il convient de se féliciter de la possibilité prévue à l'al. 4 que le tiers mandaté annonce, à la place de l'employeur, les données visées à l'al. 2. Cependant, seuls les tiers proposant des mesures qui relèvent des programmes d'intégration cantonaux sont habilités à transmettre des données. Or, certains cantons ont des tiers qui proposent des mesures d'intégration ne relevant pas des PIC ; ils le font par exemple sur mandat des services sociaux cantonaux ou des autorités du marché du travail et mettent en œuvre des programmes validés par le canton. Dans de tels cas, le tiers mandaté devrait être autorisé à transmettre les données à la place de l'employeur.

Requête : Les tiers qui proposent des mesures d'intégration validées par le canton, mais qui ne s'inscrivent pas dans les PIC, doivent être eux aussi habilités à transmettre les données visées à l'al. 2.

Formulation proposée : « Dans le cas de mesures d'intégration mandatées par le canton, le tiers mandaté peut, à la place de l'employeur, annoncer les données visées à l'al. 2 (...) »

- 17 Pour éviter toute contradiction dans l'art. 53a, l'OASA devra stipuler expressément que les programmes d'emploi destinés aux demandeurs d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger ne sont pas considérés comme une activité lucrative et ne sont pas soumis à une obligation d'annonce.

Formulation proposée : « L'art. 65, al. 4, devrait être complété comme suit : « [...] annoncer les données visées à l'al. 2, let. a à c, pour autant qu'il ne s'agit pas de programmes d'emploi au sens de l'art. 53a. »

- 18 Il est par ailleurs prévu que l'annonce soit faite à l'aide d'un formulaire PDF que les autorités rempliront à la main, avant de le transmettre. L'autorité doit également saisir les données dans le SYMIC. Ce processus est dépassé et entraîne un travail administratif considérable pour les cantons. Il existe un outil en ligne moderne pour la procédure d'annonce dans le cadre de l'ALCP, qui pourrait aussi servir à l'annonce d'une activité lucrative d'un AP/R.

Requête : Supprimer les alinéas 5 – 7 et introduire la procédure d'annonce en ligne.

Art. 73a Exigences linguistiques pour l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour en cas de regroupement familial

- 19 Les gouvernements cantonaux sont favorables à l'introduction d'exigences linguistiques pour l'octroi d'une autorisation de séjour en cas de regroupement familial car cela permettra de renforcer les efforts d'intégration de membres de la famille qui ne travaillent pas. À noter cependant que l'application de cet article, en particulier s'il s'agit de prolonger l'autorisation de séjour, pourrait s'avérer compliquée au regard du droit au mariage et à la famille (art. 14 Cst.).

Art. 77c Respect des valeurs de la Constitution

- 20 Requête : La let. c doit être formulée différemment.

Formulation proposée : « c. l'obligation de suivre la scolarité obligatoire. »

Art. 77d Compétences linguistiques et attestation des compétences linguistiques

- 21 Les enfants de langue étrangère qui suivent la scolarité obligatoire bénéficient, en fonction de leurs besoins, de cours intensifs dans la langue parlée au lieu de domicile en règle générale pendant trois ans au maximum (un an de cours intensif de français langue seconde (*Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache* ou *Italiano lingua seconda*) et deux ans de cours de soutien en plus de l'enseignement dans une classe ordinaire). Évaluer les compétences linguistiques d'un élève relève de l'école.

Requête : Exiger de l'élève qu'il ait fréquenté l'école obligatoire dans la langue parlée au lieu de domicile pendant trois ans devrait suffire (al. 2, let. b).

- 22 Le niveau de langue exigé pour suivre une formation professionnelle initiale est le niveau B2 du CECR (oral et écrit). Les jeunes arrivés tardivement qui ne sont pas en mesure de justifier des compétences linguistiques requises pour la formation professionnelle initiale, une fois l'école obligatoire terminée, peuvent également suivre des cours de préparation (Transition I, art. 12 LFPr). Les exigences sont plus élevées pour la formation générale du degré secondaire II et les filières d'études du degré tertiaire.

Requête : Justifier d'une formation duale ou générale du degré secondaire II ou d'une inscription à des études supérieures (degré tertiaire) devrait suffire à attester les compétences linguistiques (al. 2, let. c).

- 23 Requête générale concernant l'art. 77d : Exclure de l'obligation d'attester les compétences linguistiques les personnes qui vont à l'école, sont en formation ou font des études.

Art. 77f Prise en compte des circonstances personnelles

- 24 Il convient de supprimer, sans le remplacer, l'ajout de la let. c ch. 4 : « pour autant qu'elle n'ait pas été causée par le comportement de l'étranger ». Il faut éviter de lier l'aide sociale à la question de la responsabilité personnelle. L'octroi des prestations obéit au principe de la couverture des besoins, donc de la preuve du besoin, indépendamment des causes de ce dénuement. Le texte ne définit pas le comportement personnel qui a pu mener à l'aide sociale. En donner une définition est une tâche compliquée, de longue haleine au cas par cas, et qui risque d'être arbitraire en l'absence de consignes précises. Cantons et communes auraient de grandes difficultés dans la pratique et la surcharge administrative serait inévitable. Par ailleurs, prévoir dans la législation fédérale une disposition réglant la responsabilité personnelle serait une grave ingérence dans la compétence des cantons.

Art. 77g Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration

- 25 Il est déterminant pour les gouvernements cantonaux qu'il n'y ait pas d'obligation de conclure une convention d'intégration. Ils se félicitent donc de l'emploi de l'expression « besoins d'intégration particuliers » qui leur permet de juger de la nécessité de conclure ou pas une convention d'intégration.

Art. 77h Suivi des mesures relevant du droit des étrangers

- 26 Cette disposition prévoit que les cantons signalent au SEM les conventions d'intégration conclues et les recommandations émises en matière d'intégration. Le suivi tel qu'il est prévu impliquerait une surcharge administrative considérable pour les cantons, sans qu'ils en tirent un réel bénéfice.

Requête : Supprimer l'article sans le remplacer.

Art. 82 Obligation d'annonce de cas relevant du droit civil et du droit pénal

- 27 Les cantons rejettent l'obligation générale de communiquer les mesures de protection de l'adulte prévue par l'al. 2. Depuis le 1^{er} janvier 2013, les mesures de protection de l'adulte sont ordonnées de manière « personnalisée », et servent à la protection et au bien-être de la personne concernée. On ne saurait tirer la moindre conclusion sur l'intégration d'un individu à partir de la seule information de l'existence, ou non, d'une mesure de protection à son encontre. De plus, une obligation générale de communiquer constitue une atteinte disproportionnée à la personnalité, laquelle est protégée, pour les enfants comme pour les adultes, par le secret professionnel (art. 413 et 451 CC). Il est déjà possible aujourd'hui, dans certains cas et en tenant compte des intérêts individuels, d'accorder une entraide administrative et de partager des informations essentielles permettant d'évaluer le degré d'intégration d'une personne. Les autorités migratoires, si elles doutent de la réussite de l'intégration, peuvent se renseigner, au cas par cas, auprès de l'APEA compétente. On évite ainsi une charge administrative supplémentaire qu'engendrerait l'obligation générale de communiquer (d'autant plus qu'il faudrait également signaler toute modification ou levée de mesures).
- 28 L'obligation générale de communiquer les mesures visées aux art. 310, 311 et 327a CC prévue par l'al. 2^{bis} semble judicieuse. Toutefois, l'obligation de communiquer les mesures de protection de l'enfant devrait être étendue aux tribunaux qui ordonnent des mesures de protection de l'enfant dans le cadre de procédures relevant du droit matrimonial. Ce point peut prêter à confusion dans le projet mis en consultation ; seul le tribunal qui ordonne les mesures est soumis à l'obligation de communiquer, car l'APEA n'est pas systématiquement informée et ne peut donc pas être soumise à son tour à cette obligation. Les gouvernements cantonaux rejettent toutefois l'obligation générale de communiquer les curatelles au sens de l'art. 308 CC. Comme pour les mesures de protection de l'adulte, ces curatelles sont ordonnées de manière à correspondre spécifiquement à chaque situation et ne restreignent généralement pas l'autorité parentale. L'ordonnance d'une curatelle au sens de l'art. 308 CC ne permet pas de tirer la moindre conclusion sur l'intégration des parents. Là encore, malgré l'obligation de communiquer, les autorités migratoires devraient se renseigner au cas par cas auprès de l'APEA. La charge administrative entraînée par l'obligation générale de communiquer les mesures visées par l'art. 308 CC (y compris l'annonce et la gestion des modifications ou levées de mesures), tant pour l'APEA que pour les autorités migratoires, ne sert strictement à rien et doit être évitée. Il sera bien plus efficace que les autorités migratoires se renseignent, au cas par cas, auprès de l'APEA. Celle-ci pourra ainsi prendre position sur des questions spécifiques relevant de l'intégration de la personne concernée ou sur d'autres éléments pertinents.

Art. 82b Communication du versement des prestations complémentaires aux fins de vérification des conditions du regroupement familial

- 29 Les cantons estiment que les autorités chargées d'allouer des prestations complémentaires (PC) doivent être soumises à une obligation générale de communiquer le versement de PC à des étrangers. Des dispositions dérogatoires existent selon que l'obligation de communiquer concerne les conditions de séjour (nouvel art. 82, al. 7 OASA) ou la vérification des conditions du regroupement familial (art. 82b OASA). Cette distinction n'est ni opportune, ni applicable.

De plus, dans le cadre de l'obligation de communiquer aux autorités migratoires cantonales afin de vérifier les conditions du regroupement familial (art. 82b, al. 1), les autorités versant des PC pourraient être obligées de communiquer d'éventuels remboursements de frais de maladie et d'invalidité, et pas uniquement le versement d'une PC annuelle. Cela figure déjà dans la loi (nouvel art. 82, al. 6bis, let. b OASA) pour la vérification des conditions de séjour.

Requête : Il y a lieu de modifier cette disposition et de supprimer la mention du regroupement familial, aussi bien dans les notes marginales que dans les paragraphes.

- 30 L'octroi de PC peut être déterminant pour les ressortissants de l'UE/AELE, et pas uniquement pour ceux d'États tiers. Les autorités migratoires doivent impérativement savoir à qui sont versées des PC, et pas seulement pour traiter des cas de regroupement familial de ressortissants d'États tiers.

Formulation proposée pour l'al. 2 : « En vertu de l'al. 1, les nom, prénom, date de naissance, nationalité et adresse de l'étranger ainsi que le montant de la prestation complémentaire annuelle doivent être communiqués. ~~Font exception les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE. La communication doit avoir lieu dans un délai de vingt jours à compter du premier versement mensuel de la prestation complémentaire annuelle.~~ »

Art. 82c Communication de l'application de mesures disciplinaires requises par les autorités scolaires

- 31 Les gouvernements cantonaux font remarquer que l'art. 97, al. 3, let. d^{quater} LEI sur lequel repose la présente clause n'est entré dans la loi qu'à la faveur des débats parlementaires et que les cantons n'ont pas été consultés.
- 32 Les gouvernements cantonaux doutent de l'opportunité d'établir un lien entre les mesures disciplinaires prises par un établissement scolaire et les mesures d'intégration envisagées par les autorités migratoires. Les mesures disciplinaires prises par une école ont pour seul objectif d'assurer la sécurité au sein de l'établissement et de lui permettre de remplir sa mission d'éducation. Les bases légales cantonales requises pour les mesures disciplinaires obéissent à cet objectif. On peut dès lors douter de la légalité d'une « gestion » de cet objectif dans le cadre de l'OIE. L'obligation de communication pourrait avoir des conséquences négatives, non voulues. Il se pourrait ainsi qu'une autorité scolaire renonce à exclure un élève étranger, alors que cela serait nécessaire d'un point de vue disciplinaire, car l'école estimerait que les conséquences seraient trop lourdes pour l'élève et pour sa famille.

Requête : L'art. 97, al. 3, let. d^{quater} LEI ne doit pas être appliqué dans le cadre de l'OASA et l'art. 82c doit être supprimé, sans être remplacé.

Si l'article était maintenu, l'obligation de communication devrait se limiter à l'exclusion définitive conçue comme la sanction la plus lourde (*ultima ratio*). L'exclusion temporaire est souvent une mesure éducative (pédagogique) de courte durée, adaptée à la situation. Elle ne doit en aucun cas être liée à une obligation

de communication relevant du droit des étrangers. On veillera aussi à ce que la communication d'une exclusion définitive d'un établissement scolaire ne permette pas de conclure automatiquement à l'échec du processus d'intégration. Si tel est le cas, il faudra le vérifier.

Art. 83 Décision préalable des autorités du marché du travail

- 33** Les cantons sont favorables à une formulation plus ouverte de l'al. 5. L'exécution des tâches est du ressort des cantons ; c'est donc à eux qu'il revient de décider à qui transmettre une copie.
- 34** L'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'annonce prévue pour l'été 2018 est très ambitieuse. Les autorités cantonales compétentes doivent encore discuter et clarifier certains points. Les cantons demandent donc le report de l'entrée en vigueur, ce qui laisserait plus de temps à la Confédération pour développer une procédure d'annonce entièrement automatisée.

3. Remarques sur différents articles de l'OIE

Art. 2 Principes de l'encouragement de l'intégration

- 35** Les cantons estiment que l'approche par les structures ordinaires n'est pas suffisamment mise en évidence dans les al. 1 et 2, ce qui pourrait engendrer des problèmes de délimitation entre l'encouragement spécifique et les structures ordinaires. Peut surtout prêter à confusion la 2^e phrase de l'al. 1 qui n'évoque que les structures ordinaires de la Confédération, et fait l'impasse sur celles de la Confédération, des cantons et des communes. L'al. 2 pourrait laisser croire, à tort, que seul l'encouragement spécifique de l'intégration permet d'assurer l'accès aux structures ordinaires.

Formulation proposée pour les al. 1 et 2 :

al. 1: « La Confédération, les cantons et les communes mettent en œuvre l'encouragement de l'intégration dans le cadre des structures existantes (structures ordinaires) et utilisent à cet effet le budget disponible. »

al. 2: « Les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration ne sont proposées qu'à titre de soutien complémentaire, dans la mesure où elles permettent d'assurer l'accès aux structures ordinaires. »

Art. 4 Encouragement de l'intégration par les cantons

- 36** Certains domaines énoncés à l'al. 2 sont de la compétence des communes ; elles doivent donc être citées à ce titre.

Formulation proposée pour l'al. 2 : « Dans le cadre de la collaboration institutionnelle, les services cantonaux (...) coopèrent étroitement avec les autorités cantonales et communales chargées des domaines suivants : »

- 37** Il convient d'utiliser à l'al. 2, let b, c et d la terminologie en usage dans le domaine de l'éducation. On se référera en l'espèce aux documents suivants : Déclaration commune CDIP/CDAS, 2007, et Recommandations CDAS pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance (AEF), 2011 ; Concordat HarmoS CDIP ; Statuts des trois conférences spécialisées de la CDIP (CSFP, CIFC et CDOPU).

Formulation proposée : « b. prime enfance ; c. école obligatoire (école enfantine comprise); d. formation générale et professionnelle du degré secondaire II, formation continue, orientation professionnelle, universitaire et de carrière ».

- 38** Les autorités chargées de la naturalisation doivent être ajoutées à la liste de l'al. 2.

Art. 6 Qualité des mesures d'intégration

- 39** L'intégration est une tâche transversale qui sollicite dans la même mesure Confédération et cantons. L'art. 2, al. 3, OIE dispose donc que la Confédération et les cantons fixent ensemble les objectifs stratégiques des programmes d'intégration cantonaux. Il convient d'appliquer aussi cette approche partenariale à l'assurance qualité.
- 40** Formulation proposée pour l'art. 6, al. 2: « La Confédération et les cantons fixent ensemble les critères de l'assurance et du développement de la qualité des mesures d'intégration qu'ils soutiennent en commun. »

Art. 7. Rapport, suivi et évaluation

- 41** Le suivi effectué par le SEM ne doit en aucun cas entraîner une surcharge pour les cantons. La Confédération et les cantons doivent établir conjointement le contenu des rapports, du suivi et de l'évaluation.
- 42** Les cantons estiment qu'il faut rejeter l'idée de suivi particulier (al. 2). Pour cette raison, ils demandent également la suppression de l'art. 77h nOASA, qui prévoit que les autorités migratoires annoncent les conventions et les mesures d'intégration (proposition n° 44, ch. 19).

Art. 8 Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration

- 43** Dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux, la Confédération et les cantons sont convenus d'un encouragement spécifique de l'intégration qui va bien plus loin que la première information et les besoins en matière d'encouragement de l'intégration. Les gouvernements cantonaux se demandent donc pourquoi cette disposition détaille autant les conditions de mise en œuvre d'un seul domaine.

La disposition proposée ne prend pas en compte le mandat d'information assigné à la Confédération, aux cantons et aux communes en vertu de l'art. 57 LEI. Selon les termes du nouvel al. 1, les cantons seraient tenus de fournir cette première information à tous les étrangers nouvellement arrivés en Suisse. Il ressort des expériences réalisées avec les PIC 2014-2017 (première génération) qu'il est démesuré de fournir une primo-information aussi complète, les besoins d'information n'étant pas les mêmes d'une personne à l'autre. En outre, avec la nouvelle disposition, la Confédération n'a plus aucun mandat d'information, alors que c'était le cas dans l'ancienne ordonnance (art. 10 OASA) ; il s'agit là d'une contradiction évidente avec l'art. 57 LEI. Enfin, l'al. 2 prescrit aux cantons la manière dont ils doivent réaliser la première information ; il s'agit là d'une ingérence de la Confédération dans leur autonomie d'organisation.

Requête : L'article doit être reformulé en référence à l'art. 57 LEI et à l'ordonnance en vigueur (art. 10 OASA).

Art. 9 Annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi

- 44** L'art. 9, al. 3 doit être supprimé sans être remplacé. La charge administrative des cantons peut ici être réduite, puisque les données importantes sont sauvegardées dans PLASTA (base de données des services publics de l'emploi) et que le SECO (Secrétariat d'État à l'économie) peut procéder à une évaluation globale.

Requête : L'art. 9, al. 3 doit être supprimé sans être remplacé.

Art. 12 Forfaits d'intégration

- 45** Les travaux réalisés pour l'Agenda Intégration Suisse ont montré que le forfait d'intégration de CHF 6 000.- est nettement trop bas et qu'il ne permet pas de répondre aux besoins d'intégration des AP/R. La Confédération et les cantons estiment qu'il faut en moyenne CHF 18 000.- pour l'encouragement spécifique de l'intégration. Cela correspond approximativement aux chiffres avancés dans le rapport technique publié par la CdC en février 2017. Les gouvernements cantonaux attendent donc de la Confédération qu'elle fasse passer le forfait d'intégration à CHF 18 000.- dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration et qu'elle lance dans les meilleurs délais l'adaptation de l'ordonnance. Cette augmentation est justifiée au regard de la hausse des coûts supportés par les cantons dans le secteur des structures ordinaires (éducation, santé, aide sociale), coûts auxquels la Confédération ne participe pas. Enfin, les cantons et les communes sont seuls à endosser le risque de la non-intégration.
- 46** Les projets de réinstallation (*resettlement*) s'adressent aux personnes particulièrement vulnérables. L'al. 2 a pour objectif de donner à la Confédération la souplesse nécessaire pour revoir le forfait. Or, seul un ajustement vers le haut n'est envisageable en raison du besoin d'intégration particulièrement élevé de ces personnes. Cela doit être consigné, dans l'intérêt des cantons.

Formulation proposée : « Lors de l'accueil de groupes de réfugiés en vertu de l'art. 56 LAsi, le Conseil fédéral peut augmenter le forfait. »

Art. 14 Bénéficiaires

- 47** Une liste ne se justifie que si elle est exhaustive. Les catégories doivent être hiérarchisées ; or, les lettres b) à e) sont déjà comprises dans la lettre a). À cela s'ajoute le fait que les structures ordinaires jouent un rôle important pour l'intégration des groupes cibles mentionnés aux lettres b), c) et e), alors que l'encouragement spécifique de l'intégration n'a qu'une fonction subsidiaire. Il n'y a donc aucune raison de le mentionner de manière explicite.

Formulation proposée : « a. les personnes ayant des besoins d'intégration ; b. les professionnels de l'encouragement de l'intégration ; c. la population locale »

Art. 15 Domaines d'encouragement

- 48** De l'avis des cantons, l'art. 1, al. g suggère que l'encouragement spécifique de l'intégration garantit l'accès aux structures ordinaires. Ce n'est toutefois pas possible, étant donné que celui-ci n'est prévu que comme une mesure de soutien. Le terme « garantir » doit donc être remplacé par « faciliter ».

Requête : Le terme « garantir » doit être remplacé par « faciliter ».

Art. 21 Compte rendu et contrôle

- 49** Les cantons estiment que l'art. 21, al. 2, let. b doit être supprimé sans être remplacé. Les cantons sont obligés de rendre compte de l'impact des mesures. Leur rapport doit cependant se limiter aux informations auxquelles ils ont accès.

Requête : L'art. 21, al. 2, let. b doit être supprimé sans être remplacé.

- 50** Les cantons estiment que l'al. 4 doit être supprimé sans être remplacé car il empiète de manière démesurée sur l'autonomie d'organisation des cantons. Les dispositions y afférentes qui figurent dans la loi sur les subventions sont suffisantes. Les ressources financières et de personnel doivent être allouées à

l'encouragement de l'intégration avant tout. Les rapports, évaluations et autres activités de surveillance ne sont pas prioritaires et doivent se limiter au minimum nécessaire.

Requête : L'art. 21, al. 4 doit être supprimé sans être remplacé.

Art. 22 Programmes et projets

- 51** Les gouvernements cantonaux estiment que les cantons ont été par le passé trop peu associés à la planification des projets, programmes et mesures de portée nationale. Cela doit être prévu dans l'ordonnance.

Requête : Ajouter un al. 4., consacré à la participation des cantons.

Formulation proposée : « Les cantons doivent être associés de manière adéquate à la planification des projets, programmes et mesures de portée nationale. »

2018 -03- 09

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern

7. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 sind die Kantone eingeladen worden, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen der Verordnungsänderungen

In den erläuternden Berichten zu den Verordnungsänderungen werden widersprüchliche Einschätzungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone gemacht. So seien einerseits im Bereich der Integrationsförderung keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten und mit den neuen Bestimmungen zu den Integrationserfordernissen keine direkten zusätzlichen finanziellen Auswirkungen verbunden. Andererseits wird jedoch an gleicher Stelle dargelegt, dass die Anwendung von Integrationsvereinbarungen nur sinnvoll und erfolgreich sei, wenn die Personen eng bei der Umsetzung begleitet werden. Dies sei mit zusätzlichen Ressourcen verbunden, die jedoch nicht beziffert werden könnten (erläuternder Bericht zur Totalrevision Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern [VIntA], Seite 5).

Nach Ansicht des Regierungsrats hat das neue Recht bei konsequenter Umsetzung erhebliche Auswirkungen auf die im Migrations- und Integrationsbereich tätigen kantonalen Behörden. Nebst dem bereits erwähnten Mehraufwand bei der Anwendung von Integrationsvereinbarungen ist beispielsweise auch auf die Forderung nach Erstinformation bei allen aus dem Ausland Zugezogenen, auf die zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Qualitätsprüfung von Integrationsmassnahmen sowie auf die erweiterte Datenerhebung, Berichterstattung, Monitoring und Evaluationen zur Überprüfung der Integration der ausländischen Bevölkerung hinzuweisen. Ebenso werden die systematischere und verbindlichere Prüfung des Integrationsstands bei der Erteilung und Verlängerung von Bewilligungen sowie die neuen Massnahmen bei Integrationsdefiziten wie beispielsweise die Rückstufung von der Niederlassungs- zur Aufenthaltsbewilligung nur mit zusätzlichem Aufwand umgesetzt werden können.

Aufgrund der höheren Komplexität des Ausführungsrechts mit den neuen Aufgaben und Prozessen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass mit erheblichen finanziellen und personellen Auswirkungen auf Kantonsebene zu rechnen ist. Diese können derzeit allerdings nicht beziffert werden, da sich deren Umfang danach richtet, welche zusätzlichen Abklärungen in den einzelnen Prüfverfahren vorzunehmen sind. Die Verordnungsentwürfe konkretisieren zwar mit Kriterienkatalogen (Art. 77a–77h Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE]) verschiedene Begriffe wie "Werte der Bundesverfassung". Allerdings geben sie keine konkreten Vorgaben oder Anhaltspunkte, wie die Überprüfung der Erfüllung dieser Kriterien in der Praxis konkret durchgeführt werden soll. Der Regierungsrat erwartet, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) für diese wichtigen Umsetzungsfragen unter Einbezug der kantonalen Migrationsbehörden entsprechende Lösungen erarbeitet und im Hinblick auf eine möglichst schweizweit kohärente Umsetzung konkrete Vorgaben und Empfehlungen zumindest auf Weisungsstufe erlässt.

1.2 Inkrafttreten der Gesetzes- und Verordnungsänderungen

Die Umsetzung der zahlreichen Gesetzes- und Verordnungsänderungen erfordert umfangreiche Vorarbeiten auf Stufe Kanton (Anpassung der Verfahrensprozesse, Weisungen, Vorlagen, Merkblätter, Internetauftritt etc.) und Bund (siehe die Ausführungen unter Ziffer 1.1 zu den offenen, wichtigen Umsetzungsfragen). Im Hinblick auf die weiteren, auf die Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) zur Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen zurückzuführenden Anpassungen erscheint eine Inkraftsetzung bereits im Sommer 2018 nicht als angemessen. Der Regierungsrat schlägt deshalb eine Inkraftsetzung per 1. Januar 2019 vor.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Art. 58 Abs. 1 VZAE

In der (13.030) Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (BBl 2013 2416) hält der Bundesrat fest: *"So können die zuständigen Behörden bei einem absehbar günstigen Integrationsverlauf die Aufenthaltsbewilligung direkt für zwei Jahre erteilen oder verlängern. Bei einem negativen Integrationsverlauf ist unter Beachtung der Verhältnismässigkeit und aufgrund der Umstände jedes Einzelfalles zu entscheiden, ob die Erteilung oder die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an den Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu knüpfen ist, die Verlängerung nur für eine kurze Zeit erfolgen soll oder die Erteilung bzw. Verlängerung einer ausländerrechtlichen Bewilligung generell zu verweigern ist."* Der vorgeschlagene Wortlaut von Art. 58 Abs. 1 VZAE lässt jedoch eine kürzere Verlängerungsdauer als ein Jahr nicht zu. Um diese Option zu ermöglichen, ist eine entsprechende Anpassung des Wortlauts vorzunehmen.

Art. 60 Abs. 2 und 61 Abs. 2 VZAE

Die Erfahrungen bei der beruflichen Integration von ausländischen Personen zeigen, dass für die Bejahung der Arbeitsmarktfähigkeit mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 erforderlich sind. Davon ausgehend, dass mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einer bereits langjährigen Aufenthaltsdauer das Vorliegen der Arbeitsmarktfähigkeit im Rahmen der Erfüllung der Integrationskriterien von Art. 58a nAIG erwartet werden darf, erscheint das hier geforderte mündliche Sprachniveau auf der Stufe A2 als zu tief.

Art. 65 VZAE

Der Regierungsrat hat bereits mehrfach betont, dass er die Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommen Personen und anerkannten Flüchtlingen ausdrücklich begrüsst. Er ist davon ausgegangen, dass damit nicht nur die administrativen Hürden für die

Arbeitgeber weitgehend beseitigt werden, sondern auch die administrativen Aufgaben auf Behörden-seite reduziert werden. Im vorgeschlagenen Meldeverfahren geschieht der Abbau hingegen einseitig zulasten der kantonalen Behörden. Im Ergebnis bleibt der Aufwand bei den kantonalen Behörden unverändert, während die entsprechenden Gebühren, die bislang zur Finanzierung dieser Aufgabenerfüllung beigetragen haben, wegfallen. Der Regierungsrat ist enttäuscht, dass der Bund beabsichtigt, das Meldeverfahren auf eine derart unzeitgemässe Art und Weise umzusetzen, zumal noch in der Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 4. März 2016 eine Umsetzung der Meldung über das Internet in Aussicht gestellt wurde. Mit der nun vorgeschlagenen Lösung müssen die von den Arbeitgebern gemeldeten Daten einzeln und manuell von den kantonalen Behörden im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erfasst und anschliessend Kopien der Meldeformulare an weitere Behörden versendet werden. Dabei verfügt der Bund beim Online Meldeverfahren für kurzfristige Arbeitseinsätze bis 90 Tage bereits heute über eine seit Jahren bestehende und bewährte Informatiklösung im ZEMIS, die eine Meldung über das Internet ermöglicht und den administrativen Aufwand sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Behördenseite erheblich reduziert. Der Regierungsrat erwartet, dass in Zeiten von eGovernment das neue Meldeverfahren, wie vom Bundesrat in Aussicht gestellt, von Beginn weg mit einer vergleichbaren Informatiklösung umgesetzt wird.

Zu den einzelnen Absätzen von Art. 65 VZAE ergeben sich folgende Anmerkungen:

Abs. 2 Bst. a

Die zu meldenden Angaben zur erwerbstätigen Person sind mit der Wohnadresse zu ergänzen, da diese gemäss Art. 65 Abs. 7 VZAE für die weitere Verarbeitung der Meldung ebenfalls relevant ist.

Abs. 2 Bst. c

Die Bestimmung verpflichtet die Arbeitgebenden nicht nur die Erwerbstätigkeit vor Arbeitsaufnahme, sondern auch deren Beendigung zu melden. Bei der Umsetzung ist besonders darauf zu achten, dass die Arbeitgebenden bereits mit der ersten Meldung auch über die Pflicht zur Meldung der Beendigung informiert werden. Ansonsten können die kantonalen Behörden die entsprechenden Einträge im ZEMIS gemäss Abs. 6 Bst. c nicht vornehmen, was zur Folge hätte, dass der Bund dem Kanton die ihm zustehenden Globalpauschalen nicht ausrichten würde.

Im erläuterndem Bericht wird auf Seite 15 folgendes ausgeführt: *"Wird der Arbeitsort in einen anderen Kanton verlegt, muss der Arbeitgeber die Tätigkeit im neuen Kanton melden. Dabei kommt das gleiche Verfahren zur Anwendung."* Unseres Erachtens ist diese Anforderung nicht vom Verordnungstext abgedeckt und müsste entsprechend ergänzt werden.

Allerdings gilt heute nach Rechtsauffassung des Kantons Aargau eine Arbeitsbewilligung schweizweit, weshalb Arbeitgebende ihre Mitarbeitenden nach Bewilligungserteilung in der ganzen Schweiz einsetzen können. Die neue Pflicht zur Meldung eines Arbeitsortswechsels widerspricht somit der heutigen Rechtslage und führt dazu, dass Arbeitgebende mit einem gegenüber heute zusätzlichen administrativen Aufwand belastet würden. Je nach Auslegung des Begriffs "Arbeitsort" und dessen Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen wie Einsatzort – erfahrungsgemäss werden diese von den kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden uneinheitlich gehandhabt – wird dieser Mehraufwand sowohl bei den Arbeitgebenden als auch bei den kantonalen Behörden erheblich ausfallen (beispielsweise bei Tätigkeiten in der Baubranche oder im Dienstleistungssektor, die einen regelmässigen Wechsel der Arbeits-/Einsatzorte mit sich bringen). Da es sich lediglich um einen Arbeitsortswechsel beim selben Arbeitgeber handelt und ein solcher nach geltender Rechtslage nicht bewilligt werden müsste, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass auf diesen zusätzlichen administrativen Aufwand zu verzichten ist.

Sollte dennoch daran festgehalten werden, ist einerseits eine schweizweit einheitliche Definition des Begriffs "Arbeitsort" vorzugeben um zu verhindern, dass jeder Wechsel des "Einsatzorts" neu gemeldet werden muss. Andererseits ist ebenso im Sinne der beabsichtigten administrativen Vereinfachung

dafür zu sorgen, dass die Arbeitgebenden nicht erneut das gesamte Formular ausfüllen müssen, nur um einen neuen Arbeitsort zu melden.

Art. 77 Abs. 4 VZAE

Für die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Ehe oder Familiengemeinschaft, die mindestens drei Jahre gedauert hat, sollen nebst Erfüllung der Integrationskriterien mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 vorausgesetzt werden. Für die schriftlichen Sprachkompetenzen gibt es keine Mindestvorgabe. Dies entspricht denselben Sprachanforderungen, wie sie bei der erstmaligen Einreise aus dem Ausland vorausgesetzt werden. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass nach einer dreijährigen Anwesenheit eine höhere Sprachkompetenz als bei der Einreise erwartet werden darf. Mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 mit gleichzeitigem Verzicht auf eine Mindestvorgabe bei den schriftlichen Sprachkenntnissen erscheinen in diesem Sinn angemessener. Das Stufenmodell bliebe damit ebenfalls gewahrt, da für den nächsten Schritt – die Erteilung der Niederlassungsbewilligung – nochmals höhere Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 (mündlich) und gleichzeitig A1 (schriftlich) vorausgesetzt sind. Sollten bestimmte Umstände wie zum Beispiel die Wahrnehmung von Betreuungsfunktionen das Erreichen der geforderten Sprachkompetenzen verhindert haben, könnte dem gestützt auf Art. 58 a nAIG in Verbindung mit Art. 77f VZAE (Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse) angemessen Rechnung getragen werden.

Art. 77d VZAE

Abs. 2 Bst. b

Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren, speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache während eines Jahrs und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die verantwortlichen Behörden des Bildungsbereichs gehen davon aus, dass drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der Schweiz ausreichen, um den Sprachnachweis im Sinne dieser Bestimmung zu erbringen. Um einen unnötigen administrativen Aufwand zu verhindern schlägt der Regierungsrat gestützt auf diese Einschätzung vor, auf Sprachnachweise bereits ab einem dreijährigen Besuch der obligatorischen Schule zu verzichten.

Abs. 2 Bst. c

Erfahrungsgemäss sind für eine berufliche Grundbildung mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse auf dem Mindestniveau B2 erforderlich. Lehrstellensuchende mit einem geringeren Sprachniveau als B1 haben in der Praxis keine Chance, eine Lehrstelle zu finden. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 Bundesgesetz über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BBG]) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, dass der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II beziehungsweise die Absolvierung eines Studiums auf Tertiärstufe für den Verzicht auf einen Sprachnachweis ausreichen.

Art. 77h VZAE

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung werden die kantonalen Migrationsbehörden ohne eine formell-gesetzliche Grundlage dazu verpflichtet, dem SEM zahlreiche zusätzliche Daten für ein Monitoring von ausländerrechtlichen Massnahmen zu melden. Gemäss erläuterndem Bericht soll das Monitoring über das ZEMIS umgesetzt werden. Dies bedeutet, dass die kantonalen Migrationsbehörden die entsprechenden Daten manuell im ZEMIS eintragen müssen. Der Regierungsrat erwartet, dass eine Lösung getroffen wird, die den zusätzlichen administrativen Aufwand möglichst gering hält.

Art. 82 Abs. 2^{bis} VZAE

Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, sollen die entsprechenden Meldungen unaufgefordert erfolgen. Im Gegensatz zum Wortlaut von Abs. 2 derselben Bestimmung und Art. 82a und 82c VZAE fehlt in Art. 82 Abs. 2^{bis} VZAE das Wort "unaufgefordert". Um Missverständnisse zu vermeiden, ist dieser Absatz entsprechend zu ergänzen.

Art. 82c VZAE

Der Regierungsrat begrüsst den Einbezug der Schulausschlüsse als eines von verschiedenen Merkmalen der Integrationsfähigkeit beziehungsweise des Integrationsverlaufs. Er teilt die im erläuternden Bericht zur VZAE ausgeführte Einschätzung, dass Regelverstösse, die zu einem Schulausschluss führen, als derart erheblich anzusehen sind, dass ein ungünstiger Integrationsverlauf nicht auszuschliessen ist.

Es gilt jedoch zu beachten, dass nicht alle Schulen die Fälle mit dem gleichen Massstab beurteilen respektive mit den gleichen Konsequenzen auf die Vorfälle reagieren. Hier besteht das Risiko, dass den Migrationsbehörden grundsätzlich meldepflichtige Fälle gar nicht gemeldet werden, da sie nicht zu einem Schulausschluss geführt haben. Es wäre daher zu prüfen, ob die Schulbehörden neben der zwingenden Meldung der Schulausschlüsse nicht die Kompetenz erhalten sollen, weitere Vorfälle zu melden, wenn diese auf einen ungünstigen Integrationsverlauf hindeuten, auch wenn sie lediglich zu mildernden Massnahmen führten.

3. Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die mit der Totalrevision vorgenommenen Anpassungen an die Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Problematisch erachtet er jedoch jene Teile, in denen Inhalte und strategische Programmziele der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) in die Verordnung aufgenommen wurden. Diese sind das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Bund und Kanton aufgrund der derzeitigen Integrationsförderbedürfnisse in den Kantonen und Gemeinden. Sie wurden für die Programmperiode 2018–2021 bestätigt. Durch die Regelung auf Verordnungsstufe wird ungerechtfertigterweise in die kantonale Kompetenz eingegriffen, was der Regierungsrat entschieden ablehnt. Ausserdem schränkt der Bund damit die Handlungsfreiheit der Kantone für künftige Programmvereinbarungen ein. Es muss auch zukünftig möglich sein, die regional und kantonale unterschiedlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten im Hinblick auf kommende Integrationsprogramme zu berücksichtigen.

Es herrscht allgemein Einigkeit darüber, dass die Integrationsförderung nicht nur eine Aufgabe von Bund und Kantonen, sondern auch von Städten und Gemeinden ist. Diese übernehmen wichtige Aufgaben und engagieren sich stark. Dementsprechend richten sich die in Art. 53 nAIG ff. verankerten Grundsätze der Integrationsförderung richtigerweise an alle drei Staatsebenen. Der Regierungsrat ist deshalb der Auffassung, dass die Rolle der kommunalen Ebene systematisch in den Verordnungstext aufzunehmen ist. Davon betroffen sind insbesondere folgende Bestimmungen der VIntA: Art. 1 Bst. c, Titel zum 2. Kapitel, Art. 4, Art. 5 und Art. 8 Abs. 1.

3.2 Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Abs. 2 VIntA

Gemäss Art. 53 Abs. 2 nAIG schaffen Bund, Kantone und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit. Diese Formulierung berücksichtigt die Tatsache, dass spezifische Integrationsmassnahmen den Zugang zu den Regelstrukturen zwar erleichtern, jedoch nicht gewähr-

leisten können. Entsprechend ist die Formulierung in der vorliegenden Bestimmung anzupassen und das Verb "gewährleisten" mit "erleichtern" zu ersetzen.

Art. 5 Abs. 2 VIntA

In Art. 21 VIntA werden die Kantone verpflichtet, über die Umsetzung der KIP jährlich umfassend Bericht zu erstatten. Die in der vorliegenden Bestimmung festgelegte Informationspflicht ist bereits Teil der Berichterstattung gemäss Art. 21 VIntA. Art. 5 Abs. 2 VIntA und ist somit überflüssig und ersatzlos zu streichen.

Art. 6 Abs. 1 VIntA

Die Integration ist eine Querschnittaufgabe, bei der sich Bund und Kanton als gleichberechtigte Partner verstehen sollten. Konsequenterweise wird in Art. 2 Abs. 3 VIntA verankert, dass der Bund und die Kantone gemeinsam die strategischen Ziele der KIP festlegen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass diese partnerschaftliche Aufgabe auch bezüglich der Qualitätssicherung verstärkt zum Ausdruck gebracht werden muss. Art. 2 Abs. 3 VIntA ist deshalb wie folgt zu formulieren:

"Bund und Kantone legen gemeinsam die Kriterien für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung von gemeinsam unterstützten Integrationsmassnahmen fest."

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung erst mit Beginn der nächsten Programmperiode der Kantonalen Integrationsprogramme erfolgen kann, damit die geänderten Kriterien in die neuen Programmvereinbarungen aufgenommen werden können.

Art. 7 VIntA

Unter Hinweis auf die Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 1 VIntA erwartet der Regierungsrat, dass die inhaltliche Ausgestaltung von Berichterstattung, Monitoring und Evaluation von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt werden. Bezüglich Einführungszeitpunkt siehe ebenfalls die Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 1 VIntA.

Art. 8 VIntA

Mit Absatz 1 dieser Bestimmung sollen die Kantone detailliert zur Erstinformation von allen aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern verpflichtet werden. Der Regierungsrat ist entschieden der Auffassung, dass diese Pflicht einen ungerechtfertigten Eingriff in die kantonale Kompetenz darstellt und nicht vom Wortlaut der formell-gesetzlichen Grundlage von Art. 57 Abs. 3 nAIG abgedeckt ist. Dort wird lediglich verankert, dass *"die Kantone [...] die Erstinformation von neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern [...]"* sicherstellen. Die Formulierung im Gesetz überlässt es dem Ermessen der Kantone, wie sie diese Aufgabe im Kontext der lokalen Gegebenheiten sinnvollerweise wahrnehmen und welche Rolle dabei den Gemeinden zukommen soll. Erst in Absatz 2 werden die Gemeinden erwähnt, und zwar als Regelstruktur, was falsch oder missverständlich ist.

Der Regierungsrat schlägt vor, Absatz 1 und 2 mit folgender Formulierung zu ersetzen:

"Im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben informieren die Kantone zusammen mit den Gemeinden im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer über:

- a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit;
- b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen;
- c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die grundlegenden Normen und Regeln."

Art. 15 Abs. 1 lit. g VIntA

Unter Hinweis auf die Bemerkung zu Art. 2 Abs. 2 VIntA wird beantragt, das Verb "sicherstellen" mit "erleichtern" zu ersetzen.


Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Alex Hürzeler
Landammann



Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch
- roman.bloechlinger@sem.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

EINGANG GEVER SEM

2018 -03- 09

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 68 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 8. März 2018

Eidg. Vernehmlassung; Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, sich zur eingangs erwähnten Vorlage vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat befürwortet die vorgesehenen Verordnungsanpassungen, insofern sie notwendige Konkretisierungen der Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) darstellen, zu welchen die Kantone bereits unterstützend Stellung genommen haben. Hervorzuheben ist vor allem die Erleichterung der Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, indem Integrationshürden weiter abgebaut werden. Dies entspricht auch den von Bund und Kantonen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz verfolgten Zielsetzungen.

Kritisch beurteilen der Regierungsrat die Bestimmungen zur Meldung einer Erwerbstätigkeit von VA/FL (Art. 65 VZAE). Aus Sicht der Kantone werden zwar die Arbeitgeber entlastet, die Prozesse für die Vollzugsbehörden hingegen gestalten sich komplizierter und aufwändiger. Der Regierungsrat befürchtet eine finanzielle Lastenverschiebung zu den Kantonen hin. Der Bund ist gefordert, hier eine angemessene Entschädigung zu leisten.

Der Regierungsrat möchte die Gelegenheit wahrnehmen, um daran zu erinnern, dass für eine erfolgreiche Integration nicht nur die Integrationsmassnahmen auf Seiten der Migranten und Migrantinnen ausschlaggebend sind, sondern auch die Akzeptanz und der Beitrag der Aufnahmegesellschaft. Die besten Integrationsmassnahmen laufen ins Leere, wenn Arbeitgeber nicht die Möglichkeit haben oder nicht bereit sind, Praktikums- und Arbeitsstellen mit hier lebenden Migranten und Migrantinnen zu besetzen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der VZAE

- **Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen**

Für die Anerkennung von ausländischen Lehrdiplomen, die zum Unterrichten an öffentlichen Schulen berechtigen, sind bereits heute im kantonalen Lehrplan höhere Anforderungen definiert als in diesem Artikel vorgesehen (insbesondere stufengerechte pädagogische Grundausbildung, mündliche und schriftliche Kenntnisse der lokalen Unterrichtssprache auf Niveau 02 GER). Dasselbe gilt für Lehrpersonen, die mit einem ausländischen Diplom an Privatschulen unterrichten wollen, sofern die Privatschule nach kantonalem Lehrplan unterrichtet.

Antrag: Im Titel und in Abs. 1 ist zu präzisieren, dass die in dieser Bestimmung genannten Anforderungen sich nicht auf Lehrpersonen an öffentlichen Schulen bzw. auf Lehrpersonen an Privatschulen, die nach kantonalem Lehrplan unterrichten, beziehen.

- **Art. 30a Berufliche Grundbildung**

Die Neuerungen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung, gehen jedoch zu wenig weit. Ziel dieses Artikels ist es, jugendlichen Sans-Papiers vermehrt eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen. Bisher wurde jedoch nur sehr wenig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein Haupthindernis dafür ist gemäss Fachpersonen die Bestimmung, wonach jugendlichen Sans-Papiers, die die Kriterien für eine (berufliche) Grundbildung erfüllen, keine Aufenthaltsbewilligung garantiert wird. Gleichzeitig wird von ihnen aber die Offenlegung der Identität verlangt. Diese Offenlegung birgt nicht nur die Gefahr der Ausweisung des Jugendlichen, sondern allenfalls auch von Familienangehörigen.

Antrag: Die Kann-Formulierung in Abs. 1 ist durch eine sicherstellende Formulierung zu ersetzen. Neben dem Zugang zur Grundbildung ist auch der Zugang zu entsprechenden Vorbereitungsangeboten zu gewährleisten.

Formulierungsvorschlag: "Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung oder einer Teilnahme an einem Angebot zur Vorbereitung auf die Berufliche Grundbildung wird Personen nach (...)."

- **Art. 31 Schwerwiegender persönlicher Härtefall [neu]**

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass auch die Härtefallregelung an das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz angepasst werden müsste. In der Praxis zeigt sich, dass insbesondere vorläufig aufgenommene Personen auf berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen verzichten und stattdessen auf eine rasche, unqualifizierte Erwerbstätigkeit setzen, weil sie befürchten, die Voraussetzungen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung nicht zu erfüllen. Dies hat negative Folgen für die Integration. Wenn ein erfolgreicher Abschluss einer beruflichen Bildung absehbar ist, sollten die Behörden deshalb die Möglichkeit haben, von dem Kriterium "Ablösung von der Sozialhilfe" absehen zu können.

Antrag: Der Regierungsrat schlägt vor, Art. 31 Abs. 5 VZAE wie folgt zu ergänzen:

"Wer auf Grund des Alters, des Gesundheitszustandes oder des asylrechtlichen Arbeitsverbotes nach Artikel 43 AsylG oder des Erwerbs von Bildung (Art 58a nAIG) die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bisher nicht möglich, ist dies bei der Prüfung der finanziellen Verhältnisse und des Willens zur Teilhabe am Wirtschaftsleben zu berücksichtigen (Abs. 1 lit. d)."

- **Art. 58 Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung**

Grösstenteils wird die Erteilung und jährliche Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an einen Aufenthaltswert gebunden. Dieser Zweck kann abrupt wegfallen. Bei einer jährlichen Verlängerung können die Migrationsbehörden den weiteren Aufenthalt der betroffenen Personen im Falle eines abrupten Wegfalls des Aufenthaltswerts zeitnah prüfen, was bei zweijährigen Bewilligungen nicht möglich ist. Ausserdem ist

eine "absehbar günstige Integration" nicht messbar, was eine Ablehnung sehr schwierig macht. Im Vollzug würde es deshalb darauf hinauslaufen, dass bei der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung nicht mehr ein Jahr der Grundsatz ist, sondern faktisch zwei Jahre.

Formulierungsvorschlag: "Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen um zwei Jahre verlängert werden."

- **Art. 60 Abs. 2 Erteilung der Niederlassungsbewilligung**

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung setzt einen mindestens 10-jährigen Aufenthalt in der Schweiz voraus. Nach 10 Jahren Aufenthalt und bei ernsthaftem Integrationswillen ist für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung das Sprachniveau B1 vorauszusetzen.

- **Art. 61 Abs. 2 Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung**

Die Anwendung dieser Bestimmung erfolgt bei mehr als 10-jährigem Aufenthalt in der Schweiz. Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung ist daher das Sprachniveau B1 vorauszusetzen.

- **Art. 61a Abs. 1 lit. c Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung nach Rückstufung**

Siehe Bemerkungen zu Art. 61 Abs. 2.

- **Art. 62 Abs. 1^{bis} Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung**

Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung kann in Betracht gezogen werden, wenn frühzeitig eine besonders erfolgreiche Integration vorliegt. Es dürfen daher auch höhere Anforderungen an die Sprachkompetenzen gestellt werden. Dabei ist das Sprachniveau B1 zu verlangen.

- **Art. 62a Rückstufung**

Für den Regierungsrat ist es wichtig, dass es sich in diesem Artikel um eine Kann-Bestimmung handelt und die notwendigen Ermessensspielräume für die Kantone gewahrt bleiben.

- **Art. 65 Meldung einer Erwerbstätigkeit**

Der Regierungsrat unterstützt die Meldung der Erwerbstätigkeit grundsätzlich. Sie erleichtert die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wesentlich. Es ist jedoch wichtig, dass kein unnötiger Zusatzaufwand verursacht wird. Der Verordnungstext sieht lediglich die Meldung von Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Telefonnummer und ZEMIS-Nummer vor. Die Adresse soll nicht gemeldet werden.

Antrag: Art. 65 Abs. 2 lit. a soll wie folgt geändert werden: „*die Identität der erwerbstätigen Person (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Wohnadresse, Telefonnummer und Personennummer im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) des SEM;*“

Der erläuternde Bericht sieht auf Seite 14 bei den Angaben zur ausgeübten Tätigkeit vor, dass lediglich besondere Bedingungen, wie Praktikum, Integrationsprogramm, o.ä., erwähnt werden sollen. Um eine möglichst unbürokratische und rasche Bearbeitung zu gewährleisten, sind detaillierte Angaben zur genauen Tätigkeit und Branche unabdingbar.

Antrag: Art. 65 Abs. 2 lit. c soll wie folgt geändert werden: „*die ausgeübte Tätigkeit (die Art der Tätigkeit, Branche, das Datum der Aufnahme oder Beendigung der Tätigkeit, den Beschäftigungsgrad und den Arbeitsort sowie den Lohn);*“

Die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit, die in Abs. 2 aufgelisteten Daten auch durch dritte Anbieter melden zu können, wird begrüsst. Die Datenübertragung durch dritte Anbieter wird jedoch nur Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörde arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch in diesem Fall sollte es erlaubt sein, dass der Anbieter die Daten anstelle des Arbeitgebers übermittelt.

Antrag: Die Übermittlung der in Abs. 2 aufgelisteten Daten ist auch für Dritte vorzusehen, die vom Kanton genehmigte Integrationsmassnahmen ausserhalb der Kantonalen Integrationsprogrammen anbieten.

Formulierungsvorschlag: *"Bei vom Kanton beauftragten Integrationsmassnahmen, können statt des Arbeitgebers die beauftragten Dritten die Daten nach Absatz 2 (...) melden."*

Die Meldung ist nach Art. 65 Abs. 5 in elektronischer Form an die am Arbeitsort zuständige kantonale Behörde (Art. 88 Abs. 1 VZAE) zu übermitteln. Der Kanton wird festlegen müssen, welches die zuständige kantonale Behörde sein wird. Sollte die Meldepflicht nicht ans ZEMIS angehängt werden (Verwendung analoge Technologie wie für „Meldeverfahren für kurzfristige Einsätze bis 90 Tage“), muss der Bund den entsprechenden Zusatzaufwand entschädigen. Weiter ist die Meldung anhand eines PDF-Formulars vorgesehen. Dieses muss manuell von der zuständigen Stelle ausgefüllt und weitergeleitet werden. Zusätzlich muss eine ebenfalls manuelle Übertragung der Daten ins ZEMIS stattfinden. Dieser Prozess ist nicht zeitgemäss und führt bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Für das Meldeverfahren im Rahmen des FZA existiert ein modernes Online-Tool, das für die Meldung der Erwerbstätigkeit von VA/FL ebenfalls verwendet werden könnte.

Antrag: Die Absätze 5–7 sind zu streichen und auf das vorgeschlagene Online-Meldeverfahren anzupassen.

- **Art. 73a Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung**
Der Regierungsrat begrüsst diese Regel, weil damit die Integrationsbemühungen von nicht arbeitstätigen Familienangehörigen stärker eingefordert werden kann. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Vollzug dieses Artikels, insbesondere bei einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, mit Blick auf das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV) schwierig sein könnte.
- **Art. 73b Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung**
Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist generell das Sprachniveau B1 vorzusetzen.
- **Art. 77c Respektierung der Werte der Bundesverfassung**
Antrag: In lit. c muss der Wortlaut geändert werden.
Formulierungsvorschlag: „... die Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule.“

- **Art. 77d Sprachkompetenzen und Sprachnachweis**

Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache [Français langue seconde bzw. Italiano lingua seconda] während eines Jahres und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die Einschätzung des Sprachstands von Schülerinnen und Schülern ist Aufgabe der Schule.

Antrag: In Abs. 2 lit. b sind für den Sprachnachweis drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Landessprache ausreichend.

Für eine berufliche Grundbildung wird ein Sprachniveau von B2 GER (mündlich und schriftlich) vorausgesetzt. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher.

Antrag: In Abs. 2 lit. c sind für den Sprachnachweis der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Immatrikulation für ein Studium auf Tertiärstufe ausreichend.

Zusätzlicher Antrag: Von der Pflicht zum Sprachnachweis ist für Personen, welche sich in der Schule, einer Ausbildung oder im Studium befinden, abzusehen.

- **Art. 77f Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse**

Der Regierungsrat regt an, die aktuelle WHO-Terminologie zu verwenden (Behinderung = Beeinträchtigung sowie geistige Behinderung bzw. Beeinträchtigung = Kognitive Beeinträchtigung).

Formulierungsvorschlag: "a. einer körperlichen, kognitiven oder psychischen Beeinträchtigung;

c. 1. Einer Beeinträchtigung beider Ausübung von bildungsrelevanten Aktivitäten (Lesen, Schreiben und Lernen im Allgemeinen)."

- **Art. 77g Integrationsvereinbarung und -empfehlungen**

Für den Regierungsrat besonders wichtig ist, dass keine Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung besteht. Der Begriff „besonderer Integrationsbedarf" wird deshalb begrüsst, weil er den Kantonen den notwendigen Ermessensspielraum lässt, wann eine Integrationsvereinbarung angezeigt ist und wann nicht.

- **Art. 77h Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen**

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und -massnahmen abliefern müssen. Das vorgesehene Monitoring würde bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen, ohne dass gleichzeitig ein wesentlicher Nutzen erkennbar ist.

Antrag: Der Artikel ist ersatzlos zu streichen.

- **Art. 77i (neu)**

Die Zusammenarbeit zwischen den Migrations- und Integrationsbehörden ist sehr wichtig. Es sind nicht nur Zuständigkeiten und Prozesse zu klären, sondern die beiden Behörden haben auch ein gemeinsames Integrationsverständnis zu entwickeln und ihrer Arbeit zu Grunde zu legen.

Antrag: Es ist ein neuer Art. 77i einzufügen. Formulierungsvorschlag: „Die Kantone sorgen für eine transparente und standardisierte Anwendung der Integrationskriterien. Sie legen die Zuständigkeiten und Prozesse zur Prüfung der Einhaltung der Kriterien fest.“

- **Art. 82 Meldepflichten in zivil- und strafrechtlichen Fällen**

Art. 82c Meldung von Disziplinar massnahmen der Schulbehörden

Der Regierungsrat macht darauf aufmerksam, dass der Art. 97 Abs. 3 lit.d^{quater} AIG, welcher für diese Artikel als Grundlage dient, erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung ins Gesetz aufgenommen wurde und sich die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung nicht dazu äussern konnten. Der Regierungsrat steht der Verknüpfung von schulischen Disziplinar massnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden kritisch gegenüber. Der Zweck von schulischen Disziplinar massnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule. Die für Disziplinar massnahmen zwingend erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen sind entsprechend auf diesen Zweck fokussiert. Die Rechtmässigkeit der „Übersteuerung“ dieses Zwecks via AIG ist deshalb fraglich. Ausserdem könnten mit dieser Meldepflicht auch negative und mit Sicherheit nicht beabsichtigte Effekte provoziert werden. So wäre es möglich, dass Schulbehörden auf einen aus disziplinarischer Sicht sinnvollen Schulausschluss einer ausländischen Schülerin / eines ausländischen Schülers verzichten, weil die Konsequenzen für sie oder ihn und seine Familie von der Schule als zu weitreichend beurteilt werden.

Antrag: Art. 97 Abs. 3 lit.d^{quater} AIG ist nicht in der VZAE umzusetzen und Art. 8c ersatzlos zu streichen.

Sollte von der Streichung abgesehen werden, so ist die Meldepflicht auf definitive Schulausschlüsse als schwerste aller Disziplinar massnahmen (ultima ratio) zu beschränken. Vorübergehende Schulausschlüsse sind oftmals auch kurze Time-outs im Sinne von relativ niederschweligen pädagogisch-erzieherischen Massnahmen. Solche sollten keinesfalls an eine zwingende ausländerrechtliche Meldepflicht gekoppelt werden. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass aus der Meldung eines definitiven Schulausschlusses nicht automatisch auf einen ungünstigen Integrationsverlauf geschlossen werden kann. Ob dies der Fall ist, muss in jedem Einzelfall überprüft werden.

Ebenso relevant wie die **Meldepflicht** der Schulbehörden (Art. 82c VZAE) ist nach Ansicht des Regierungsrates diejenigen **der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** (Art. 82 Abs. 2 und Abs. 2^{bis} VZAE): Eine generelle Meldepflicht für alle Erwachsenenschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern ist jedoch abzulehnen, weil sie unverhältnismässig ist. Erwachsenenschutzmassnahmen dienen dem Wohl und Schutz der hilfsbedürftigen Person. Die reine Information über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Erwachsenenschutzmassnahme lässt keine Rückschlüsse auf den Integrationsverlauf zu. Eine generelle Meldepflicht stellt daher einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person dar, die im Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Schweigepflicht in Art. 451 sowie 413 ZGB geschützt wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit, im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Interessen die Amtshilfe zu gewähren und die für die Beurteilung der konkreten Integrati-

onssituation notwendigen Informationen auszutauschen. Den Migrationsbehörden steht es im Einzelfall offen, bei Zweifeln an der erfolgreichen Integration die zuständige KESB anzufragen.

Auch bei einer generellen Meldepflicht müsste die Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB zurückfragen. Neben dem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen erzeugt sie bei den Migrationsbehörden und bei den Behörden einen nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand. Die generelle Meldepflicht von Erwachsenenschutzmassnahmen sollte höchstens für die umfassende Beistandschaft (Art. 398 ZGB) gelten, da die betroffene Person im ausländerrechtlichen Verfahren bei dieser Massnahme zwingend vom Beistand vertreten werden muss.

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB erscheint hingegen sinnvoll. Die Meldepflicht für Kindesschutzmassnahmen nach den erwähnten Artikeln sollte jedoch auf die Gerichte ausgedehnt werden, welche im Rahmen von eherechtlichen Verfahren meldepflichtige Kindesschutzmassnahmen anordnen. Im Vernehmlassungsentwurf ist dies missverständlich; meldepflichtig ist das anordnende Gericht, denn die KESB wird über diese Massnahmen nicht in jedem Fall informiert und kann entsprechend auch nicht meldepflichtig sein. Eine generelle Meldepflicht für Beistandschaften nach Art. 308 ZGB ist abzulehnen. Wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen wird diese Beistandschaft massgeschneidert bezogen auf den Einzelfall verfügt und beinhaltet in der Regel keine Einschränkung der elterlichen Sorge. Das Bestehen einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB lässt in keiner Weise Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten der Eltern zu. Auch hier müsste, trotz Bestehen einer Meldepflicht, die

Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB nachfragen. Der mit einer generellen Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 308 ZGB verbundene administrative Aufwand sowohl für KESB wie für Migrationsbehörden (mitgeteilt resp. administriert werden müssten auch Aufhebungen resp. Anpassungen dieser Massnahmen) hat keinerlei Nutzen und ist zu vermeiden. Wirkungsvoller ist die Nachfrage der Migrationsbehörden im Einzelfall; so kann die KESB spezifisch zu Fragen bezüglich Integrationsverlauf oder weiteren relevanten Begebenheiten Stellung nehmen.

- **Art. 83 Abs. 5 Arbeitsmarktllicher Vorentscheid**

Da anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene Schutz vor missbräuchlicher Lohnunterbietung und prekären Arbeitsbedingungen benötigen, ist es wichtig, dass die gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen nachträglich überprüft werden können. Gemäss Art. 85a Abs. 5 nAIG bezeichnet der Bundesrat die zuständigen Kontrollorgane. Die Kontrollen sollen unter anderem von den Behörden durchgeführt werden, die für die arbeitsmarktlichen Vorentscheide zuständig sind (Art. 40 Abs. 2 nAIG). Dies wäre das Amt für Wirtschaft und Arbeit.

Gemäss erläuterndem Bericht können die Kontrollorgane selber im Rahmen ihrer Zuständigkeit und entsprechend ihrer Prüfstrategie bestimmen, welche Kontrollen sie durchführen oder ob diese allenfalls auch ganz weggelassen werden („Kann-Vorschrift“) und die Kontrollen im Rahmen der FlAM-/TPK-Kontrollen durchgeführt werden. Offen ist jedoch, ob die kantonalen Behörden für alle Kontrollen zuständig sind oder ob auch hier der Vollzugsdualismus gilt. Weiter ist auch eine grundsätzliche Überprüfung der Meldepflicht der Arbeitgeber nicht vorgesehen (Seite 29). Allerdings entstehen durch die Übermittlung und Weiterleitung der Meldeformulare Mehraufwand. Wenn diese Weiterleitung elektronisch erfolgen kann, sollte der Mehraufwand zu bewältigen sein.

2.2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der VIntA

- **Art. 2 Grundsätze der Integrationsförderung**

Aus Sicht des Regierungsrates kommt der Regelstrukturansatz nicht deutlich genug zum Ausdruck, was innerhalb der kantonalen Strukturen zwischen der spezifischen Integration und den Regelstrukturen zu Abgrenzungsproblemen führen könnte. Für Verwirrung sorgt insbesondere, dass im 2. Satz von Abs. 1 nur die Regelstrukturen des Bundes und nicht die Regelstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden angesprochen werden.

Formulierungsvorschlag: „Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um und setzen dafür das ordentliche Budget ein.“

- **Art. 4 Integrationsförderung durch die Kantone**

Die Terminologie in Abs. 2 lit. b, c und d ist gemäss den im Bereich Bildung üblichen Begriffen anzupassen. Als Grundlage für die vorgeschlagene Terminologie dienen folgende Dokumente: Gemeinsame Erklärung EDK/SODK, 2007, und SODK-Empfehlungen zu FEB, 2011; HarmoS-Konkordat der EDK; Statut der drei EDK-Fachkonferenzen SBBK, 1KW und KBSB.

Formulierungsvorschlag: "b. des Frühbereichs; c. der obligatorischen Schule (inklusive Kindergarten); d. der Berufsbildung, der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung.

- **Art. 5 Abs. 2 Koordination zwischen Bund und Kantonen**

Die Kantone erstatten dem Bund im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme Bericht über ihre Massnahmen. Eine weitergehende Informationspflicht der Kantone gegenüber dem Bund ist abzulehnen und der Absatz deshalb ersatzlos zu streichen.

- **Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf**

Bund und Kantone haben sich im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme auf eine spezifische Integrationsförderung verständigt, die wesentlich breiter aufgestellt ist als Erstinformation und Integrationsförderbedarf. Für den Regierungsrat ist es nicht nachvollziehbar, weshalb mit dieser Bestimmung die Umsetzung eines einzelnen Förderbereichs derart detailliert geregelt wird. Die vorgeschlagene Bestimmung berücksichtigt auch den allgemeinen Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden gemäss Art. 57 AIG nicht. Mit dem neuen Abs. 1 wären die Kantone verpflichtet, die Erstinformation in dieser Form bei allen aus dem Ausland neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern durchzuführen. Die Erfahrungen aus der ersten Generation KIP (2014–2017) haben gezeigt, dass eine solch umfassende Erstinformation unverhältnismässig ist – der Informationsbedarf ist nicht bei allen gleich hoch.

Weiter wird im Vergleich zum geltenden Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) der Bund von seiner bisherigen Informationsaufgabe völlig entbunden, was auch in einem klaren Widerspruch zu Art. 57 AIG steht.

Schliesslich schreibt Abs. 2 den Kantonen vor, wie sie die Erstinformation umsetzen müssen, was einen inakzeptablen Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone darstellt.

Antrag: Der Artikel ist in Anlehnung an Art. 57 AIG sowie an das geltende Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) grundlegend neu zu formulieren.

- **Art. 12 Integrationspauschale**

Die laufenden Arbeiten im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz zeigen, dass eine Integrationspauschale von Fr. 6000.- für eine bedarfsgerechte erfolgreiche Integration von VA/FL viel zu tief ist. Bund und Kantone haben die Kosten für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Bereich der spezifischen Integrationsförderung durchschnittlich auf rund Fr. 18'000.- veranschlagt. Dies entspricht im Wesentlichen den im Fachbericht der KdK vom Februar 2017 ausgewiesenen Kosten. Zur Finanzierung dieser Kosten erwartet der Regierungsrat, dass der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz eine Erhöhung der Integrationspauschale auf Fr. 18'000.- beschliesst und möglichst rasch eine entsprechende Verordnungsanpassung in die Wege leitet. Eine Erhöhung der Integrationspauschale auf Fr. 18'000.- ist gerechtfertigt, weil die Kantone im Regelstrukturbereich (Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe) steigende Integrationskosten tragen, an denen sich der Bund nicht beteiligt. Zudem tragen die Kantone und Gemeinden auch das langfristige Risiko der Nichtintegration alleine.

Mit Resettlementprojekten werden besonders vulnerable Personen aufgenommen. Abs. 2 soll dem Bund für solche Gruppen die erforderliche Flexibilität geben, die Höhe der Pauschale anzupassen. Aufgrund des für diese Personen besonderen Integrationsbedarfs braucht es diese Flexibilität jedoch nur nach oben. Dies muss deshalb – zur Sicherheit der Kantone – auch so festgeschrieben werden.

Formulierungsvorschlag: „Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Art. 56 AsylG kann die Pauschale vom Bundesrat erhöht werden.“

- **Art. 14 Zielgruppen**

Eine Auflistung macht nur dann Sinn, wenn sie abschliessend ist. Deshalb muss mit übergeordneten Kategorien gearbeitet werden. Lit. b–e sind bereits in lit. a beinhaltet. Hinzu kommt, dass bei den unter lit. b, c und e erwähnten Zielgruppen auch die Regelstrukturen einen wichtigen Integrationsauftrag haben; die spezifische Integrationsförderung ist hier nur subsidiär zuständig; deshalb ist diese explizite Erwähnung nicht sinnvoll.

Formulierungsvorschlag „a. Personen mit Integrationsbedarf; b. Fachpersonen der Integrationsförderung; c. Einheimische Bevölkerung.“

- **Art. 22 Programme und Projekte**

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Kantone in der Vergangenheit teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen wurden. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden.

Antrag: Es ist ein neuer 4. Absatz aufzunehmen, indem der Einbezug der Kantone vorgesehen wird.

Formulierungsvorschlag: „Die Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen einzubeziehen.“



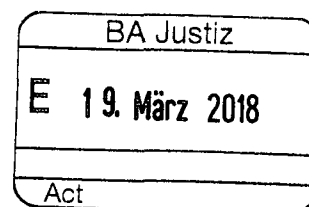
Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

scanned

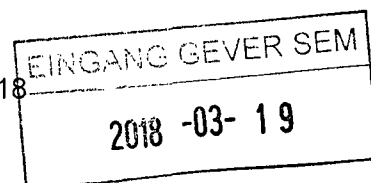


Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

14. März 2018



RRB-Nr.: 284/2018
Direktion Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen 2017.POM.826
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA).
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern wertet die Grundausrichtung der beiden Verordnungen in Richtung mehr Verbindlichkeit als positiv. Weiter befürwortet er die Bestrebungen des Bundes, die Erwerbstätigkeit für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs zu erleichtern, indem Hindernisse abgebaut werden, die den Zugang dieser Personengruppen zum Arbeitsmarkt erschweren. Schliesslich unterstützt der Kanton Bern als zweisprachiger Kanton, dass für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung in begründeten Fällen auch Kenntnisse einer anderen Landessprache, als diejenige der am Wohnort gesprochenen, berücksichtigt werden können.

Hingegen beurteilt der Regierungsrat die Bestimmungen zur Meldung einer Erwerbstätigkeit von VA/FL (Art. 65 VZAE) bezüglich einer befürchteten finanziellen Lastenverschiebung zu den Kantonen hin als kritisch. Zwar werden die Arbeitgeber entlastet, die Prozesse für die Vollzugsbehörden hingegen gestalten sich komplizierter und aufwändiger.

Dasselbe gilt für Artikel 77h VZAE. Der Regierungsrat beantragt eine Streichung dieses Artikels, da die Annahme desselben bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativem (Mehr) – Aufwand führen würde.

Die Höhe der Integrationspauschale wird in Artikel 12 der VIntA weiterhin bei 6000 Franken belassen. Die interkantonale Kostenerhebung hat gezeigt, dass dieser Betrag zu tief angesetzt ist. Da sich Bund und Kantone zwischenzeitlich auf eine Erhöhung der Pauschale geeinigt haben, wäre aus Sicht des Regierungsrates zu prüfen, ob der neue Betrag nicht bereits jetzt in die VIntA aufgenommen werden könnte, um eine nachträgliche Verordnungsanpassung zu vermeiden.

Zu den einzelnen Punkten nehmen wir wie folgt Stellung:

Zur VZAE

In der Verordnung und im erläuternden Bericht wird mehrfach wiederholt, dass bei einer Erwerbstätigkeit die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden müssen. Dies ist für die Arbeitsintegration von Personen des Asylbereichs / für Migranten in spezifischen Situationen kontraproduktiv und liegt in vielen Fällen auch nicht in deren Interesse. Es müsste möglich sein, dass die Arbeitgeber befristet und in definierten Settings davon abweichen können.

Der Regierungsrat beantragt, die Rahmenbedingungen der Arbeitsintegration flexibler zu gestalten. Sofern eine Betreuung der Person durch eine Behörde / Fachstelle (RAV, IV, Sozialdienst etc.) gegeben ist und insbesondere in Fällen der Nachholbildung nach Art. 32 der BBV, darf befristet von den orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen abgewichen werden.

Artikel 22a

In diesem Artikel geht es um die Sprachkenntnisse für Betreuungs- und Lehrpersonen. Gemäss geltender und neuer Gesetzgebung haben diese Personen eine wichtige Brückenfunktion zum gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz. Im vorliegenden Verordnungsentwurf ist geregelt, dass die Stufe B1 für den mündlichen Sprachgebrauch gilt, für den schriftlichen Bereich wird ein Sprachniveau von A1 verlangt. Ein Sprachniveau von A1 im schriftlichen Bereich ist für Betreuungs- und Lehrpersonen eine deutlich zu tiefe Integrationsvoraussetzung für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung. Die gesetzlich wahrzunehmende Rolle als Brückenperson zum gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz ist auf dieser Basis nicht zu leisten.

Wir beantragen daher, dass auch die schriftliche Sprachkompetenz für Betreuungs- und Lehrpersonen mindestens das Niveau B1 erreichen muss.

Um Missverständnissen vorzubeugen, dass es sich hier nicht um Lehrpersonen an öffentlichen Schulen handelt, wäre eine Konkretisierung, analog zu Art. 26a nAIG und zum Vortrag VZAE, nötig, dass es sich bei den hiergenannten Betreuungs- und Lehrpersonen um religiöse Begleitpersonen und Lehrpersonen für heimatliche Sprache und Kultur handelt.

Artikel 30

Mit der Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung trotz rechtswidrigem Aufenthalt bzw. negativem Asylentscheid (Art. 30a) wird die Gleichbehandlung von Auszubildenden in Allgemein- und Berufsbildung erreicht. Lernende können künftig ebenso wie Mittelschülerinnen und Mittelschüler ihre Ausbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abschliessen.

Allerdings ist die Kann-Formulierung in Abs. 1 durch eine sicherstellende Formulierung zu ersetzen.

Artikel 65

Der Regierungsrat unterstützt die Meldung der Erwerbstätigkeit grundsätzlich. Sie erleichtert die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wesentlich. Es ist jedoch wichtig, dass kein unnötiger Zusatzaufwand generiert wird. Die in lit. d vorgesehene Erklärung der Arbeitgeber zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann bereits anhand der durch lit. c gemeldeten Informationen überprüft werden.

Der Regierungsrat beantragt, dass Lit. d ersatzlos zu streichen ist.

Die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit, die in Abs. 2 aufgelisteten Daten auch durch dritte Anbieter melden zu können, wird begrüsst. Die Datenübertragung durch dritte Anbieter wird jedoch nur Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörde arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch in diesem Fall sollte es erlaubt sein, dass der Anbieter die Daten anstelle des Arbeitgebers übermittelt.

Weiter ist die Meldung anhand eines PDF-Formulars vorgesehen. Dieses muss manuell von der zuständigen Stelle ausgefüllt und weitergeleitet werden. Zusätzlich muss eine ebenfalls manuelle Übertragung der Daten ins ZEMIS stattfinden. Dieser Prozess ist nicht zeitgemäss und führt bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Für das Meldeverfahren im Rahmen des FZA existiert ein modernes Online-Tool, das für die Meldung der Erwerbstätigkeit von VA/FL ebenfalls verwendet werden könnte.

Der Regierungsrat fordert, dass die Absätze 5 – 7 zu streichen und auf das vorgeschlagene Online-Meldeverfahren anzupassen sind.

Zudem sehen wir ein erhöhtes Risiko, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufige Aufgenommenen beim Wegfall der Bewilligungspflicht vermehrt unterschritten werden. Wir erachten entsprechende arbeitsmarktliche Kontrollen als wichtiges Mittel, um solchen Unterschreitungen entgegen zu wirken. Aufgrund der angespannten Situation des Kantonshaushalts sehen wir uns aber nicht in der Lage, in gewünschtem Umfang die zusätzlichen arbeitsmarktlichen Kontrollen zu finanzieren; die Revision der ZVAE kann nur kostenneutral umgesetzt werden.

Wir würden es jedoch begrüssen, wenn der Bund für solche Kontrollen entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung stellt. Ohne entsprechende Bundesmittel kann der Kanton einzig die durch den Wechsel zur Meldepflicht freiwerdenden Ressourcen für nachgelagerte arbeitsmarktliche Kontrollen bei den obengenannten Personengruppen einsetzen.

Artikel 73a

Aus der Formulierung wird nicht klar, ob in Absatz 1 mit "dieser Personen" die Personen mit

Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung oder deren Ehegatten gemeint sind.

Artikel 77e

In Art. 77e Abs. 1 wird definiert, dass eine Person am Wirtschaftsleben teilnimmt, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, deckt. Wir weisen darauf hin, dass die Sozialhilfe eine Leistung Dritter ist, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Eine Person, die Sozialhilfe bezieht, nimmt aber in der Regel nicht am Wirtschaftsleben teil, es sei denn, es handle sich um Working Poor. In den Erläuterungen ist zwar klar präzisiert, dass derjenige, der Sozialhilfe bezieht, nicht am Wirtschaftsleben teilnimmt. Die Formulierung in der Verordnung ist aber dennoch missverständlich.

In Art. 77e Abs. 2 wird weiter definiert, dass eine Person am Erwerb von Bildung teilnimmt, wenn sie in Aus- oder Weiterbildung ist. Zwar sind im erläuternden Text diverse formale Abschlüsse als Beispiele aufgelistet, und es wird ausgeführt, dass weitere Kurse, Seminare oder Privatunterricht darunter fallen, sofern sie geeignet sind, die künftige wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit der betroffenen Person nachhaltig zu fördern. Die wichtigen Präzisierungen hinsichtlich Vorlehren, Nachholbildung für Erwachsene ohne klassische Lehre und Autodidaktik fehlen jedoch. Dies ist von besonderer Relevanz, weil Einordnungen dessen, was als Erwerb von Bildung taxiert wird, im dualen System einen direkten Einfluss auf die Arbeitsbedingungen haben (ein Lernender verdient weniger als ein ungelernter Hilfsarbeiter im gleichen Beruf). Desgleichen besteht ein enger Zusammenhang zu den Beschäftigungsprogrammen, indem diese ja auch ein spezifisches Bildungssetting darstellen.

Wir beantragen daher, die Begriffe Ausbildung und Weiterbildung präziser zu fassen und so auszurichten, dass die Ausbildung und Arbeitsintegration der in dieser Verordnung relevanten Zielgruppen mit ihren spezifischen Bedürfnissen unterstützt und nicht zusätzlich eingeschränkt werden.

Artikel 77h

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und – massnahmen abliefern müssen. Das vorgesehene Monitoring würde bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen, ohne dass gleichzeitig ein wesentlicher Nutzen erkennbar ist.

Der Regierungsrat fordert, dass dieser Artikel ersatzlos zu streichen ist.

Artikel 82b

Mit dem neuen Artikel 82b VZAE sollen zusätzliche Meldepflichten der EL-Behörden gegenüber den kantonalen Migrationsbehörden festgelegt werden, damit die Voraussetzungen für den Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern geprüft werden können. Diese Regelung ist nicht anwendbar bei Personen aus EU/EFTA-Staaten. Die Meldepflicht für die Prüfung des Anwesenheitsverhältnisses (neuer Artikel 82 Absatz 7 VZAE des ersten Pakets) gilt hingegen nicht, wenn die betroffenen Personen eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzen oder vorläufig in der Schweiz aufgenommen sind (Ausweis F).

Diese unterschiedlichen Ausnahmeregelungen — je nachdem, ob die Meldung mit Bezug auf das Anwesenheitsverhältnis der Ausländerin oder des Ausländers oder mit Bezug auf die Prü-

fung der Voraussetzungen für den Familiennachzug erfolgt — sind weder sachgerecht noch praktikabel. Im Ergebnis sind nämlich — entweder im Rahmen der Meldepflicht gemäss dem neuen Artikel 82 Absatz 6bis bis Absatz 8 VZAE oder gemäss dem neuen Artikel 82b Absatz 2 VZAE — ohnehin sämtliche EL beziehenden Ausländerinnen und Ausländer den kantonalen Migrationsbehörden zu melden.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass für die Behörden, welche Ergänzungsleistungen ausrichten, eine generelle Meldepflicht von EL-beziehenden Ausländerinnen und Ausländern vorzusehen ist.

Ebenfalls im Rahmen der Meldepflicht an die kantonalen Migrationsbehörden zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug (Art. 82b Abs. 1) sollten die EL-Behörden verpflichtet werden, neben dem Bezug von jährlichen EL auch die Vergütung allfälliger Krankheits- und Behinderungskosten zu melden. Dies ist im neuen Art. 82 Abs. 6bis Bst. b VZAE für die Prüfung des Anwesenheitsverhältnisses bereits festgeschrieben. Die Meldepflicht begründen wir wie folgt: Aufgrund eines Familiennachzugs können sich nicht nur beim Bezug von jährlicher EL, sondern auch beim blossen Bezug von Krankheits- und Behinderungskosten die EL-Kosten erhöhen. Sei es, dass mit dem Einbezug von Familienangehörigen neu ein Anspruch auf jährliche EL entsteht oder dass die Familienangehörigen zusätzliche Krankheits- und Behinderungskosten auslösen.

Artikel 82c

Wir beurteilen die in Art. 82c vorgenommene Verknüpfung von schulischen Disziplinarmaßnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden kritisch. Die Kantone konnten sich in der Konsultation nicht zu dieser Bestimmung äussern, weil diese erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung in die Verordnung aufgenommen wurde. Wir bitten darum, dass diese Bestimmung **ersatzlos gestrichen wird**. Die vorgesehene Verknüpfung ist nicht zielführend und wohl auch rechtlich heikel, weil schulische Disziplinarmaßnahmen ausschliesslich der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der Gewährleistung des Bildungsauftrags der Schule dienen. Ein Schulausschluss ist kein verlässlicher Indikator für eine mangelnde oder misslungene Integration. Die Gründe, die zu einem Schulausschluss führen, sind in aller Regel vielschichtig.

Zur VIntA

Der Regierungsrat bewertet es grundsätzlich als kritisch, dass die Inhalte der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) neu in die VIntA aufgenommen werden, da es sich dabei um eine jeweils auf vier Jahre beschränkte Programmvereinbarung handelt und die programmatischen Schwerpunkte in absehbarer Zeit wieder angepasst werden, was weitere Rechtssetzungsprozesse veranlassen wird.

Artikel 4

Die Terminologie in Abs. 2 lit b, c und d ist gemäss den im Bereich Bildung üblichen Begriffen anzupassen. Als Grundlage für die vorgeschlagene Terminologie dienen folgende Dokumente: Gemeinsame Erklärung EDK/SODK, 2007, und SODK-Empfehlungen zu FEB, 2011; Har- moS-Konkordat der EDK; Statut der drei EDK-Fachkonferenzen SBBK, IKW und KBSB.

Formulierungsvorschlag: "[...] b. des Frühbereichs; c. der obligatorischen Schule (inklusive Kindergarten); d. der Allgemein- und Berufsbildung auf Sekundarstufe II sowie der Weiterbildung, der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung".

Artikel 6

Es erscheint sinnvoll, dass der Bund übergreifend für die Qualitätssicherung zuständig ist. Gemäss erläuterndem Bericht versteht der Bund darunter aber offenbar ausschliesslich die Wirksamkeit, z.T. auch nur eine Wirkung. Es sollte darauf geachtet werden, dass die Instrumente der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung selber schlank und kosteneffizient sind, was aktuell nicht der Fall ist.

Wir beantragen daher, Absatz 1 mit folgendem Satz zu ergänzen: 2 [...]. Dabei sind finanzielle Kennzahlen bei den Kriterien und im System der Qualitätssicherung (Kosten-Nutzen-Verhältnis) zu berücksichtigen."

Artikel 8

Es ist an sich sinnvoll, dass die Kantone für Personen mit besonderem Integrationsbedarf so früh wie möglich geeignete Integrationsmassnahmen vorsehen. Der Bund präzisiert im erläuternden Bericht den Ausdruck "so früh wie möglich" im weiteren Text mit "spätestens innerhalb eines Jahres". Erste Integrationsmassnahmen können und sollen innert Tagen, allenfalls maximal innert vier Wochen lanciert werden. Bereits Basisinformation zu den Pflichten und Rechten sind Integrationsmassnahmen, auch Mitarbeit in der Kollektivunterkunft usw. Diese Massnahmen sind rasch organisierbar.

Der erläuternde Bericht ist entsprechend anzupassen.

In Absatz 1 wird ein strategisches Programmziel in die Verordnung aufgenommen und zudem mit einer Vorgabe ergänzt, welche die Kantone verpflichtet, die Erstinformation bei allen aus dem Ausland Zugezogenen durchzuführen. Die in diesem Absatz vorgesehene umfassende Erstinformation greift in die Kompetenz der Kantone ein, ist unverhältnismässig und nicht praktikabel. Im erläuternden Bericht wird in Bezug auf diesen Artikel zudem auf den Kanton Bern und das so genannte „Berner Modell“ eingegangen. Es wird dargelegt, dass der Kanton Bern bereits heute diese neuen Vorgaben umsetzt. Wir weisen darauf hin, dass die Zielgruppe des sogenannten Berner Modells gestützt auf das kantonale Integrationsgesetz und die entsprechende Integrationsverordnung etwas enger auszulegen ist. Gemäss dieser gesetzlichen Grundlage soll nicht jede zugezogene Person begrüsst und über ihre Rechte und Pflichten sowie die vorhandenen Integrationsangebote vor Ort informiert werden, sondern lediglich Personen, die einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz anstreben (vgl. Art. 1 IntV4). Weiter muss die kommunale Ebene in Absatz 1 Erwähnung finden, da die Erstinformation oft von den Gemeinden durchgeführt wird.

Wir beantragen daher, den Einführungssatz in Absatz 1 wie folgt zu ändern:
„Im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe informieren die Kantone zusammen mit den Gemeinden und im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer über: [...].“

Des Weiteren beantragen wir, Absatz 2 ersatzlos zu streichen, da dort die Gemeinden zwar genannt werden, jedoch als Regelstruktur, was falsch ist und für Verwirrung sorgt.

Auch Absatz 3 ist zu streichen, da auch hier wieder die Problematik auftaucht, dass aus einem Programmziel eine Vorgabe in einer Verordnung gemacht wird, was nicht akzeptiert werden kann. Sollte auf die Streichung von Absatz 3 verzichtet werden, ist zumindest der letzte Satz zu streichen. Ansonsten könnte im vorhergehenden Satz fälschlicherweise angenommen werden, dass auch die Planung der Integrationsmassnahmen in den Regelstrukturen über die kantonalen Integrationsprogramme erfolgen muss.

Artikel 9

Es erscheint unklar, ob in dieser Bestimmung tatsächlich alle stellensuchenden anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen gemeint sind oder nur jene, die von den RAV gemäss ihren Vorgaben als arbeitsmarktfähig/vermittelbar gelten. Dies wäre im Integrationsbereich von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen ein Widerspruch in sich selber, da beispielsweise Personen unter einer Sprachkompetenz von B1 nicht als arbeitsmarktfähig gelten. Hinzu kommt, dass rund ein Drittel der vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge einen Abschluss auf Tertiärstufe haben. Diese können unter Umständen zwar weder Deutsch noch Französisch, für bestimmte Berufsgruppen wie beispielweise Ingenieure kann es aber hinreichend sein, Englisch zu können. Vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge haben sehr vielfältige Profile. Es müssen alle gemeldet werden können und danach sind koordinierte Massnahmen der beruflichen Integration (nicht nur auf RAV-Ebene) zu ergreifen, die auf deren unterschiedliche Kompetenzen und Situationen adaptiert sind. Nur so ist zudem eine reelle Zusammenarbeit zwischen den RAV und den weiteren Integrationspartnern umsetzbar.

Wir beantragen daher, dass die Meldepflicht für alle Personen der Arbeitsintegration gilt. Sie ist verbunden mit der Öffnung der Massnahmen der beruflichen Integration für alle und einer verpflichtenden, wirksamen und effizienten Zusammenarbeit der Systeme der beruflichen Integration.

Artikel 10

Wir begrüssen, dass Flüchtlinge und vorläufig ausgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden können. Allerdings sollten sie ganz generell zu Massnahmen der Arbeitsintegration verpflichtet werden können. Dies geht weiter, indem andernfalls Einsätze im ersten Arbeitsmarkt selber nicht in jedem Fall abgedeckt sind und auch Ausbildungen nicht eingeschlossen wären.

Der Verordnungstext ist entsprechend anzupassen.

Der Sanktionsartikel in Absatz 2 ist zu begrüssen. Er sollte allerdings so ergänzt werden, dass die Sozialhilfeleistungen nicht nur gekürzt, sondern ganz ausgesetzt werden können, namentlich dann, wenn die Teilnahme an einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm bzw. generell an Massnahmen zur Arbeitsintegration konkret dazu führt, dass die Person selbst für ihren Unterhalt aufkommen kann. Immerhin können Massnahmen wie Arbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt insbesondere bei gut qualifizierten Personen zu nennenswerten Einkommen führen, die gar existenzsichernd sein können. Kommt jemand seinen Verpflichtungen ohne entschuldbaren Grund nicht nach, indem er einen solchen Einsatz verweigert oder sabotiert, verliert er die Bedürftigkeit an sich.

Artikel 12

Neu soll auf die Ausrichtung von Integrationspauschalen ausserhalb von KIP - und damit auf die Kann-Bestimmung - explizit verzichtet werden. Wir lehnen dies aus folgenden Gründen ab:

- Es ist zwar zu begrüßen, dass der Bund klare, kennzahlenbasierte Ziele der Integration setzt und die Zahlung der Gelder vom Erreichen dieser Ziele abhängig macht. Insofern sind diese Ziele für die Kantone verbindlich. Die lokalen Gegebenheiten, die konkreten Bedürfnisse aller an der Integration Beteiligten, die kaum steuerbare Anzahl der Personen aus dem Asylbereich, die finanzielle Situation in den Kantonen sowie fachliche Überlegungen machen es aber nötig, dass die Kantone daran adaptierte Instrumente einsetzen können. Die Kantone sollen also auf die Ziele des Bundes verpflichtet werden, wobei ihnen allerdings freigestellt bleibt, auf welche Weise und insbesondere mit welchen Instrumenten sie diese Ziele erreichen wollen.
- Die Erstellung eines KIP sowie das Monitoring und die Evaluation desselben nach den Kriterien des Bundes binden viele personelle und finanzielle Ressourcen rein zu Lasten der Kantone, was - gemäss Verordnungsentwurf - auch künftig so sein wird. Für die Resultate der Integration ist es zielführender, die rein administrativen Programmstrukturen und die Verwaltung schlank zu halten und die Ressourcen vermehrt bei den Massnahmen der Integration selber einzusetzen.
- Bei der Integrationspauschale handelt es sich um eine Pauschale. Ihr liegt ein Rechnungsmodell zugrunde, das unter Berücksichtigung von teureren und günstigeren Anteilen zu einem Durchschnittswert findet. Damit ist an sich der Anreiz verbunden, durch Optimierung der Angebote effizienter zu werden (immer vorausgesetzt, die Integrationspauschalen würden decken, was sie decken sollen). Meistens geschieht dies, indem man das Setting zurückfährt, also die Verwaltung bzw. den Overhead schlanker macht. Fällt nun durch das Obligatorium des KIP als Instrument diese Option der Verschlinkung des Overheads weg, verschlechtert sich der Deckungsgrad der Pauschalen automatisch, und zwar zu Lasten der Kantone.
- Jeder Kanton muss für die Massnahmen ausserhalb der Integrationspauschalen in den KIP aktuell mindestens so viele Mittel einsetzen, wie sie der Höhe der Bundesbeiträge entsprechen (d.h. 50% der KIP-Kosten oder mehr übernehmen). Da nun die Fördergebiete eines KIP festgelegt sind und alle diese Gebiete mit Massnahmen abgedeckt werden müssen, hat ein Kanton, der in einer KIP-Periode etwa gezielt einen Teil der Fördermassnahmen verstärkt (z.B. die Erweiterung der Sprachkompetenz und die Arbeitsintegration), hohe Zusatzkosten. Einerseits übersteigen die Kosten für diese Verstärkungen die maximal möglichen Zahlungen des Bundes deutlich und gehen somit vollumfänglich zu Lasten der Kantone. Andererseits müssen trotzdem alle Förderbereiche abgedeckt werden, weil sonst die Beiträge des Bundes entsprechend gekürzt werden. Der Kanton ist also gezwungen, sich an den Kosten für Massnahmen zu beteiligen, die weder dem Bedarf noch den kantonsinternen politischen Entscheiden entsprechen, ja diesen unter Umständen sogar zuwiderlaufen.
- Das Modell der obligatorischen KIP lässt Innovation und das Ausprobieren neuer fachlicher Ansätze nicht zu. In den vorgegebenen Rubriken kann zwar durchaus etwas Kleines neu lanciert werden, es ist aber nicht möglich, in den Grundmodellen selber innovativ zu sein - es sei denn, der Kanton übernimmt die Kosten dafür vollumfänglich selber.
- Eine Steuerung auf Ebene Bund ist auch bei unterschiedlichen kantonalen Instrumenten sichergestellt. Dies zeigen Beispiele wie die Anstossfinanzierung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik des Bundes (Art. 26 KJFG¹).

Der Regierungsrat beantragt daher, dass die Ausrichtung der Beiträge wie geplant an die Erreichung von kennzahlenbasierten Zielen geknüpft werden soll. In der Wahl der Instrumente

¹ Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausser schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG; SR 446.1)

sollen die Kantone aber frei sein. Sie können ein KIP konzipieren und umsetzen, sie können aber auch andere Optionen wählen. Es muss wie bis anhin möglich bleiben, dass die Integrationspauschalen auch ausserhalb der KIP ausgerichtet werden können.

Zudem weisen wir darauf hin, dass aufgrund der neuen Systematik der Verordnung fälschlicherweise angenommen werden könnte, dass Art. 14-18 VIntA nicht mehr wie früher nur für die übrigen Beiträge gemäss Art. 13 VIntA Geltung haben, sondern auch für die Integrationspauschale. Diese wird jedoch vom Bund für die Zielgruppe vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge und Schutzbedürftige pro Kopf ausbezahlt. Gemäss Art. 18 Abs. 1 a VIntA ist die Integrationspauschale zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen. Weitere Auflagen über die Art und Weise der Nutzung der Pauschale existieren nicht. Damit dies auch in der neuen Verordnung klar zum Ausdruck kommt, ist der zweckgebundene und bedarfsgerechte Einsatz der Mittel in Absatz 1 aufzunehmen: "Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige und ausschliesslich zweckgebunden und bedarfsgerecht zu verwendende Integrationspauschale (...)."

Schliesslich suggeriert der Wortlaut von Absatz 2, dass der Bundesrat die Pauschale nicht nur erhöhen, sondern auch mindern kann. Dies kann so nicht akzeptiert werden. Der Absatz soll dem Bund bei Resettlementprojekten die erforderliche Flexibilität geben, die Pauschale zu erhöhen. Der Wortlaut ist daher anzupassen: "Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Art. 56 AsylG kann die Pauschale vom Bundesrat erhöht werden."

Artikel 15

Die aktuellen Förderbereiche resultieren aus der bisherigen Zusammenarbeit des Bundes mit der KdK. Sie entbehren der Legitimation aus rechtsstaatlicher Sicht. Es ist an sich begrüssenswert, Förderbereiche in einem Gesetzgebungsprozess festzulegen. Die jetzt vorgeschlagenen Förderbereiche sind aber deutlich zu eng formuliert, um den Kantonen den nötigen Handlungsspielraum zu lassen. Dies umso mehr, als die einzelnen Förderbereiche noch mit vom SEM festgelegten Kriterien verbunden werden. Es handelt sich sehr weitgehend um operative und nicht um strategische Zielsetzungen, die in die Hoheit der Kantone eingreifen und die zudem unflexibel sind. Ferner ist die Gewichtung der Bereiche nicht zu den Integrationszielen der Verordnung selber (des übergeordneten Gesetzes) kohärent, indem etwa der Erwerb von Sprachkompetenzen und die berufliche Integration deutlich unterrepräsentiert sind, während Themen wie Diskriminierungsschutz überrepräsentiert sind.

Das neue Integrationsgesetz und die Verordnungen dazu zielen auf ergänzende Massnahmen ab, die zu den Regelstrukturen führen bzw. den Zugang zu diesen erst ermöglichen. Ein Teil der Förderbereiche nach Art. 15 kann aber gut in Regelstrukturen integriert werden, ja ist dort sogar sinnvoller angesiedelt und weniger kostenintensiv (Skaleneffekte statt zusätzliches Parallelsystem). Für einen solchen Weg setzt Art. 15 allerdings den falschen Anreiz, denn anrechnungsfähig sind diese Aktivitäten innerhalb der Regelstrukturen nicht. Zu beachten ist in diesem Kontext auch, dass der Übergang zwischen Regelstruktur und Nicht-Regelstruktur fachlich nicht klar gefasst werden kann, da er zum einen fliessend und zum anderen von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist. Es setzt schliesslich falsche Anreize, da normalerweise neue Ansätze zunächst pilotiert und bei Erfolg in die Regelstrukturen überführt werden, was meistens zu einer besseren Versorgung der Betroffenen und der Bevölkerung führt. Wenn die Integrationspauschalen nur für Massnahmen ausserhalb der Regelstruktur eingesetzt werden können, wird folglich das Gesamtsystem der Integration geschwächt.

Wir beantragen daher, dass die Förderbereiche mit den Kantonen und nicht mit der KdK auszuhandeln sind. Sie sind als strategische Ziele zu formulieren, die den Kantonen den nötigen Spielraum lassen und zu den Bedürfnissen der Betroffenen adäquat sind. Die Liste darf nicht abschliessend sein. Die Gewichtung ist anzupassen in Richtung der zentralen Ziele.

Artikel 20 Absatz 3

Gemäss Art. 20 Abs. 3 sind Verwaltungsaufgaben wie beispielsweise jene der kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen oder aber die für die Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton nicht anrechenbar. Dies ist an sich nachvollziehbar. Nun ist aber aus der Verordnung klar ersichtlich, dass das Instrument der KIP künftig zum verpflichtenden Standardinstrument des Bundes werden wird. Das ist abzulehnen. Wie weiter oben ausgeführt, ist ein KIP an diverse aufwändige formale und inhaltliche Kriterien des Bundes gebunden, denen sich ein einzelner Kanton nicht entziehen kann, will er nicht eine Kürzung der Gelder riskieren. Da zudem alle Kantone sowohl eigene Instrumente ihrer Arbeit haben (z.B. eigene Controllingraster oder Budgetfiles, eigene Konzepte, Strategie- und Grundlagenpapiere), ergibt sich ein weiterer Zusatzaufwand für das Duplizieren von Daten und Neubeschreibung von Massnahmen in formal anderen Instrumenten. Deshalb ist hier nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vorzugehen: Wer die Arbeit am Instrument selber bezahlt (also den Verwaltungsaufwand), bestimmt auch das Instrument. Entweder ist den Kantonen die Wahl des Instrumentes freigestellt und sie können ein Instrument wählen, das nicht nur deutlich schlanker aufgestellt ist, sondern auch zu den weiteren ähnlichen Instrumenten des Kantones vollständig kompatibel ist; in diesem Fall kommen wie bis anhin die Kantone für die Verwaltungskosten auf. Oder aber der Bund entschädigt den Aufwand, den er für die Erstellung, das Controlling und die Evaluation der KIP explizit gefordert hat. Daher teilen wir auch die Aussage im erläuternden Bericht (S. 5, Kapitel 3, Mitte) nicht, wonach die Kantone keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten haben.

Wir beantragen daher, dass die direkt im Zusammenhang mit den KIP als Instrument stehenden personellen Aufwände als beitragsberechtigte Aufwendungen taxiert werden. Dies gilt auch für den Fall, dass die KIP nicht für obligatorisch erklärt würden.

Artikel 21

Es ist sehr zu begrüßen, dass der Bund künftig die Wirksamkeit der Massnahmen systematischer prüft sowie Kennzahlen erheben wird. Uns erscheint es allerdings wichtig, auch erfolgsorientierte Kennzahlen zu erheben. Es ist beispielsweise vorgesehen, die Zahl der Personen zu erfassen, die im Förderbereich "Arbeitsmarktfähigkeit" Massnahmen besuchen. Diese Zahl sagt wenig aus. Entscheidend ist nicht, wie viele Personen Massnahmen besuchen, sondern wie erfolgreich dies geschieht. Zudem gibt es auch Personen, die ohne Massnahmen eine Arbeit finden. Ein solcher Erfolg ist statistisch aber nicht erfasst (und wird womöglich auch nicht abgegolten). Dasselbe gilt wohl auch, wenn die Person eine vom Kanton finanzierte Massnahme erfolgreich abschliesst, die jedoch ausserhalb der Förderbereiche des SEM / der KIP liegt. Ähnlich verhält es sich bei den Sprachkursen: Erhoben wird "die Zahl der Teilnehmenden in den subventionierten Sprachkursen". Eine Teilnahme an sich ist nicht relevant. Wesentlich ist hingegen, ob ein definierter Sprachnachweis erreicht wird. Zudem besuchen Personen des Asylbereichs und übrige Migranten auch Kurse, die der Markt zur Verfügung stellt, die also nicht subventioniert werden. Schliesslich könnten auch E-Learning-Angebote zum Erfolg führen, die nicht in einem klassischen Kurs-Setting stattfinden. Wenn für das SEM nur die Teilnahme an subventionierten Kursen zählt, setzt das einen Fehlanreiz und behindert

eine methodisch-didaktische Vielfalt und damit eine Ausrichtung an die Lernvoraussetzungen der Betroffenen.

Wir beantragen daher, dass die Kennzahlen des Controllings erfolgsorientiert formuliert werden.

Artikel 22

In der Vergangenheit wurden die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen. Entsprechend ist dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorzusehen. Es ist daher ein weiterer Absatz mit folgender Formulierung aufzunehmen: "Die Bedürfnisse der Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen zu berücksichtigen."

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler:

- Erziehungsdirektion
- Finanzdirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Polizei- und Militärdirektion

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:

sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Liestal, 13. März 2018

Vernehmlassung

**zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)
sowie zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und
Ausländern (VIntA)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Meinungsäusserung und teilen Folgendes mit:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir befürworten grundsätzlich die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen, mit denen die Regelungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) konkretisiert werden sollen. Namentlich eine Erleichterung der Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entspricht den Zielsetzungen von Bund und Kantonen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz. Zu begrüßen ist auch, dass vermehrt der sprachlichen Integration sowie der Eigenverantwortung Beachtung geschenkt wird. Zumal dieses Ziel auch im Interesse der Ausländer/-innen selbst liegt, weil so ihr Fortkommen und ihre Selbständigkeit verbessert wird.

Im Hinblick auf die spezifische Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt zielen die vorgeschlagenen Verordnungsregelungen in die richtige Richtung. Allerdings verursacht die Arbeitsmarktintegration in etlichen Fällen – speziell bei Personen mit geringen Deutschkenntnissen und nur wenigen oder ganz fehlenden Qualifikationen – einen beträchtlichen Aufwand oder ist sogar völlig unmöglich. Ob die zur Verfügung stehenden Regelstrukturen ausreichen (z.B. für ältere Migrantinnen und Migranten), ist aus heutiger Sicht zu hinterfragen. Zudem muss dem Umstand Beachtung geschenkt werden, dass erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrierte Migrantinnen und Migranten in Berufen mit tiefen Qualifikationsanforderungen in direkter Konkurrenz stehen zu Personen, die mit ähnlich tiefen Qualifikationen seit Langem in der Schweiz sind. Solche Stellen werden zunehmend rarer, weshalb es besonders wichtig ist, in diesem Segment Missbräuche zu vermeiden.

2. Bemerkungen zum Revisionsentwurf VZAE

Artikel 22a: Die Anforderungen an die Kompetenzen bei Betreuungs- und Lehrpersonen erscheinen überzeugend, wobei lediglich auf die konkrete Umsetzung geachtet werden sollte. Die Prüfung liegt in der Regel bei den Arbeitsmarktbehörden, wobei nicht ganz klar ist, wie sie die Vertrautheit mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem überprüfen. Es ist angezeigt, dass die Behörden – sofern die Verantwortlichkeit geteilt ist – in diesen Fragen eng zusammenarbeiten und sich ihrer jeweiligen Aufgaben bewusst sind.

Artikel 60 Absatz 2: Wir befürworten für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung auch im schriftlichen Teil die Erreichung des Niveaus A2, weil das Niveau A1 zu niederschwellig ist. Dies rechtfertigt sich insbesondere durch die differenzierte Ausnahmeregelung in Artikel 77f, die unverschuldete Lernhindernisse zu Gunsten der Gesuchsteller berücksichtigt. Leicht erhöhte Voraussetzungen für die C-Bewilligung sind auch im Hinblick auf die Statusveränderung und auf das Erfordernis des Niveaus B1 (schriftlich und mündlich) für die Einbürgerung im Kanton Basel-Landschaft schlüssiger.

Artikel 61 Absatz 2: Auch bei der Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung sprechen wir uns im schriftlichen Bereich für das Niveau A2 aus.

Artikel 62 Absatz 1^{bis}: Im Sinn der differenzierten Integrationserfordernisse je nach Status und Ausnahmeregelung erachten wir die Anforderung des Referenzniveaus B1 im mündlichen Bereich bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung für sinnvoll. Hingegen sind keine Gründe ersichtlich, weshalb im schriftlichen Bereich lediglich das Niveau A1 gefordert werden soll. Wenn schon vorzeitig eine Statusänderung herbeigeführt werden soll, ist auch ein entsprechender Effort zu erwarten. Abgesehen davon stellt das Niveau A2 keine hohe Hürde dar.

Artikel 65: Die Vereinfachung einer Arbeitsaufnahme von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen sowohl für die Betroffenen als auch für die potentiellen Arbeitgeber durch Einführung eines Meldeverfahrens begrüssen wir sehr. Ebenso halten wir es für sinnvoll, dass auf die Betroffenen keine Gebühren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mehr zukommen. Dass die Migrationsämter jedoch weiterhin zur Berechnung der Globalpauschale die – vollständigen – Daten im ZEMIS erfassen müssen, und dies erst noch, ohne entsprechende Gebühren verlangen zu können, ist hingegen unter dem Aspekt der stetig ansteigenden Arbeitslast bei gleichbleibenden personellen Ressourcen nicht angebracht.

In **Artikel 65 Absatz 2** sollte die Auflistung der notwendigen Meldedaten mit einer Rubrik "Art des Berufs" und dem dazugehörigen Ausbildungsgrad "gelernt" bzw. "angelernt" ergänzt werden. Für die Kontrollorgane ist diese Information für die Prüfung der Einhaltung der massgebenden Lohnbedingungen wichtig. **Buchstabe b:** Wir würden es sehr begrüssen, dass die Arbeitgeber bei der Branchenbezeichnung sich nach der in der Schweiz allgemein verwendeten Branchenklassifikation NOGA 2008¹ richten. Jedem Schweizer Betrieb ist ein NOGA-Code im Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) zugewiesen. Der im BUR eingetragene NOGA-Code wird dem Unternehmen auf Anfrage mitgeteilt.

¹ NOGA Nomenclature Générale des Activités économiques = Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige
<<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/nomenklaturen/noga.html>>

Nach **Artikel 65 Absatz 5** soll die Meldung der Stellenantritte von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen künftig elektronisch erfolgen. Zu bedenken ist, dass die Erfassung/Verwaltung/Nachbearbeitung der einzelnen elektronischen Meldungen einen nicht zu unterschätzenden Vollzugsaufwand verursacht. Deshalb würden wir eine ressourcenfreundlichere, einfachere und zeitgerechte Alternative bevorzugen, sprich die Meldung via eine IT-Bundesapplikation (Online-Tool) analog zur praxisbewährten Bundesapplikation für das Meldeverfahren für EU-/EFTA-Staatsangehörige für Arbeitsverhältnisse bis 90 Tage mit Anstellung bei einem Schweizer Arbeitgeber². Im Bereich "Meldeverfahren für kurzfristige Einsätze bis 90 Tage bei einer Anstellung in der Schweiz" werden nahezu die gleichen Daten gefragt wie auf dem neuen Meldeformular. Ein solches System wäre absolut praxistauglich. Der Bund müsste für die neuen Meldungen nach Artikel 65 VZAE lediglich einen neuen Zulassungscode für diesen Bereich (Meldung Stellenantritt von vorläufig aufgenommene Personen / Flüchtlingen) kreieren.

Meldungsadressat: Gemäss Revisionsvorschlag soll die Meldung (in elektronischer Form) an "die am Arbeitsort zuständige kantonale Behörde (Art. 88 Abs. 1 VZAE)" übermittelt werden. Dafür kommen die für das Bewilligungsverfahren zuständige Ausländerbehörde (im Kanton BL das Amt für Migration) oder die für die arbeitsmarktliche Prüfung zuständige Arbeitsmarktbehörde (im Kanton BL das KIGA) in Frage. Allerdings lässt Artikel 65 Absatz 7, wonach nach Erhalt des Meldeformulars stets eine Kopie der kantonalen Arbeitsmarktbehörde übermittelt werden solle, vermuten, dass in Absatz 5 wohl die Ausländerbehörde (sprich das kantonale Migrationsamt als Ausländerbehörde) gemeint ist. Zur Vermeidung von Missverständnissen bitten wir Sie, den Wortlaut von Absatz 5 zu präzisieren.

Artikel 73b: Auch für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Ehegatten von Schweizer/-innen und von Niedergelassenen sprechen wir uns im schriftlichen Bereich für das Niveau A2 aus.

Artikel 77 Absatz 4: Für ein unabhängiges Aufenthaltsrecht nach Artikel 50 AIG, das an eine gute/erfolgreiche Integration gekoppelt ist, erachten wir die geforderte mündliche Sprachkompetenz A1 als viel zu gering. Aus unserer Sicht sollte mindestens A2 im mündlichen und A1 im schriftlichen Bereich verlangt werden, um dem Stufenmodell gerecht zu werden.

Artikel 82 Absatz 2^{bis}: Die Auflistung der von den KESB zu meldenden Umstände ist zu begrüssen. In der Vergangenheit klappte der Meldefluss nicht wie gesetzlich vorgesehen. Mit der neuen Regelung sollten die letzten Unsicherheiten seitens der KESB ausgeräumt sein.

Artikel 82c "Meldung von Disziplarmassnahmen der Schulbehörden", schlägt in **Absatz 1** vor, dass die Schulbehörden der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert Entscheide zu definitiven sowie vorübergehenden Schulausschlüssen von ausländischen Schülerinnen oder Schülern melden. Gemäss Absatz 2 ist Absatz 1 nicht anwendbar, wenn die betroffene Schülerin oder Schüler über keinen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz verfügt.

Zur Zeit berät das Kantonsparlament Basel-Landschaft (Landrat) die [Vorlage 2017-251](#) über die Änderung der Kantonsverfassung Basel-Landschaft betreffend Vorbehalt der bürgerlichen Pflich-

² www.entsendung.admin.ch; Artikel 9^{bis} VEP; SR 142.203

ten sowie die Änderung des Bildungsgesetzes betreffend Aufnahme einer Meldepflicht bei Integrationsproblemen. Mit § 5a Absatz 1^{bis} des basellandschaftlichen Bildungsgesetzes soll neu eine Meldepflicht an die kantonale Ausländerbehörde bei wesentlichen Problemen im Zusammenhang mit der Integration ausländischer Schüler/-innen eingeführt werden. Schulen sollen bei ihrer Integrationsarbeit unterstützt werden, indem sie dem kantonalen Migrationsamt Personen melden, die wegen auffälligem und integrationshemmendem Verhalten ein Problem für die Schule respektive den Schulbetrieb darstellen.

Die Anknüpfung der Meldepflicht an Schulausschlüsse – wie dies der bundesrätliche VZAE-Revisionsentwurf vorsieht – ist aus folgenden Gründen nicht zielführend: Ziel einer Meldepflicht muss sein, die Integration zu unterstützen. Kinder und Jugendliche sollen nicht bereits aus der Schule ausgeschlossen sein, bis ausländerrechtliche Massnahmen – wie beispielsweise eine Integrationsvereinbarung – geprüft werden können. Dies würde dem Integrationsauftrag widersprechen und käme vor allem zu spät. Die Schule hat neben dem Bildungsauftrag im engeren Sinn auch einen Integrations-, Enkulturations- und Sozialisationsauftrag. Dieser kann nur zweckdienlich wahrgenommen werden, wenn bei wesentlichen Integrationsproblemen bzw. Radikalisierungstendenzen rechtzeitig gehandelt werden kann.

Schulausschlüsse, erst recht vorübergehende, sind nicht zwingend auf Integrationsprobleme zurückzuführen. Sie stellen – zumindest der definitive Schulausschluss – grundsätzlich eine ultima ratio in der Disziplinarkaskade der Schulen dar und heben im Rahmen der Volksschule die Schulpflicht auch nicht auf. Integrationsprobleme müssen in keiner Weise zu einem Schulausschluss führen. Sie sollten es gerade nicht, da sonst der Integrationsauftrag der Schule vereitelt würde. Aus den erwähnten Gründen³ stellen wir den **Antrag**, Artikel 82c Absatz 1 wie folgt zu formulieren:

"Die Schulbehörden melden der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert Entscheide zu schwerwiegenden Disziplinar massnahmen im Zusammenhang mit wesentlichen Integrationsproblemen von ausländischen Schülerinnen und Schülern, wenn massgebliche pädagogische Bemühungen erfolglos geblieben sind."

Artikel 83 Absatz 5: Es ist zu bezweifeln, ob das System eines Dualismus der Zuständigkeiten bei der Prüfung der Einhaltung der massgebenden Lohn- und Arbeitsbedingungen (Kanton & tripartite Kommissionen [TPK] respektive Kanton & paritätische Kommissionen [PK]) zu einem effizienten Vollzug führt. Unterschiedliche Erhebungspraxen und Berechnungsmethoden können zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Feststellung des massgebenden Lohns führen.

Wir sind der Ansicht, die Kontrollhoheit muss bei der zuständigen Arbeitsmarktbehörde bleiben. Sie allein soll entscheiden, ob sie eine Kontrolle durch ein anderes Organ (TPK; PK) wünscht respektive die Meldungen an die TPK bzw. an eine PK weiterleitet oder nicht. Daher stellen wir folgenden **Antrag**:

Ersatzloser Verzicht auf den letzten Satz von Artikel 83 Absatz 5, wonach die TPK oder eine PK, unbesehen der kantonalen Kontrollstrategie, die Übermittlung der Meldeformulare verlangen dürfen, um so selbst Lohnbuchkontrollen durchführen zu können.

³ Siehe ergänzend insbesondere auch Ziffer 2.3.2, Seiten 5 ff. der basellandschaftlichen [Vorlage 2017-251](#).

Sollte der Kanton eine TPK oder eine PK mit den Meldungen bedienen wollen (zwecks Vornahme von Kontrollen durch diese Organe), so wären die Schnittstellen zu klären und nötigenfalls Datenschutzvereinbarungen abzuschliessen.

Generell ist der Wortlaut von Absatz 5 zu wenig präzise. Nach dessen offener Formulierung dürfte der Kanton auch paritätischen Kommissionen von nicht allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen eine Kopie eines Meldeformulars übermitteln. Entspricht dies tatsächlich der ratio legis oder will der Bundesrat nicht eher die Möglichkeit, ein Meldeformular zu übermitteln, auf die PK von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen beschränken, letzteres in Analogie zum Vollzugsdualismus TPK/PK im Bereich der Flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA). Jedenfalls befürworten wir auch hier eine sprachliche Präzisierung im vorgenannten Sinn.

3. *Bemerkungen zum Revisionsentwurf VIntA*

Artikel 6 ermöglicht dem SEM, über die VIntA sehr viel Einfluss auf die gesamte Regelstruktur der Kantone zu nehmen, ohne dass ersichtlich wird, ob und wie das SEM mit anderen Departementen in dieser Sache zusammenarbeitet. Wir stellen folgenden **Antrag**:

Verzicht auf die Bestimmung in dieser absoluten Formulierung.

Artikel 8 Absatz 1 legt fest, welche Inhalte im Rahmen einer Erstinformation an die zugezogenen Ausländer/-innen erfolgen muss. Es wäre zu prüfen, diese Inhalte als Mindeststandards zu formulieren, in der Verordnung aber den Weg für zusätzliche Informationen zu ebnen, z.B. durch die Ergänzung „Die Kantone informieren ... mindestens über: ...“.

Die Marginalie dieser Verordnungsbestimmung sowie der erläuternde Bericht legen zudem nahe, dass im Rahmen der Erstinformation nicht nur Informationen an die Migrantinnen und Migranten weitergegeben werden, sondern bereits damit begonnen wird, eine Einschätzung des Integrationsbedarfs vorzunehmen, damit zu einem frühen Zeitpunkt geeignete Integrationsmassnahmen in die Wege geleitet werden können. Dieser Aspekt der Erstinformation sollte aus Transparenzgründen im Verordnungstext seinen Niederschlag finden.

Artikel 9: Das KIGA Basel-Landschaft ist der Ansicht, im konkreten Einzelfall müsse der Entscheid über die Arbeitsmarktfähigkeit abschliessend bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung liegen. Eine entsprechende Normierung im Verordnungstext erachten wir als angezeigt.

Abgesehen davon verursacht die Meldepflicht dem Kanton einen erheblichen Zusatzaufwand, der vom SEM entsprechend zu vergüten ist.

Artikel 12 Absatz 1: Die Kantone fordern seit Jahren zusätzliche finanzielle Mittel für die immer umfangreicher werdenden Aufgaben im Bereich der Integration. Mit nur 6'000 Franken pro Kopf und Entscheid sind die Ziele der Integration nicht erreichbar. Indirekt bejaht das SEM schon heute die Forderung der Kantone, indem es die Entschädigung für Integration bei Resettlement-Programmen mit zusätzlichen 11'000 Franken pro Person vergütet.

Antrag: *Der Beitrag des SEM ist auf 12'000 Franken pro Person zu erhöhen.*

Artikel 12 Absatz 1: Der erläuternde Bericht legt nahe, dass es sich bei der von Absatz 1 abweichenden Festlegung der Integrationspauschale jeweils um eine Erhöhung des Betrags gemäss Absatz 1 handelt. Allerdings lässt die Formulierung in der entworfenen Verordnungsbestimmung auch die gegenteilige Interpretation zu, nämlich eine Senkung der Integrationspauschale für Flüchtlingsgruppen. Sollte jedoch nur eine Erhöhung in Frage kommen, müsste dies zweifelsfrei aus dem Verordnungstext hervorgehen.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll



Dr. Sabine Pegoraro
Regierungspräsidentin



Nic Kaufmann
2. Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

Per E-Mail
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
und
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Basel, 7. März 2018

Regierungsratsbeschluss vom 6. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Stellungnahme Kanton Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für Ihre Einladung vom 1. Dezember 2017, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern Stellung nehmen zu können. Gerne lassen wir Ihnen nachstehend unsere Bemerkungen und Anträge zukommen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat Basel-Stadt befürwortet im Allgemeinen die vorgesehenen Verordnungsanpassungen. Positiv ist vor allem der Abbau von weiteren administrativen Hürden bei der Erwerbsaufnahme von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Dies entspricht auch den von Bund und Kantonen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz verfolgten Zielsetzungen.

Kritisch beurteilen wir hingegen die Bestimmungen zur Meldung einer Erwerbstätigkeit von VA/FL (Art. 65 VZAE). Arbeitgeber werden damit zwar entlastet, die Prozesse für die Vollzugsbehörden hingegen gestalten sich komplizierter und aufwändiger. Eine finanzielle Lastenverschiebung auf die Kantone ist unbedingt zu vermeiden.

Wir möchten an dieser Stelle daran erinnern, dass Integration als gesamtgesellschaftlicher, dynamischer und gegenseitiger Prozess zwischen Einheimischen und Zugewanderten verstanden werden muss. Für eine erfolgreiche Integration sind nicht nur die Integrationsmassnahmen auf Seiten der Migranten und Migrantinnen ausschlaggebend, sondern auch die Akzeptanz und der Beitrag der Aufnahmegesellschaft. Die besten Integrationsmodelle laufen ins Leere, wenn Arbeitgeber nicht die Möglichkeit haben oder nicht bereit sind, Praktikums- und Arbeitsstellen mit hier lebenden Migranten und Migrantinnen zu besetzen. Das Gleiche gilt für das soziale Umfeld, das den Ausländerinnen und Ausländern eine gewisse Offenheit entgegenbringen muss, damit Integration gelingen kann.

In diesem Sinn können individuelle Integrationsprozesse denn auch nicht auf die Sprachkenntnisse der Zugewanderten reduziert werden. Der Integrationsgrad im Einzelfall ist denn auch nicht abschliessend quantifizierbar, da bei seiner Beurteilung verschiedene Faktoren berücksichtigt werden müssen. Nebst der Bestimmung erworbener Sprachkenntnisse sind auch qualitative Aspekte wie soziale Vernetzung, erlebte Zugehörigkeit oder die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich Partizipation massgeblich. Den genannten Zusammenhängen muss im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts auf allen Ebenen verstärkt Rechnung getragen werden.

2. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

Für die Anerkennung von ausländischen Lehrdiplomen, die zum Unterrichten an öffentlichen Schulen berechtigen, sind bereits heute im kantonalen Lehrplan höhere Anforderungen definiert als in diesem Artikel vorgesehen (insb. stufengerechte pädagogische Grundausbildung, mündliche und schriftliche Kenntnisse der lokalen Unterrichtssprache auf Niveau C2 GER). Dasselbe gilt für Lehrpersonen, die mit einem ausländischen Diplom an Privatschulen unterrichten wollen, sofern die Privatschule nach kantonalem Lehrplan unterrichtet.

Das Bestreben, der besonderen Situation von Betreuungs- und Lehrpersonen aus Regionen mit einem anderen Alphabet Rechnung zu tragen, ist nachvollziehbar. Allerdings sind wir der Auffassung, dass an Personen, welche die hohen Anforderungen von Art. 23 nAIG zu erfüllen vermögen, auch in sprachlicher Hinsicht gewisse Anforderungen gestellt werden dürfen, handelt es sich doch um studierte Fachkräfte.

Antrag

Im Titel und in Abs. 1 ist deshalb zu präzisieren, dass die in dieser Bestimmung genannten Anforderungen sich nicht auf Lehrpersonen an öffentlichen Schulen bzw. auf Lehrpersonen an Privatschulen beziehen, die nach kantonalem Lehrplan unterrichten.

Antrag

In Abs. 1 soll bei den schriftlichen Kenntnissen A2 verlangt werden können. Auf diese Weise würde eher sichergestellt, dass die betroffenen Personen ihrer bedeutenden Rolle bei der Unterstützung der Integration ihrer Landsleute gerecht werden können.

Art. 30a Berufliche Grundbildung

Die Neuerungen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung, gehen jedoch zu wenig weit. Ziel dieses Artikels ist es, jugendlichen Sans-Papiers vermehrt eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen. Bisher wurde jedoch nur sehr wenig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein Haupthindernis dafür ist gemäss Fachpersonen die Bestimmung, wonach jugendlichen Sans-Papiers, die die Kriterien für eine (berufliche) Grundbildung erfüllen, keine Aufenthaltsbewilligung garantiert wird. Gleichzeitig wird von ihnen aber die Offenlegung der Identität verlangt. Diese Offenlegung birgt nicht nur die Gefahr der Ausweisung des Jugendlichen, sondern allenfalls auch von Familienangehörigen.

Antrag

Die Kann-Formulierung in Abs. 1 ist durch eine sicherstellende Formulierung zu ersetzen. Neben dem Zugang zur Grundbildung ist auch der Zugang zu entsprechenden Vorbereitungsangeboten zu gewährleisten.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung oder einer Teilnahme an einem Angebot zur Vorbereitung auf die Berufliche Grundbildung wird Personen (...)“

Art. 31 Schwerwiegender persönlicher Härtefall [neu]

Wir sind der Auffassung, dass auch die Härtefallregelung an das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz (nAIG) angepasst werden muss. In der Praxis zeigt sich, dass insbesondere vorläufig aufgenommene Personen auf berufliche Aus- und Weiterbildungsmassnahmen verzichten und stattdessen auf eine rasche, unqualifizierte Erwerbstätigkeit setzen, weil sie befürchten, die Voraussetzungen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung nicht zu erfüllen. Dies hat negative Folgen für eine nachhaltige Integration. Wenn ein erfolgreicher Abschluss einer beruflichen Bildung realistisch und absehbar ist, sollten die Behörden deshalb die Möglichkeit haben, von dem Kriterium "Ablösung von der Sozialhilfe" absehen zu können.

Antrag

Art. 31 Abs. 5 VZAE soll wie folgt ergänzt werden: "War auf Grund des Alters, des Gesundheitszustandes oder des asylrechtlichen Arbeitsverbotes nach Artikel 43 AsylG oder des Erwerbs von Bildung (Art. 58a nAIG) die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bisher nicht möglich, ist dies bei der Prüfung der finanziellen Verhältnisse und des Willens zur Teilhabe am Wirtschaftsleben zu berücksichtigen (Abs. 1 Bst. d)."

Art. 58 Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung

Die erstmalige Aufenthaltsbewilligung soll neu für zwei Jahre erteilt werden können, wenn absehbar ist, dass die Integration günstig verläuft. Wir geben hier zu bedenken, dass eine Integrationsprognose im Einzelfall schwerlich möglich und eine absehbar günstige Integration nicht abschliessend messbar ist. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Erteilung und jährliche Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an einen Aufenthaltswitz gebunden ist. Dieser Zweck kann abrupt wegfallen. Bei einer jährlichen Verlängerung können die Migrationsbehörden den weiteren Aufenthalt der betroffenen Personen in diesem Fall zeitnah prüfen, was bei zweijährigen Bewilligungen nicht möglich wäre. Aus den genannten Gründen ziehen wir es vor, wenn an der geltenden Regelung festgehalten wird.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen um zwei Jahre verlängert werden.“

Sollte jedoch Art. 58 Abs. 1 VZAE wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen in Kraft treten, wäre es hilfreich, wenn der Begriff der absehbar günstigen Integration in den SEM-Weisungen präzisiert würde.

Art. 60: Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Abs. 1

Art. 60 Abs. 1 VZAE verweist neu auf die Integrationskriterien, die für das gesamte nAIG künftig in Art. 58a Abs. 1 geregelt sind. Für die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 2 AIG) bedeutet dies keine inhaltliche Änderung, da hier schon heute das bisherige Verhalten und der Grad der Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers geprüft werden müssen.

Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Ehegatten (Art. 42 Abs. 3 sowie Art. 43 Abs. 2 [geltend] bzw. 5 [künftig] AIG) ist die Prüfung der Integration aber neu. Sie soll vermeiden, dass Ausländerinnen und Ausländer mit einem ungünstigen Integrationsverlauf lediglich gestützt auf die Ehe einen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung erhalten. Wir befürworten diese Änderung, zeigt die Praxis doch deutlich, dass selbst bei Ehegattinnen und -gatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern eine erfolgreiche Integration nicht in jedem Fall sichergestellt ist. Die Einforderung von Integrationsbemühungen der ausländischen Ehegatten und die damit verstärkte Einbindung in die Verantwortung der jeweiligen Schweizer Ehegatten erachten wir als sinnvoll.

Abs. 2

Neu wird für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung verlangt, dass die Sprachkenntnisse das Niveau A2 (mündlich) bzw. A1 (schriftlich) erreichen, was wir als sinnvoll erachten. Die Sprachkompetenzen sollten hingegen nicht «in einer Landessprache», sondern in der am Wohnort gesprochenen Landessprache vorausgesetzt werden.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Die Ausländerin oder der Ausländer muss in der am Wohnort gesprochenen Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 (...) nachweisen.“

Art. 62a Rückstufung

Wir erachten es als wichtig, dass es sich in diesem Artikel um eine Kann-Bestimmung handelt und die notwendigen Ermessensspielräume für die Kantone gewahrt bleiben.

Je nach Fallkonstellation kann eine Wegweisung trotz erfolgter Rückstufung und nicht erfüllter Bedingungen unverhältnismässig sein, was aber nicht immer schon zum Zeitpunkt, in dem die Rückstufungsverfügung erlassen wird, absehbar sein wird.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 lit. d: „die möglichen Folgen für den Aufenthalt in der Schweiz (...)

Art. 65 Meldung einer Erwerbstätigkeit

Die Meldung der Erwerbstätigkeit wird grundsätzlich unterstützt. Sie erleichtert die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wesentlich. Es ist jedoch wichtig, dass kein unnötiger Zusatzaufwand generiert wird. Die in lit.d vorgesehene Erklärung der Arbeitgeber zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann bereits anhand der durch lit.c gemeldeten Informationen überprüft werden.

Antrag

Abs. 2 lit. d ist ersatzlos zu streichen.

Wir begrüssen die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit, die in Abs. 2 aufgelisteten Daten auch durch dritte Anbieter melden zu können. Die Datenübertragung durch dritte Anbieter wird jedoch nur Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörde arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch in diesem Fall sollte es erlaubt sein, dass der Anbieter die Daten anstelle des Arbeitgebers übermittelt.

Antrag

Die Übermittlung der in Abs. 2 aufgelisteten Daten ist auch für Dritte vorzusehen, die vom Kanton genehmigte Integrationsmassnahmen ausserhalb der Kantonalen Integrationsprogrammen anbieten.

Formulierungsvorschlag für Abs. 4: „Bei vom Kanton beauftragten Integrationsmassnahmen können statt des Arbeitgebers die beauftragten Dritten die Daten nach Absatz 2 (...)“

Weiter ist die Meldung anhand eines PDF-Formulars vorgesehen. Dieses muss manuell von der zuständigen Stelle ausgefüllt und weitergeleitet werden. Zusätzlich muss eine ebenfalls manuelle Übertragung der Daten ins ZEMIS stattfinden. Dieser Prozess ist nicht zeitgemäss und führt bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen - und unnötigem - Mehraufwand. Für das Meldeverfahren im Rahmen des FZA existiert ein modernes Online-Tool, das für die Meldung der Erwerbstätigkeit von VA/FL ebenfalls verwendet werden könnte.

Antrag

Die Absätze 5 bis 7 sind zu streichen und auf das vorgeschlagene Online-Meldeverfahren anzupassen.

Art. 73a Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung

Die Verknüpfung von Anforderungen für die Aufenthaltsbewilligung des Familiennachzugs wird grundsätzlich begrüsst, da damit die Integrationsbemühungen von nicht arbeitstätigen Familienangehörigen stärker eingefordert werden kann. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Vollzug dieses Artikels, insbesondere bei einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, mit Blick auf das übergeordnete Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV) nur eingeschränkt möglich sein wird.

Art. 77c Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Antrag

In lit. c muss der Wortlaut geändert werden. Denn die Schulpflicht gibt es nur für obligatorische Schule.

Formulierungsvorschlag für Bst. c: „die Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule.“

Art. 77d Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

Allgemein zu Art. 77d

Beim Nachweis des Spracherwerbs ist eine Formulierung zu wählen, die es den Hochschulen überlässt, je nach Fachbereich die angemessenen Nachweise für den Spracherwerb festzulegen (Zulassungsbestimmungen). Es soll den Hochschulen auch frei sein festzulegen, welche Sprache zu beherrschen ist (spezielle Sprachfächer, bzw. internationale auf Englisch geführte Angebote).

Antrag

Von der Pflicht zum Sprachnachweis ist für Personen, welche sich in der Schule, einer Ausbildung oder im Studium befinden, abzusehen. Denn die Bildungsinstitute prüfen selbstredend den Sprachstand ihrer Lernenden. Es braucht also keine Doppelung.

Abs. 2 lit.b

Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache [Français langue seconde bzw. Italiano lingua seconda] während eines Jahres und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die Einschätzung des Sprachstands von Schülerinnen und Schülern ist Aufgabe der Schule.

Antrag

In Abs. 2 lit. b sind für den Sprachnachweis drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Landessprache ausreichend.

Abs. 2 lit. c

Für eine berufliche Grundbildung wird ein Sprachniveau von B2 GER (mündlich und schriftlich) vorausgesetzt. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher.

Antrag

In Abs. 2 lit. c sind für den Sprachnachweis der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Immatrikulation in ein Studium auf Tertiärstufe ausreichend.

Art. 77f Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Gemäss dieser Bestimmung kann Sozialhilfeabhängigkeit als erschwerte Bedingung bei der Erfüllung der Integrationskriterien gelten. Grundsätzlich begrüssen wir diese Ausnahmemöglichkeit. Jedoch wird in der vorgeschlagenen Fassung diese Ausnahme der Sozialhilfeabhängigkeit dahingehend konkretisiert, dass sie nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt werden darf.

Wir lehnen es ab, den Sozialhilfebezug mit der Schulfrage zu verbinden. Ein Anspruch auf Sozialhilfe orientiert sich am Bedarfsdeckungsprinzip, also am Nachweis von Bedürftigkeit, und besteht somit unabhängig von den Ursachen einer Notlage – dies grundsätzlich unter Wahrung von

Subsidiarität und Rechtsmissbrauchsverbots. Die Sozialhilfe unterscheidet demnach nicht nach Gründen des Sozialhilfebezuges. Persönliche Verhaltensweisen, die zu Sozialhilfeunterstützung führen können, sind nicht definiert. Eine solche Definition bzw. Abgrenzung ist im Einzelfall anspruchsvoll, komplex und ohne vorgegebene Richtwerte willkürlich. Kantone bzw. Gemeinden würden damit vor grosse praktische Herausforderungen gestellt und eine weitreichende administrative Mehrbelastung wäre unvermeidbar.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass der Bund mit dieser Bestimmung in den Kompetenzbereich der Kantone eingreift: Eine bundesrechtliche Regelung, welche die Verschuldensfrage in der Sozialhilfe regelt, wäre ein schwerwiegender Eingriff in die geltende Kompetenzverteilung, welche sich nicht durch einen überwiegend ausländerrechtlichen Zweck rechtfertigen lässt.

Antrag

Der Zusatz des persönlichen Verhaltens ist ersatzlos zu streichen.

Weiter wird angeregt, im Verordnungstext die aktuelle WHO-Terminologie zu verwenden (Behinderung = Beeinträchtigung sowie geistige Behinderung bzw. Beeinträchtigung = Kognitive Beeinträchtigung).

Formulierungsvorschlag für Bst. a: „einer körperlichen, kognitiven oder psychischen Beeinträchtigung;

Formulierungsvorschlag für Bst. c. Ziff. 1: „Einer Beeinträchtigung bei der Ausübung von bildungsrelevanten Aktivitäten (Lesen, Schreiben und Lernen im Allgemeinen)“

Art. 77g Integrationsvereinbarungen und –empfehlungen

Aus Kantonsoptik besonders wichtig ist, dass keine Verpflichtung für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung besteht. Der Begriff "besonderer Integrationsbedarf" wird deshalb begrüsst, weil er den Kantonen den notwendigen Ermessensspielraum überlässt, wann eine Integrationsvereinbarung angezeigt ist und wann nicht.

Art. 77h Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und -massnahmen abliefern müssen. Das vorgesehene Monitoring würde bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen, ohne dass gleichzeitig ein wesentlicher Nutzen erkennbar ist.

Antrag

Der Artikel ist ersatzlos zu streichen.

Art. 82 Meldepflichten in zivil- und strafrechtlichen Fällen

Der zivilrechtliche Kindes- und Erwachsenenschutz befasst sich mit Ausländerinnen und Ausländern, die aufgrund ihrer persönlichen Situation auf Unterstützung und allenfalls Schutzmassnahmen angewiesen sind. Es ergeben sich aus dieser staatlichen Tätigkeit der KESB Schnittstellen

zu den Migrationsbehörden in Bezug auf Integration und Regelung des Aufenthaltes der betroffenen Personen. Was die Verordnungsänderungen betrifft, sind der Kindes- und Erwachsenenschutz bzw. die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden nur in Bezug auf die Meldepflichten in Art. 82 VZAE direkt betroffen.

Der Regierungsrat teilt die Meinung, dass die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden des Bundes und der Kantone sowie den Organen des Kindes- und Erwachsenenschutzes (konkret: KESB, Beiständinnen und Beistände) notwendig und zweckdienlich sind, um das Ziel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern gemäss den vorgesehenen Bestimmungen im nAIG und der VZAE zu erreichen. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit können zudem Verhältnisse, die auf einen ungünstigen Integrationsprozess hindeuten, allenfalls früher erfasst und mit geeigneten Massnahmen, sei es seitens der Migrations-, Sozialhilfe- oder Integrationsbehörden oder der KESB, aufgefangen werden.

Im Weiteren sieht die angepasste Verordnung ein Abweichen von den Integrationskriterien vor, wenn Ausländerinnen oder Ausländer aufgrund von körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen oder Beeinträchtigungen Schwierigkeiten haben, diese Kriterien vollumfänglich zu erfüllen. Hierzu können die Organe des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Einzelfall wichtige Informationen und Hinweise liefern. Dieser Informationsaustausch ist aber bereits heute gestützt auf die Amtshilfeverpflichtung gemäss Art. 97 Abs. 2 AUG sowie gestützt auf die Art. 413 Abs. 2 ZGB bzw. Art. 451 Abs. 1 ZGB möglich und wird im Einzelfall auch praktiziert.

Abs. 2

Der Regierungsrat lehnt eine generelle Meldepflicht für Erwachsenenschutzmassnahmen ab. Ziel der Meldepflicht ist gemäss erläuterndem Bericht, dass die Migrationsbehörden gegebenenfalls eingreifen können, wenn das Verhalten der Ausländerin oder des Ausländers auf einen ungünstigen Integrationsverlauf schliessen lässt. Erwachsenenschutzmassnahmen werden seit 1. Januar 2013 massgeschneidert angeordnet und dienen dem Wohl und Schutz der hilfsbedürftigen Person. Die reine Information über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Erwachsenenschutzmassnahme lässt somit keine Rückschlüsse auf den Integrationsverlauf zu. Eine generelle Meldepflicht stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person dar, die im Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Schweigepflicht in Art. 451 sowie 413 ZGB geschützt wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit, im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Interessen die Amtshilfe zu gewähren und die für die Beurteilung der konkreten Integrationssituation notwendigen Informationen auszutauschen. Den Migrationsbehörden steht es im Einzelfall offen, bei Zweifel an der erfolgreichen Integration die zuständige KESB anzufragen. So kann der mit einer generellen Meldepflicht verbundene administrative Aufwand (es müssten auch die Aufhebungen resp. Anpassungen von Massnahmen mitgeteilt werden) vermieden werden. Allenfalls könnte eine generelle Meldepflicht auf das Bestehen einer umfassenden Beistandschaft (Art. 398 ZGB) beschränkt werden, da bei dieser Massnahme die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person von Gesetzes wegen entzogen ist und sie zwingend im ausländerrechtlichen Verfahren vom Beistand vertreten werden muss.

Abs. 2^{bis}

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB erachten wir als sinnvoll. Ergänzt werden müsste jedoch noch Art. 312 ZGB. Diese Meldepflicht dient der Koordination von Entscheidungen, bei welchen Kinder betroffen sind und die Rechte der Inhaber der elterlichen Sorge beschränkt sind. Eine generelle Meldepflicht für Beistandschaften nach Art. 308 ZGB ist jedoch abzulehnen. Wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen wird diese Beistand-

schaft massgeschneidert bezogen auf den Einzelfall verfügt und beinhaltet in der Regel keine Einschränkung der elterlichen Sorge. Und vor allem: Das Bestehen einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB lässt keine Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten der Eltern zu. Auch hier muss im Einzelfall, trotz Bestehen einer Meldepflicht, individuell nachgefragt werden, falls entsprechende Anzeichen vorliegen oder Zweifel bestehen.

Anträge

Eine generelle Meldepflicht für Erwachsenenschutzmassnahmen ist abzulehnen.

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB ist sinnvoll.

Um eine Vermischung mit strafrechtlichen Fällen und anderen zivilrechtlichen Fallkonstellationen zu vermeiden, soll für den Datenaustausch in Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes ein separater Artikel (Art. 82d VZAE) analog Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen oder Schulbehörden formuliert werden.

Inhaltsvorschlag nArt. 82d VZAE:

- *Meldepflicht der KESB von Kindesschutzmassnahmen nach Art. 310, 311, 312 und 327a ZGB und von Erwachsenenschutzmassnahmen nach Art. 398 ZGB;*
- *Melderecht für weitere Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen, die auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten;*
- *bei Massnahmen, die von den Migrationsbehörden in Bezug auf Kinder verfügt werden, ist zwingend das Kindeswohl abzuklären und angemessen zu berücksichtigen.*

Art. 82b Meldung des Bezugs von Ergänzungsleistungen zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug

Die Praxis zeigt, dass von einer stattlichen Anzahl Fälle ausländischer Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen ausgegangen werden muss, deren Daten den Migrationsbehörden systematisch gemeldet werden müssten. Um einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand zu verhindern, schlagen wir vor, dass ein Datentransfer auf Nachfrage installiert werden soll.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug können die Migrationsbehörden bei den für die Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden die erforderlichen Daten im Einzelfall erfragen.“

Art. 82c Meldung von Disziplarmassnahmen der Schulbehörden

Der Regierungsrat schliesst sich in diesem Punkt der Haltung der Konferenz der Kantonsregierungen KdK an, welche darauf verweist, dass Art. 97 Abs. 3 lit. d quater nAIG, der für diesen Artikel als Grundlage dient, erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung ins Gesetz aufgenommen wurde und sich die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung dazu nicht äussern konnten.

Die Verknüpfung von schulischen Disziplarmassnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden beurteilen wir kritisch. Der Zweck von schulischen Disziplarmassnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der

Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule. Die für Disziplinar massnahmen zwingend erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen sind entsprechend auf diesen Zweck fokussiert. Die Rechtmässigkeit der „Übersteuerung“ dieses Zwecks via AIG wird deshalb bezweifelt. Ausserdem könnten mit dieser Meldepflicht auch negative und mit Sicherheit nicht beabsichtigte Effekte provoziert werden: So wäre es möglich, dass Schulbehörden auf einen aus disziplinarischer Sicht sinnvollen Schulausschluss einer ausländischen Schülerin oder eines ausländischen Schülers verzichten, weil sie die Konsequenzen für sie oder ihn und für seine Familie als zu weitreichend beurteilt werden.

Antrag

Art. 97 Abs. 3 lit. d quater AIG ist nicht in der VZAE umzusetzen und Art. 82c ersatzlos zu streichen.

Sollte von der Streichung abgesehen werden, so ist die Meldepflicht auf definitive Schulausschlüsse als schwerste aller Disziplinar massnahmen (ultima ratio) zu beschränken. Vorübergehende Schulausschlüsse sind oftmals auch kurze Time-outs im Sinn von relativ niederschweligen pädagogisch-erzieherischen Massnahmen. Solche sollten keinesfalls an eine zwingende ausländerrechtliche Meldepflicht gekoppelt werden. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass aus der Meldung eines definitiven Schulausschlusses nicht automatisch auf einen ungünstigen Integrationsverlauf geschlossen werden kann. Ob dies der Fall ist, muss in jedem Einzelfall überprüft werden.

3. Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Art. 2 Grundsätze der Integrationsförderung

Abs. 1

In der vorliegenden Formulierung kommt der Regelstrukturansatz nicht deutlich genug zum Ausdruck. Dies könnte innerhalb der kantonalen Strukturen zu Abgrenzungsproblemen zwischen der spezifischen Integration und den Regelstrukturen führen. Für Verwirrung sorgt insbesondere, dass im zweiten Satz von Abs. 1 nur die Regelstrukturen des Bundes und nicht die Regelstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden angesprochen werden.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um und setzen dafür das ordentliche Budget ein.“

Abs. 2

Die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung können einen Zugang zu Regelstrukturen nicht in jedem Fall gewähren.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung werden nur im Sinn einer ergänzenden Unterstützung angeboten, insoweit dass durch sie der Zugang zu den Regelstrukturen begünstigt wird.“

Art. 4 Integrationsförderung durch die Kantone

Wir regen an, in Abs. 2 folgende Textergänzung aufzunehmen:

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Die für die Integration zuständigen Stellen im Kanton arbeiten (...) mit den zuständigen Behörden der Kantone und Gemeinden folgender Bereiche eng zusammen:“

Die Terminologie in Abs. 2 lit b, c und d ist gemäss den im Bereich Bildung üblichen Begriffen anzupassen. Als Grundlage für die vorgeschlagene Terminologie dienen folgende Dokumente: Gemeinsame Erklärung EDK/SODK, 2007, und SODK-Empfehlungen zu FEB, 2011; HarmoS-Konkordat der EDK; Statut der drei EDK-Fachkonferenzen SBBK, IKW und KBSB.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 Bst. b: „des Frühbereichs;“

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 Bst. c: „der obligatorischen Schule (inklusive Kindergarten);“

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 Bst. d: „der Berufsbildung, der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung;“

Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf

Bund und Kantone haben sich im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme KIP auf eine spezifische Integrationsförderung verständigt, die wesentlich breiter aufgestellt ist als Erstinforma-

tion und Integrationsförderbedarf. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb mit dieser Bestimmung die Umsetzung eines einzelnen Förderbereichs derart detailliert geregelt werden soll.

Die vorgeschlagene Bestimmung berücksichtigt auch den allgemeinen Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden gemäss Art. 57 AIG nicht. Mit dem neuen Abs. 1 wären die Kantone verpflichtet, die Erstinformation in dieser Form bei allen aus dem Ausland neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern durchzuführen. Die Erfahrungen aus der ersten Generation KIP (2014-2017) haben gezeigt, dass eine solch umfassende Erstinformation unverhältnismässig ist – der Informationsbedarf ist nicht bei allen gleich hoch. Weiter wird im Vergleich zum noch geltenden Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) der Bund von seiner bisherigen Informationsaufgabe völlig entbunden, was auch in einem klaren Widerspruch zu Art. 57 AIG steht. Schliesslich schreibt Abs. 2 den Kantonen vor, wie sie die Erstinformation umsetzen müssen, was einen inakzeptablen Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone darstellt.

Antrag

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Art. 57 AIG sowie an das geltende Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) grundlegend neu zu formulieren.

Formulierungsvorschlag für Art. 8: „Im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe informieren Bund, Kantone und Gemeinden neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer über:

- a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit;*
- b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen;*
- c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen.“*

Art. 12 Integrationspauschale

Die laufenden Arbeiten im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz zeigen, dass eine Integrationspauschale von 6'000 Franken für eine bedarfsgerechte erfolgreiche Integration von VA/FL viel zu tief ist. Bund und Kantone haben die Kosten für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Bereich der spezifischen Integrationsförderung durchschnittlich auf rund 18'000 Franken veranschlagt. Dies entspricht im Wesentlichen den im Fachbericht der KdK vom Februar 2017 ausgewiesenen Kosten. Zur Finanzierung dieser Kosten erwarten die Kantonsregierungen, dass der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz eine Erhöhung der Integrationspauschale auf 18'000 Franken beschliesst und möglichst rasch eine entsprechende Verordnungsanpassung in die Wege leitet. Eine Erhöhung der Integrationspauschale auf 18'000 Franken ist gerechtfertigt, weil die Kantone im Regelstrukturbereich (Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe) steigende Integrationskosten tragen, an denen sich der Bund nicht beteiligt. Zudem tragen die Kantone und Gemeinden auch das langfristige Risiko der Nichtintegration alleine.

Mit Resettlement-Projekten werden besonders vulnerable Personen aufgenommen. In Abs. 2 soll dem Bund für solche Gruppen die erforderliche Flexibilität geben, die Höhe der Pauschale anzupassen. Aufgrund des für diese Personen besonderen Integrationsbedarfs braucht es diese Flexibilität jedoch nur nach oben. Dies muss deshalb – zur Sicherheit der Kantone – auch so festgeschrieben werden.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Art. 56 AsylG kann die Pauschale vom Bundesrat erhöht werden.“

Art. 14 Zielgruppen

Eine Auflistung der Zielgruppen macht nur dann Sinn, wenn sie abschliessend ist. Deshalb muss mit übergeordneten Kategorien gearbeitet werden. Die Kategorien unter Bst. b bis e sind bereits in Bst. a enthalten. Hinzu kommt, dass bei den unter Bst. b, c und e erwähnten Zielgruppen auch die Regelstrukturen einen wichtigen Integrationsauftrag haben; die spezifische Integrationsförderung ist hier nur subsidiär zuständig, deshalb ist diese explizite Erwähnung nicht sinnvoll.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „a. Personen mit Integrationsbedarf; b. Fachpersonen der Integrationsförderung; c. Einheimische Bevölkerung“

Art. 15 Förderbereiche

Da der Informationsauftrag nicht mit der Erstinformation bei Zuzug endet schlagen wir folgende Anpassung vor:

Formulierungsvorschlag für Abs. 1 Bst. a: „die Information und die Beratung sicherzustellen;“

Art. 22 Programme und Projekte

Die Kantonsregierungen sind der Meinung, dass in der Vergangenheit die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen wurden. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden. Es ist daher eine Ergänzung aufzunehmen, welche den Einbezug der Kantone vorsieht. .

Formulierungsvorschlag für Abs. 4 (neu): "Die Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Verordnungen. Für Rückfragen steht Ihnen Renata Gäumann, Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen, renata.gaeumann@bs.ch, Tel. 061 685 17 67 zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

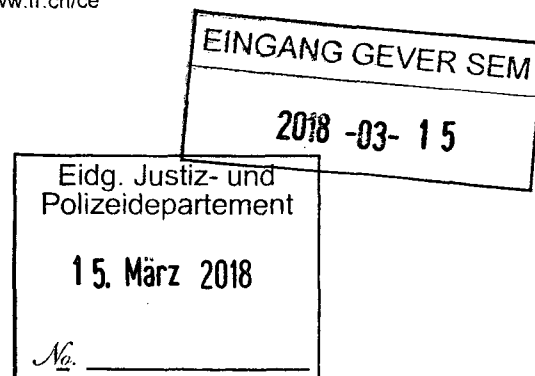
Document PDF et Word à :
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Fribourg, le 13 mars 2018

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce



Consultation sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et sur la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Par courrier du 1^{er} décembre 2017, vous nous avez consultés sur les objets cités en titre et nous vous en remercions.

Nous prenons positions comme suit.

1. Remarques préliminaires

De manière générale, et sous réserve des remarques détaillées ci-dessous, nous approuvons les principes introduits dans ces deux ordonnances et saluons les modifications visant à faciliter l'emploi des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Cependant, nous tenons à formuler à titre introductif un certain nombre d'observations générales.

1.1. Absence du rôle de la société d'accueil

Les ordonnances OASA et OIE se réfèrent uniquement à la population étrangère et le principe « encourager et exiger » ne s'applique qu'aux migrant-e-s. Contrairement à la Loi fédérale sur les étrangers LEtr et à la Loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration LEI, la société d'accueil n'est pas prise en compte. Or, du point de vue de la politique d'intégration, il importe de porter une attention égale à la société d'accueil, étant donné que, sans l'apport de cette dernière, aucune intégration n'est possible.

1.2. Confusion entre structures ordinaires et intégration spécifique

Dans l'OIE, la mission des structures ordinaires se confond avec celle de l'intégration spécifique. Une séparation claire doit garantir que la structure ordinaire remplisse son mandat général d'intégration et éviter que certaines tâches et leur financement ne soit reportées sur l'intégration spécifique.

1.3. Rôle des communes

Bien que les communes soient aussi pleinement concernées par les articles de l'OIE, l'ordonnance omet à plusieurs reprises de mentionner l'échelon communal. L'encouragement de l'intégration n'est pas du seul ressort de la Confédération et des cantons. Les communes sont elles aussi directement concernées. Les cantons sont amenés à coopérer étroitement avec les communes. L'échelon communal doit être systématiquement indiqué dans le texte de l'ordonnance, notamment dans l'OIE.

1.4. Lien entre politique d'admission et politique d'intégration

Le lien entre la politique d'admission et la politique d'intégration, tel que compris dans les ordonnances, pose problème. Du point de vue de la politique d'intégration, la sécurité du séjour est essentielle. Nombre d'instruments prévus dans l'OIE (procédures de contrôle et sanctions) reposent avant tout sur un principe de non-intégration. Ce postulat peut sérieusement préjudicier le processus d'intégration.

1.5. Sous-estimation des conséquences des ordonnances en terme de surcroît de travail

Les modifications principales proposées dans l'OASA généreront un surcroît important de travail pour les services cantonaux de migration, ce sans aucune contrepartie financière.

Les tâches supplémentaires que devront assumer les services cantonaux de migration sont totalement sous-estimées par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Tout particulièrement, l'organisation et le contrôle par les services cantonaux de migration de nouvelles exigences précises en matière d'intégration engendreront avec certitude un travail supplémentaire substantiel, tout en alourdissant les processus de travail concernés. La mise en œuvre de conventions d'intégration ou de conditions en la matière (détermination des besoins et des moyens, suivi et contrôle) induira une activité chronophage et bureaucratique certaine, sans compensation financière. Cette activité supplémentaire attendue serait même inutilement poussée à son paroxysme si devait être maintenue l'intention du SEM d'exiger des services de migration que ceux-ci le renseignent systématiquement et dans le détail de toutes les mesures prises par conventions, recommandations ou autres conditions d'intégration dans chaque situation d'espèce, ce à fins essentiellement statistiques.

S'agissant de la disparition du processus d'autorisation d'activité lucrative concernant les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, au profit d'une simple annonce, il est à relever que ce choix entraînera quant à lui des pertes en termes d'émoluments cantonaux, alors même que l'activité de recueil et de saisie des données demeurera, tout comme l'examen des conditions de rémunération et de travail.

2. Remarques sur les différentes dispositions des ordonnances

2.1. Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

Ad art. 53a

Il convient de se féliciter de cette disposition. On peut toutefois se demander si la référence à l'article 43 al. 4 LAsi est suffisante, étant donné que la disposition de la loi sur l'asile vise uniquement les requérant-e-s d'asile, mais pas les personnes admises à titre provisoire ni d'autres publics nécessitant d'être protégés. Il est proposé de définir plus précisément les « programmes d'occupation » et d'ajouter également la possibilité de recours à des stages professionnels dans le droit fédéral.

Ad art. 58 al. 1 Durée de validité de l'autorisation de séjour

La possibilité d'accorder directement pour deux ans l'autorisation de séjour initiale ne sera probablement utilisée que parcimonieusement, compte tenu du rapport étroit qui existe entre l'autorisation de séjour et le but pour lequel elle est accordée. Indépendamment de la qualité de l'intégration, ce but peut en effet disparaître de manière abrupte et cette disparition peut à elle seule déboucher sur la fin à bref délai du droit au séjour.

Ad art. 60, al. 1 et 2 Octroi de l'autorisation d'établissement

Comme spécifié dans le rapport explicatif concernant l'OASA, les exigences en matière de connaissances linguistiques deviennent plus contraignantes, dans la mesure où la personne étrangère doit pouvoir attester de son niveau à l'oral et à l'écrit. Dans ledit rapport, il est également précisé que les frais procéduraux relèvent, en principe, de la personne elle-même. Cependant, une situation socio-économique modeste ne devrait pas constituer une entrave en vue de l'accès à une telle procédure.

Ad Art. 62 Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement

La possibilité d'obtenir rapidement une autorisation d'établissement est à saluer. Afin d'éviter les inégalités de traitement, il conviendrait toutefois de promouvoir une pratique standard, en indiquant une durée de séjour minimale (par exemple 5 ans).

Ad art. 65 Annonce d'une activité lucrative

L'al. 2 let. d peut être supprimé, étant donné que le respect des conditions de rémunération et de travail qui doit être déclaré dans l'attestation peut déjà être contrôlé et évalué par l'office du travail à partir des informations annoncées à la let. c. Une attestation supplémentaire de la part de l'employeur représente une charge administrative inutile qui n'améliore ni ne simplifie la situation, que ce soit pour l'employé ou pour le contrôle du marché du travail.

L'al. 4 prévoit qu'un tiers chargé des mesures d'intégration peut, à la place de l'employeur, annoncer les données visées à l'al. 2. Or, l'annonce desdites données par des tiers n'est autorisée que pour ceux qui proposent des mesures dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux. Dans plusieurs cantons, il existe aussi des prestataires de mesures d'intégration en dehors des programmes d'intégration cantonaux ; ceux-ci travaillent notamment pour le compte des services sociaux communaux ou des autorités du marché du travail et mettent en œuvre des programmes approuvés par le canton. Dans ce cas aussi, le prestataire devrait être autorisé à transmettre les données à la place de l'employeur. Nous proposons dès lors de reformuler l'al. 4 de la manière suivante : « *Dans le cas d'un programme d'intégration cantonal (art. 19 de l'ordonnance du ... sur l'intégration des étrangers) ou d'une mesure d'intégration approuvée par le canton, le tiers mandaté peut, à la place de l'employeur, annoncer les données visées à l'al. 2, let. a à c. [...]* ».

Ad art. 73a et 74a

Du point de vue de l'intégration, la volonté de définir des exigences linguistiques minimales dans le cadre du regroupement familial se comprend. Il convient, néanmoins, de rappeler que le regroupement familial est un droit légitime et facilite l'intégration des personnes concernées s'il intervient dans des délais raisonnables qui ne correspondent généralement pas avec le délai requis pour apprendre la langue d'accueil. Fixer des critères inapplicables légalement n'apporte rien et crée des incertitudes dans les relations avec les autorités. Les articles tels que formulés doivent être supprimés. Les moyens et les modalités prévus pour attester le niveau linguistique méritent d'être clarifiés et précisés.

Ad art. 77f Prise en compte des circonstances personnelles

Il est à craindre que nombre de personnes justement visées par une obligation d'effort d'intégration s'engouffreront dans la brèche offerte par les circonstances énumérées de manière très larges à la let. c et n'apprendront pas une langue ni ne participeront à la vie économique. Nous plaçons donc pour une formulation moins extensive de la let. c.

Ad art. 77g Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration

L'expression « besoins d'intégration particuliers » employée à l'al. 1 est trop vague et recouvre un grand nombre de situations différentes. Il convient aussi de rappeler que la convention d'intégration est un instrument dont la mise en œuvre requière des ressources très conséquentes pour un résultat questionnable en termes d'efficacité. De plus, une convention est, en principe, négociée et signée dans le cadre d'un partenariat, ce qui n'est pas le cas dans ce contexte. Le recours à des recommandations, formulées en étroite collaboration avec les bureaux de l'intégration, sont à privilégier.

Nous relevons par ailleurs que, compte tenu d'une part de l'interdiction d'imposer des conventions d'intégration aux ressortissants UE/AELE ou aux conjoint(e)s de ressortissants suisses et d'autre part du nul effet juridique de recommandations d'intégration à leur égard, cette disposition ne sera certainement pas du tout appliquée à l'égard des bénéficiaires de la libre circulation des personnes ainsi que des conjoint(e)s de ressortissants suisses.

Ad Art. 77h Suivi des mesures relevant du droit des étrangers

Cette disposition est à supprimer absolument. Elle vise à contraindre les services de migration à communiquer au SEM de manière systématique et très précise le détail et le suivi de tout ce que lesdits services feront en matière de conventions, de recommandations ou d'autres moyens portant sur l'intégration. Or, le SEM n'a pas de compétence en la matière car il s'agit de tâches d'exécution du ressort exclusif des cantons (cf. rapport explicatif du 7 novembre 2017, p. 6 chap. 3). Le seul objectif poursuivi vise l'élaboration de statistiques qui ne seront de toute manière pas représentatives de ce que font les cantons, tant les pratiques sont et demeureront diverses. Par contre, cette obligation occasionnerait à nouveau du travail administratif réellement disproportionné à la charge des services de migration.

Ad art. 82c Communication de l'application de mesures disciplinaires requises par les autorités scolaires

Cet article est très préoccupant du point de vue de la politique d'intégration. La référence à l'art. 97 al. 3 let. d quater LEI n'est pas justifiée et il ne semble pas y avoir de fondement juridique en droit pour cet article. Il doit être supprimé.

2.2. Ordonnance sur l'intégration des étrangers

Ad art. 1 Objet

A la let. b, la *contribution attendue de la société d'accueil* doit être évoquée, au même titre que la contribution attendue de la part des étrangers et étrangères.

A la let. c, remplacer « la collaboration de la Confédération et des cantons » par la « collaboration de la Confédération, des cantons et des communes. »

Ad art. 2 Principes de l'encouragement de l'intégration

A l'al. 1, le rôle et la mission des structures ordinaires en termes d'intégration ne sont pas suffisamment explicités. Leur mandat doit être précisé. Proposition de reformulation : « Les structures ordinaires sont tenues de permettre à l'ensemble de la population résidente d'avoir accès à leur offre et d'utiliser le budget ordinaire pour le mandat d'intégration qui leur incombe. »

L'al. 2 part du principe que l'intégration spécifique garantit l'accès aux structures ordinaires, alors qu'elle n'intervient qu'à titre subsidiaire pour combler des lacunes existantes. Nous proposons de compléter comme suit : «... permettent de faciliter l'accès aux structures ordinaires *et d'améliorer la qualité des prestations dans les institutions.* »

Ad chapitre 2

Les communes doivent expressément figurer dans le titre du chapitre 2, au même titre que la Confédération et les cantons.

Ad art. 4 Encouragement de l'intégration par les cantons

À l'al. 2, les services concernés pourraient penser, à tort, que leur travail d'intégration devrait être indemnisé par l'intégration spécifique. Ceci doit être évité, raison pour laquelle l'énumération n'est acceptable que si l'approche des structures ordinaires est établie clairement et sans ambiguïté à l'article 2, conformément aux modifications proposées.

En outre, si l'importance de la collaboration entre les cantons et les communes est soulignée dans le rapport explicatif, ce n'est pas le cas dans le texte de l'ordonnance. Proposition d'ajout d'un 3e paragraphe : « Les services cantonaux responsables des questions d'intégration collaborent étroitement avec les services communaux compétents. »

Concernant l'al. 2 let. f, nous relevons que, dans le canton de Fribourg, le Service public de l'emploi a déjà mis en place certaines mesures allant dans le sens de la présente révision de l'OIE, notamment via :

1. des formulaires d'échanges de données entre le SPE et le SpoMi qui permettent :
 - > de communiquer les noms des demandeurs d'emploi ressortissants de l'UE/AELE titulaires de permis L, B ou G, inscrits dans un office régional de placement moins d'une année après leur entrée en Suisse et/ou soumis à une décision d'inaptitude au placement ;
 - > d'informer le SpoMi du droit aux indemnités de chômage et des éventuels comportements fautifs de certains assurés communs aux deux dispositifs.
2. des mesures d'intégration financées par l'assurance chômage qui permettent :
 - > d'acquérir les premières bases linguistiques ainsi que les rudiments de la recherche d'emploi et de l'intégration sociale en Suisse.

Ad art. 5 Coordination entre la Confédération et les cantons

La mention des communes doit être ajoutée dans le titre et à l'al. 1.

L'al. 2 constitue une ingérence dans les compétences des cantons. Ceux-ci s'organisent librement et rien ne les oblige à renseigner la Confédération sur leurs activités, en dehors des conventions-programmes. Ce paragraphe doit être supprimé sans être remplacé.

Ad art. 7 Rapports, suivi et évaluation

Comme à l'art. 5, al. 2 OIE, le suivi du Secrétariat d'Etat aux migrations SEM introduit à l'al. 2 constitue une ingérence dans les compétences cantonales, sans compter qu'il occasionne une charge de travail supplémentaire disproportionnée pour les cantons ; il doit donc être supprimé.

En outre, l'expression « personnes ayant des besoins d'intégration particuliers » n'est pas claire et peut être stigmatisante pour les groupes concernés. Elle n'est définie nulle part et est donc problématique. Il convient de la remplacer d'une manière ou d'une autre.

Ad art. 8 Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration

A l'al. 1, un objectif stratégique du programme est inclus dans l'ordonnance et assorti d'une exigence, en vertu de laquelle les cantons ont l'obligation de fournir la première information à tous les étrangers et étrangères nouvellement arrivés. La première information globale prévue dans cet alinéa empiète sur les compétences du canton, est disproportionnée et impossible à mettre en œuvre. La pratique montre que la plupart des nouveaux arrivant-e-s ont effectivement accès aux informations requises.

La let. c laisse entendre que les migrant-e-s sont seuls responsables de l'égalité des chances s'agissant de leur participation et que celle-ci est garantie par le respect de l'ordre juridique. Or, l'acceptation de la société d'accueil compte tout autant en la matière. La connaissance et le respect de l'ordre juridique ne doivent pas être directement liés à l'égalité des chances s'agissant de leur participation. Il convient, par conséquent, de supprimer la deuxième partie de phrase à la let. c.

Par ailleurs, l'échelon communal doit absolument figurer dans le libellé de l'al. 1, dans la mesure où la première information est souvent délivrée par les communes. C'est d'ailleurs ce qui est encouragé et se fait dans la pratique, par souci de proximité et parce que les communes sont les premières concernées par l'intégration de leurs résident-e-s d'origine étrangère.

Enfin, un point essentiel n'apparaît pas dans les trois catégories d'information mentionnées. Celui qui concerne l'apprentissage de la vie quotidienne en Suisse. Se limiter à la langue, à l'ordre juridique et aux normes est fortement réducteur.

Proposition de formulation pour l'al. 1 :

« Afin de garantir l'égalité des chances, les cantons fournissent aux étrangers et étrangères nouvellement arrivés en Suisse, avec le concours des communes et dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux, des informations sur :

- a. l'importance des connaissances linguistiques, de la formation et du travail ;*
- b. les offres destinées à améliorer les compétences linguistiques ;*
- c. la vie quotidienne en général, en Suisse, dans le canton et dans la commune ;*
- d. l'ordre juridique et les conséquences de son inobservation, et les normes et règles de base à respecter. »*

L'al. 2 cite les communes, mais en tant que structures ordinaires, ce qui est faux. L'al. 2 doit être supprimé sans être remplacé.

L'al. 3 est problématique, dans la mesure où il fait d'un objectif de programme une exigence inscrite dans une ordonnance. De plus, comme à l'art. 7 OIE, il y est question des « personnes ayant des besoins d'intégration particuliers », ce qui est imprécis. Le paragraphe doit être supprimé sans être remplacé.

Ad art. 9 Annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi

L'al. 2 manque de clarté. Les critères qui déterminent l'employabilité d'une personne doivent être précisés. Nous notons à ce sujet qu'une mesure fribourgeoise existante permet de genre d'évaluation de l'employabilité (Mesure d'insertion sociale 170 - Evaluation du potentiel d'employabilité). Elle est financée par le biais des commissions sociales. Le niveau d'employabilité mesuré permet ensuite de valider ou non l'inscription à l'office régional de placement. Ce processus fonctionne à satisfaction et il nous paraît important de le détailler dans l'ordonnance.

Ad art. 12 Forfaits d'intégration

Les négociations sur l'augmentation des forfaits d'intégration étant actuellement en cours dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, il n'est pas judicieux de préciser le montant actuel du forfait (6 000 francs) à l'al. 1. Toutes les parties impliquées dans les négociations sont d'accord avec le calcul des coûts d'intégration qui figure dans le rapport technique de la Conférence des gouvernements cantonaux CdC du 3 février 2017 et conviennent qu'un forfait de 18 000 francs est nécessaire pour une intégration adaptée aux besoins. On peut donc penser que l'augmentation annoncée du forfait d'intégration à 18 000 francs soit mise en œuvre dès que possible et versée aux cantons.

À la lecture de l'al. 2, on pourrait supposer que le Conseil fédéral peut non seulement augmenter, mais aussi réduire les forfaits, ce qui n'est pas acceptable. De même, il apparaît étonnant que des différenciations soient faites entre les réfugié-e-s. Proposition de reformulation : *« Le Conseil fédéral peut augmenter les forfaits pour l'accueil de groupes de réfugiés en vertu de l'article 56 LAsi. »*

À ce stade, il convient de souligner que la nouvelle structure de l'ordonnance laisse supposer à tort que les articles 14 à 18 OIE ne s'appliquent plus, comme par le passé, uniquement aux autres contributions de l'article 13 OIE, mais également aux forfaits d'intégration. Or, le forfait par personne est versé par la Confédération pour des groupes cibles spécifiques. En vertu de l'article 18 al. 1 OIE (ancienne version), le forfait d'intégration doit être affecté à des fins spécifiques et répondre aux besoins. Aucune autre condition concernant son utilisation n'est prévue. Proposition de reformulation de l'al. 1 : *« La Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique par personne admise à titre provisoire, réfugié reconnu et personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour, « qui doit être affecté à des fins spécifiques et répondre aux besoins. »*

Ad art. 14 Bénéficiaires

À l'al. 1, on peut considérer que les personnes mentionnées aux let. b à e sont implicitement incluses dans la let. a. Nous privilégions une formulation à la fois plus générale et plus complète : *« a. Personnes ayant des besoins d'intégration ; b. Spécialistes de l'encouragement de l'intégration spécifique et des structures ordinaires ; c. Population locale ».*

Ad art. 15 Domaines d'encouragement

A l'al. 1 let. a : remplacer « première information » par « information ».

A l'al. 1 let. g : le texte suggère que l'accès aux structures ordinaires est garanti par l'encouragement de l'intégration spécifique. Pour cela, il faudrait beaucoup plus de moyens, notamment dans le domaine de l'éducation. Nous proposons donc de remplacer le passage « *garantir aux étrangers l'égalité des chances quant à l'accès aux structures* » par la formulation suivante : « *faciliter l'égalité des chances des étrangers quant à l'accès aux structures.* »

Ad art. 21 Compte rendu et contrôle

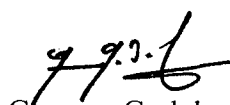
L'al. 2 let b demande aux cantons de rendre compte de l'impact des mesures. Leur rapport doit cependant se limiter aux informations auxquelles ils ont accès. Ils ne peuvent mesurer que l'effet direct d'une mesure, c'est-à-dire les progrès réalisés ou les compétences acquises par une personne grâce à la mesure. Quant à l'impact pour la société, il dépend toujours de nombreux facteurs et non d'une seule mesure. Il convient dès lors de supprimer la let. b sans la remplacer. On ne peut par ailleurs pas demander aux cantons des reporting supplémentaires, alors que, dans le même temps, la contribution financière du SEM aux PIC a été réduite.

Ad art. 22 Programmes et projets

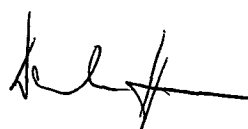
Les cantons n'ayant pas toujours été suffisamment associés à la planification des projets, programmes et mesures d'importance nationale, il est proposé d'insérer un alinéa 4 : « *Les besoins des cantons doivent être dûment pris en compte au moment de la planification des projets, programmes et mesures d'importance nationale.* »

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat :


Georges Godel
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Genève, le 14 mars 2018

EDDANG GEVER SEM

2018 -03- 15

Le Conseil d'Etat

1035-2018

Département fédéral de justice et police
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

15. März 2018

Aa.

Concerne : consultation fédérale concernant la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 1^{er} décembre 2017 par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge et il vous en remercie.

S'agissant de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), nous sommes convaincus que l'acquisition de compétences linguistiques joue un rôle essentiel dans l'intégration. La clarification quant aux prérequis à remplir pour obtenir l'une ou l'autre des différentes autorisations, de séjour ou d'établissement, nous paraît en effet importante et permet de se référer à un critère décisionnel objectif.

Cela étant, contrairement à ce qui a été prévu en matière de naturalisation, tout établissement reconnu dans le canton de Genève, et non pas seulement un établissement accrédité "fide", devrait pouvoir faire passer des tests de français et délivrer l'attestation du niveau de langue. Notre canton a en effet eu, depuis de nombreuses années, de très bonnes expériences avec les écoles locales.

Pour ce qui est des conditions d'intégration des personnes assurant un encadrement ou un enseignement, notre Conseil relève que le canton a déjà pris les devants, en collaboration avec l'Université de Genève, en élaborant une formation continue pour les imams. Cette formation intègre notamment des cours de français, de droit et d'éthique.

En matière de suivi des mesures relevant du droit des étrangers (cf. art. 77h OASA), nous avons pris note de la volonté du Conseil fédéral de s'assurer que le contenu de toutes les conventions d'intégration conclues et de toutes les recommandations émises ou conditions posées par les cantons, soit signalé au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dans le système SYMIC. Toutefois, cette exigence, en plus d'être chronophage et d'amener une surcharge de travail pour l'office cantonal concerné, nous surprend et nous interpelle, surtout pour les dossiers ne relevant pas de la compétence de l'autorité fédérale, soit ceux qui ne sont pas concernés par l'ordonnance du DFJP relative aux autorisations soumises à la procédure d'approbation et aux décisions préalables dans le domaine du droit des étrangers.

Concernant les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés, notre Conseil salue le remplacement de l'actuelle procédure payante d'autorisation en vue de l'exercice d'une activité lucrative par une procédure d'annonce. En effet, le remplacement de la procédure d'autorisation par une procédure d'annonce est une mesure visant à supprimer des obstacles administratifs et devrait ainsi favoriser l'engagement de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire. Toutefois, il convient également de reconnaître que le contrôle a priori des salaires et conditions de travail, tel qu'il est pratiqué jusqu'à aujourd'hui permet de protéger une population vulnérable et de prévenir l'emploi précaire des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. La nouvelle procédure d'annonce doit dès lors être conçue de manière à limiter également au maximum ce type de risque. Dans ce sens, notre Conseil salue le fait que l'employeur soit tenu d'attester le respect des conditions usuelles de travail (art. 65 al. 2 let. d OASA). Toutefois, le dispositif actuellement prévu concernant la mise en œuvre de la procédure d'annonce est clairement lacunaire et doit impérativement être complété concernant les points suivants :

- L'objectif de la simplification de la procédure peut uniquement être atteint si une procédure efficace d'inscription et de gestion des annonces en ligne est mise en place. A ce stade, le projet d'ordonnance définit les informations qui doivent être transmises lors de l'inscription des travailleurs. Il incomberait ensuite aux autorités cantonales de saisir manuellement l'activité dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) et de transmettre les informations aux différents acteurs concernés. Le projet ne précise par ailleurs pas par quel biais l'employeur est informé des conditions usuelles de travail et sous quelle forme il doit attester son engagement à respecter les conditions usuelles de travail. Un tel système serait probablement plus complexe que le système actuel d'autorisation et serait donc contraire aux objectifs visés par la révision. Le processus envisagé est d'autant moins compréhensible qu'un système efficient existe déjà concernant la gestion de la procédure d'annonce pour les travailleurs détachés et indépendant de l'UE-AELE. Notre Conseil considère qu'il est impératif de mettre en place un système analogue pour l'annonce des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés.
- Etant donné que la procédure d'autorisation est remplacée par une procédure d'annonce, il ne paraît pas adéquat d'attribuer la compétence de contrôle d'emblée à l'autorité cantonale chargée des décisions préalables en matière de marché du travail. Il convient donc de permettre explicitement au canton de désigner une autorité spécifique chargée de cette compétence, notamment l'autorité en charge de l'observation du marché du travail.
- L'article 120 al. 1 let. f et g, nLEI prescrit que « quiconque, intentionnellement ou par négligence, contrevient à l'obligation d'annonce ou s'oppose au contrôle, ou le rend impossible est puni d'une amende ». Cette prescription est lacunaire car elle devrait également concerner le respect des conditions usuelles de travail. Il convient par ailleurs de préciser les sanctions applicables. Ceci est d'autant plus important que les employeurs sont tenus d'attester le respect des conditions usuelles de travail lors de l'engagement de travailleurs admis à titre provisoire et réfugiés exerçant une activité lucrative.

S'agissant de la transmission spontanée d'informations par les autorités d'état civil, de justice et de protection de l'enfant à l'autorité de migration de chaque mariage, refus de célébrer un mariage, déclaration d'invalidation, séparation et divorce impliquant des étrangers ainsi que toutes les mesures de protection de l'adulte et celles relatives aux enfants (art. 82 al. 2 et al. 2bis OASA), celle-ci outrepassse, pour le moins, la délégation prévue par l'art. 97 al. 1 et 2 de la loi sur les étrangers (future LEI), de sorte que cette disposition de l'ordonnance ne sera pas applicable.

Nous observons par ailleurs que l'article 82c OASA, qui vise à étendre l'obligation de communiquer aux mesures disciplinaires prononcées par les autorités scolaires, risque de

faire porter à l'élève la responsabilité d'un éventuel échec du projet migratoire des parents, ce qui devrait être évité.

En ce qui concerne l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), notre Conseil estime que la coordination des mesures cantonales d'intégration et la collaboration des autorités et des organisations traitant des questions d'intégration (art. 5 al. 2 OIE) sont de la compétence des cantons, que ces derniers sont libres de s'organiser dans le domaine et qu'ils ne devraient pas avoir à renseigner la Confédération sur leurs activités, en dehors des conventions-programmes.

Nous sommes également d'avis que tous les étrangers nouvellement arrivés en Suisse n'ont pas besoin d'une première information (cf. art. 8 OIE), la plupart des nouveaux arrivants étant en mesure d'obtenir, par eux-mêmes, les renseignements les concernant. A ce sujet, il convient de souligner que le canton a édité de nombreux documents thématiques qu'il met à disposition des nouveaux arrivants et des étrangers habitant déjà dans le canton.

En résumé, notre Conseil s'émeut essentiellement du contrôle que le SEM pourrait avoir sur des points relevant strictement de la compétence cantonale, qu'il ne peut soutenir. De surcroît, cette supervision ne manquera pas de créer une charge de travail conséquente pour les services compétents.

Enfin, vous voudrez bien trouver, en annexe aux présentes lignes, différentes remarques relatives à des dispositions particulières des projets de modification de l'OASA et de révision totale de l'OIE.

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien prêter aux observations de notre Conseil et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

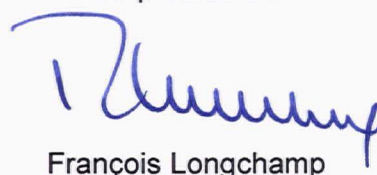
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Observations relatives aux articles des ordonnances soumises à consultation (République et canton de Genève)

OASA

Art. 25 al. 4

La notion "éventuellement" ne paraît pas adéquate. Il semblerait plus opportun d'utiliser la formulation "cas échéant".

Art. 58 al. 1

Evaluer de manière anticipée l'évolution de l'intégration paraît compliqué et risque de mettre à mal les principes d'égalité de traitement et d'impartialité. Parallèlement, certaines personnes dont les circonstances personnelles ne permettent pas d'envisager une intégration favorable (cf. art. 77f OASA) se verraient exclues, au sens de cette disposition, de la possibilité d'avoir une autorisation de séjour délivrée directement pour deux ans.

Art. 61

Dernièrement, le Tribunal fédéral (F-139/2016 du 11 avril 2017) a indiqué qu'il n'était pas possible d'octroyer immédiatement à son retour un permis C à un étranger qui avait bénéficié d'une autorisation d'établissement. Cette personne pouvait être réadmise au sens de l'art. 49 OASA, en se voyant, cas échéant, octroyer un permis B ou L. En effet, la personne devait à nouveau vivre sur le sol helvétique quelques années au titre d'une autorisation de séjour avant de pouvoir prétendre à l'octroi d'un permis C anticipé.

Il se pose dès lors la question de savoir si le Conseil fédéral a bien la volonté de permettre l'octroi automatique d'une nouvelle autorisation d'établissement en l'espèce.

Art. 61a

Il sera utile de préciser dans les directives afférentes ce qu'on entend par "le lendemain de l'entrée en force". S'agit-il du lendemain de la date de la décision ? De la date de la décision + 30 jours ? Ou, en cas de recours, de la date du jugement ?

Art. 65

Cet article doit contenir des précisions concernant la désignation de l'organe de contrôle (qui doit être de la compétence des cantons) et définir le dispositif de sanctions applicables. Il conviendra par ailleurs d'assurer que l'organe d'aide sociale soit informé systématiquement et sans délai de la prise d'emploi ou du changement d'emploi, ceci afin d'éviter le versement indu de prestations d'aide sociale.

Art. 74a al. 1

Il semblerait qu'il y ait une erreur de frappe dans cette disposition et qu'il faudrait lire "en vertu de l'art. 85 al. 7" en lieu et place de l'art. 87 al. 7.

Art. 82 al. 2 et introduction d'un al. 2^{bis}

L'art. 97 al. 1 et 2 LETr, (future LEI) prévoit que *"les autorités chargées de l'exécution de la présente loi s'assistent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches. Elles se communiquent les renseignements dont elles ont besoins et s'accordent, sur demande, le droit de consulter les dossiers. Les autres autorités fédérales, cantonales et communales*

*sont tenues de communiquer aux autorités visées à l'al. 1, **sur demande, les données et les informations nécessaires à l'application de la présente loi**".*

Or, le projet de l'art. 82 al. 2 et 2^{bis} OASA stipule que "les autorités d'état civil, de justice et de protection de l'enfant et de l'adulte communiquent **spontanément** à l'autorité cantonale de migration chaque mariage, refus de célébrer le mariage, déclaration d'invalidation, séparation et divorce impliquant des étrangers ainsi que **toutes les mesures de protection de l'adulte**. Lorsque des mesures touchent des enfants, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte communiquent la curatelle (art. 308 CC, le retrait du droit parental de déterminer le lieu de résidence (art. 310 CC), le retrait **entré en force** de l'autorité parentale (art. 311 CC) et la désignation d'un tuteur (art. 327a CC). Elles ont également l'obligation de communiquer les mesures de protection de l'enfant ordonnées par les tribunaux".

D'emblée, on observe que le terme "spontanément" outrepassse la délégation de compétence prévue par le législateur, ce dernier s'étant limité à un processus "sur demande".

De plus, la transmission "spontanée" ainsi prévue n'est aucunement compatible avec le devoir de préserver le secret de protection et d'effectuer une pesée des intérêts au cas par cas, étant au demeurant rappelé que cette obligation est issue d'une norme fédérale (CC) de rang supérieur (OASA). Pareille transmission ne sera donc pas applicable concrètement. Il conviendra donc de s'en tenir à ce que le législateur avait prévu dans l'art. 97 LETr, à savoir un processus sur demande. Ceci implique d'ailleurs aussi que l'autorité administrative soit tenue de fournir, pour chaque cas, les éléments à même de permettre au TPAE d'effectuer la pesée d'intérêts susvisée.

En outre, les cas de figure visés par cette obligation de communication sont formulés trop largement dans le projet. En particulier, la formulation couvrant "toutes les mesures de protection de l'adulte" et "toutes les curatelles" en vertu de l'art. 308 CC est trop vague, voire démesurée au vu de l'objectif visé. Pour ce qui est des mineurs, l'on voit mal l'intérêt pour les autorités de police des étrangers, a priori du moins, de savoir qu'il existe une curatelle d'organisation et de surveillance du droit de visite (les étrangers peuvent aussi être confrontés, tout comme les citoyens suisses, à des difficultés en cas de séparation et, a fortiori, en matière de droit de visite sans que cela dénote en soi un défaut d'intégration de leur part), une curatelle pour faire valoir la créance alimentaire, pour établir la filiation paternelle de l'enfant ou prononcer le désaveu paternité, par exemple. Et du reste, cela impliquerait pour le TPAE des communications en nombre, vu la fréquence de telles décisions (y compris pour leur levée, d'ailleurs) et, par conséquent, une charge de travail supplémentaire et des surcoûts pour lui.

Il est important aussi de rappeler que l'impératif de protection est de toute évidence prioritaire. Ainsi, les autorités de protection (parmi lesquelles il faut inclure, pour le volet mineurs, les services de protection de l'enfant, et même le juge civil lorsqu'il devient juge de protection) devraient pouvoir garantir que leur intervention va se centrer avant tout sur les besoins de la personne à protéger. Mais avec le processus spontané envisagé par les autorités fédérales, il est à craindre, par exemple, que certains professionnels ou les proches en viennent à hésiter à signaler des situations nécessitant l'intervention des autorités de protection, préoccupés par les incidences possibles, sur le statut administratif des personnes concernées, d'une intervention de ces dernières. Cela pourrait compromettre, ou en tout cas retarder la prise de certaines mesures, avec le risque que la situation se dégrade encore davantage et que l'on doive ensuite envisager des mesures plus drastiques et/ou plus nombreuses (ce qui serait pour le coup aussi contraire à l'intérêt du juge de protection).

Par ailleurs, la notion de "retrait entré en force de l'autorité parentale", implique-t-elle la communication de décisions non-entrées en force pour les autres cas de figure? Ceci paraît aller très loin et à l'encontre des droits procéduraux des parties.

Enfin, il paraît important de souligner que la question de la pesée des intérêts peut être complexe à résoudre, singulièrement en ce qui concerne un mineur.

En effet, les objectifs visés par l'art. 82 al. 2 et 2^{bis} OASA sont au nombre de deux et sont rappelés dans le message y relatif : permettre "aux autorités migratoires, le cas échéant, d'intervenir si le comportement d'un étranger laisse percevoir un déroulement favorable de son intégration" et "coordonner suffisamment tôt la décision de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte avec une éventuelle décision de l'autorité migratoire".

A cet égard, il peut être compliqué de discerner, parmi les intérêts en présence, lequel est prépondérant au sens de l'art. 451 al. 1 CC, sachant que l'autorité administrative entendrait analyser, sur la base notamment des décisions du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE), si les mesures de protection prononcées révèlent un déroulement de l'intégration de la personne à protéger (ou de ses parents, s'agissant de mineurs) insuffisamment favorable, et ce sans indiquer au TPAE quelles mesures seraient envisagées sur le plan administratif pour remédier à ce défaut d'intégration ou le "sanctionner", et dans quel délai. Ces difficultés pourraient d'ailleurs aussi compliquer la tâche du TPAE s'agissant de la motivation de ses décisions (du moins pour autant que l'obligation de communiquer envisagée concerne aussi l'entier de la décision), de crainte que les dispositions prises soient interprétées de façon peut-être inadéquate par les autorités administratives. Pour ce qui est de l'appréciation de l'intérêt d'un mineur, il faut aussi rappeler que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue un principe de rang constitutionnel, et qu'il incombe dès lors à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte de se livrer à une interprétation conforme audit principe.

De surcroît, dans la pratique et selon l'expérience, la nécessité de coordination invoquée par le Conseil fédéral est rare, y compris dans un canton à forte population étrangère comme Genève, et lorsqu'elle est requise, elle a lieu, par exemple, sous la forme d'une interpellation au cas par cas du TPAE par l'OCPM. En tout état de cause, pour reprendre l'exemple cité par le message sur ce point, si des enfants doivent être placés alors qu'une décision de renvoi est en cours, un tel placement peut constituer un fait nouveau, susceptible d'une éventuelle reconsidération si la décision de police des étrangers est déjà en force. Et il va de soi qu'une autorité de protection ne retire la garde que si les conditions de l'art. 310 CC sont remplies, et non pour soustraire un mineur à son renvoi. Il s'ensuit qu'il paraît disproportionné de prévoir, en se fondant sur ces quelques cas de figure appelant une coordination entre polices des étrangers et autorités de protection, une obligation de communication spontanée et quasi générale telle que prévue dans le projet d'art. 82 al. 2 et 2^{bis} OASA.

En conclusion, il semble que pareille transmission ne sera donc pas applicable concrètement, car contraire au devoir du TPAE de respecter le secret de protection et le principe de proportionnalité qui le sous-tend. Il conviendrait donc que l'OASA s'en tienne à ce que le législateur avait prévu à l'art. 97 al. 1 et 2 LEtr, à savoir un processus sur demande, ce qui impliquerait aussi que l'autorité administrative soit tenue de donner de cas en cas, à l'appui de chaque demande, les éléments à même de permettre au TPAE d'effectuer la pesée d'intérêts requise par l'art. 451 al. 1 CC.

Art. 82c

Cet article doit être supprimé, car il vise à étendre l'obligation de communiquer aux mesures disciplinaires prononcées par les autorités scolaires et risque ainsi de faire porter à l'élève la responsabilité d'un éventuel échec du projet migratoire des parents.

OIE

Art. 7 al. 2

La notion de "personnes ayant des besoins d'intégration particuliers" est trop vague ou pas assez définie.

Art. 14 al. 1 let. a

Il semble que toutes les personnes énumérées aux lettres b à e sont des personnes ayant des besoins d'intégration. La mention de "personnes ayant des besoins d'intégration" à la lettre a pourrait dès lors être redondante.

- 8. März 2018

No. _____

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

EINGANG GEVER SEM

2018 -03- 08

Glarus, 6. März 2018

Unsere Ref: 2017-307

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen haben Auswirkungen auf ganz verschiedene Bereiche und sind deshalb auch für den Kanton Glarus von wesentlicher Tragweite. Aus unserer Sicht ist bei den anstehenden Fragen möglichst schnell für Rechtssicherheit zu sorgen, weshalb die Inkraftsetzung der Änderungen gemeinsam mit den übrigen Änderungen des AuG auf 1. Juli 2018 zu befürworten ist.

Indem die Verordnungsänderungen teilweise einen nicht zu unterschätzenden personellen und finanziellen Mehraufwand zur Folge haben, auch wenn das im erläuternden Bericht des SEM anders beurteilt wird. So wird es beispielsweise deutlich mehr und einlässlichere Kontrollen bei den Gesuchen von ausländischen Personen geben, und auch der Mehraufwand für Auskünfte ist nicht zu unterschätzen. Zudem ist mit einer Zunahme von Verfahren bei der Erteilung respektive Verweigerung von Niederlassungsbewilligungen und beim Familiennachzug zu rechnen.

1. Revision VZAE

Artikel 31

Artikel 31 regelt die Härtefallregelung neu und verweist auf die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 nAIG. Nach der geltenden Regelung sind bei der Beurteilung eines Härtefalls die finanziellen Verhältnisse zu berücksichtigen. An dieser Bestimmung ist festzuhalten, ist doch nicht selbsterklärend, dass dieses Kriterium unter den Begriff „Respektierung der öffentlichen Ordnung“ gemäss Artikel 58a Absatz 1 nAIG fällt, wie es der erläuternde Bericht festhält. Die Gesetzesänderungen folgen dem Grundsatz, wonach einerseits die Integration gefördert und andererseits die Eigenverantwortung verbindlich eingefordert wird, was der In-

tegrationspolitik des Kantons Glarus entspricht. Die Verordnung konkretisiert u.a. die Kriterien für eine Niederlassungsbewilligung und dürfte zur Folge haben, dass der Aufwand der Abteilung Migration zunehmen wird.

Der Begriff der "Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse" lässt sich entgegen der Auffassung des SEM nicht ohne Weiteres als Aspekt der "Respektierung der öffentlichen Ordnung" verstehen. Deshalb ist am bisherigen Begriff der "Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse" festzuhalten und dieser auch in der angepassten Verordnung weiter zu verwenden.

Artikel 60

Das vorauszusetzende Sprachprofil ist für die Erteilung der Niederlassung zu tief angesetzt und sollte mündlich und schriftlich einem A2 entsprechen.

Artikel 61

Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung soll ebenfalls mindestens ein anerkanntes Zertifikat (z.B. GER) auf Niveau A2 (mündlich und schriftlich) verlangt werden.

Artikel 61a

Es gilt das zu Artikel 61 Gesagte.

Artikel 62

Es geht hierbei um die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung, bei der eine erfolgreiche Integration vorausgesetzt wird. In diesem Zusammenhang ist ein schriftliches A1 keine sachgerechte Voraussetzung und auch hier auf Niveau A2 anzuheben.

Artikel 64

Neu ist der Stellenwechsel von VA und Flü nicht mehr bewilligungspflichtig (Art. 64 VZAE fällt weg). Die Arbeitsmarktbehörde verliert in der Folge ein wichtiges Werkzeug zur Kontrolle von orts- und branchenüblichen Löhnen. Anstellungen, die gegen die geltenden Bestimmungen verstossen, können nicht mehr verhindert werden.

Artikel 82

Schon bisher galt, dass die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden den kantonalen Migrationsbehörden unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer melden. Neu wird gemäss Artikel 82 nVZAE Meldepflicht in zivil und strafrechtlichen Fällen auch die KESB Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen zu melden haben. Diese Amtshilfe hat zum Ziel, frühzeitig den Entscheid der KESB mit einem allfälligen Entscheid der Migrationsbehörde abzustimmen, was Sinn macht.

Artikel 65 und 83

1. Kontrolle der Lohn-und Arbeitsbedingungen

Das neu eingeführte Meldeverfahren ersetzt den bisherigen arbeitsmarktlichen Vorentscheid und hat einen direkten Einfluss auf die Arbeitsmarktbehörde, insbesondere auf das Inspektorat Arbeitsmarkt. So kann festgehalten werden, dass infolge des Wegfalls des Bewilligungsverfahrens die Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgängig nicht mehr überprüft werden können. Kontrollen können jedoch nachgelagert stattfinden. Nach unserer Einschätzung ist das Missbrauchspotenzial bei der Beschäftigung von VA und Flü nicht zu unterschätzen, dies auch unter Berücksichtigung der Angaben des Arbeitgebers (Art. 65 Abs. 2 VZAE). Vorliegend handelt es sich um eine Meldepflicht ohne Widerspruchsvorbehalt. Dies führt unweigerlich zu verstärkten Kontrollaktivitäten um die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu sichern.

Die Verordnung ist in diesem Punkt allerdings sehr unklar und der Wille des Gesetzgebers in welcher Intensität oder welche Behörde kontrollieren soll, ist nicht erkennbar. So sieht Artikel 83 Absatz 5 VZAE vor, dass die Arbeitsmarktbeförde bei der Meldung die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen prüfen kann. Der Ausdruck „bei der Meldung“ ist bereits missverständlich. Im Gegensatz zur Kann-Formulierung wird im erläuternden Bericht ausgeführt, dass das vom Bundesrat bezeichnete Organ die Einhaltung zu überprüfen hat (S.16). Ebenfalls widersprüchlich ist die Bezeichnung der zuständigen Behörde. Sollen die kantonalen Behörden für alle Kontrollen zuständig sein oder gilt der Vollzugsdualismus? Der Verordnungsentwurf enthält eine Kann-Formulierung in Artikel 83 Absatz 5 VZAE zweiter Satz. Gleichzeitig ist in Absatz 5 ebenfalls enthalten, dass die TPK und PK die Übermittlung einer Kopie des Meldeformulars einverlangen können. Die Ausführungen auf S. 28 des Erläuternden Berichts bringen ebenfalls keine Klarheit darüber, wer für die Kontrollen zuständig sein soll. Welches Kontrollsystem zur Anwendung kommt ist nicht definiert.

Entgegen der Einschätzung des Bundes wird der Aufwand für die Durchführung und die Koordination des Meldeverfahrens zu einem Mehraufwand für die bezeichneten Stellen führen. Der Kanton Glarus fordert daher, dass der entsprechende Aufwand durch den Bund zu finanzieren ist.

2. Erfassung der Meldung

Wie in Artikel 65 VZAE erläutert, erfolgt die Meldung mittels eines durch das SEM, in Zusammenarbeit mit dem BIT, entwickelten Formulars an die zuständige kantonale Behörde. Eine Online-Erfassung ist nicht vorgesehen. In der Folge speisen die kantonalen Behörden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdaten sowie den geplanten Arbeitseinsatz im ZEMIS ein. In einem weiteren Schritt leiten sie die Meldungen an die für die Beobachtung und Kontrolle zuständigen Organe weiter. Möglicherweise erfolgt eine zusätzliche Meldung an die zuständige Behörde des Wohnkantons, falls sich der Arbeitsort in einem anderen Kanton befindet. Dieser Prozess ist weder zeitgemäss noch effizient. Er muss zwingend korrigiert werden. Der Kanton Glarus ist der Ansicht, dass eine Erfassung der Erwerbstätigkeit durchaus durch den Arbeitgeber online im ZEMIS getätigt werden kann. Dies insbesondere im Zeitalter der Digitalisierung. In der Meldung selbst können dadurch Doppelspurigkeiten vermieden werden. So könnte auch die in Artikel 65 Absatz 2 lit. d VZAE geforderte Erklärung des Arbeitgebers ersatzlos gestrichen werden. Sie wäre redundant.

3. Sanktionierung fehlbarer Arbeitgeber

Der erläuternde Bericht erwähnt, dass in Anwendung von Artikel 120 Absatz 1 lit. f und g nAIG Arbeitgeber gebüsst werden können, welche die Meldepflichten vorsätzlich oder fahrlässig verletzen oder sich einer Kontrolle widersetzen bzw. diese verunmöglichen. Unklar ist, welche weiteren Sanktionen zum Tragen kommen, wenn die Kontrollorgane Verstösse gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen feststellen. Sowohl im VZAE wie auch im revidierten AuG sind keine Strafbestimmungen vorgesehen.

Der Kanton Glarus betrachtet das Fehlen von Strafbestimmungen, insbesondere im Zuständigkeitsbereich der tripartiten Kommissionen, als unglücklich. Umso wichtiger ist, dass die Arbeitgeber korrekt über die geltenden Bestimmungen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen informiert sind, wenn sie einen VA/Flü anstellen. Allfällige fehlbare Arbeitgeber sollen direkt durch die zuständige kantonale Behörde sanktioniert werden können.

Artikel 73a:

Die Regelung in Absatz 1 ist zu befürworten, da eine minimale Sprachkompetenz bereits im Ausland und somit vor der Einreise vorliegen soll. Dass diese Regel in Absatz 2 dann wieder "aufgeweicht" wird, vereitelt das legitime Ziel, weshalb auf die entsprechende Ausnahmeregelung zu verzichten ist.

Artikel 74a:

Es gilt sinngemäss zu Artikel 73a Gesagte.

Artikel 77

Nach drei Jahren Aufenthalt sollten die sprachlichen Voraussetzungen nicht auf dem Niveau der Einreise belassen werden. Für eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen nach einer Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft im Nachgang an einen Familiennachzug ist somit eine Sprachkompetenz mündlich auf dem Niveau A2 zu verlangen.

2. Totalrevision VIntA

An mehreren Stellen sollte genauer zwischen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung unterschieden werden. Eine Trennung ist wichtig, da es Aufgabe der Regelstrukturen ist, die Integration in ihren Strukturen zu fördern und dafür entsprechende Mittel bereitzustellen. Es muss vermieden werden, dass aufgrund unklarer Formulierungen Aufgaben der Regelstrukturen an die spezifische Integrationsförderung (KIP) delegiert werden können.

Einzelne Vorgaben in der VIntA sind strategische Programmziele der kantonalen Integrationsprogramme. Es macht einen bedeutenden Unterschied, ob eine Vorgabe ein zu erreichendes Ziel in einer Programmvereinbarung oder in einer Verordnung ist. Diesbezügliche Vermischungen sind in der VIntA zu vermeiden.

Artikel 3 bis 5

Integrationsförderung ist nicht nur eine Aufgabe von Bund und Kantonen, sondern insbesondere auch von den Gemeinden. Es ist wichtig, dass in der VIntA die kommunale Ebene hinzugefügt wird, da in vielen Bereichen eine intensive Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden besteht.

Artikel 7

Kontrolle und Monitoring können in den verschiedenen Bereichen nicht flächendeckend vom Bund bzw. vom SEM eingefordert werden. Dies würde die Ressourcen der Kantone stark strapazieren. Sie müssen im Hinblick auf Aufwand und Ertrag in einem realistischen und machbaren Umfang erfolgen.

Artikel 8

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zur umfassenden Erstinformation aller aus dem Ausland neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern sind unverhältnismässig und zu detailliert geregelt. Der Informationsbedarf bei den zugezogenen Personen ist sehr unterschiedlich und kann nicht pauschalisiert werden. Zudem übergibt der Bund die Verantwortung in diesem Bereich zu sehr den Kantonen ab.

Artikel 9

Gemäss Artikel 9 Absatz 1 VIntA regeln die Kantone das Verfahren zur Meldung von stellensuchenden VA und Flü bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Dies ist zu begrüßen. In Absatz 2 wird zudem die Meldepflicht auf jene Personen beschränkt, welche gestützt auf eine Abklärung als arbeitsmarktfähig beurteilt werden. Diese Beschränkung ist ebenfalls zu begrüßen, spiegelt sie doch die Realität auf dem primären Arbeitsmarkt. Gleichzeitig plädieren wir aber weiterhin für Chancengleichheit. Die Erfahrung zeigt, dass eine Direktintegration in den ersten Arbeitsmarkt vielfach nur sehr schwer möglich ist. Es fehlen die nötigen grundlegenden Kompetenzen. Diese Nachholbildung soll und muss sehr früh über die Integrationspauschale

und allenfalls die Berufsbildung oder Sozialhilfe initiiert und finanziert werden. Aus dem Blickwinkel anderer Kundengruppen der öAV (Ausgesteuerte, gesundheitlich Beeinträchtigte) kann dies aber wiederum als Bevorteilung der VA/Flü interpretiert werden. Andere Nichtleistungsbezüger (NLB) haben beispielsweise keinen Anspruch auf Nachholbildung, da die aktuelle Gesetzesgrundlage keine Finanzierung über die ALV erlaubt. Diese Konstellation kann zu sozialen Spannungen führen, auch weil die VA/Flü auf dem Arbeitsmarkt oftmals in direkter Konkurrenz zu geringqualifizierten Versicherten stehen.

In Bezug auf Absatz 3 – Meldung an das SEM – plädieren wir für eine möglichst einfache Onlinelösung, um den administrativen Aufwand so gering wie möglich zu halten. So könnte lit. a mittels eines Strategiepapiers erfüllt werden und lit. b mittels Automatisierung/Spezialabfrage im Bereich des beim RAV bereits vorhandenen Informatiktools AVAM. Ein manueller Arbeitsschritt in diesem Zusammenhang muss verhindert werden.

Artikel 10

Die nunmehr vom Bund in Aussicht genommene Praxis wird im Kanton Glarus teilweise bereits seit einiger Zeit ähnlich gehandhabt. Die damit verfolgte Absicht ging dahin, dass die integrativen Massnahmen nach fünf Jahren auf einem Niveau sein sollten, dass aus integrativer Sicht die Erteilung einer so genannten Härtefallbewilligung in der Regel möglich sein müsste, ohne dass noch aufwändige und weiträumige zusätzliche Abklärungen in tatsächlicher Hinsicht hätten getätigt werden müssen. Sollte die neue Bestimmung der VIntA so in Kraft treten, wird die Abteilung Migration mit allen vorläufig aufgenommenen Personen unmittelbar nach dem Entscheid des SEM eine Integrationsvereinbarung abschliessen.

Artikel 12

Gemäss Artikel 12 nVIntA soll die einmalige Integrationspauschale pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person weiterhin 6000 Franken betragen. Diese Pauschale entspricht in keiner Weise den tatsächlichen Aufwendungen für die Integrationsförderung im Kanton Glarus und ist deshalb gemäss den Vorschlägen der KdK zu erhöhen.

Artikel 14

Bei der vorliegenden Fassung der VIntA wird die einheimische Bevölkerung nicht erwähnt. Ganz anders im AuG, dort wird bei der Integration auch die einheimische Bevölkerung einbezogen. Es ist notwendig auch in der VIntA die einheimische Bevölkerung als Zielgruppe aufzuführen, denn eine erfolgreiche Integration bedingt eine offene und chancenbietende Aufnahmegesellschaft.

Artikel 21

In der neuen VIntA wird der Qualitätssicherung, der Berichterstattung, dem Monitoring und Evaluationen hohes Gewicht zugemessen. Gerade bei diesen Themen ist aber das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten. Bei allem Verständnis für die Sicherstellung einer zweckmässigen Verwendung von Bundesmitteln sind die Möglichkeiten und Grenzen von Evaluationen und Kontrollen zu beachten. So ist etwa nicht einzusehen, weshalb gemäss Artikel 21 Absatz 4 nVIntA in Ergänzung zum Konzept des SEM zu einer risikoorientierten Finanzaufsicht jeder Kanton ebenfalls ein Konzept zu einer risikoorientierten Finanzaufsicht zu erarbeiten und das SEM über seine Finanzaufsichtstätigkeit zu informieren hat. Die bescheidenen finanziellen und personellen Mittel gerade kleiner Kantone sind primär für die erfolgreiche Integrationsförderung einzusetzen. Berichterstattungen, Evaluationen und Kontrollaktivitäten dürfen - so unerlässlich sie sind - nicht im Vordergrund stehen. Absatz 4 ist demnach ersatzlos zu streichen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrät



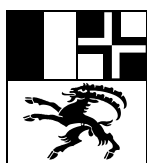
Rolf Widmer
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch und roman.bloechlinger@sem.admin.ch

versandt am: **07. März 2018**



Sitzung vom

13. März 2018

Mitgeteilt den

13. März 2018

Protokoll Nr.

175

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch und
roman.bloechlinger@sem.admin.ch (PDF- und Word-Version)

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und
Ausländern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie uns die Möglichkeit gegeben, zu
oberwählter Vorlage Stellung zu nehmen, dafür danken wir Ihnen bestens.

Im Allgemeinen befürworten wir die vorgeschlagenen Änderungen in der VZAE und
in der totalrevidierten VIntA. Sie stellen die Ausführungsbestimmungen zu der Vorla-
ge des neuen Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) dar, welche be-
reits beschlossen ist und voraussichtlich im Sommer 2018 in Kraft treten wird. Insbe-
sondere die Verbesserung der Chancen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenom-
menen auf dem Arbeitsmarkt, die Konkretisierung der Integrationskriterien und
Sprachkompetenzen sowie die Sanktionierungsmöglichkeit nicht integrationswilliger
ausländischer Personen sind begrüssenswerte Neuerungen.

Nicht einverstanden sind wir insbesondere mit dem von den Kantonen geforderten Monitoring sowie den ungenügenden Ausführungen zu den finanziellen Folgen für die Kantone. In jedem Fall ist die Integrationspauschale auf rund 18'000 Franken zu erhöhen.

Im Übrigen reichen die in diesem Dossier federführende KdK, die VKM sowie unseres Wissens diverse Fachkonferenzen (KOKES, EDK, SBBK, KKJPD mit Verweis auf VKM-Haltung) Vernehmlassungen ein, womit sämtliche Problemfelder aus den unterschiedlichen Blickwinkeln auf dem Tisch liegen und wir deshalb – sofern nachstehend nicht eine andere oder präzisierende Position eingenommen wird – darauf verweisen können.

1. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

a) Allgemeine Bemerkungen

Das flächendeckende Monitoring und die Kontrolle der Kantone in den verschiedenen Bereichen lehnen wir ab. Aufwand und Ertrag müssen in einem vernünftigen Verhältnis stehen, z.B. analog der Berichterstattung in den kantonalen Integrationsprogrammen oder beschränkt auf die finanzrelevanten Geschäfte.

Im erläuternden Bericht wird dargelegt, dass die finanziellen Folgen nicht beziffert werden können bzw. solche nicht vorhanden seien und es sich in einzelnen Bereichen um bisherige Vollzugsaufgaben der Kantone handle. Dabei wird offensichtlich der Aufwand ganz grundsätzlich unterschätzt. Auch werden die neuen Verpflichtungen der Kantone im Integrationsbereich mit erheblichen Kosten verbunden sein. Bevor der Bund derart einschneidende Bestimmungen erlässt, sind die finanziellen Folgen genau zu analysieren und auch die Finanzierung entsprechend zu regeln.

Das in einigen Bestimmungen geforderte Sprachniveau A1 und A2 ist grundsätzlich zu tief, insbesondere bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Den verlangten Nachweis für das geforderte Sprachniveau erachten wir demgegenüber nicht in jedem Fall als zwingend. Die Bestimmungen sind insoweit zu relativieren, als die Bewilligungsbehörden auf einen Nachweis verzichten dürfen, sofern er im konkreten Einzelfall nicht bewilligungsrelevant ist. Insbesondere dort, wo ein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung – z.B. aus AIG oder EMRK – besteht, dürfte das blosse Fehlen

von Sprachkenntnissen wohl nicht für eine Ablehnung resp. für einen Bewilligungsentzug ausreichen. In diesen Fällen ist sinnloser Aufwand für die Behörden und die betroffenen ausländischen Personen zu vermeiden.

b) Bestimmungen, die uns speziell zu Bemerkungen Anlass geben:

Art. 65 E-VZAE

Die Einführung eines Meldeverfahrens in der Art, wie es der E-VZAE vorsieht, lehnen wir ab. Wir beantragen, dass im Rahmen des Meldeverfahrens die Arbeitsmarktbehörde, welche die Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft, mit einem Widerspruchsrecht ausgestattet wird. Zudem ist die Revisionsvorlage so auszugestalten, dass nur die Arbeitsmarktbehörde zuständig ist für die Prüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und entsprechend ein Vollzugsdualismus (wie es im Rahmen der flankierenden Massnahmen der Fall ist) mit Paritätischen Berufskommissionen verhindert wird.

Die Anträge lassen sich wie folgt begründen:

Zuständig für arbeitsmarktliche Entscheide sind gemäss Art. 83 in Verbindung mit Art. 88 Abs. 1 in der Regel die kantonalen Arbeitsmarktbehörden. Ähnlich wie beim Meldeverfahren für EU/EFTA-Arbeitskräfte gibt es beim vorliegenden Meldeverfahren, so wie der Revisionsentwurf ausgestaltet ist, keinen Widerspruchsvorbehalt der zuständigen Behörde. Dies bedeutet, dass keine Möglichkeit besteht, die Arbeitstätigkeit zu verhindern, auch wenn z.B. zum Vornherein feststehen würde, dass die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen verletzt werden. Beim heute geltenden Bewilligungsverfahren werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei der Eingabe der Gesuchsunterlagen kontrolliert. Eine Bewilligung wird nur dann erteilt, wenn geltendes Recht eingehalten wird. Mit dem vorgesehenen Meldeverfahren entfällt nun diese Möglichkeit. Eine Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann nur nachgelagert erfolgen, so wie dies bei den flankierenden Massnahmen der Fall ist. Aufgrund der teilweise negativen Erfahrungen mit dem Meldeverfahren für die EU/EFTA-Arbeitskräfte mit dem nachgelagerten Kontrollverfahren im Rahmen der flankierenden Massnahmen sind wir gegen die Einführung eines Meldeverfahrens gemäss Revisionsentwurf für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Die vorgängige Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen anhand der Arbeitsverträge und eine allfällige Verweigerung der Arbeitstätigkeit

sind wirkungsvoller und für die zuständigen Behörden viel einfacher zu handhaben als die nachgelagerte Überprüfung, die sich auf Stichproben beschränkt und aufwendiger, mühsamer und natürlich auch teurer ist.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass mit dem neuen Art. 83 Abs. 5 das zuständige kantonale Kontrollorgan den Kontrollorganen, die mit dem Vollzug des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) der betreffenden Branche beauftragt sind (z.B. den Tripartiten oder Paritätischen Kommissionen), Kopien der Meldeformulare übermitteln kann. Diese Organe können zudem die Übermittlung von Kopien verlangen. Diese Ausgestaltung wirft Fragen auf. Es kann nicht im Belieben der Arbeitsmarktbehörde sein, ob Paritätische Berufskommissionen beigezogen werden oder nicht. Zudem scheinen die Paritätischen Berufskommissionen gemäss Formulierung im neuen Art. 83 Abs. 5 letzter Satz einen Rechtsanspruch darauf zu haben, die fraglichen Daten herauszuverlangen. Es hat den Anschein, als ob auch hier wie im Rahmen der flankierenden Massnahmen ein Vollzugsdualismus mit der Unterscheidung der Prüfzuständigkeiten in Branchen mit allgemeinverbindlichen GAV und ohne allgemeinverbindliche GAV droht. Dies gilt es zu vermeiden. Somit soll die Regelung in der Revisionsvorlage eindeutig derart ausgestaltet werden, dass nur die Arbeitsmarktbehörde zuständig ist für die Überprüfung und der Vollzugsdualismus mit Paritätischen Kommissionen vermieden werden kann.

Als weitere Bemerkung müssen die Auswirkungen der Bestimmung, dass branchenübliche Löhne zu bezahlen sind und Praktikums-Einsätze begründet werden müssen (Art. 65 Abs. 2 lit. c und d), längerfristig beobachtet werden. Mit dieser Vorgabe soll zwar Lohndumping vermieden werden. Gleichzeitig sollte es aber in relativ einfacher Art und Weise möglich sein, Arbeitnehmende, die für den hiesigen Arbeitsmarkt noch nicht ausreichend qualifiziert sind, mittels eines Praktikums auszubilden. Wir beantragen, dass die Regelung nach einigen Jahren überprüft wird.

Art. 77f E-VZAE

lit. c: Der Katalog in lit. c ist einzuschränken und präziser zu umschreiben. Insbesondere Ziff. 2 bis 4 öffnet Tür und Tor, um die neuen Bestimmungen wieder ihrer Wirkung zu berauben und bilden Potential für langwierige Rechtsmittelverfahren.

Art. 77h E-VZAE

Wie bereits dargelegt lehnen wir ein Monitoring in dieser Form ab. Dieser Artikel ist ersatzlos zu streichen.

Art. 82b E-VZAE

Wir beantragen eine Anpassung der Bestimmung. In den Erläuterungen des Bundes wird ausgeführt, dass der Datenaustausch automatisch erfolgen soll. Dabei steht gemäss den Ausführungen (und auch der Marginalie) der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen im Vordergrund. Es wird gänzlich verkannt, dass der Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) nicht nur bei einem Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen entscheidend sein kann, sondern auch bei EU/EFTA-Staatsangehörigen; dies sowohl bei der Bewilligungserteilung für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit und allenfalls dessen Widerruf resp. Nichtverlängerung als auch beim Familiennachzug. Dies ergibt sich ohne weitere Ausführungen aus Art. 16 Abs. 2 Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP; SR 142.203). Für die Migrationsbehörden ist die Mitteilung über einen EL-Bezug zwingend und eben nicht nur bei einem Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen. Der gesamte Art. 82b ist deshalb entsprechend anzupassen und der Hinweis auf den Familiennachzug ist sowohl in der Marginalie als auch in beiden Absätzen zu streichen. Ebenfalls zu streichen ist der Satz im zweiten Absatz, wonach Personen aus EU/EFTA Staaten ausgenommen sind.

Art. 82c E-VZAE

Die im Bericht erwähnte Aussage, dass nur Regelverstösse, die zu einem Schulausschluss führen, als derart erheblich anzusehen sind, dass ein ungünstiger Integrationsverlauf nicht auszuschliessen sei, ist ein falscher resp. ungenügender Ansatz. Im Gegenteil müsste der gesamte Schulbereich in die Thematik viel besser eingebunden werden. Mittels eines angemessenen gegenseitigen Informationsflusses unter den involvierten Stellen ergäbe sich ein viel besseres Gesamtbild zum Integrationsstand (einerseits Verhalten der Schüler, aber auch – nicht weniger wichtig – der Eltern). Wenn die Meldung nur und erst bei einem Schulausschluss erfolgt, ist dies sicherlich nicht zielführend.

Abs. 2 ist ersatzlos zu streichen. Wir erachten es grundsätzlich als problematisch, wenn legal anwesende Schülerinnen und Schüler gesetzlich normiert schlechter behandelt werden als Schülerinnen und Schüler ohne rechtmässigen Aufenthalt.

2. Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

a) Allgemeine Bemerkungen

Abgesehen von den Ausführungen zum Sprachniveau gelten unsere allgemeinen Bemerkungen zum E-VZAE auch für den E-VIntA. Da es sich bei der vorliegenden Revision um eine Totalrevision handelt, erlauben wir uns noch einige zusätzliche Bemerkungen allgemeiner Natur.

Im Ausländergesetz (AuG, SR 142.20) und im AIG wird bei der Integration auch die einheimische Bevölkerung einbezogen; bei der vorliegenden Fassung der VIntA hingegen wird die einheimische Bevölkerung mit keinem Wort erwähnt. In Anlehnung daran ist es notwendig, dass neben der ausländischen Bevölkerung auch die Regelstrukturen, Arbeitgeber, Gemeinden etc. in die Pflicht genommen werden. Die vorliegende VIntA sieht die Integrationsaufgabe nur bei der ausländischen Bevölkerung. Integrationsförderung ist nicht nur eine Aufgabe von Bund und Kantonen, sondern insbesondere auch von Städten und Gemeinden. Es gilt überall in der VIntA die kommunale Ebene hinzuzufügen, da auch auf lokaler Ebene kantonale Aufgaben erledigt werden und in vielen Bereichen eine intensive Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden besteht.

An mehreren Stellen wird zwischen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung nicht unterschieden. Eine Trennung ist aber essentiell, weil es Aufgabe der Regelstrukturen ist, die Integration in ihren Strukturen zu fördern und dafür entsprechende Mittel bereitzustellen. Es muss vermieden werden, dass aufgrund unklarer Formulierungen Aufgaben der Regelstrukturen an die spezifische Integrationsförderung delegiert werden können. An dieser Stelle gilt es noch anzufügen, dass Gemeinden keine Regelstrukturen sind, d.h. es braucht auch diesbezüglich inhaltliche Anpassungen.

Einzelne Vorgaben in der VIntA sind strategische Programmziele der kantonalen Integrationsprogramme. Es macht einen relevanten Unterschied, ob eine Vorgabe ein zu erreichendes Ziel in einer Programmvereinbarung oder in einer Verordnung ist. Diesbezügliche Vermischungen sind in der VIntA zu vermeiden, weswegen es in den entsprechenden Bereichen textliche Anpassungen braucht.

b) Bestimmungen, die uns speziell zu Bemerkungen Anlass geben:

Art. 1 E-VIntA

lit. c: Diese litera ist um die Gemeinden zu ergänzen: "*.... die Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Bereich....*"

Art. 2 E-VIntA

Abs. 1: Der Regelstrukturansatz bedingt auch die Umsetzung im Finanzbereich. Es muss daher festgehalten werden, dass auch die Träger der Regelstrukturen die finanziellen Mittel bereitstellen müssen.

Titel: 2. Kapitel

Der Titel ist zu ergänzen: "*Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden*".

Art. 4 E-VIntA

Der Titel ist zu ergänzen: "*Integrationsförderung durch die Kantone und Gemeinden*".

Abs. 1 und 2 ist ebenfalls mit den Gemeinden neben den kantonalen Stellen zu ergänzen.

Art. 5 E-VIntA

Der Titel und *Abs. 1* ist mit Gemeinden zu ergänzen. *Abs. 2* ist wie die übrigen Monitoring-Bestimmungen zu streichen.

Art. 7 E-VIntA

Wie bereits dargelegt lehnen wir ein Monitoring in dieser Form ab. Dieser Artikel ist ersatzlos zu streichen.

Art. 8 E-VIntA

Abs. 1: Dieses strategische Ziel der KIP wird in die Verordnung aufgenommen und greift damit in die Kompetenz der Kantone, wie sie den Informationsauftrag umsetzen sollen, ein. Angesichts der Zuwanderungszahlen in grossen Städten ist das "alle" zu streichen und der Satz folgendermassen zu ergänzen: "*Im Hinblick auf eine gleichberechtigte Teilhabe informieren die Kantone zusammen mit den Gemeinden im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme neu aus dem Ausland ...*". Da sich diese Bestimmung an die Behörden richtet, gilt sie vom Text her auch für die EU-Bürger, dies darf nicht sein. Sollte das "alle" enthalten bleiben, ist der Begriff zwingend auf Drittstaaten zu beschränken.

Abs. 3: Der letzte Satz ist zu streichen, da einerseits der besondere Integrationsbedarf nicht definiert ist und andererseits zu individuell ist, als dass eine Planung möglich ist.

Art. 12 E-VIntA

Abs. 1: Die Höhe der Integrationspauschale ist mit Verweis auf die Integrationsagenda auf rund 18'000 Franken festzulegen, denn anerkanntermassen reicht der Beitrag von 6'000 Franken nicht zur Deckung der für eine erfolgreiche Integration notwendigen Massnahmen im Bereich Sprachförderung, Grundbildung und Arbeitsmarktintegration aus. Sofern der Betrag auf diesem tiefen Niveau verankert wird, bleibt wohl nachher kaum mehr ein Diskussionsspielraum.

Abs. 2: Aufgrund des ausgewiesenen höheren Bedarfs an Integrationsfördermassnahmen bei Resettlement-Flüchtlingen ist die Bestimmung so anzupassen, dass der Bundesrat die Pauschale lediglich erhöhen kann.

Art. 14 E-VIntA

Abs. 1 lit. f: Dieser litera ist zu streichen. Die Fachpersonen der Integrationsförderung und der Regelstrukturen sind nicht Zielgruppe der Integrationsmassnahmen, sondern müssen bei der Integrationsförderung einbezogen werden.

Art. 15 E-VIntA

Der Titel ist in "*Finanzielle Beiträge*" umzubenennen, da Abs. 1 lit. h kein Förderbereich ist.

Abs. 1 lit. a: Der Begriff "Erstinformation" ist durch "*Information und Beratung*;" zu ersetzen.

Abs. 1 lit. g: Der Begriff "sicherstellen" ist durch "*zu ermöglichen*" zu ersetzen. Die Erwartung an eine Sicherstellung können nie erfüllt werden.

Art. 21 E-VIntA

Abs. 2 lit. b: Dieser litera ist zu streichen, denn Aussagen über die Wirksamkeit können nicht allein an die Integrationsförderung delegiert werden, sondern sind abhängig von vielen anderen Faktoren.

Art. 22 Abs. 4 (neu)

Um inskünftig sicherzustellen, dass die Kantone und deren Bedürfnisse im Hinblick auf Programme und Projekte von nationaler Bedeutung besser verankert werden, ist ein Abs. 4 mit folgendem Text hinzuzufügen: "*Die Anliegen und Bedürfnisse der Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen zu berücksichtigen.*"

Abschliessend danken wir Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Namens der Regierung
Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Spadin".

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de Justice et police DFJP
A l'att. de Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Par email : roman.bloechlinger@sem.admin.ch, SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Delémont, le 6 mars 2018

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers : ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier du 1^{er} décembre 2017, concernant l'ouverture de la procédure de consultation de la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers. Il vous remercie de l'avoir consulté et prend position comme suit :

Après une analyse approfondie, le Gouvernement vous informe que, prises dans leur ensemble, il accueille favorablement les propositions législatives mises en consultation, lesquelles découlent des adaptations relatives à la modification de la loi fédérale sur les étrangers, adoptée le 16 décembre 2016 par le Parlement. Il souscrit au double principe qui consiste à *encourager et soutenir l'intégration*, d'une part, et *accroître la responsabilité individuelle exigée en matière d'intégration*, d'autre part. Il soutient également le *modèle graduel* selon lequel les exigences en matière de compétences linguistiques sont d'autant plus élevées que le statut visé est favorable. Il souhaite toutefois apporter les commentaires et les réserves qui suivent au sujet des deux projets de modifications d'ordonnances qui font l'objet de la présente consultation.

1. Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Le Gouvernement a pris bonne note que, selon le chiffre 3 du rapport explicatif concernant l'OASA, la mise en œuvre de la révision de la LEtr et de son ordonnance d'exécution n'entraînera vraisemblablement aucun surcoût considérable pour les cantons. Il prend également acte que l'ampleur des moyens mis en œuvre en matière d'examen par les autorités fédérales et cantonales compétentes devrait rester peu ou prou en l'état. De même, il n'ignore pas que les mesures de contrôle de l'intégration demeurent des tâches d'exécution du ressort des cantons.

Contrairement à la teneur du rapport, le Gouvernement est d'avis que les nouvelles exigences en matière d'intégration introduites dans l'OASA impliqueront un travail d'instruction des dossiers encore plus important qu'il ne l'est actuellement et que l'examen formel des documents supplémentaires à fournir par les ressortissants étrangers aboutira nécessairement au renforcement des effectifs du personnel dans le domaine de la police des étrangers.

Dans le même ordre d'idée, il est à craindre un transfert de charges vers les cantons consécutivement à l'introduction de la procédure d'annonce d'une activité lucrative par un admis provisoire, respectivement un réfugié, en remplacement de la procédure d'autorisation.

Dans ces conditions, le Gouvernement regrette vivement que l'introduction de la nouvelle réglementation légale n'ait pas été accompagnée d'une réflexion quant aux postes de travail supplémentaires que la révision de la LEtr et des ordonnances mises en consultation (en particulier l'OASA) générera. En effet, la réglementation d'exécution, telle que prévue par la Confédération et les conséquences financières qu'elle implique pour l'ensemble des cantons suisses, aurait dû faire l'objet d'un examen permettant de trouver une compensation des coûts supplémentaires qu'ils sont contraints d'assumer.

En ce qui concerne le commentaire de détail des dispositions de l'OASA, dans un souci d'efficacité et de synthèse, le Gouvernement se permet de vous renvoyer à la prise de position établie par la Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC) qui vous parviendra à l'issue de l'Assemblée plénière du 23 mars prochain.

2. Révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Le Gouvernement apprécie que les observations émises par les cantons, lors de la consultation relative aux dispositions de l'assurance qualité, aient été prises en considération dans les dispositions d'exécution, s'agissant de l'article 6, al. 1 OIE. Il relève en outre le bienfondé d'associer les structures ordinaires à la définition et à la mise en œuvre des critères de l'assurance et du développement de la qualité (art. 6, al. 2).

Le Gouvernement se plaint à relever que les objectifs conduisant aux huit domaines du PIC I (2014-2017), sont reconduits dans le PIC II (2018-2021). Ils s'inscrivent ainsi dans la continuité de la première période quadriennale, et visent à renforcer les mesures développées à cette occasion. Il apprécie également que les domaines soient clairement mentionnés dans l'ordonnance à l'art. 15. Il regrette cependant qu'à l'alinéa 1, lettres d, e et g de la disposition précitée, l'accent soit mis sur l'accès aux mesures plutôt que sur le développement de celles-ci, lorsque les besoins ne sont pas encore couverts par l'offre ordinaire.

Il considère que le travail d'encouragement de l'intégration et de coordination, mené auprès des structures ordinaires par les services responsables des questions d'intégration dans les cantons, est une tâche spécifique qui, à ce titre, devrait pouvoir être prise en compte dans les contributions financières du PIC. C'est pourquoi, le Gouvernement suggère de supprimer la référence de l'article 4 à l'article 20, al. 3 OIE.

S'agissant de l'article 12 OIE, qui fixe notamment le montant du forfait d'intégration unique à 6'000 francs par personne admise à titre provisoire et réfugié reconnu, le Gouvernement constate que ce montant est nettement trop bas et qu'il ne permet pas d'atteindre les objectifs d'intégration des personnes concernées. Il préconise de porter le montant du forfait à 18'000 francs pour permettre la couverture des frais supportés par les cantons dans le domaine des structures ordinaires telles que la santé, l'éducation, l'aide sociale ou encore la sécurité.

Enfin, dans le but d'éviter les redites concernant les commentaires de l'OIE, le Gouvernement vous renvoie également à la prise de position de la CdC qui vous parviendra prochainement et à laquelle il se rallie.

En vous souhaitant bonne réception de la présente et en vous remerciant de l'avoir consulté, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Conférence des gouvernements cantonaux
Maison des cantons
3003 Berne

Mail@kdk.ch

Consultation sur le projet de prise de position des gouvernements cantonaux sur la modification OASA et la révision totale OIE

Monsieur le président,
Madame la secrétaire générale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir soumis le projet de prise de position commune des gouvernements cantonaux sur la modification OASA et révision totale OIE.

Nous adhérons au projet de réponse en saluant tout particulièrement la suppression des obstacles à l'intégration afin de faciliter l'intégration sur le marché de l'emploi des personnes admises à titre provisoire (AP) et des réfugiés (RR) (art. 65 OASA). À ce sujet, nous sommes également d'avis qu'un report de charges supplémentaires sur les cantons ne saurait être envisagé et qu'il faut obtenir de la Confédération qu'elle indemnise les cantons de manière adéquate.

Nous soutenons aussi la demande de modification du montant du forfait d'intégration fixé à 6'000 francs (art. 12 OIE), un montant de 18'000 francs pour l'encouragement spécifique de l'intégration étant effectivement nécessaire.

Les deux ordonnances traitent principalement de la responsabilité de la personne dans l'intégration sans mentionner la responsabilité de la société d'accueil alors que la LEI mentionne la réciprocité de l'intégration. Sans l'implication de la société d'accueil, des structures ordinaires, des milieux économiques, des associations et collectivités et de la population résidente dans son ensemble, l'intégration n'est pas possible. Les contenus des programmes d'intégration cantonaux ne devraient pas être inclus dans l'OIE (art. 5, al. 2, 8,

al. 1 et 3 OIE). Nous considérons que ceux-ci doivent figurer uniquement dans la convention-programme et les domaines être négociés tous les quatre ans avec les cantons.

En vous souhaitant bonne réception de la présente et en vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Monsieur le président, Madame la secrétaire générale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND



Département fédéral de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
Roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Consultation relative à la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique et approuve de manière générale les modifications qui permettent l'application des dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Nous saluons tout particulièrement les dispositions qui ont pour but de faciliter l'intégration sur le marché de l'emploi des personnes admises à titre provisoire (AP) et des réfugiés (RR) (art. 65 OASA) en supprimant peu à peu les obstacles à leur intégration. Toutefois, nous estimons que, si les dispositions relatives à l'annonce d'une activité lucrative par les AP et les RR vont faciliter les démarches du côté des employeurs, elles vont en revanche entraîner des procédures plus complexes et plus coûteuses pour les autorités cantonales qui devront les appliquer. Un report de charges supplémentaires sur les cantons ne saurait être envisagé et nous attendons de la Confédération qu'elle indemnise les cantons de manière adéquate. Cette intégration nécessitera aussi une participation active des employeurs sans laquelle les mesures d'intégration seront vaines.

S'agissant du montant du forfait d'intégration fixé à 6'000 francs (art. 12, al. 1 OIE), nous demandons à ce que ce montant soit modifié. Nous estimons qu'un montant pour l'encouragement spécifique de l'intégration de 18'000 francs, correspondant approximativement aux chiffres avancés dans le rapport technique publié par la CDC en février 2017, est nécessaire.

Les deux ordonnances traitent principalement de la responsabilité de la personne dans l'intégration sans mentionner la responsabilité de la société d'accueil alors que la LEI mentionne la réciprocité de l'intégration. Sans l'implication de la société d'accueil, des structures ordinaires, des milieux économiques, des associations et collectivités et de la population résidente dans son ensemble, l'intégration n'est pas possible. Les contenus des

programmes d'intégration cantonaux ne devraient pas être inclus dans l'OIE (art. 5, al. 2, 8, al. 1 et 3 OIE). Nous considérons que ceux-ci doivent figurer uniquement dans la convention-programme et les domaines être négociés tous les quatre ans avec les cantons.

S'agissant du contenu des ordonnances, nous émettons nos remarques dans la partie en annexe.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions d'agréer, Madame la conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : mentionnée

Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Ad art. 62a

Les exigences fixées pour l'octroi d'une autorisation d'établissement sont trop élevées. Les personnes qui apprennent lentement et qui sont défavorisées sur le plan socio-économique auront du mal à les remplir.

Ad art. 65

Nous sommes favorable au principe de l'annonce d'une activité lucrative qui permettra aux RR et AP d'être intégré plus facilement dans le marché de l'emploi et d'entrer dans la vie active. Il ne faudra toutefois pas qu'il en résulte une surcharge de travail et des coûts supplémentaires pour les cantons, sans aucune indemnisation ou participation fédérale.

Ad art. 73a–74a

Les exigences linguistiques sont démesurées alors que le regroupement familial est un élément fondamental pour faciliter l'intégration.

Ad art. 77g

Nous saluons le fait que la conclusion d'une convention d'intégration n'ait pas été rendue obligatoire et que les cantons disposent de la possibilité de vérifier au cas par cas de l'opportunité d'une telle convention.

Ad art. 77h

Nous estimons que le fait de devoir signaler au SEM, tant les conventions conclues que les recommandations émises, constitue une surcharge administrative bien trop importante par rapport au bénéfice qui en pourrait en résulter. Nous proposons de supprimer cet article.

Ad art. 82c

Cet article doit être tout simplement supprimé. L'école doit demeurer un espace sûr pour les élèves afin de permettre leur intégration.

Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Ad art. 1, let. b

La *contribution attendue de la société d'accueil* doit être évoquée, au même titre que la contribution attendue des étrangers.

Ad art. 4, al. 2

L'énumération est problématique, car elle semble indiquer que ces services pourront bénéficier de soutien lié à l'encouragement spécifique ce qui n'est pas le cas. Cas échéant, il faudrait ajouter les autorités de naturalisation.

Ad art. 5, al. 2

Cet alinéa doit être supprimé. Les renseignements sont transmis par le biais des PIC qui sont basés sur une collaboration entre les cantons et la Confédération. Pour les autres activités, les cantons s'organisent librement.

Ad art. 7, al. 2

Cet alinéa doit être supprimé. C'est une charge de travail supplémentaire pour les cantons.

Ad art. 8, al. 1

Les cantons et les communes fournissent des informations aux personnes nouvellement arrivées en fonction de leurs besoins et non pas de manière systématique et imposée. Ceci s'inscrit, par ailleurs, dans le PIC et ne devrait pas être développé dans l'ordonnance.

Proposition de formulation de l'alinéa 1

« *Afin de garantir l'égalité des chances, les cantons fournissent aux étrangers nouvellement arrivés en Suisse des informations en fonction de leurs besoins, sur :* »

Ad art. 8, al. 1, let. a à c

À nouveau, on induit que les migrants sont responsables de l'égalité des chances alors que celle-ci doit être garantie par la société d'accueil.

Les let. a à c devraient être supprimées (proposition de formulation précédente). Sinon, la let. c doit impérativement être modifiée, en supprimant la deuxième partie de phrase « *à respecter en vue...culturelle* ».

Ad art. 8, al. 3

L'alinéa 3 doit être supprimé, puisque, à nouveau, il fait référence au PIC dont les objectifs ne doivent pas relever de l'ordonnance.

Ad art. 12

Le forfait unique de 6'000 francs n'est pas suffisant. Si un montant devait être inscrit dans l'ordonnance, il devrait correspondre aux besoins minimaux, ce qui correspond à un montant de minimum 18'000 francs.

Ad art. 12, al. 2

L'ordonnance doit réduire la possibilité de baisser les forfaits, déjà insuffisants. La phrase doit être reformulée pour éviter ce risque en remplaçant « *fixer un montant différent* » par « *augmenter* ».

Ad art. 14

Les mesures d'intégration concernent l'ensemble de la population et les populations spécifiques peuvent varier. Seules les lettres a et f doivent être conservées et la population locale doit être ajoutée à la liste.



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Schweizerische Eidgenossenschaft
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 13. März 2018

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und
Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
(VIntA)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit dazu.

Der Kanton Nidwalden schliesst sich der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen, welche diese anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 23. März 2018 verabschiedet wird, an.

Wir danken für die Berücksichtigung der darin enthaltenen Anliegen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Yvonne von Deschwanden
Landammann



lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
- roman.bloechlinger@sem.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und Polizeide-
partement
Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

EINGANG GEVER SEM

2018 -03- 08

per E-Mail an:
sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.3131
Unser Zeichen: so

Sarnen, 7. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie uns die Entwürfe zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (VIntA; SR 142.205) zur Vernehmlassung zugestellt und eine Vernehmlassungsfrist bis am 19. März 2018 gewährt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Allgemeine Bemerkungen

Es wird begrüsst, dass die geplanten Verordnungsänderungen dem Grundsatz folgen, wonach einerseits die Integration gefördert und unterstützt wird, und andererseits die Eigenverantwortung zur Integration verbindlicher eingefordert wird. Den Sprachkompetenzen kommt im Rahmen der Integration und im Wirtschaftsleben eine Schlüsselfunktion zu. Es ist daher richtig, dass die Anforderungen an die Sprachkompetenzen gemäss Stufenmodell umso höher angesetzt werden, je mehr Rechte mit dem Aufenthaltsstatus verbunden sind. Die Erleichterungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich werden grundsätzlich positiv bewertet.

Die neu verwendeten Integrationskriterien im Sinne von ausländerrechtlichen Integrationserfordernissen, die sich aus der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Respektierung der Werte der Bundesverfassung, der Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen sowie dem Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zusammensetzen, unterstützen die Migrationsbehörden bei ihren ausländerrechtlichen Entscheiden. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die diese Kriterien ohne entschuldbaren Grund nicht respektieren, sind Sanktionen möglich. Dies wird dazu beitragen, dass Kosten in verschiedenen Bereichen (Sozialdienste, Sozialversicherungen u.a.) reduziert werden können.

Allgemein fällt auf, dass die beiden Verordnungen sich nur mit der ausländischen Bevölkerung befassen und der Grundsatz Fördern und Fordern nur gegenüber den Migrantinnen und Migranten Anwendung findet. Anders als im Ausländer- und Integrationsgesetz wird die einheimische Bevölkerung in beiden Verordnungen überhaupt nicht berücksichtigt. Aus integrationspolitischer Sicht ist jedoch der Fokus auf die Aufnahmegesellschaft von grosser Bedeutung, da ohne deren Öffnung und Akzeptanz, insbesondere auch von Arbeitgeberseite, keine nachhaltige Integration möglich ist.

Als besonders problematisch wird die Tatsache erachtet, dass Inhalte der Kantonalen Integrationsprogramme neu in die VIntA aufgenommen werden. Diese Vermischung ist problematisch, da es einen erheblichen Unterschied macht, ob etwas in einer auf vier Jahre beschränkten Programmvereinbarung steht oder in einer Verordnung. Es wird befürchtet, dass die nötige Innovation und Flexibilität der verschiedenen Säulen für die Kantonalen Integrationsprogramme erschwert werden. Ausserdem wird die kommunale Ebene mehrfach nicht genannt, obwohl sie von den Verordnungsartikeln ebenfalls betroffen ist. Die Integrationsförderung ist nicht nur eine Aufgabe von Bund und Kantonen, sondern insbesondere auch von Städten und Gemeinden. Sie engagieren sich stark und setzen auch kantonale Aufgaben um. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden ist demzufolge intensiv. Es gilt deshalb, die kommunale Ebene systematisch in den Verordnungstext, insbesondere in die VIntA aufzunehmen.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der VZAE

Zu Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

In dieser Bestimmung sollte darauf hingewiesen werden, dass sich die Anforderungen nicht auf Lehrpersonen beziehen, die an öffentlichen Schulen oder nach kantonalen Lehrplänen unterrichten.

Zu Art. 31 Schwerwiegender persönlicher Härtefall [neu]

In den zurückliegenden Jahren wurde festgestellt, dass vorläufig Aufgenommene oftmals eine unqualifizierte Erwerbstätigkeit aufnehmen, obwohl eine berufliche Ausbildung angezeigt wäre. Sie rechnen sich damit höhere Chancen für einen längerfristigen Aufenthalt aus. Wir beantragen daher, dass eine berufliche Grundbildung auch bei vorliegender Abhängigkeit von der Sozialhilfe, unter Berücksichtigung der übrigen Integrationskriterien, bewilligt werden kann. Eine qualifizierte Grundbildung bietet am meisten Gewähr für eine nachhaltige wirtschaftliche Eigenständigkeit.

Zu Art. 53a Beschäftigungsprogramme

Diese Regelung wird ausdrücklich begrüsst. Allerdings ist fraglich, ob der Verweis auf Art. 43 Abs. 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) genügt, da sich die Bestimmung im AsylG nur auf Asylsuchende und nicht auf vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige bezieht. In diesem Sinne wäre es wohl sinnvoll, „Beschäftigungsprogramme“ bundesrechtlich genauer zu definieren – vorzugsweise in der Verordnung, mindestens aber auf Weisungsebene.

Zu Art. 65 Meldung einer Erwerbstätigkeit

Im Abs. 2 kann Bst. d gestrichen werden, da der Lohn bereits unter Bst. c gemeldet werden muss. Zudem sollen die Daten in Abs. 4 auch durch dritte Anbieter gemeldet werden können, sofern sie Integrationsmassnahmen im kantonalen oder kommunalen Auftrag anbieten.

Das Meldeverfahren sollte möglichst einfach erfolgen, damit die administrativen Prozesse schlank gehalten werden können. Daher beantragen wir, dass für die Meldung der Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen (VA/Flü) das Online-Verfahren, wie es beim Freizügigkeitsabkommen eingesetzt wird, Anwendung findet.

Zu Art. 77 Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen

Das vorgesehene Monitoring führt zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Mit den bereits vorhandenen und im Rahmen des Meldeverfahrens zusätzlichen Daten kann die Integrationsentwicklung der VA/Flü umfassend aufgezeigt werden. Wir beantragen daher die Streichung dieses Artikels.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der VIntA

Zu Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf

In Abs. 1 wird ein strategisches Programmziel in die Verordnung aufgenommen und zudem mit einer Vorgabe ergänzt, indem die Kantone verpflichtet werden, die Erstinformation bei allen aus dem Ausland Zugezogenen durchzuführen. Die in diesem Absatz vorgesehene umfassende Erstinformation ist grundsätzlich zu begrüssen. Es muss jedoch geprüft werden können, ob eine Erstinformation wirklich für alle Zuziehenden sinnvoll ist. Die Formulierung sollte deswegen offener gehalten werden.

Zu Art. 12 Integrationspauschale

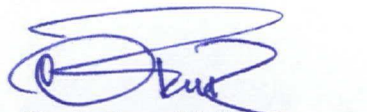
Aufgrund der zurzeit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz laufenden Verhandlungen zur Erhöhung der Integrationspauschale wird es nicht als sinnvoll erachtet, die zurzeit entrichteten Fr. 6 000.– in Abs. 1 festzuhalten. In den laufenden Verhandlungen anerkennen alle Parteien die im KdK-Fachbericht vom 3. Februar 2017 ermittelten Integrationskosten und sind sich einig, dass für eine bedarfsgerechte Integration eine Integrationspauschale von Fr. 18 000.– benötigt wird. Es besteht deshalb die Erwartung, dass die angekündigte Erhöhung der Integrationspauschale auf Fr. 18 000.– schnellstmöglich umgesetzt und an die Kantone ausbezahlt wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Maya Büchi-Kaiser
Landammann


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 13. März 2018

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit sowie
Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Auslän-
dern; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 laden Sie uns zur Vernehmlassung zu den Entwür-
fen zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
(VZAE) sowie zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen
und Ausländern (VIntA) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt
Stellung:

Die Regierung des Kantons St.Gallen ist mit den zwei Vorlagen im Grundsatz einverstan-
den. Unsere Anträge zu Anpassungen einzelner Bestimmungen der Vorlagen möchten
Sie dem beiliegenden Anhang entnehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Fredy Fässler
Präsident



Canisius Braun
Staatssekretär



Beilage:
Anhang



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)» an das EJPD

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit den genannten Vorlagen im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

1 Entwurf Änderung der VZAE

Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

Damit an Betreuungs- und Lehrpersonen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, muss gemäss Art. 22a Abs. 2 E-VZAE ihre mündliche Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau B1 und ihre schriftliche Sprachkompetenz auf dem Niveau A1 liegen. Nach heutiger Regelung wird generell das Referenzniveau B1 (ohne Unterscheidung zwischen schriftlich und mündlich) gefordert. Mit der neuen Bestimmung werden die Anforderungen an die Integration einer Betreuungs- und Lehrperson somit reduziert. Aufgrund der hohen Verantwortung von ausländischen Betreuungs- und Lehrpersonen muss mindestens die heutige Regelung – d.h. Sprachniveau B1 mündlich und schriftlich – beibehalten werden. Die im erläuterten Bericht erwähnte Begründung, dass damit der besonderen Situation von Betreuungs- und Lehrpersonen aus Regionen mit einem anderen Alphabet Rechnung getragen werden kann, überzeugt nicht. Bei den Betreuungs- und Lehrpersonen handelt es sich um hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die in der Regel eine Lehrerausbildung oder eine andere akademische Ausbildung haben. Diese Personen müssen intellektuell in der Lage sein, ein neues Alphabet zu lernen und anzuwenden. Von einer Schlüsselperson in der Integration darf erwartet werden, dass sie sich schriftlich nicht auf dem tiefst möglich wertbaren Niveau ausdrücken kann. Die Qualitätsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen nach Art. 26a Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (nAIG) und die Mindestanforderungen von Art. 22a Abs. 2 E-VZAE widersprechen sich. Der Verordnungstext ist entsprechend anzupassen.

Art. 58 Abs. 1 Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung

Nach Art. 58 Abs. 1 E-VZAE kann neu die Aufenthaltsbewilligung bei einem absehbar günstigen Integrationsverlauf direkt für zwei Jahre erteilt werden. Heute beträgt die Dauer der Aufenthaltsbewilligung bei Erteilung ein Jahr. Im Kanton St.Gallen wird die Aufenthaltsbewilligung nur bei Personen mit Schweizer Ehegatten nach einem Jahr um zwei Jahre verlängert. Bei der erstmaligen Erteilung der Bewilligung kann nicht abgeschätzt werden, wie sich der Integrationsverlauf entwickeln wird, da die ausländische Person ja erst einreist. Wir beantragen daher, die Ausnahme aus dem Verordnungstext zu streichen.

*Art. 60 Abs. 2 Erteilung der Niederlassungsbewilligung*

Neu wird in Art. 60 Abs. 2 E-VZAE für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung die mündliche Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz auf dem Niveau A1 verlangt. Der Kanton St.Gallen setzt in seinen Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung die klare Zielvorgabe, dass die Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau A2 erwartet und angestrebt wird. Die langjährige Erfahrung zeigt, dass die meisten der ausländischen Personen diese Voraussetzungen erfüllen können. Wir beantragen daher, für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung mindestens die mündliche und schriftliche Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau A2 zu verlangen.

Art. 62 Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Die geltende gesetzliche Regelung (Art. 34 Abs. 4 des Ausländergesetzes [SR 142.20; abgekürzt AuG] in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. b VZAE) setzt für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung eine Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau A2 voraus. In Art. 62 Abs. 2 E-VZAE werden neu verschiedene Anforderungen an die schriftlichen und mündlichen Sprachkenntnisse gestellt. Mündlich wird eine Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau B1 und schriftlich eine solche auf dem Niveau A1 verlangt. Die Anforderungen an die Integration werden somit in Bezug auf die schriftliche Sprachkompetenz mit der neuen Bestimmung reduziert, was nicht im Sinne des Gesetzgebers ist. Eine erfolgreiche Integration beinhaltet mehr als die tiefst mögliche Stufe der elementaren, schriftlichen Sprachkompetenz, insbesondere bei einer vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Wir beantragen daher, dass für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung eine schriftliche Sprachkompetenz auf Referenzniveau A2 und eine mündliche Sprachkompetenz auf Referenzniveau B1 gefordert wird.

Art. 65 Meldung einer Erwerbstätigkeit

Wir beantragen die Überarbeitung des Meldeverfahrens. Ein Meldeverfahren sollte grundsätzlich – im Vergleich zum Bewilligungsverfahren – einfach und rasch sein. Das im Entwurf VZAE vorgesehene Verfahren erfüllt diese Voraussetzungen nach unserer Ansicht jedoch nicht und muss als wenig praktikabel bezeichnet werden. Der Arbeitgeber füllt ein elektronisches Online-Meldeformular aus. Dieses ist in elektronischer Form an die am Arbeitsort zuständige kantonale Behörde nach Art. 88 Abs. 1 VZAE – im Kanton St.Gallen das Migrationsamt – zu übermitteln. Das Migrationsamt muss die gemeldeten Daten von Hand im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erfassen. Danach leitet das Migrationsamt eine Kopie des Meldeformulars an die kantonale Behörde nach Art. 83 VZAE – im Kanton St.Gallen das Amt für Wirtschaft und Arbeit – weiter. Dabei ist zu beachten, dass all diese Schritte für jede einzelne Meldung zu wiederholen sind. Dieses vorgesehene Verfahren stellt keine wirkliche Erleichterung zum bisherigen Bewilligungsverfahren dar. Für die beteiligten kantonalen Behörden ist es mit einigem Aufwand verbunden, wobei dieser noch nicht genau abgeschätzt werden kann. Weshalb die Schaffung eines vollständig automatisierten Verfahrens (analog Meldeverfahren nach Entsendegesetz) nicht möglich ist, ist unverständlich. Da der Vorschlag keine diesbezügliche Kostenübernahme durch den Bund vorsieht, müsste er wenigstens eine digitale Lösung für die einheitliche Datenerfassung dieser Meldungen erarbeiten, bevor das zweite Umsetzungspaket in Kraft tritt.

*Art. 65 Abs. 1*

Vorläufig aufgenommene Personen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge dürfen gemäss Art. 65 Abs. 1 E-VZAE eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen. Bei vorläufig aufgenommenen Personen wird nach heutiger Regelung nur dann eine selbständige Tätigkeit bewilligt, wenn die Voraussetzungen nach Art. 19 AuG erfüllt sind. Grundsätzlich ist es nicht erwünscht, dass vorläufig aufgenommene Personen im Meldeverfahren einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen können, da dadurch die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen entfällt. In der Schweiz haben nur die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer einen Rechtsanspruch auf eine Bewilligung für die selbständige Erwerbstätigkeit. Die vorläufig aufgenommenen Personen dürfen daher nicht bessergestellt werden.

Art. 65 Abs. 2 und 3

Art. 65 Abs. 2 und Abs. 3 E-VZAE legen die zwingend zu meldende Daten bei unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit fest. Für die weitere Verfahrensbearbeitung wäre es hilfreich, wenn bereits bei der Meldung zwingend weitere Angaben erhoben würden, wie die Kategorie des Ausländerausweises (B- oder F-Bewilligung), Angaben zur Ausbildung und zu den beruflichen Qualifikationen der erwerbstätigen Person, Angaben zur Anmeldung der selbständig erwerbstätigen Person bei den Sozialversicherungen.

Art. 73a Anforderung an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung

Damit Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung die Aufenthaltsbewilligung erteilt oder verlängert wird, muss neu gemäss Art. 73a E-VZAE die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 liegen. Nach dem erläuternden Bericht genügt bei fehlender mündlicher Sprachkompetenz der Nachweis einer Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot, das mindestens zur Erreichung des Referenzniveaus A1 führt. Der Kanton St.Gallen setzt beim Abschluss von Integrationsvereinbarungen die Zielvorgabe, dass Sprachkurse bis zum Referenzniveau A2 absolviert werden müssen. Die langjährigen Erfahrungen damit sind sehr positiv und die Mehrheit der ausländischen Personen können diese Erwartungen erfüllen. Im Schlussbericht «Evaluation der Integrationsvereinbarungen im Kanton St.Gallen – St.Galler Modell» der Fachhochschule Nordwestschweiz vom 15. Dezember 2013 wurde das zu erreichende Referenzniveau A2 als realistisches und angemessenes Niveau dargestellt. Wir schlagen deshalb vor, das mündliche und schriftliche Sprachniveau in Art. 73a E-VZAE bei mindestens A2 festzulegen. Denkbar wäre auch eine Unterscheidung zwischen der Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, d.h. für die Erteilung das Referenzniveau A1 und für die Verlängerung der Bewilligung das Referenzniveau von A2.

Art. 73b Anforderung an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung

Damit Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sowie Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird, muss nach Art. 73b E-VZAE die mündliche Sprachkompetenz der Ehegatten mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 liegen. Bisher mussten in diesen Fällen keine zusätzlichen Integrationskriterien



erfüllt werden. Da für die Erteilung der (ordentlichen) Niederlassungsbewilligung ein Referenzniveau von A2 beantragt wird (vgl. Ausführungen zu Art. 60 Abs. 2 E-VZAE), wird auch vorliegend ein Referenzniveau A2 beantragt.

Art. 77c Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Wir begrüssen, dass in Art. 77c E-VZAE die Pflicht zum Schulbesuch namentlich erwähnt wird. Dies gilt aber nicht nur – wie aus den Ausführungen im erläuternden Bericht irrtümlich geschlossen werden könnte – für den Sportunterricht, sondern für alle obligatorischen Unterrichtsteile und -veranstaltungen (insbesondere auch für Klassenlager). Dies vor allem auch vor dem Hintergrund, dass der Besuch eines ausreichenden Grundschulunterrichts eben nicht nur eine verfassungsmässige Pflicht, sondern insbesondere auch ein grundrechtlicher Anspruch eines jeden Kindes und Jugendlichen in der Schweiz ist, unabhängig der Religions- oder Staatsangehörigkeit und des aufenthaltsrechtlichen Status.

Art. 82c Meldung von Disziplarmassnahmen von Schulbehörden

Art. 82c Abs. 1 E-VZAE führt die Pflicht der Schulbehörden ein, der kantonalen Migrationsbehörde definitive und vorübergehende disziplinarische Schulausschlüsse zu melden. Dies mit der Begründung, dass die Gründe, die zu einem Schulausschluss führen, als derart erheblich anzusehen seien, dass ein ungünstiger Integrationsverlauf nicht auszuschliessen sei. Diese Annahme trifft bei einem definitiven Schulausschluss aus disziplinarischen Gründen sicher zu. Bei einem nur vorübergehenden disziplinarischen Schulausschluss, der im Kanton St.Gallen höchstens drei Wochen dauern kann, erscheint eine Meldepflicht allerdings unangemessen: Ein vorübergehender disziplinarischer Schulausschluss kann auch die Folge von mehreren qualitativ nicht sehr gravierenden Vorkommnissen sein, die eine solche Meldung an die Migrationsbehörden mit entsprechenden möglichen ausländerrechtlichen Folgen nicht rechtfertigen. Entsprechend beantragen wir, in Art. 82c Abs. 1 E-VZAE die Formulierung «sowie vorübergehende Schulausschlüsse» zu streichen.

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Einbürgerungskriterien ist vor allem die Schwere einer Verfehlung von besonderer Relevanz. Der Zugang zu den Meldungen von Disziplarmassnahmen der Schulbehörden ist für die kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Einbürgerungsbehörden daher zu gewährleisten.

Art. 82c Abs. 2 E-VZAE erklärt Abs. 1 dieses Artikels nicht anwendbar, wenn die betroffene Schülerin oder Schüler über keinen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz, wie z.B. Kinder von Sans-Papiers, verfügt. Der Kanton St.Gallen kann diese Ausnahme von der Meldepflicht der Schulbehörden nicht nachvollziehen. Es ist rechtsstaatlich sehr bedenklich, dass ordentlich angemeldete ausländische Personen mit ausländerrechtlichen Massnahmen rechnen müssen, illegal anwesende Personen jedoch nicht. Wir beantragen daher die Streichung von Art. 82c Abs. 2 E-VZAE.

Art. 83 Abs. 5 Arbeitsmarktllicher Vorentscheid

Art. 83 Abs. 5 E-VZAE sieht vor, dass die Arbeitsmarktbehörde der Kantone bei der Meldung die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen prüfen kann. Der Ausdruck «bei der Meldung» ist missverständlich und sollte durch «nach der Meldung» ersetzt werden, weil es sich um eine nachträgliche Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen handelt. Ausserdem steht diese «Kann-Formulierung» im Widerspruch zu den Ausführungen im



erläuternden Bericht zu Art. 65 Abs. 6 und 7 E-VZAE. Danach hat das vom Bundesrat bezeichnete Organ die Einhaltung zu überprüfen.

Im Sinne der Harmonisierung der verschiedenen arbeitsmarktlichen Kontrollverfahren sollten in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen die betreffenden paritätischen Kommissionen auch für die nachträgliche Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen der VZAE zuständig erklärt werden. Dem widerspricht jedoch die Kann-Formulierung in Art. 83 Abs. 5 zweiter Satz E-VZAE. Ausserdem weisen die Ausführungen im erläuternden Bericht eher darauf hin, dass die Arbeitsmarktbehörden bei diesem Verfahren für alle nachträglichen Kontrollen in sämtlichen Branchen zuständig sind. Dieser Punkt ist zwingend vor der Inkraftsetzung zu klären und eindeutig zu regeln.

Bisher wurden alle betreffenden Arbeitsverhältnisse vorgängig betreffend Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft. Künftig ist nicht klar, welche Kontrollintensität vom Bund gewünscht wird. Im Interesse der Gleichbehandlung ist diese Kontrollintensität in den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und den Kantonen einheitlich zu regeln.

In welcher Höhe die Neubelastung (finanzielle und personelle Auswirkungen) der Kantone ausfallen wird, kann auf Grund der unklaren Zuständigkeiten und Auftragsformulierung momentan nicht abgeschätzt werden. Mit Sicherheit entstehen solche durch den Wegfall der Gebührenerhebung im Bewilligungsverfahren. Wir sind überzeugt, dass diese Neuregelung auf Kantonsebene nicht kostenneutral umsetzbar ist. Wir beantragen, dass entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht eine zusätzliche finanzielle Entschädigung analog zum Vollzug oder im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen vorzusehen ist.

Inkrafttreten der VZAE

Das vorgesehene Inkrafttreten des neuen Meldeverfahrens bereits im Sommer 2018 muss als sehr ambitioniert bezeichnet werden. Bei den Kantonen sind vorgängig noch einige Abklärungen und Absprachen unter den zuständigen Behörden nötig. Deshalb beantragen wir eine Verschiebung des Inkrafttretens. Diese würde dem Bund auch mehr Zeit für das Entwickeln eines vollständig automatisierten Meldeverfahrens geben.

2 Entwurf Totalrevision VIntA

Art. 4 Integrationsförderungen durch die Kantone

In Art. 4 Abs. 2 E-VIntA wird die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) der zuständigen Stellen für Integrationsfragen explizit festgehalten. Wir begrüssen die Vorgabe einer engen Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung.

Art. 6 Qualität von Integrationsmassnahmen

Wir begrüssen es, dass die Qualitätsstandards für Integrationsmassnahmen durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Zusammenarbeit mit den Kantonen festgelegt werden. Wir regen an, die Erfahrungen der Arbeitslosenversicherung bei der Bereitstel-



lung von arbeitsmarktlichen Massnahmen explizit miteinzubeziehen. Art. 6 E-VIntA erscheint uns aber sehr vage und es ist unklar, wie dieser Prozess konkret ausgestaltet werden soll. Insbesondere stellen sich die Fragen, ob dieser Prozess je Kanton einzeln erfolgt, was bei einem Dissens passiert und wie das Verhältnis dieser Kriterien zur Berichterstattungspflicht der Kantone nach Art. 21 E-VIntA und zur Rückerstattung nach Art. 18 E-VIntA stehen. Will man an der vorgeschlagenen offenen Formulierung in Art. 6 E-VIntA festhalten, regen wir an, diese Fragen bei der Ausarbeitung der Kriterien zu beachten.

Art. 10 Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Wir regen an, dass nicht nur Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden können, sondern generell Ausländerinnen und Ausländer, wie das im 3. Kapitel (Titeltext) festgehalten wird.

Art. 12 Integrationspauschale

Eine Integrationspauschale von Fr. 6'000.– wird die Kosten für eine nachhaltige Integration kaum vollumgänglich decken. Daher ist bereits heute ein gewisser Druck von Seiten der Gemeinden auf die Arbeitsmarktbehörden spürbar, damit diese auch Mittel der Arbeitslosenversicherung (Art. 59d des Arbeitslosenversicherungsgesetzes [SR 837.0]) für Integrationsmassnahmen bereitstellt.

Art. 19 Kantonale Integrationsprogramme

Der Bund finanziert die kantonalen Integrationsprogramme mit Subventionen auf der Grundlage einer Programmvereinbarung. Somit müssen diese nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Damit jedoch die Qualität der Integrationsprogramme gemäss Art. 6 E-VIntA gewährleistet und – wo angezeigt – auch verbessert werden kann, sollten mit den jeweiligen Leistungserbringern Vereinbarungen mit klaren Qualitätskriterien abgeschlossen werden. Dies bedingt, dass die Integrationsprogramme öffentlich ausgeschrieben werden. Die Ausschreibungen sollen mit der Arbeitsmarktbehörde koordiniert werden.

Telefon 052 632 74 61
Fax 052 632 77 51
sekretariat.di@ktsh.ch

Departement des Innern

Staatssekretariat für Migration SEM
3003 Bern

per E-Mail an:
sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Schaffhausen, 23. März 2018

Vernehmlassungsverfahren betreffend Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern; Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie die Kantone zu einer Vernehmlassung in oben erwähnter Angelegenheit eingeladen. Ihre Einladung wurde zuständigkeitshalber an das Departement des Innern weitergeleitet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die gewährte Fristverlängerung und lassen uns wie folgt vernehmen:

Einleitend verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 23. März 2018, welcher wir uns grundsätzlich anschliessen. Im Einzelnen erlauben wir uns jedoch folgende ergänzende, hervorhebende und z.T. auch abweichende Hinweise:

Anpassungen Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Einleitende Bemerkungen

Kritisch beurteilen wir die verschiedenen, namentlich im Bereich der VZAE neu eingeführten Bestimmungen, deren Vollzug bei den verantwortlichen Behörden einen erheblichen Mehraufwand zur Folge haben werden, der vom SEM unterschätzt wird. So werden bezüglich der Meldung einer Erwerbstätigkeit von VA/FL (Art. 65 VZAE) zwar die Arbeitgeber entlastet, die Prozesse für die Vollzugsbehörden hingegen gestalten sich komplizierter und aufwändiger. Auch die Organisation und die Durchführung von Kontrollen der neuen spezifischen Integrationsanforderungen werden einen substantiellen Mehraufwand verursachen. Wir befürchten deshalb eine finanzielle Lastenverschiebung zu den Kantonen hin. Der Bund ist gefordert, hier eine angemessene Entschädigung zu leisten.

Art. 22a VZAE

Für die Anerkennung von ausländischen Lehrdiplomen, die zum Unterrichten an öffentlichen Schulen berechtigen, sind bereits heute im kantonalen Lehrplan höhere Anforderungen definiert als in diesem Artikel vorgesehen (insb. stufengerechte pädagogische Grundausbildung, mündliche und schriftliche Kenntnisse der lokalen Unterrichtssprache auf Niveau 2 GER). Dasselbe gilt für Lehrpersonen, die mit einem ausländischen Diplom an Privatschulen unterrichten wollen, sofern die Privatschule nach kantonalem Lehrplan unterrichtet. Im Titel und in Abs. 1 ist deshalb zu präzisieren, dass die in dieser Bestimmung genannten Anforderungen sich nicht auf Lehrpersonen an öffentlichen Schulen bzw. auf Lehrpersonen an Privatschulen, die nach kantonalem Lehrplan unterrichten, beziehen.

Neu soll von Betreuungs- und Lehrpersonen mündliche Sprachkompetenzen auf Niveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen auf Niveau A1 verlangt werden. Damit werden die Anforderungen an die Betreuungs- und Lehrpersonen faktisch reduziert, da heute in der Regel das Sprachniveau B1 im Mündlichen wie im Schriftlichen verlangt wird. Aufgrund der hohen Verantwortung, welche Betreuungs- und Lehrpersonen in ihrer Funktion als Schlüsselpersonen wahrnehmen, sollte an der bisherigen Regelung (B1 mündl. wie schriftl.) festgehalten oder mindestens A2 bei den schriftlichen Sprachkompetenzen verlangt werden.

Mit der Vorschrift, dass die Betreuungs- und Lehrpersonen die Landessprache neu zwingend bereits vor der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nachweisen müssen, entfällt die Möglichkeit, mit den betreffenden Personen eine diesbezügliche Integrationsvereinbarung abzuschliessen und damit die zwingende Kontaktnahme mit den dafür zuständigen Behörden. Im Weiteren wird zwar wie bisher gefordert, dass die Betreuungs- und Lehrpersonen mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz vertraut sind, jedoch liegt hierfür kein geeignetes Instrumentarium vor und auch keine Möglichkeit, sich diese Kenntnisse im Ausland auf sinnvolle Weise anzueignen. Es ist deshalb im Sinne der alten Bestimmung bezüglich Sprachkenntnisse eine solche für die Anforderungen nach Abs. 1 wie folgt einzuführen:

"Sind die Voraussetzungen nach Absatz 1 im Zeitpunkt der Gestellung nicht erfüllt, kann die Bewilligung ausnahmsweise erteilt werden, wenn sich die betroffenen Personen in einer Integrationsvereinbarung nach Artikel 77g verpflichten, diese bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erfüllen."

Art. 30a VZAE

Die Neuerungen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung, gehen jedoch zu wenig weit. Ziel dieses Artikels ist es, jugendlichen Sans-Papiers vermehrt eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen. Bisher wurde jedoch nur sehr wenig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein Haupthindernis dafür ist gemäss Fachpersonen die Bestimmung, wonach jugendlichen Sans-Papiers, die Kriterien für eine (berufliche) Grundbildung erfüllen, keine Aufenthaltsbewilligung garantiert wird. Gleichzeitig wird von ihnen aber die Offenlegung der Identität verlangt. Diese Offenlegung birgt nicht nur die Gefahr der Ausweisung des Jugendlichen, sondern allenfalls auch von Familienangehörigen. Die Kann-Formulierung in Abs. 1 ist folglich durch eine sicherstellende Formulierung zu ersetzen. Neben dem Zugang zur Grundbildung ist auch der Zugang zu entsprechenden Vorbereitungsangeboten zu gewährleisten:

"Formulierungsvorschlag: "Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung oder einer Teilnahme an einem Angebot zur Vorbereitung auf die Berufliche Grundbildung wird Personen nach (...)"

Art. 62 VZAE

Die Möglichkeit zur vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ist sehr begrüßenswert. Zur Verhinderung von Ungleichbehandlungen sollte diesbezüglich jedoch eine einheitliche Praxis angestrebt werden, weshalb eine Angabe zur Mindestaufenthaltsdauer (z.B. 5 Jahre) als sinnvoll erachtet wird. Abs. 1 ist wie folgt zu formulieren:

"Die vorzeitige Niederlassungsbewilligung kann nach einem ununterbrochenen fünfjährigen Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a Absatz 1 AIG und die Voraussetzungen nach Absatz 1bis erfüllt sind."

Art. 65 VZAE

Wir unterstützen die Meldung der Erwerbstätigkeit grundsätzlich. Sie erleichtert die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wesentlich. Es ist jedoch wichtig, dass kein unnötiger Zusatzaufwand generiert wird. Die in Abs. 2 lit. d vorgesehene Erklärung der Arbeitgeber zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann bereits anhand der durch lit. c gemeldeten Informationen überprüft werden. Entsprechend ist lit. d ersatzlos zu streichen.

Um mögliche Widersprüchlichkeiten zu Art. 53a zu verhindern, ist in der VZAE explizit festzuhalten, dass Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige nicht als Erwerbstätigkeit gelten und deshalb auch nicht der Meldepflicht unterstehen. Art. 65 Abs. 4 ist entsprechend mit folgendem Satz zu ergänzen:

"Bei kantonalem Integrationsprogramm [...] melden, sofern es sich nicht um Beschäftigungsprogramme im Sinn von Art. 53a handelt."

Die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit, die in Abs. 2 aufgelisteten Daten auch durch dritte Anbieter melden zu können, wird begrüßt. Die Datenübertragung durch dritte Anbieter wird jedoch nur Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörde arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch in diesem Fall sollte es erlaubt sein, dass der Anbieter die Daten anstelle des Arbeitgebers übermittelt. Die Übermittlung der in Abs. 2 aufgelisteten Daten ist folglich auch für Dritte vorzusehen, die vom Kanton genehmigte Integrationsmassnahmen ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme anbieten. Abs. 4 ist wie folgt umzuformulieren:

"Bei vom Kanton beauftragten Integrationsmassnahmen können statt des Arbeitgebers die beauftragten Dritten die Daten nach Absatz 2 (...)"

Der Entwurf der VZAE definiert, welche Informationen mit der Meldung angegeben werden müssen. Mit diesen Informationen muss es den kantonalen Behörden möglich sein, den ZEMIS-Eintrag zu tätigen sowie nachgelagert Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorzunehmen. Aus unserer Sicht müsste das SEM in enger Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden prüfen, ob die in Abs. 2 erwähnten Informationen ergänzt werden sollten. In der Konsultation der KdK haben die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden dazu verschiedene Vorschläge eingebracht. Weiter ist die Meldung anhand eines PDF-Formulars vorgesehen. Entsprechend sind die Absätze 5 – 7 zu streichen und nach Rücksprache mit den Vollzugsbehörden auf das vorgeschlagene Online-Meldeverfahren anzupassen.

Art. 77a VZAE

In Abs. 1 ist stärker zwischen Bagatelldelikten und schwerwiegenden Vergehen zu differenzieren. Ein Verstoß gegen das Strafgesetzbuch ist über das Strafrecht zu regeln.

Art. 77c VZAE

Der Wortlaut in lit. c ist wie folgt zu ändern:

"c. die Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule."

Art. 77d VZAE

Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren, speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht während eines Jahres und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die Einschätzung des Sprachstands von Schülerinnen und Schülern ist Aufgabe der Schule. Entsprechend soll in Abs. 2 lit. b klargestellt werden, dass für den Sprachnachweis drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Landessprache ausreichend sind.

Für eine berufliche Grundbildung wird ein Sprachniveau B2 GER (mündlich und schriftlich) vorausgesetzt. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher. Entsprechend ist Abs. 2 lit. c so zu formulieren, dass für den Sprachnachweis der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Immatrikulation in ein Studium auf Tertiärstufe ausreichend sind.

Ganz allgemein ist von der Pflicht zum Sprachnachweis für Personen, welche sich in der Schule, einer Ausbildung oder im Studium befinden, abzusehen.

Art. 77h VZAE

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und Massnahmen abliefern müssen. Das vorgesehene Monitoring würde bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen, ohne dass gleichzeitig ein wesentlicher Nutzen erkennbar ist. Der Artikel ist folglich ersatzlos zu streichen.

Art. 77i VZAE

Um bei der Beurteilung der Integrationskriterien der Gefahr von Willkür und Rechtsungleichheit vorzubeugen, ist es bei der Umsetzung von zentraler Bedeutung, dass Standards formuliert und die persönlichen Verhältnisse berücksichtigt werden. Zudem müssen die Zuständigkeiten und Prozesse geregelt werden. Diese müssen eindeutig definiert und transparent sein. Entsprechend ist ein neuer Art. 77i VZAE mit folgender Formulierung zu schaffen:

"Die Kantone sorgen für eine transparente und standardisierte Anwendung der Integrationskriterien. Die Kantone legen die Zuständigkeiten und Prozesse zur Prüfung der Einhaltung der Kriterien fest."

Art. 82 VZAE

In der Praxis erfolgt heute leider regelmässig nur eine Mitteilung der erwähnten Entscheide im Dispositiv. Da oft die Umstände, welche zum Entscheid geführt haben, für die weitere ausländerrechtliche Beurteilung des Falls relevant sind, ist eine Mitteilung vollständiger Entscheide angezeigt. Dies ist in der VZAE so klar zu definieren.

Sinnigerweise muss dies auch für die mitzuteilenden Entscheide gemäss Art. 82 Abs. 1 gelten. Namentlich bei Strafurteilen sind die Erwägungen zu den Tatumständen und zum Verschulden im Rahmen der ausländerrechtlichen Ermessenausübung von vorrangiger Bedeutung. Art. 82 Abs. 1 ist daher auch dahingehend anzupassen, dass vollständige Entscheide mitzuteilen sind. Die in Abs. 2 vorgesehene generelle Meldepflicht für Erwachsenenschutzmassnahmen ist abzulehnen. Erwachsenenschutzmassnahmen werden seit 1. Januar 2013 massgeschneidert angeordnet und dienen dem Wohl und Schutz der hilfsbedürftigen Person. Die reine Information über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Erwachsenenschutzmassnahme lässt keine Rückschlüsse auf den Integrationsverlauf zu. Zudem stellt eine generelle Meldepflicht einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person dar, die im Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Schweigepflicht in Art. 451 sowie 413 ZGB geschützt wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit, im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Interessen die Amtshilfe zu gewähren und die für die Beurteilung der konkreten Integrationssituation notwendigen Informationen auszutauschen. Den Migrationsbehörden steht es im Einzelfall offen, bei Zweifel an der erfolgreichen Integration die zuständige KESB anzufragen. So kann der mit einer generellen Meldepflicht verbundene administrative Aufwand (es müssten auch die Aufhebungen resp. Anpassungen von Massnahmen mitgeteilt werden) vermieden werden.

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB gemäss Abs. 2^{bis} erscheint sinnvoll. Die Meldepflicht für Kindesschutzmassnahmen nach den erwähnten Artikel sollte jedoch auf die Gerichte ausgedehnt werden, welche im Rahmen von eherechtlichen Verfahren meldepflichtige Kindesschutzmassnahmen anordnen. Im Vernehmlassungsentwurf ist dies missverständlich; meldepflichtig ist das anordnende Gericht, denn die KESB wird über diese Massnahmen nicht in jedem Fall informiert und kann entsprechend auch nicht meldepflichtig sein. Eine generelle Meldepflicht für Beistandschaften nach Art. 308 ZGB ist jedoch abzulehnen. Wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen wird diese Beistandschaft massgeschneidert bezogen auf den Einzelfall verfügt und beinhaltet in der Regel keine Einschränkung der elterlichen Sorge. Das Bestehen einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB lässt in keiner Weise Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten der Eltern zu. Auch hier müsste, trotz Bestehen einer Meldepflicht, die Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB nachfragen. Der mit einer generellen Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 308 ZGB verbundene administrative Aufwand sowohl für KESB wie für Migrationsbehörden (mitgeteilt resp. administriert werden müssten auch Aufhebungen resp. Anpassungen dieser Massnahmen) hat keinerlei Nutzen und ist zu vermeiden. Wirkungsvoller ist die Nachfrage der Migrationsbehörden im Einzelfall; so kann die KESB spezifisch zu Fragen bezüglich Integrationsverlauf oder weiteren relevanten Begebenheiten Stellung nehmen.

Art. 82c VZAE

Wir stehen der Verknüpfung von schulischen Disziplinar massnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden kritisch gegenüber. Der Zweck von schulischen Disziplinar massnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule. Die für Disziplinar massnahmen zwingend erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen sind entsprechend auf

diesen Zweck fokussiert. Die Rechtmässigkeit der "Übersteuerung" dieses Zwecks via AIG wird deshalb bezweifelt. Ausserdem könnten mit dieser Meldepflicht auch negative und mit Sicherheit nicht beabsichtigte Effekte provoziert werden. So wäre es möglich, dass Schulbehörden auf einen aus disziplinarischer Sicht sinnvollen Schulausschluss einer ausländischen Schülerin bzw. eines ausländischen Schülers verzichten, weil die Konsequenzen für sie oder ihn und seine Familie von der Schule als zu weitreichend beurteilt werden. Entsprechend ist Art. 97 Abs. 3 lit. d quater AIG nicht in der VZAE umzusetzen und Art. 82c ersatzlos zu streichen.

Art. 83 VZAE

Wir sprechen uns für eine offenere Formulierung von Abs. 5 aus. Die Aufgabenerfüllung ist Sache der Kantone. Es soll daher auch ihnen überlassen werden zu bestimmen, wem eine Kopie zukommen soll.

Das vorgesehene Inkrafttreten des neuen Meldeverfahrens bereits im Sommer 2018 muss als sehr ambitioniert bezeichnet werden. Bei den Kantonen sind vorgängig noch einige Abklärungen und Absprachen unter den zuständigen Behörden nötig. Deshalb wird eine Verschiebung des Inkrafttretens beantragt. Diese würde dem Bund auch mehr Zeit für das Entwickeln eines vollständig automatisierten Meldeverfahrens geben.

Anpassungen Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern; Stellungnahme (VIntA)

Art. 2 VIntA

Aus unserer Sicht kommt der Regelstrukturansatz nicht deutlich genug zum Ausdruck, was innerhalb der kantonalen Strukturen zwischen der spezifischen Integration und den Regelstrukturen zu Abgrenzungsproblemen führen könnte. Für Verwirrung sorgt insbesondere, dass im zweiten Satz von Abs. 1 nur die Regelstrukturen des Bundes und nicht die Regelstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden angesprochen werden. Entsprechend ist wie folgt umzuformulieren:

"Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um und setzen dafür das ordentliche Budget ein."

Art. 4 VIntA

Die Aufzählung in Abs. 2 könnte bei den aufgeführten Stellen die falsche Erwartung wecken, dass sie für ihre Integrationsarbeit gegenüber der spezifischen Integration finanzielle Ansprüche haben. Dies muss vermieden werden, weshalb diese Aufzählung nur akzeptiert werden kann, wenn der Regelstrukturansatz in Art. 2 gemäss den Anpassungsvorschlägen klar und deutlich festgehalten wird.

Art. 5 VIntA

Abs. 2 stellt einen Eingriff in die Kompetenzen der Kantone dar. Die Kantone sind in ihrer Organisation frei und es gibt keinen Grund, weshalb sie dem Bund ausserhalb von Programmvereinbarungen Informationen über ihre Arbeit liefern sollten. Dieser Absatz ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Art. 7 VIntA

Wie bereits Art. 5 Abs 2 VIntA stellt auch das in Abs. 2 eingeführte Monitoring des SEM einen Eingriff in die kantonalen Kompetenzen dar. Es generiert bei den Kantonen zudem einen unverhältnismässig grossen Mehraufwand und ist deshalb zu streichen. Ferner ist der Begriff "Personen mit besonderem Integrationsbedarf" stigmatisierend, nirgendwo definiert und somit problematisch.

Art. 8 VIntA

Bund und Kantone haben sich im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme auf eine spezifische Integrationsförderung verständigt, die wesentlich breiter aufgestellt ist als Erstinformation und Integrationsförderbedarf. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb mit dieser Bestimmung die Umsetzung eines einzelnen Förderbereichs derart detailliert geregelt wird.

Die vorgeschlagene Bestimmung berücksichtigt auch den allgemeinen Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden gemäss Art. 57 AIF nicht. Mit dem neuen Abs. 1 wären die Kantone verpflichtet, die Erstinformation in dieser Form bei allen aus dem Ausland neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern durchzuführen. Die Erfahrungen aus der ersten Generation KIP (2014-2017) haben gezeigt, dass eine solch umfassende Erstinformation unverhältnismässig ist – der Informationsbedarf ist nicht bei allen gleich hoch. Weiter wird im Vergleich zum geltenden Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) der Bund von seiner bisherigen Informationsaufgabe völlig entbunden, was auch in einem klaren Widerspruch zu Art. 57 AIG steht. Schliesslich schreibt Abs. 2 den Kantonen vor, wie sie die Erstinformation umsetzen müssen, was einen inakzeptablen Eingriff des Bundes in die Organisationautonomie der Kantone darstellt. Der Artikel ist deshalb in Anlehnung an Art. 57 AIG sowie an das geltende Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) grundlegend neu zu formulieren.

Art. 10 VIntA

Die meisten Artikel zu den Pflichten für Ausländerinnen und Ausländer wurden aus der bestehenden VIntA neu in die VZAE überführt. Es stellt sich deshalb die Frage, weshalb Art. 10 der neuen VIntA nicht ebenfalls in die VZAE aufgenommen werden soll. Verbleibt Art. 10 als einziger des 3. Kapitels in der VIntA ist jedenfalls der Titel von Kapitel 3 anzupassen in:

"Pflichten der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen."

Art. 12 VIntA

Die laufenden Arbeiten im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz zeigen, dass eine Integrationspauschale von CHF 6000.- für eine bedarfsgerechte erfolgreiche Integration von VA/FL viel zu tief ist. Bund und Kantone haben die Kosten für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Bereich der spezifischen Integrationsförderung durchschnittlich auf rund CHF 18'000.- veranschlagt. Dies entspricht im Wesentlichen den im Fachbericht der KdK vom Februar 2017 ausgewiesenen Kosten. Zur Finanzierung dieser Kosten erwarten wir, dass der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz eine Erhöhung der Integrationspauschale auf CHF 18'000.- beschliesst und möglichst rasch eine entsprechende Verordnungsanpassung in die Wege leitet. Eine Erhöhung der Integrationspauschale auf CHF 18'000.- ist gerechtfertigt, weil die Kantone im Regelstrukturbereich (Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe) steigende Integrationskosten tragen, an denen sich der Bund nicht beteiligt. Zudem tragen die Kantone und Gemeinden auch das langfristige Risiko der Nichtintegration alleine.

Mit Resettlementprojekten werden besonders vulnerable Personen aufgenommen. Abs. 2 soll dem Bund für solche Gruppen die erforderliche Flexibilität geben, die Höhe der Pauschale anzupassen. Aufgrund des für diese Personen besonderen Integrationsbedarfs braucht es diese Flexibilität jedoch nur nach oben. Dies muss deshalb – zur Sicherheit der Kantone – auch so festgeschrieben werden:

"Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Art. 56 AsylG kann die Pauschale vom Bundesrat erhöht werden."

Art. 14 VIntA

Eine Auflistung macht nur dann Sinn, wenn sie abschliessend ist. Deshalb muss mit übergeordneten Kategorien gearbeitet werden. Lit. b-e sind bereits in lit. a beinhaltet. Hinzu kommt, dass bei den unter lit. b, c und e erwähnten Zielgruppen auch die Regelstrukturen einen wichtigen Integrationsauftrag haben; die spezifische Integrationsförderung ist hier nur subsidiär zuständig, deshalb ist diese explizite Erwähnung nicht sinnvoll. Die Formulierung ist wie folgt anzupassen:

- "a. Personen mit Integrationsbedarf;
- b. Fachpersonen der Integrationsförderung;
- c. Einheimische Bevölkerung."

Art. 15 VIntA

Aus unserer Sicht wird in Abs. 1 lit. g suggeriert, dass der Zugang zu den Regelstrukturen durch die spezifische Integrationsförderung sichergestellt werden kann. Dies ist aber nicht möglich, da die spezifische Integrationsförderung nur unterstützend wirkt. Der Ausdruck "sicherzustellen" ist deshalb mit "zu erleichtern" zu ersetzen.

Art. 21 VIntA

Aus unserer Sicht ist Art. 21 Abs. 2 lit. b ersatzlos zu streichen. Die Kantone werden verpflichtet, über die Wirkung von Massnahmen Bericht zu erstatten. Die geforderte Berichterstattung muss sich auf die für die Kantone ermittelbaren Informationen beschränken.

Ebenso ersatzlos zu streichen ist Abs. 4. Er stellt einen übermässigen Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone dar. Die einschlägigen Bestimmungen im Subventionsgesetz sind hinreichend. Die finanziellen und personellen Mittel sind primär für die erfolgreiche Integrationsförderung einzusetzen. Berichterstattungen, Evaluationen und Kontrollaktivitäten dürfen nicht im Vordergrund stehen, sondern sollen sich auf das erforderliche Minimum beschränken.

Art. 22 VIntA

Wir sind der Meinung, dass in der Vergangenheit die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen wurden. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden. Es ist folglich ein neuer 4. Absatz aufzunehmen, indem der Einbezug der Kantone vorgesehen wird, mit folgender Formulierung:

"Die Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen einzubeziehen."

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Der Departementsvorsteher

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'W' followed by a loop and a dot.

Walter Vogelsanger, Regierungsrat

Kopie z.K.:

- Erziehungsdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Sozialamt
- Migrationsamt
- Integres

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

13. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 die Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und die Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zur Vernehmlassung zugestellt. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

1. Allgemeine Beurteilung

Die Regierung des Kantons Solothurn befürwortet im Allgemeinen die vorgesehenen Verordnungsanpassungen. Sie stellen Konkretisierungen der Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) dar. Positiv ist vor allem die Erleichterung der Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, indem Integrationshürden weiter abgebaut werden. Dies entspricht auch den von Bund und Kantonen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz verfolgten Zielsetzungen. Weiter wird begrüsst, dass die Integrationskriterien, welche die Migrationsbehörden bei ausländerrechtlichen Entscheiden zu berücksichtigen haben, näher definiert werden. Mit dem Ausbau der Meldepflichten erhalten die Kantone zudem Handlungsmöglichkeiten gegenüber Personen, die keinen Willen zeigen, eigenverantwortlich zu ihrer Integration beizutragen.

Entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht zur Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit wird sich allerdings der Prüfaufwand in den verschiedenen Verfahrensstadien erheblich erhöhen. Bisher lag das Hauptaugenmerk in der Integrationsförderung, wobei den dahingehenden Bemühungen die (ausländer-)rechtlichen Prüf- und Durchsetzungsmöglichkeiten fehlten. Es werden entsprechende Auswirkungen in finanzieller und personeller Hinsicht erwartet.

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn möchte die Gelegenheit wahrnehmen, um daran zu erinnern, dass für eine erfolgreiche Integration nicht nur die Integrationsmassnahmen auf Seiten der Migranten und Migrantinnen ausschlaggebend sind, sondern auch die Akzeptanz und der Beitrag der Aufnahmegesellschaft. Die besten Integrationsmassnahmen laufen ins Leere, wenn Arbeitgeber nicht die Möglichkeit haben oder nicht bereit sind, Praktikums- und Arbeitsstellen

mit hier lebenden Migranten und Migrantinnen zu besetzen. Das Gleiche gilt für das soziale Umfeld, das den Ausländerinnen und Ausländern eine gewisse Offenheit entgegenbringen muss, damit sich diese hier integrieren können. Diesem Aspekt wird im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts auf allen Ebenen verstärkt Rechnung zu tragen sein.

2. Bemerkungen zu den Bestimmungen der VIntA

2.1. Art. 2 Grundsätze der Integrationsförderung

Aus Sicht des Regierungsrates kommt der Regelstrukturansatz nicht deutlich genug zum Ausdruck, was innerhalb der kantonalen Strukturen zwischen der spezifischen Integration und den Regelstrukturen zu Abgrenzungsproblemen führen könnte. Für Verwirrung sorgt insbesondere, dass im 2. Satz von Abs. 1 nur die Regelstrukturen des Bundes und nicht die Regelstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden angesprochen werden.

Formulierungsvorschlag: «Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um und setzen dafür das ordentliche Budget ein.»

2.2. Art. 4 Integrationsförderung durch die Kantone

In der Aufzählung in Absatz 2 fehlt der Bereich Bürgerrecht.

Die Terminologie in Abs. 2 lit. b, c und d ist gemäss den im Bereich Bildung üblichen Begriffen anzupassen. Als Grundlage für die vorgeschlagene Terminologie dienen folgende Dokumente: Gemeinsame Erklärung EDK/SODK, 2007, und SODK-Empfehlungen zu FEB, 2011; HarmoS-Konkordat der EDK; Statut der drei EDK-Fachkonferenzen SBBK, IKW und KBSB.

Formulierungsvorschlag: «b. des Frühbereichs; c. der obligatorischen Schule (inklusive Kindergarten); d. der Berufsbildung, der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung.»

2.3. Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf

Die Regierung des Kantons Solothurn begrüsst ausdrücklich, die konsequente Vollzugsregelung von Art. 57 nAIG. Die verschiedentlich vertretene Auffassung, die Verpflichtung zur Erstinformation «aller» aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer stelle einen Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone dar und sei hinsichtlich Aufwand unverhältnismässig und nicht praktikabel, kann nicht gefolgt werden. Dabei wird verkannt, dass es den Kantonen obliegt, wie sie die Erstinformation innerkantonal ausgestalten wollen. Sie muss weder zwingend mündlich erfolgen, noch müssen dadurch bestehende Prozesse bei der einwohnerdienstlichen Erfassung angepasst werden. Dagegen ist es wichtig, dass sich alle Kantone darauf verlassen können, dass diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die aus anderen Kantonen (also nicht direkt aus dem Ausland) zuziehen, eine Erstinformation gestützt auf Abs. 1 erhalten haben. Somit ist es richtig, dass in der Verordnung den Kantonen kein Ermessensspielraum zugestanden wird. Abgesehen davon sind wir der Ansicht, dass eine Aufweichung der Bestimmung gestützt auf die Formulierung von Art. 57 Abs. 3 nAIG auch nicht möglich wäre.

2.4. Art. 12 Integrationspauschale

Die laufenden Arbeiten im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz zeigen, dass eine Integrationspauschale von CHF 6000 für eine bedarfsgerechte erfolgreiche Integration von VA/FL viel zu tief ist. Bund und Kantone haben die Kosten für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Bereich der spezifischen Integrationsförderung durchschnittlich auf rund CHF 18'000 veranschlagt. Dies entspricht im Wesentlichen den im Fachbericht der KdK vom Februar 2017 ausgewiesenen Kosten. Zur Finanzierung dieser Kosten erwartet der Solothurner Regierungsrat, dass der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz eine Erhöhung der Integrationspauschale auf CHF 18'000 beschliesst und möglichst rasch eine entsprechende Verordnungsanpassung in die Wege leitet.

2.5. Art. 15 Förderbereiche

Es wird ausdrücklich begrüsst, dass gemäss Abs. 1 lit. a für die Erstinformation finanzielle Beiträge gewährt werden können. Eine Abänderung und Abschwächung des Begriffs in «Information», wie verschiedentlich gefordert wird, ist unseres Erachtens falsch. Mit der vorliegenden Bestimmung wird die finanzielle Unterstützung des Aufbaus der Erstinformation in den Gemeinden legitimiert, und zwar auch dann, wenn diese Aufgabe kantonalgesetzlich in die Zuständigkeit der Gemeinde überführt ist.

2.6. Art. 22 Programme und Projekte

Wir sind der Meinung, dass in der Vergangenheit die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen wurden. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden. Forderung: Es ist ein neuer 4. Absatz aufzunehmen, indem der Einbezug der Kantone vorgesehen wird.

Formulierungsvorschlag: «Die Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen einzubeziehen.»

3. Bemerkungen zu den Bestimmungen der VZAE

3.1. Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

Für die Anerkennung von ausländischen Lehrdiplomen, die zum Unterrichten an öffentlichen Schulen berechtigen, sind bereits heute im kantonalen Lehrplan höhere Anforderungen definiert als in diesem Artikel vorgesehen (insb. stufengerechte pädagogische Grundausbildung, mündliche und schriftliche Kenntnisse der lokalen Unterrichtssprache auf Niveau C2 GER). Dasselbe gilt für Lehrpersonen, die mit einem ausländischen Diplom an Privatschulen unterrichten wollen, sofern die Privatschule nach kantonalem Lehrplan unterrichtet. Wir erwarten eine Präzisierung, wonach sich für Lehrpersonen an öffentlichen und privaten Schulen die Anforderungen an die mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse am kantonalen Lehrplan orientieren.

Vor dem Hintergrund, dass den Personen, die in der Schweiz für eine Gemeinschaft eine religiöse Betreuungs- oder eine Lehrtätigkeit für den heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht (HSK) ausüben, eine bedeutende Rolle im Dialog zwischen ihrer Gemeinschaft und der schweizerischen Öffentlichkeit und für die Integration der Migrationsbevölkerung zukommt, sind wir der Ansicht, dass weiterhin das Sprachniveau B1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen sowohl mündlich als auch schriftlich vorausgesetzt werden sollte.

3.2. Art. 30a Berufliche Grundbildung

Die Neuerungen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung, gehen jedoch zu wenig weit. Ziel dieses Artikels ist es, jugendlichen Sans-Papiers vermehrt eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen. Bisher wurde jedoch nur sehr wenig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein Haupthindernis dafür ist gemäss Fachpersonen die Bestimmung, wonach jugendlichen Sans-Papiers, die die Kriterien für eine (berufliche) Grundbildung erfüllen, keine Aufenthaltsbewilligung garantiert wird. Gleichzeitig wird von ihnen aber die Offenlegung der Identität verlangt. Diese Offenlegung birgt nicht nur die Gefahr der Ausweisung des Jugendlichen, sondern allenfalls auch von Familienangehörigen. Wir erwarten, dass die Kann-Formulierung in Abs. 1 ist durch eine sicherstellende Formulierung ersetzt wird. Neben dem Zugang zur Grundbildung ist auch der Zugang zu entsprechenden Vorbereitungsangeboten zu gewährleisten.

Formulierungsvorschlag: «Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung oder einer Teilnahme an einem Angebot zur Vorbereitung auf die Berufliche Grundbildung wird Personen nach (...)»

3.3. Art. 31 Schwerwiegender persönlicher Härtefall

Die Integration, die Respektierung der Rechtsordnung, die finanziellen Verhältnisse und der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung wurden bereits nach geltender Rechtslage bei der Beurteilung eines Härtefalls berücksichtigt. Dass Teile davon neu unter die Integrationskriterien von Art. 58a nAIG fallen und Art. 31 lit. b und d VZAE entsprechend aufgehoben werden, ist nachvollziehbar.

Der Solothurner Regierungsrat ist der Auffassung, dass auch die Härtefallregelung an das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz angepasst werden müsste. In der Praxis zeigt sich, dass insbesondere vorläufig aufgenommene Personen auf berufliche Aus- und Weiterbildungsmassnahmen verzichten und stattdessen auf eine rasche, unqualifizierte Erwerbstätigkeit setzen, weil sie befürchten, die Voraussetzungen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung nicht zu erfüllen. Dies hat negative Folgen für die Integration. Wenn ein erfolgreicher Abschluss einer beruflichen Bildung absehbar ist, sollten die Behörden deshalb die Möglichkeit haben, von dem Kriterium "Ablösung von der Sozialhilfe" absehen zu können.

Formulierungsvorschlag zu Art. 31 Abs. 5 VZAE: «War auf Grund des Alters, des Gesundheitszustandes oder des asylrechtlichen Arbeitsverbotes nach Artikel 43 AsylG oder des Erwerbs von Bildung (Art. 58a AIG) die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bisher nicht möglich, ist dies bei der Prüfung der finanziellen Verhältnisse und des Willens zur Teilhabe am Wirtschaftsleben zu berücksichtigen (Abs. 1 Bst. d).»

3.4. Art. 58 Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung

Es wird wohl in den meisten Fällen nicht möglich sein, den Integrationsverlauf einer neu einreisenden Person bei der erstmaligen Bewilligungserteilung zu beurteilen, ohne dass es einen Voraufenthalt in der Schweiz gegeben hat. Die Bestimmung, wonach die Aufenthaltsbewilligung direkt für zwei Jahre erteilt oder verlängert werden kann, wird daher als unnötig erachtet. Ausserdem ist eine «absehbar günstige Integration» nicht messbar, was eine Ablehnung sehr schwierig macht. Im Vollzug würde es deshalb darauf hinauslaufen, dass bei der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung nicht mehr ein Jahr der Grundsatz ist, sondern faktisch zwei Jahre.

Formulierungsvorschlag: «Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen um zwei Jahre verlängert werden.»

3.5. Art. 61 Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung

Bei der Wiedererteilung von Niederlassungsbewilligungen sollten – wie bei den übrigen Erteilungen nach Art. 60 nVZAE – sämtliche Integrationskriterien nach Art. 58a nAIG geprüft werden. Eine Beschränkung auf die sprachlichen Erfordernisse ist nicht nachvollziehbar. Art. 61 nVZAE müsste daher um einen entsprechenden Verweis auf Art. 58a Abs. 1 nAIG ergänzt werden.

Ausserdem wäre eine Ergänzung, wonach keine Widerrufsgründe vorliegen dürfen, sinnvoll, zumal dieser Verweis bisher explizit nur in Art. 34 Abs. 2 lit. b nAIG vorgesehen ist und bei den Ansprüchen nach Art. 42 Abs. 3 und 43 Abs. 5 nAIG durch Art. 51 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. b AuG abgedeckt ist.

3.6. Art. 62 Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Da es sich bei dieser Bestimmung nicht um eine ordentliche Erteilung handelt, sondern um eine Ausnahmebestimmung, sollten entsprechend auch die Anforderungen an deren Erteilung höher sein. Weshalb die schriftliche Sprachkompetenz von bisher A2 auf A1 gesenkt wird, ist weder nachvollziehbar noch geht es explizit aus dem erläuternden Bericht hervor.

3.7. Art. 65 Meldung einer Erwerbstätigkeit

Mit der Abschaffung der Bewilligungspflicht verlieren die Behörden ein griffiges Instrument, Anstellungen zu verhindern, die gegen die geltenden Bestimmungen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen verstossen. Das Meldeverfahren ist daher so umzusetzen, dass die Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterhin garantiert werden kann. Der Verordnungsentwurf genügt diesem Anspruch nicht.

Absätze 2 bis 4: Sofern es sich nicht um ein Integrationsprogramm oder eine selbständige Erwerbstätigkeit handelt, hat der Arbeitgeber die Erwerbstätigkeit zu melden. Die anzugebenden Daten entsprechen grösstenteils denjenigen, welche bereits heute bei Gesuchseinreichung einverlangt werden. Da kein Arbeitsvertrag mehr eingereicht werden muss, hat der Arbeitgeber neu Informationen über die Tätigkeit und eine Erklärung, dass er sich verpflichtet, die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten, abzugeben. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 15) genügt als Erklärung das Auswählen eines Feldes bei der elektronischen Meldung. Damit sind wir nicht einverstanden. Die Erklärung sollte in schriftlicher Form inklusive Unterschrift des Arbeitgebers erfolgen und als Dokument der elektronischen Anmeldung beigelegt werden. Das blosses Auswählen eines Feldes genügt unseres Erachtens nicht, um der erklärten, erheblichen Verpflichtung Nachdruck zu verleihen. Überdies ist aus unserer Sicht der Melder in dem vorgesehenen elektronischen Meldeformular über die strafrechtlichen Konsequenzen einer Meldepflichtverletzung bzw. einer Falschmeldung zu unterrichten.

Bei selbständig Erwerbstätigen ist die Meldung von der betroffenen Person selber vorzunehmen. Die Erklärung eines selbständig Erwerbstätigen, dass er die finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen erfülle, könnte sich als problematisch erweisen, da erfahrungsgemäss Personen im Asylbereich diese Voraussetzungen eher als erfüllt betrachten, als sie es tatsächlich sind. Bei Integrationsprogrammen kann sie auch von den beauftragten Dritten vorgenommen werden, welche in diesen Fällen zuständig wären, eine Nichteinhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen den zuständigen Behörden zu melden. Ansonsten werden die anzugebenden Daten als ausreichend erachtet (nicht jedoch die Form der Erklärung).

Absatz 5: Es wird begrüsst, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) ein Formular zur Meldung entwickelt hat. Weshalb die Meldung jedoch in elektronischer Form zu erfolgen hat und nicht auch per Post erfolgen kann, erschliesst sich uns nicht. Die Meldung sollte unseres Erachtens nicht nur in elektronischer Form möglich sein.

Absatz 6: Im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) sind die gleichen Daten wie bisher bei einer Erwerbstätigkeit einzutragen. Damit die korrekten Eintragungen im ZEMIS vorgenommen werden können, welche als Grundlage für die Berechnung der Sozialhilfepauschalen dienen, ist der Melder zwingend zusätzlich und explizit im vorgesehenen elektronischen Formular darauf hinzuweisen, dass eine allfällige Beendigung einer Erwerbstätigkeit ebenfalls gemeldet werden muss. Dies insbesondere, weil gemäss heutigen Erkenntnissen die Arbeitgeber das Interesse an den Mitarbeitern verlieren, sobald sie nicht mehr für diese tätig sind, und die entsprechenden Meldungen unterbleiben.

3.8. Art. 73a Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung

Die Regierung des Kantons Solothurn begrüsst grundsätzlich die Verknüpfung von Anforderungen für die Aufenthaltsbewilligung des Familiennachzugs, weil damit die Integrationsbemühungen von nicht arbeitstätigen Familienangehörigen stärker eingefordert werden kann. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Vollzug dieses Artikels, insbesondere bei einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, mit Blick auf das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV) schwierig sein könnte.

Ungeachtet dieser Schwierigkeit müssen konsequenterweise die Anforderungen an die Sprachkompetenzen auch für Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern gelten. Gerade weil es Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern in der Regel einfacher fallen sollte, schneller die jeweilige Landessprache zu erlernen, ist eine Beschränkung auf Ehegatten von Niedergelassenen und Aufenthaltsberechtigten nicht nachvollziehbar, zumal die Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern später bei der Prüfung einer Erteilung der Niederlassungsbewilligung die entsprechenden Sprachkompetenzen ebenso vorweisen müssen (vgl. Art. 42 Abs. 3 nAIG und Art. 73b nVZAE).

3.9. Art. 73b Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung

Inhaltlich wird die Bestimmung zwar begrüsst, jedoch erschliesst sich nicht, inwiefern sie überhaupt notwendig ist. In Art. 60 Abs. 2 nVZAE ist bereits vorgesehen, dass die Ausländerin oder der Ausländer bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung in einer Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen muss. Aus dem Verweis im Titel von Art. 60 nVZAE geht zudem hervor, dass sich die Bestimmung auf Art. 42 Abs. 3 nAIG und Art. 43 Abs. 5 nAIG bezieht. Die Bestimmung kann daher entfallen.

3.10. Art. 77 Auflösung der Familiengemeinschaft

Die Sprachkompetenz wird grundsätzlich bereits bei der vorangegangenen Erteilung bzw. Verlängerungen geprüft. Um eine flächendeckende bzw. lückenlose Prüfung sicherzustellen, eignet sich die Bestimmung dennoch. Allerdings sollten die Erfordernisse auch bei wichtigen Gründen nach Art. 50 Abs. 1 lit. b und Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE gelten. Dies vor dem Hintergrund, dass auch bei den übrigen Härtefällen nach Art. 31 VZAE die Integrationskriterien nach Art. 58a nAIG erfüllt werden müssen.

3.11. Art. 77a Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Die finanziellen Verhältnisse werden bei Art. 31 Abs. 1 lit. d nVZAE nicht mehr explizit erwähnt. Die Integrationskriterien nach Art. 58a nAIG sehen diese ebenfalls nicht vor. Daher wäre es aus unserer Sicht wünschenswert, an dieser Stelle beim Integrationskriterium der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genauer auszuführen, welches Verhalten von den Personen erwartet wird bzw. nicht toleriert wird. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass das Kriterium der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ohnehin eine enorme Bandbreite von unterschiedlich schwerwiegenden Verfehlungen umfasst (beispielsweise die Diskrepanz zwischen einer Missachtung von behördlichen Verfügungen und einem Kriegsverbrechen). Aus unserer Sicht wäre gerade bei der mutwilligen Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen eine Konkretisierung im Sinne der Ausführungen im erläuternden Bericht unter Art. 31, S. 10 sinnvoll.

Formulierungsvorschlag zu Abs. 1 lit. b: «bei mutwilliger Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen, namentlich bei Steuer-, Miet-, Krankenkassen- oder Bussenausständen sowie bei einer Nichtbezahlung von familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeträgen.»

3.12. Art. 77c Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Wir bezweifeln die Praktikabilität dieser Bestimmung und sehen hier insbesondere Probleme bei der Beweisbarkeit entsprechender Verfehlungen.

3.13. Art. 77d Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache während eines Jahres und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die Einschätzung des Sprachstands von Schülerinnen und Schülern ist Aufgabe der Schule. Abs. 2 lit. b ist dahingehend anzupassen, dass für den Sprachnachweis drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Landessprache ausreichend sind.

Für eine berufliche Grundbildung wird ein Sprachniveau von B2 GER (mündlich und schriftlich) vorausgesetzt. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher. Für den Sprachnachweis ist der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Immatrikulation in ein Studium auf

Tertiärstufe ausreichend. Abs. 2 lit. c ist entsprechend anzupassen.

3.14. Art. 77 f Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Sozialhilfeabhängigkeit, sofern diese nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde, kann unseres Erachtens keinen Grund darstellen, die übrigen Integrationskriterien nicht einzuhalten. Wie auch die Anwendungsbeispiele im erläuternden Bericht (S. 23) veranschaulichen, ist ein Abweichen von den Integrationskriterien bereits durch die übrigen im Artikel aufgezählten Umstände (litera a bis c) hinreichend abgedeckt. Ist ein Sozialhilfebezug nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt, so liegt unseres Erachtens bereits ein anderer Umstand nach litera a bis c vor, so dass eine zusätzliche Erwähnung des Sozialhilfebezuges obsolet bzw. gar falsch ist. Vielmehr führt das Erwähnen eines Sozialhilfebezuges - auch wenn er nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wird - dazu, dass die anderen Integrationskriterien ungerechtfertigterweise nicht eingehalten werden müssten.

3.15. Art. 77g Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen

Die Stärkung des Instruments der Integrationsvereinbarung wird sehr begrüsst. Wir weisen jedoch darauf hin, dass mit der Umsetzung dieser Bestimmung grosse Erwartungen verbunden sind. Ein entsprechender Mehraufwand ist mit dieser Bestimmung zu erwarten.

3.16. Art. 77h Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und – empfehlungen abliefern müssen. Es wird zwar anerkannt, dass eine schweizweite Erhebung der Massnahmen und deren Wirksamkeit durchaus von Interesse ist. Mit dem vorgesehenen Monitoring wird jedoch ein erheblicher administrativer Mehraufwand generiert, der unverhältnismässig zum Nutzen steht. Wir fordern die ersatzlose Streichung des Artikels.

3.17. Art. 82c Meldung von Disziplinar massnahmen der Schulbehörden

Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass bei der Beurteilung über den Abschluss einer Integrationsvereinbarung auch die Erkenntnisse aus der Erstinformation einfließen können (unter Art. 77g, S. 23). Allerdings wird keine Meldepflicht der zuständigen Stellen statuiert. Anhand der aktuell vorgesehenen Meldepflichten erschliesst sich nicht, wie Informationen zum erhöhten Integrationsbedarf niederschwellig an die entsprechenden Stellen gelangen, bevor ein Widerrufsgrund objektiv bereits erfüllt ist. Eine Meldepflicht der Gemeinden bzw. der für Integrationsfragen zuständigen Stellen sollte bezüglich aller relevanten Integrationskriterien statuiert werden, um einen erhöhten Integrationsbedarf feststellen zu können. Bedauert wird ebenfalls, dass nicht direkt die betroffenen Personen verpflichtet worden sind, entsprechende Unterlagen (beispielsweise den Arbeitsvertrag oder den Sprachnachweis) zusammen mit dem Verlängerungsgesuch einzureichen. Wir ersuchen daher, unsere Überlegungen zu berücksichtigen bzw. die erforderlichen Grundlagen dafür zu schaffen.

Der Regierungsrat steht der Verknüpfung von schulischen Disziplinar massnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden kritisch gegenüber. Der Zweck von schulischen Disziplinar massnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule. Die für Disziplinar massnahmen zwingend erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen sind entsprechend auf diesen Zweck fokussiert. Die Meldepflicht hat sich daher auf die schwerste aller Disziplinar massnahmen zu beschränken. Vorübergehende Schulausschlüsse sind oftmals auch kurze Timeouts im Sinne von relativ niederschweligen pädagogisch-erzieherischen Massnahmen. Sie sollen daher nur dann gemeldet werden müssen, wenn ein ungünstiger Integrationsverlauf ein wesentlicher Grund für den angeordneten Schulausschluss war. Es gibt keinen Grund, Sans-Papiers aus der Meldepflicht nach Absatz 1 auszuklammern, wenn auch sie aus mangelnder Integrationsbereitschaft von der Schule ausgeschlossen werden müssen. Absatz 2 ist daher ersatzlos zu streichen.

Formulierungsvorschlag zu Abs. 1: «Die Schulbehörden melden bei Ausländerinnen und Ausländern der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert Entscheide über erteilte definitive Schulausschlüsse sowie vorübergehende Schulausschlüsse, sofern ein ungünstiger Integrationsverlauf ein wesentlicher Grund für den Schulausschluss war.»

3.18. Art. 83 Arbeitsmarktlcher Vorentscheid

Die Bestimmungen zum Meldeverfahren bei Erwerbstätigkeit (Art. 65 VZAE) und zur Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 83 VZAE) sind in wichtigen Punkten unklar. Wir erachten es für sinnvoll, die vorgeschlagenen Regelungen mit Vertretern der kantonalen Wirtschafts- und Arbeitsämter sowie Migrationsbehörden auf ihre Praxistauglichkeit hin zu überprüfen bzw. zu konkretisieren. Wir verweisen diesbezüglich auf die ausführliche Stellungnahme des Verbandes Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden, die wir vollumfänglich unterstützen.

Wir bedanken uns, sehr geehrte Frau Bundesrätin, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Heim
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

6431 Schwyz, Postfach 1260

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

elektronisch an:

- SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
- roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Schwyz, 6. März 2018

Änderung der VZAE und Totalrevision der VIntA

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 wurde den Kantonsregierungen die Unterlagen zu den Entwürfen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) zur Vernehmlassung bis 19. März 2018 unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt:

1. Zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Allgemeines

Der Aufwand zur Ausübung der zahlreichen Meldepflichten wird im erläuternden Bericht fahrlässigerweise klein geredet. Der Vollzug der vorgeschlagenen Meldepflichten zwischen verschiedenen Behörden verursacht einen erheblichen Mehraufwand. Zu sehen ist das bereits am grossen Kreis der Meldepflichtigen: Zivilstandsbehörden, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,

Gerichtsbehörden, zuständige Behörden für Sozialhilfe, Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung, Ausgleichskasse, Schulbehörden, Arbeitgeber und die Ausländerinnen und Ausländer selber.

Ziel der verschiedenen Meldepflichten ist gemäss erläuterndem Bericht, dass die Migrationsbehörden gegebenenfalls eingreifen können, wenn das Verhalten einer Ausländerin oder eines Ausländers auf einen ungünstigen Integrationsverlauf schliessen lässt. Aufgrund des grossen administrativen Aufwands sind diese Meldepflichten nur dann vorzusehen, wenn sie tatsächlich einen Einfluss auf ein ausländerrechtliches Verfahren haben können. Diesbezüglich schiesst die Vorlage über das Ziel hinaus.

Zu Art. 60

Wir erachten das geforderte Sprachniveau bei der ordentlichen Erteilung der Niederlassungsbewilligung als zu gering. Angesichts einer langen Anwesenheitsdauer von grundsätzlich zehn Jahren in der Schweiz (Art. 34 Abs. 2 Bst. a AuG) kann man bei einem Referenzniveau von A2 (mündlich) bzw. A1 (schriftlich) von keiner erfolgreichen sprachlichen Integration sprechen.

Wir beantragen, die Anforderungen an das Sprachniveau zu erhöhen.

Zu Art. 61

Das geforderte Sprachniveau soll hier ebenfalls höher sein (siehe Bemerkungen zu Art. 60).

Zu Art. 61a

Es ist voraussehbar, dass viele Personen, welche derzeit eine Niederlassungsbewilligung innehaben, das erforderliche sprachliche Niveau nicht erreichen. Nach Rückstufung müssten diese Personen einen Sprachkurs besuchen und hätten innert kürzester Zeit wohl die Voraussetzungen wieder erfüllt. Die Wartefrist von fünf Jahren, um wieder eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten, ist in diesen Fällen unverhältnismässig lang.

Unbestritten ist die fünfjährige Wartefrist in Fällen, in denen aus anderen Gründen eine Rückstufung erfolgte.

Zu Art. 62

Unserer Meinung nach sollte bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung ein höheres Sprachniveau gefordert werden, als bei der ordentlichen Erteilung, handelt es sich doch um einen qualifizierten Tatbestand.

Bis anhin wurde bei der Beurteilung der Integration auch der „Wille“ zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung berücksichtigt (Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Neu reicht der Wille nicht mehr, sondern es wird die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung gefordert (Art. 58a Abs. 1 Bst. d nAIG). Der Kanton Schwyz begrüsst diese Neuerung ausdrücklich. Dennoch ist im erläuternden Bericht zur Änderung der VZAE mehrfach vom „Willen“ zur Teilnahme am Wirtschaftsleben die Rede. Unseres Erachtens ist diese Diskrepanz irreführend und zu vermeiden.

Zu Art. 62a

Art. 62a Abs. 2 Bst. b erscheint uns aufgrund der Regelung in Art. 58 Abs. 1 nVZAE obsolet.

Zu Art. 65

Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge gehören zu den schwächsten Teilnehmern am Schweizer Arbeitsmarkt. Die Gefahr besteht, dass diese mit Scheinpraktika und zu Dumpinglöhnen beschäftigt werden. Solches Verhalten verzerrt den Arbeitsmarkt und verursacht bei der öffentlichen Hand Kosten im Rahmen der Sozialhilfe. Die Erfahrung der Arbeitsämter zeigt leider, dass solche Szenarien keine Schwarzmalerei, sondern Realität sind.

Erfolgt die Meldung der Arbeitgeber lediglich mit Angaben ohne Beilage eines Arbeitsvertrags, ist die nachgelagerte Kontrollbehörde mangels Belegen und Anhaltspunkten gezwungen, jeden Arbeitgeber und dessen Aussagen in Frage zu stellen, weil ein Arbeitgeber beispielsweise behaupten kann, er hätte einen Flüchtling für Fr. 20.-- Stundenlohn angestellt, ohne dass er weitere Belege liefern muss. Müsste der gleiche Arbeitgeber bei Meldung einer Erwerbstätigkeit einen von beiden Parteien unterschriebenen Arbeitsvertrag beilegen, hätte die Kontrollbehörde zumindest Gewissheit, dass der Arbeitnehmer einen einklagbaren Vertrag unterzeichnet hat. Sie könnte dann aufgrund konkreter Verdachtsmomente und Anhaltspunkte tätig werden. Der Kontrollaufwand würde sich dadurch verringern und könnte effizienter und zielgerichteter ausgeführt werden. Der meldende Arbeitgeber hat für alle zu meldenden Angaben ohnehin den Arbeitsvertrag zur Hand. Der Aufwand, diesen bei der Meldung mitzuschicken, ist gering.

Wir beantragen deshalb die Ergänzung von Art. 65 Abs. 2 wie folgt:

„Bei unselbständiger Erwerbstätigkeit meldet der Arbeitgeber folgende Daten und belegt diese mit einem beidseitig unterschriebenen Arbeitsvertrag:“

Wir begrüssen, dass vom Arbeitgeber mit Art. 65 Abs. 2 Bst d nVZAE verlangt wird, dass er sich mittels ausdrücklicher Erklärung verpflichtet, die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten.

Unklar ist weiter, was unter „besonderen Bedingungen“ alles subsummiert wird. Gerade bei Praktikumsverhältnissen ist es für die Behörden oftmals schwierig abzuschätzen, welche Bestimmungen für Praktika im ersten Arbeitsmarkt zum Tragen kommen sollen. Eine Abgrenzung zwischen Praktikum und „ausbeuterischem“ Arbeitsverhältnis ist heikel. Mit solchen Gummibegriffen verkommen mögliche nachgelagerte Kontrollen zu zahnlosen Papiertigern. Will man Lohn- und Arbeitsbedingungen seriös kontrollieren, was in Anbetracht der Situation von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen zu empfehlen ist, sind solche unbestimmten Rechtsbegriffe zu vermeiden.

Zu Art. 77

Im erläuternden Bericht zu Art. 77 nVZAE ist fälschlicherweise wiederum vom „Willen“ zur Teilnahme am Wirtschaftsleben die Rede (Bemerkungen zu Art. 62).

Zu Art. 77f

Zu Art. 77f Bst. c Ziff. 1 nVZAE ist anzumerken, dass es für betroffene Personen schwierig bis unmöglich sein wird, eine nicht vorhandene oder geringe Schulbildung nachzuweisen. Weiter erreichen Schulsysteme etlicher anderer Staaten nicht das Niveau des Schweizer Bildungssystems, was nicht dazu führen darf, dass gewissen Staatsangehörigen automatisch geringere Anforderungen gestellt werden.

Zu Art. 82

Meldepflichten sind aufgrund des administrativen Aufwands nur vorzusehen, wenn sie notwendig und wirksam sind. Ziel der Meldepflichten ist gemäss erläuterndem Bericht, dass die Migrationsbehörden gegebenenfalls eingreifen können, wenn das Verhalten einer Ausländerin oder eines Ausländers auf einen ungünstigen Integrationsverlauf schliessen lässt. Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes sollten entsprechend nur in jenen Fällen meldepflichtig sein, wenn die Schutzmassnahmen Informationen zum Integrationsprozess liefern und damit Einfluss auf ein ausländerrechtliches Verfahren haben können.

Eine bloss einseitige Meldepflicht der KESB führt noch nicht zur notwendigen Zusammenarbeit und Koordination. Damit die KESB allfällige Entscheide der Migrationsbehörden in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen kann, muss eine gegenseitige Meldepflicht bestehen. Soweit die Migrationsbehörde Kenntnis von einem Kindes- oder Erwachsenenschutzverfahren hat, sollte sie deshalb auch zur (Rück-)Meldung verpflichtet sein.

Abs. 2: Meldepflicht für alle Erwachsenenschutzmassnahmen

Eine generelle Meldepflicht für alle Erwachsenenschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern ist unverhältnismässig und abzulehnen. Neben dem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen, erzeugt sie bei den Migrationsbehörden und bei den KESB einen nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand.

Erwachsenenschutzmassnahmen werden seit 1. Januar 2013 individuell angeordnet und dienen dem Wohl und Schutz der hilfsbedürftigen Person. Die reine Information über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Erwachsenenschutzmassnahme lässt keine Rückschlüsse auf den Integrationsverlauf zu. Eine generelle Meldepflicht stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person dar, die im Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Schweigepflicht in Art. 451 sowie 413 ZGB geschützt wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit, im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Interessen die Amtshilfe zu gewähren und die für die Beurteilung der konkreten Integrationssituation notwendigen Informationen auszutauschen. Den Migrationsbehörden steht es im Einzelfall offen, bei Zweifeln an der erfolgreichen Integration die zuständige KESB anzufragen. Auch bei einer generellen Meldepflicht müsste die Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB zurückfragen, was der aktuelle Stand der Dinge ist, wie die Unterstützung konkret ausgestaltet ist, etc. Der mit einer generellen Meldepflicht verbundene administrative Aufwand (es müssten auch die Aufhebungen resp. Anpassungen von Massnahmen mitgeteilt werden) bringt keinen Zusatznutzen und ist zu vermeiden.

Die generelle Meldepflicht von Erwachsenenschutzmassnahmen ist unseres Erachtens auf die umfassende Beistandschaft (Art. 398 ZGB) zu beschränken, da bei dieser Massnahme die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person von Gesetzes wegen entzogen ist und sie im ausländerrechtlichen Verfahren zwingend vom Beistand vertreten werden muss. In diesem Zusammenhang ist eine generelle Meldepflicht an die Migrationsbehörden sinnvoll.

Abs. 2^{bis}: Meldepflicht für Kindesschutzmassnahmen nach Art. 308, 310, 311 und 327a ZGB

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB erachten wir als sinnvoll. Ergänzt werden müsste zudem noch Art. 312 ZGB. Die Meldepflicht für diese Massnahmen dient der Koordination von Entscheidungen, bei welchen Kinder betroffen sind und die Rechte der Inhaber der elterlichen Sorge beschränkt sind.

Die Meldepflicht für Kindesschutzmassnahmen nach Art. 310, 311, 312 und 327a ZGB sollte jedoch auf die Gerichte ausgedehnt werden, welche im Rahmen von eherechtlichen Verfahren meldepflichtige Kindesschutzmassnahmen anordnen. Die diesbezügliche Formulierung in Art. 82 Abs. 2^{bis} nVZAE ist missverständlich; meldepflichtig ist das anordnende Gericht, denn die KESB wird über diese Massnahmen nicht in jedem Fall informiert und kann entsprechend auch nicht meldepflichtig sein.

Eine generelle Meldepflicht für Beistandschaften nach Art. 308 ZGB ist jedoch abzulehnen. Wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen wird diese Beistandschaft individuell bezogen auf den Einzelfall verfügt und beinhaltet in der Regel keine Einschränkung der elterlichen Sorge. Hinzu kommt die Tatsache, dass das Bestehen einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB in keiner Weise Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten der Eltern zulässt. Auch hier müsste, trotz Bestehen einer Meldepflicht, die Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB nachfragen. Der mit einer generellen Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 308 ZGB verbundene administrative Aufwand, sowohl für die KESB wie für die Migrationsbehörden, ist zu vermeiden. Wirkungsvoller ist die Nachfrage der Migrationsbehörden im Einzelfall; so kann die KESB spezifisch zu Fragen bezüglich Integrationsverlauf oder weiteren relevanten Begebenheiten Stellung nehmen.

Wir beantragen somit Folgendes:

Um eine Vermischung mit strafrechtlichen Fällen und anderen zivilrechtlichen Fallkonstellationen zu vermeiden, empfehlen wir, für den Datenaustausch in Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes einen separaten Artikel (Art. 82d nVZAE) analog Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen oder Schulbehörden zu redigieren.

Folgende Regelung in Art. 82d nVZAE wäre sinnvoll:

- **Meldepflicht** der KESB und der Gerichte von Kindesschutzmassnahmen nach Art. 310, 311, 312 und 327a ZGB;
- **Meldepflicht** der KESB von Erwachsenenschutzmassnahmen nach Art. 398 ZGB;
- **Melderecht** für weitere Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen, die aus Sicht der KESB auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten;
- **Melderecht** der KESB im Einzelfall, wenn ein Abweichen von den Integrationskriterien aufgrund von körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen oder Beeinträchtigungen gemäss Art. 77f nVZAE angezeigt ist;
- **Meldepflicht** der Migrationsbehörden, wenn sie im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Verfahren Kenntnis von einem Kindesschutz- oder Erwachsenenschutzverfahren erhalten und möglicherweise zivilrechtliche Schutzmassnahmen zu prüfen sind;
- bei Massnahmen, die von den Migrationsbehörden in Bezug auf Kinder verfügt werden, ist zwingend das Kindeswohl abzuklären und angemessen zu berücksichtigen.

Zu Art. 82c Abs. 1

Es ist festzuhalten, dass der als Grundlage für den vorgesehenen Art. 82c nVZAE dienende Art. 97 Abs. 3 Bst. d^{quater} nAIG erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung ins Gesetz aufgenommen wurde. Das heisst, dass sich die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung leider nicht dazu äussern konnten.

Der Verknüpfung von schulischen Disziplinar massnahmen mit allfällig integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden stehen wir kritisch gegenüber. Der Zweck schulischer Disziplinar massnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der Gewährleistung des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schule. Sollte sich die Rechtmässigkeit von Art. 97 Abs. 3 Bst. d^{quater} (Zulässigkeit der Verknüpfung von Disziplinar massnahmen mit ausländerrechtlichen Massnahmen) als gegeben erweisen, so sollte sich die Meldepflicht zumindest ausschliesslich auf definitive Schulausschlüsse als schwerste aller Disziplinar massnahmen beschränken.

Zu Art. 83 Abs. 5

Der Verordnungsentwurf definiert, welche Informationen mit der Meldung angegeben werden müssen. Mit diesen Informationen muss es danach den kantonalen Behörden möglich sein, den ZEMIS-Eintrag zu tätigen sowie nachgelagert die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorzunehmen. Für diese Meldung hat das SEM ein Formular entwickelt. Das ausgefüllte Formular muss von den kantonalen Behörden an weitere Stellen im Kanton per Mail zugestellt werden. Weiter müssen die Daten im ZEMIS manuell erfasst werden. Dieses Prozedere bedeutet für die Kantone einen grossen zeitlichen Aufwand und ist dementsprechend mit Mehrkosten verbunden, deren Abgeltung durch den Bund nicht vorgesehen ist. Dies ist insofern unverständlich, als für das vorgesehene Meldeverfahren das bereits bestehende Tool für „Meldeverfahren für kurzfristige Einsätze bis 90 Tage bei der Anstellung in der Schweiz“ genutzt werden könnte, da dort die gleichen Daten abgefragt werden.

Der Aufwand für die Koordination und Durchführung der nachgelagerten Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen wird für die Kantone massiv steigen. Dass der Bund hier auf eine Entschädigung des Aufwands verzichten will, ist absolut nicht nachvollziehbar.

2. Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Allgemeines

Wir können die Meinung des Bundes, wonach in den Kantonen mit keinen finanziellen Auswirkungen zu rechnen ist, nicht teilen. Es ist darauf hinzuweisen, dass mit der Umsetzung von Art. 62 Abs. 1 Bst. f i.V.m. Art. 58b nAIG unweigerlich mit mehr Abschlüssen von Integrationsvereinbarungen zu rechnen ist. Wie im Bericht richtigerweise angemerkt, sind Integrationsvereinbarungen nur sinnvoll und erfolgreich, wenn die Personen bei der Umsetzung eng begleitet werden, was bei den zuständigen kantonalen Behörden unausweichlich mehr Ressourcen binden wird. Insofern hat die Revision durchaus finanzielle resp. personelle Auswirkungen auf die Kantone, welche nicht unbeachtlich sind.

Zu Art. 12 Abs. 1

Die Festschreibung der aktuell geltenden Integrationspauschale in der VIntA schafft ein nicht zulässiges Präjudiz. Die Höhe der Integrationspauschale darf nicht festgelegt werden, bevor die dazu laufenden Verhandlungen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz zwischen Bund und Kantonen abgeschlossen sind.

Art. 12 Abs. 1 nVIntA legt die Integrationspauschale nach wie vor auf Fr. 6000.-- fest. Wie die Umfrage der Konferenz der Kantone (KdK) bei allen Kantonen gezeigt hat, ist diese viel zu tief angesetzt. Um vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge langfristig arbeitsmarktfähig zu machen, ist gemäss Schätzungen ein Betrag von Fr. 17 000.-- erforderlich.

Zu Art. 14 Abs. 1 Bst. f

Diese Bestimmung ist zu streichen. Handelt es sich doch bei den Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstrukturen um Akteure der Integrationsförderung, nicht aber um eine Zielgruppe für spezifische Integrationsmassnahmen.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie an:

- Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
3003 Bern

Frauenfeld, 6. März 2018

184

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Aus- ländern

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) einverstanden sind. Auch der Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) stimmen wir grundsätzlich zu, bitten Sie indessen, bei den weiteren Rechtssetzungsarbeiten die nachfolgenden Ausführungen zu einzelnen Bestimmungen zu beachten.

Art. 22a

Die schriftlichen Sprachanforderungen für die Zielgruppe der Betreuungs- und Lehrpersonen in Abs. 2 dieser Bestimmung sind unseres Erachtens zu tief angesetzt. Da es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt, sollte das Sprachniveau im mündlichen Bereich auf das Niveau B2 und im schriftlichen Bereich auf B1 angehoben werden.

Art. 30a

Der erleichterte Zugang von jugendlichen Sans-Papiers zur beruflichen Grundbildung ist nach unserer Auffassung zu begrüßen. Allerdings ist er mit der Voraussetzung von genügenden sprachlichen Kenntnissen auf mindestens dem Niveau B1 zu verbinden.

Art. 58

Im zweiten Satz von Abs. 1 sollte die Wendung „erteilt oder“ gestrichen werden. Nachdem der erste Satzteil eine Ersterteilung von einem Jahr festlegt, kann anschliessend nur eine Verlängerung gemeint sein.

Gemäss fachlicher Beurteilung dürfte die zuständige Behörde von dieser Bestimmung im Übrigen kaum Gebrauch machen. Im revidierten Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, neu AIG; SR 142.20) vom 16. Dezember 2016 werden die Erwartungen an die Integration von einreisenden Personen und an die Migrationsbehörde erhöht. Letztere muss einschreiten, wenn sich ein besonderer Integrationsbedarf abzeichnet. Dies kann am besten dann beurteilt werden, wenn die jährliche Bewilligungsverlängerung ansteht. Diese Zeitspanne in den ersten Jahren des Aufenthaltes zu erhöhen, macht aus Sicht der Prüfung der Einhaltung von Integrationsbedingungen keinen Sinn.

Art. 60

Einerseits ist die klare Nennung von notwendigen Sprachkompetenzen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung in Abs. 2 dieser Bestimmung zu begrüssen. Die systematische Einforderung und Prüfung bedeutet indessen Mehraufwand für die Migrationsbehörde sowie für die Kundschaft. Unseres Erachtens ist das hier festgelegte Sprachniveau von A2/A1 sehr tief. Für eine Berufslehre wäre mindestens ein Sprachniveau von B1 mündlich und schriftlich notwendig.

Art. 61

In diesem Artikel fehlt im Unterschied zu den Art. 60 und 60a des Entwurfs ein Hinweis auf Art. 58a AIG. Entsprechend sollte die Bestimmung mit einem Abs. 3 wie folgt ergänzt werden: „Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung müssen die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sein.“

Art. 65

Abs. 7 dieser Bestimmung ist in dem Sinne offener zu formulieren, dass die Kantone selber festlegen können sollen, welche Behörde die gemeldeten Daten überprüfen soll. Gemäss der vorgeschlagenen Fassung übermittelt die Behörde, welche die Meldung des Stellenantritts entgegennimmt, eine Kopie davon der zuständigen Behörde nach Art. 83 VZAE. Art. 83 VZAE umschreibt die Zuständigkeit der Arbeitsmarktbehörde, dem Organ, das arbeitsmarktliche Vorentscheide für ausländische Personen trifft. Diese Behörde soll gemäss den Erläuterungen zur vorgeschlagenen Bestimmung künftig auch die gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen der angestellten vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge prüfen. Damit greift der Bund in die Hoheit der Kantone ein, selber zu bestimmen, welche Behörde eine Vollzugsaufgabe wahrnimmt. Gemäss den Erläuterungen zu Art. 83 des Entwurfs hat die kontrollierende Behörde einzig die Möglichkeit, Strafanzeige gegen einen Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin zu machen, der oder die vorsätzlich oder fahrlässig die Meldepflicht verletzt. Im Kanton Thurgau könnte die Arbeitsmarktaufsicht diese Aufgabe ebenso wirkungsvoll wahrnehmen.

Art. 77g

Diese Bestimmung ist nach unserer Einschätzung verwirrend und kompliziert. Abs. 4 hält zudem fest, dass die Integrationsvereinbarung als Bedingung gilt, womit deren Erlass faktisch einen Verwaltungsentscheid darstellt. Nach unserer Auffassung sollte der ganze Artikel so aufgebaut werden, dass bei allen Aufenthaltskonstellationen, bei denen die Aufenthaltsbewilligung rechtlich mit einer Bedingung verknüpft werden kann, dies mit einem Entscheid zu eröffnen ist. Parallel dazu soll aber die neue Möglichkeit der (formlosen) Integrationsempfehlung als Hilfsmittel und als Möglichkeit dazu dienen können, die Bedingungen eines Integrationsentscheides zu unterstützen oder bei bedingungsfeindlichen Aufenthaltskonstellationen (z.B. bei allen EU/EFTA-Staatsangehörigen) angewandt zu werden.

Art. 77h

Diese Bestimmung lehnen wir ab. Sie bedeutet nichts anderes, als dass die Migrationsbehörde ein umfassendes, überjähriges Einzelfallmonitoring aufbauen müsste, das durch allfällige Rechtsmittelverfahren noch zusätzlich erschwert würde. Dies bringt je nach Fallmenge und Umsetzung der neuen Bestimmungen in der Praxis Mehraufwand mit sich und kann sinnvollerweise nur durch Anschaffung und/oder Anpassung bestehender elektronischer Arbeitssysteme sinnvoll und effizient umgesetzt werden.

Art. 82

Die Präzisierungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollte ergänzt werden, dass die Meldung in Form des vollständigen und begründeten Urteils erfolgen muss. In der Praxis werden die Meldungen teilweise in Form von geschwärzten Urteilsdispositiven vorgenommen, was in der Regel Nachfragen und damit einen Folgeaufwand für beide Seiten mit sich bringt.

Art. 82b

Der Beginn des zweitletzten Satzes von Abs. 2 sollte wie folgt präzisiert werden: „Ausgenommen sind unselbständig erwerbstätige Personen aus EU/EFTA-Staaten.“ Das Vorhandensein von genügend finanziellen Mitteln für den Lebensunterhalt ohne staatliche Leistungen für Nichterwerbstätige und selbständig erwerbstätige Personen aus den EU/EFTA-Staaten stellt ein Dauerkriterium dar.

Art. 82c



Wenn solche Meldungen beim Migrationsamt eintreffen, ist zu beachten, dass die aus einer Schule ausgeschlossene Person in der Regel minderjährig ist, in der Obhut und unter der Sorge der Eltern oder gesetzlichen Vertretung steht und damit auch ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht aufweist. Somit dürfte ein Schulausschluss hier keine ausländerrechtlichen Folgen haben und die Bestimmung in der Praxis keine Relevanz aufwei-

4/4

sen. Eine Meldung kann höchstens ein Indiz bezüglich allfällig mangelhafter Integration der Gesamtfamilie darstellen, wenn im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens diese Fragestellung bei den Eltern geprüft wird. Abs. 2 ist zudem ersatzlos zu streichen, da die Besserstellung von rechtswidrig anwesenden Personen aus rechtsstaatlichen Gründen fraglich ist.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates


Der Staatschreiber




Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signora
Simonetta Sommaruga
Consigliera federale
Dipartimento federale giustizia e polizia
Palazzo federale Ovest
3003 Berna

anticipata per e-mail:
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch e
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) e la revisione totale dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)

Gentile Consigliera federale,

abbiamo ricevuto la sua comunicazione del 1. dicembre 2017 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. Come richiesto, esprimiamo le seguenti considerazioni e osservazioni.

1. Considerazioni generali

Facilitare l'impiego delle persone provenienti dal settore dell'asilo e dei rifugiati è senza dubbio la via giusta che bisogna percorrere.

Accogliamo favorevolmente le novelle legislative proposte a livello di ordinanza, poiché responsabilizzano gli stranieri residenti in Svizzera, rendendo i requisiti d'integrazione tanto più elevati quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico da loro auspicato.

Desideriamo però evidenziare alcuni aspetti che non possono essere condivisi.

Il fatto che i contenuti dei programmi d'integrazione cantonali (PIC) sono integrati nella OIntS è particolarmente preoccupante. Riteniamo che sussiste una differenza sostanziale fra integrare un contenuto in una convenzione programmatica limitata a 4 anni, oppure ancorarla in un'ordinanza federale.

Nella OIntS, la missione delle strutture ordinarie (SO) si confonde con quella dell'integrazione specifica. Riteniamo invece necessario procedere ad una separazione chiara, atta a garantire che ogni struttura ordinaria assolva il suo mandato d'integrazione e trasferisca alcuni compiti e il relativo finanziamento all'integrazione specifica prevista dal PIC.

Inoltre, sebbene ampiamente coinvolto dalle disposizioni dell'ordinanza, non è menzionato il livello comunale. L'incoraggiamento all'integrazione non compete unicamente alla Confederazione e ai Cantoni, anche i Comuni sono direttamente coinvolti. Essi svolgono un ruolo

molto importante, sempre maggiore e in stretta collaborazione con il Cantone. Il livello comunale deve quindi essere sistematicamente indicato nel testo dell'ordinanza.

Infine, non possiamo esimerci dal rilevare che l'adozione delle misure integrative previste (maggiori approfondimenti negli esami delle richieste di permesso, obblighi di monitoraggio delle misure adottate e di comunicazione all'Autorità federale, ecc.), contrariamente a quanto affermato dalla Confederazione, comporteranno oneri supplementari di natura finanziaria ed organizzativa che rimarranno a carico dei Cantoni senza alcuna contropartita da parte dell'Autorità federale.

2. Considerazioni sulle singole disposizioni

2.1 Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

2.1.1 Ad art. 22a

Si considera favorevolmente la fissazione di criteri precisi di valutazione per l'ammissione di consulenti e insegnanti delle comunità estere, tenuto conto dell'importanza del ruolo che essi rivestono nell'ambito dell'integrazione dei propri connazionali. La padronanza di una lingua nazionale e la conoscenza della realtà svizzera rappresentano in questo senso dei requisiti indispensabili.

2.1.2 Ad art. 53

La normativa va nella giusta direzione ed è pienamente condivisa. Malgrado ciò, riteniamo che il riferimento all'art. 43 cpv.4 non sia sufficiente, considerato che la disposizione della Legge sull'asilo mira essenzialmente ai richiedenti l'asilo, ma non agli stranieri ammessi provvisoriamente, come pure alle persone bisognose di protezione. Risulta quindi opportuno definire meglio i "Programmi d'occupazione" nel diritto federale, nell'ordinanza, oppure tramite una direttiva.

2.1.3 Ad art. 58 cpv. 1

Si ritiene che la facoltà di poter rilasciare o prorogare il permesso di dimora per la durata di due anni, in luogo di un solo anno, laddove si possa prevedere un buon decorso dell'integrazione, presenta dei vantaggi. Difatti, oltre alla riduzione dell'onere amministrativo (seppur relativizzata dal fatto che ora l'autorità deve sempre esaminare gli aspetti integrativi), questa misura è un incentivo per lo straniero particolarmente meritevole a continuare sulla buona strada dell'integrazione già in regime di permesso di dimora e non come finora con il rilascio anticipato del permesso di domicilio.

2.1.4 Ad art. 62a

È accolta favorevolmente l'introduzione della possibilità di commutare il permesso di domicilio in permesso di dimora qualora la persona interessata non dovesse soddisfare i criteri d'integrazione (cfr. artt. 58a cpv. 1 e 63 cpv. 2 nLStr). Infatti, tale misura ha carattere preventivo e mira ad indurre l'interessato ad un miglior comportamento. Sebbene l'Autorità federale suggerisca di affiancare al rilascio del permesso di dimora la stipulazione di un accordo d'integrazione con lo straniero, si ritiene che possa essere adeguato formulare nei suoi riguardi una raccomandazione allo scopo di migliorare l'integrazione o vincolare il permesso a condizioni d'integrazione ben precise. Ciò al fine di contenere costi e oneri amministrativi.

2.1.5 Ad artt. 65 cpv. 6 e 7 e 83 cpv. 5

Con il passaggio dal regime di autorizzazione a quello di notifica dell'attività lucrativa dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente decadono gli emolumenti cantonali finora percepiti per il rilascio di questo tipo di autorizzazione. Sebbene la Confederazione ritenga che i costi derivanti dalle necessarie registrazioni dei dati in SIMIC da parte dei Cantoni siano già compensati con i contributi versati dalla stessa per i rifugiati e le persone ammesse

provvisoriamente, nutriamo seri dubbi sulla neutralità finanziaria di questa modifica per i Cantoni. Infatti, tra i nuovi compiti amministrativi, non figurano unicamente le registrazioni in SIMIC dei relativi dati, bensì anche l'invio delle copie del modulo di notifica agli organi di controllo, incaricati di verificare le condizioni salariali o al Cantone di residenza qualora il luogo di lavoro si trovi in un altro Cantone. Si invita quindi l'Autorità federale ad approfondire questo aspetto e, se del caso, adeguare i relativi contributi forfettari ai Cantoni o a riconoscere una compensazione *ad hoc*.

2.1.6 Ad art. 77a-e

Si apprezza la definizione chiara dei criteri d'integrazione nei disposti in oggetto. In particolare, per quanto attiene il concetto, oggi particolarmente sensibile, della "*Compromissione della sicurezza interna o esterna della Svizzera*" di cui all'art. 77b (terrorismo, estremismo, criminalità organizzata, ecc.).

2.1.7 Ad art. 77g

Si prende atto con soddisfazione del fatto che l'Autorità federale ha rinunciato ad obbligare per legge i Cantoni a stipulare degli accordi d'integrazione. Questi ultimi possono pertanto decidere liberamente se procedere o meno alla conclusione di un tale accordo con la persona straniera interessata. In effetti, si riconosce l'importanza di questo strumento integrativo che comporta però per i Cantoni degli oneri amministrativi importanti (consulenza, stesura, ecc.). Di conseguenza il ricorso ad un contratto di integrazione deve essere limitata alle casistiche che presentano delle manifeste lacune integrative le quali, pur essendo di una certa gravità, non risultano ancora sufficienti a giustificare la revoca del permesso. In alternativa all'accordo, l'Autorità cantonale può pur sempre pronunciare nei confronti della persona straniera interessata raccomandazioni in materia d'integrazione o vincolare il suo permesso al rispetto di determinate condizioni integrative.

2.1.8 Ad art. 77h

In merito all'obbligo di monitoraggio sancito da questo disposto, si sottolinea che l'onere amministrativo/finanziario derivante da questi ulteriori obblighi ricade interamente sui Cantoni, senza alcun riscontro remunerativo da parte della Confederazione. Come già evidenziato in precedenza si invita a prevedere delle compensazioni di carattere finanziario da parte della Confederazione.

2.1.9 Ad art. 82 cpv. 2bis

Si concorda con l'Autorità federale circa l'importanza di questo nuovo disposto, il quale concretizza la comunicazione di misure di protezione dei minori. In effetti, l'adozione di tali misure (es. nomina di un tutore o curatore), può comportare anche importanti conseguenze nell'ambito del diritto degli stranieri. Si ritiene che la comunicazione spontanea da parte dell'Autorità regionale di protezione alle Autorità cantonali della migrazione possa favorire un coordinamento tempestivo tra le Autorità coinvolte.

2.1.10 Ad art. 82b cpv. 1

Prendiamo atto che, nei termini del progetto posto in consultazione, la trasmissione delle informazioni dall'organo cantonale delle prestazioni complementari (per il Ticino: la Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG) verso l'organo cantonale di migrazione (per il Ticino: l'Ufficio della migrazione) interessa unicamente i casi nei quali viene effettivamente versata una prestazione complementare (PC) annua.

Il rapporto esplicativo non spiega se, con PC annua, si intenda anche la relativa riduzione dei premi nell'assicurazione sociale e obbligatoria contro le malattie (Ripam PC). Riteniamo comunque ragionevole intendere che la trasmissione dei dati debba interessare anche questa prestazione, considerato che molti beneficiari profittano soltanto della Ripam PC (versata all'assicuratore malattie) e non, anche, del versamento mensile della PC direttamente al beneficiario.

Premesso che concordiamo con quanto proposto, osserviamo che dalla trasmissione dei dati risultano essere esclusi i casi nei quali, respinto il diritto alla PC, la persona potrebbe aver diritto al rimborso di spese di malattia/invalidità nei termini dell'art. 14 cpv. 6 LPC, cioè quando, in ragione di un'eccedenza di redditi, tale persona ha diritto al rimborso di tali spese nella misura in cui esse superano l'eccedenza di redditi secondo il calcolo PC.

Riteniamo che la trasmissione dei dati debba interessare anche i casi nei quali la persona ha diritto al rimborso di spese di malattia/invalidità nei termini sopra descritti e che anche questa trasmissione debba essere codificata in termini legislativi nell'OASA.

In effetti, in queste fattispecie le prestazioni che l'organo delle PC potrebbe essere chiamato a versare potrebbero essere anche di importo rilevante ed è ragionevole concludere come l'organo cantonale di migrazione ne debba essere informato, di modo da poter disporre per le opportune verifiche sul piano del permesso. Ad esempio, nel caso in cui si fosse confrontati con una coppia (coniugi) di beneficiari di rendita di vecchiaia al beneficio altresì di un assegno per grandi invalidi dell'AVS con un'eccedenza di redditi di CHF 1'000, tali coniugi potrebbero chiedere e ottenere il rimborso della spesa per aiuto, cura e assistenza a domicilio (massimale annuo di CHF 50'000, ritenuto il massimale individuale di CHF 25'000) una volta ammortizzato l'importo di CHF 1'000; nel caso in cui la spesa effettiva per aiuto, cura e assistenza a domicilio fosse superiore al massimale (ad esempio di CHF 60'000 all'anno), l'organo delle PC sarebbe così chiamato a versare l'importo – invero assai importante – di CHF 50'000 a titolo di rimborso per spese di malattia/invalidità.

L'estensione della trasmissione anche di questo dato all'organo di migrazione è, a nostro avviso, indispensabile, anche considerato che le spese di malattia/invalidità sono interamente finanziate dai Cantoni e non dalla Confederazione. Riteniamo che questo aspetto non vada sottovalutato.

2.1.11 Ad art. 82b cpv. 2

Prendiamo atto che, nei termini dell'avamprogetto posto in consultazione, la trasmissione dei dati dall'organo cantonale delle PC all'organo cantonale di migrazione interessa soltanto i cittadini degli Stati terzi e non anche i cittadini UE/AELS.

Con ciò, i cittadini UE/AELS potrebbero profittare del diritto alle PC, senza che la percezione di tali prestazioni debba essere comunicata all'organo cantonale di migrazione il quale non potrebbe, conseguentemente, effettuare le necessarie verifiche nei termini del permesso. Pur comprendendo come i cittadini UE/AELS siano parificati ai cittadini svizzeri, rammentiamo nondimeno che per poter ottenere il permesso di dimora UE/AELS (permesso B), tali cittadini devono comunque dimostrare di poter provvedere al loro sostentamento con mezzi propri, ciò che non è il caso quando tali persone percepiscono PC.

Riteniamo che la trasmissione dei dati dall'organo delle PC all'organo di migrazione debba, quindi, interessare anche i cittadini UE/AELS, di modo che quest'ultimo organo ne sia informato e l'organo delle PC possa se del caso disporre, conseguentemente, per la soppressione del diritto alla PC qualora ve ne siano le condizioni, evitando così il versamento a persone che non dovrebbero averne diritto.

L'Autorità federale prevede che lo scambio di dati tra le Autorità delle assicurazioni sociali e quelle della migrazione in merito alla percezione di prestazioni complementari avvenga per iscritto (per fax, e-mail o corrispondenza scritta). Siamo dell'avviso che per questioni di praticità ed efficienza questo scambio di dati possa essere implementato mediante una procedura di richiamo informatizzata nel sistema dell'Autorità comunicante, limitatamente ai dati necessari. Si invita pertanto la SEM ad esaminare con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali la fattibilità dello scambio elettronico dei dati.

2.1.12 Ad art. 83

Si concorda sul fatto che i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente necessitino di tutela dal dumping salariale e da condizioni di lavoro precarie. Si annota come già

oggi l'Ufficio della migrazione del nostro Cantone verifica le condizioni di salario e di lavoro di questa particolare categoria di persone con riferimento ai CCL e CNL vigenti. È verosimile che tale Ufficio in futuro sarà chiamato non solo a verificare sistematicamente le condizioni di lavoro di questa particolare categoria di persone straniere, ma pure a coinvolgere l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro nonché l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro e le Commissioni paritetiche competenti, proprio al fine di tutelare queste persone.

Appare però iniquo non prevedere un'indennità finanziaria supplementare nel quadro delle misure accompagnatorie.

2.2 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)

2.2.1 Ad art. 1 lett.c

Proponiamo di sostituire "i compiti della Confederazione e dei Cantoni" con "i compiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni".

2.2.2 Ad art. 2 cpv.1

Riteniamo che l'importanza delle Strutture ordinarie non emerge sufficientemente. Il loro mandato istituzionale deve essere maggiormente evidenziato. Non si comprende per quale motivo la seconda frase citi unicamente la Confederazione. L'obbligo non sembra coinvolgere le Strutture ordinarie dei Cantoni e dei Comuni.

La seconda frase dovrebbe essere riformulata integralmente nel modo seguente: "Le strutture ordinarie sono tenute a permettere all'insieme della popolazione residente di avere accesso alle loro offerte e di utilizzare le risorse ordinarie per adempiere al loro mandato".

2.2.3 Capitolo 2

I *Comuni* devono essere espressamente menzionati nel titolo del capitolo 2, allo stesso modo delle Confederazione e dei Cantoni.

2.2.4 Ad art. 4

L'elenco dei servizi cantonali competenti per le questioni inerenti l'integrazione non contempla le autorità di naturalizzazione (cpv. 2), che devono essere aggiunte alla lett. i. L'integrazione assume un ruolo centrale nell'esame delle condizioni da adempiere per la naturalizzazione.

Nonostante si concordi con l'Autorità federale sulla necessaria e stretta collaborazione tra i Servizi cantonali competenti per le questioni inerenti all'integrazione e le Autorità competenti in materia di migrazione, rileviamo che talvolta potrebbero presentarsi delle situazioni di conflitto d'interesse tra le medesime. In effetti, l'Autorità dell'integrazione ha il compito di garantire le misure atte a favorire l'integrazione dello straniero in Svizzera. L'Autorità della migrazione è invece tenuta ad adottare le misure necessarie al rispetto della legislazione federale in materia, tra le quali sono comprese anche misure incisive quali l'allontanamento di persone straniere che non adempiono ai presupposti per risiedere o continuare a risiedere in Svizzera. Nell'ambito della collaborazione da parte delle due Autorità potrebbero inoltre sorgere dei problemi di rispetto del segreto d'ufficio e delle normative in materia di protezione dei dati, tenuto conto che vi è una lacuna legislativa a livello di scambio di dati tra Autorità.

Chiediamo inoltre di citare i servizi comunali, alla stessa stregua dei servizi cantonali responsabili (cpv.1 e cpv.2).

Sebbene e correttamente nel commento esplicativo è evidenziata l'importanza della collaborazione tra cantoni e comuni, non vi è nessuna traccia nel testo dell'ordinanza. Chiediamo quindi l'aggiunta del cpv. 3 con la seguente formulazione: *"I servizi cantonali responsabili delle questioni d'integrazione collaborano strettamente con i servizi comunali competenti."*

2.2.5 Ad art. 5

Al titolo e al cpv. 1 occorre aggiungere i *comuni*.

Riteniamo che il cpv. 2 costituisca un'ingerenza nelle competenze del cantone. Quest'ultimo si organizza in maniera autonoma e liberamente, senza dover informare obbligatoriamente la Confederazione sulle proprie iniziative esterne al PIC. Chiediamo conseguentemente che questo cpv. sia soppresso.

2.2.6 Ad art. 7

Al cpv. 1 un obiettivo strategico del PIC è incluso nell'ordinanza, secondo la quale i cantoni hanno l'obbligo di fornire la prima informazione a tutti gli stranieri appena giunti in Svizzera. Riteniamo che questa esigenza formale sia in contrasto con le competenze cantonali. Questo obbligo risulta inoltre sproporzionato e praticamente impossibile da realizzare. La pratica dimostra invece che la maggior parte dei nuovi arrivati possono ottenere in maniera autonoma le informazioni di cui necessitano.

La lett. c lascia intendere che i migranti siano i soli responsabili delle pari opportunità in merito alla loro partecipazione e che quest'ultima sia garantita dal rispetto dell'ordine pubblico. Riteniamo invece che l'accettazione da parte della società civile d'accoglienza abbia la stessa importanza in questo ambito. La conoscenza e il rispetto dell'ordinamento giuridico non devono essere direttamente legati alle pari opportunità. Chiediamo quindi la soppressione della seconda parte della frase alla lett. c.

Evidenziamo inoltre come il livello comunale debba figurare nel testo del cpv. 1, nella misura in cui la prima informazione è spesso fornita dai comuni.

Proposta per il nuovo cpv. 1

“Al fine di garantire pari opportunità, i cantoni forniscono agli stranieri appena giunti in Svizzera, con la partecipazione dei comuni e nell'ambito dei programmi d'integrazione cantonali, delle informazioni:

- a. sull'importanza delle conoscenze linguistiche, della formazione e del lavoro;*
- b. sulle offerte destinate a migliorare le competenze linguistiche;*
- c. sull'ordinamento giuridico e sulle conseguenze in caso di inosservanza, nonché sulle norme e regole fondamentali da rispettare”.*

2.2.7 Ad art. 9

Per quanto attiene l'ulteriore obbligo da parte dell'Autorità cantonale della migrazione di notificare al servizio pubblico di collocamento (in Ticino gli Uffici regionali di collocamento/URC) i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente che non hanno un impiego, si ribadisce che quanto già considerato in merito agli artt. 65 cpv. 6 e 7, 77h e 83 cpv. 5 OASA, ossia la necessità di una compensazione dei costi e degli oneri amministrativi supplementari a carico dei Cantoni.

2.2.8 Ad art. 12

I forfait di integrazione sono attualmente al vaglio nell'ambito dell'Agenda Integrazione Svizzera. Ci sembra quindi inopportuno precisare l'importo attuale del forfait (CHF 6'000) al cpv.1. Inoltre, tutte le parti interessate alle trattative sono d'accordo con il calcolo dei costi d'integrazione che risulta nel rapporto tecnico della CdC del 3 febbraio 2017, e concordano che un forfait di CHF 18'000 è necessario per un'integrazione secondo i bisogni reali.

2.2.9 Ad art. 22

Fino ad oggi i cantoni non sono sempre sufficientemente associati alla pianificazione di progetti, programmi e misure d'importanza nazionale. Il loro coinvolgimento dovrebbe essere previsto a livello di ordinanza. Proponiamo quindi di inserire un cpv.4 come segue:

"I bisogni dei cantoni devono essere presi in considerazione al momento della pianificazione di progetti, programmi e misure d'importanza nazionale".

3. Considerazioni finali

Ringraziamo sentitamente per averci dato la possibilità di prendere posizione in merito e la invitiamo a prendere in considerazione le nostre proposte di modifica.

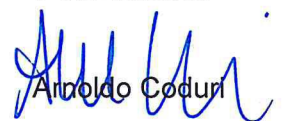
Voglia gradire, signora Consigliera federale, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


Manuele Bertoli

Il Cancelliere:


Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch);
- Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch);
- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.



Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

19. März 2018

No. _____

EINGANG GEVER SEM

2018 -03- 16

Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie unterbreiten uns die im Titel aufgeführten Verordnungsanpassungen. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

Wir unterstützen die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) zur VZAE und bringen zusätzlich folgende Bemerkungen an:

Der Kanton Uri erachtet es als nicht sachgerecht, dass in der Verordnung die Höhe der Integrationspauschale festgelegt werden soll, bevor die Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen abgeschlossen sind. Ob eine Integrationspauschale von 6'000 Franken eine nachhaltige Integration gewährleisten kann, ist offen. Darüber hinaus legen wir Wert darauf, dass die Integrationspauschale so eingesetzt wird, dass sie primär der Integration dient und nicht der Verbesserung der persönlichen Verhältnisse der betroffenen Personen.

Wir begrüssen ausdrücklich die vorgeschlagene Verpflichtung, dass alle neu Zugezogenen an einem Gespräch teilnehmen müssen und persönlich mit Erstinformationen zu bedienen sind.

Wir wünschen eine abschliessende Klärung des Kontrollsystems, der Zuständigkeiten und Sanktionsmöglichkeiten sowie der finanziellen Entschädigung der Vollzugsorgane. So sollte z. B. die in Artikel 65 Absatz 4 VZAE vorgesehene Meldung immer vom Arbeitgeber erfolgen. Andernfalls können Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeit von Migrationsbehörden oder Kontrollbehörden entstehen, wenn die beauftragten Dritten die Meldung nicht oder nicht rechtzeitig machen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Altdorf, 16. März 2018



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli

- 9. März 2018

No. _____

EINGANG GEVER SEM

2018 -03- 09

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : CS/15023400

Lausanne, le 7 mars 2018

**Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice
d'une activité lucrative (OASA) et révision totale de l'ordonnance sur
l'intégration des étrangers (OIE)
Réponse à la procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la consultation dans le dossier cité en titre, pour laquelle nous vous remercions de nous avoir consultés.

Le Conseil d'Etat salue le projet de modification de l'OASA et de révision totale de l'OIE visant à l'intégration des étrangers.

Il prend acte des précisions apportées aux critères d'intégration (chapitre 6 OASA), en particulier celles relatives aux connaissances linguistiques, ainsi que les exceptions prévues en la matière.

Il tient toutefois à relever que la mise en œuvre de ces textes légaux aura pour conséquences, d'une part, un allongement probable des procédures en matière de droit des étrangers et, d'autre part, une surcharge administrative pour le canton de Vaud nécessitant des ressources supplémentaires financières et en personnel.

A cet égard, le Conseil d'Etat tient en particulier à souligner que les modifications légales introduisent des conditions d'admission plus contraignantes, notamment dans le cadre du regroupement familial des ressortissants des Etats tiers, qui obligeront les autorités à examiner les connaissances linguistiques des conjoints. A ce propos, le Conseil d'Etat estime que le niveau requis des connaissances linguistiques ne sera que très rarement atteint à l'admission. Dès lors, il s'attend à ce que l'autorité migratoire compétente doive, dans la majorité des cas, inciter les administrés à atteindre le niveau A1 du Cadre européen de référence pour les langues (CECR) en

souscrivant à une offre de formation et ceci durant la première année de validité de l'autorisation de séjour. L'obtention du niveau requis devra être contrôlée à cette échéance et protocolée à l'attention du SEM. Au vu de l'ampleur de la tâche, le Conseil d'Etat s'attachera à trouver des solutions les plus pragmatiques possibles.

En outre, les communications spontanées de données supplémentaires à l'autorité migratoire compétente émanant d'autres autorités engendreront un nombre très important de signalements qui devront être analysés en vue de l'émission d'une recommandation ou d'une convention d'intégration. Ces dernières devront encore faire l'objet d'un suivi quant à leur résultat. Pour le Canton de Vaud, il s'agit de plusieurs milliers de communications qui arriveront à l'autorité migratoire compétente. Le Conseil d'Etat est d'avis que dite autorité ne sera pas en mesure de prendre en considération chaque communication et se réservera la possibilité de ne conclure une convention d'intégration que pour des situations considérées comme importantes, notamment pour la dépendance à l'aide sociale ou la multiplication de délits pénaux qui ne conduisent pas à l'expulsion judiciaire.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'estime pas adéquat la communication de l'application de mesures disciplinaires prononcées par les autorités scolaires. Il estime que l'autorité migratoire n'a pas à s'immiscer dans le cadre éducatif de l'éducation scolaire. Il propose, tout comme la Conférence des gouvernements cantonaux, la suppression de cette disposition.

De plus, le Conseil d'Etat trouve peu pertinente la disposition permettant la rétrogradation du permis C en permis B. Cette mesure engendrera une importante bureaucratie avec un résultat escompté qui ne sera pas atteint à satisfaction. Dans la mesure où un étranger, titulaire d'un permis C, à savoir se trouvant en Suisse depuis de nombreuses années, ne remplit plus les conditions pour la poursuite de son séjour au vu de son échec d'intégration, la question de prononcer la révocation de son statut et de son renvoi de notre pays doit se poser.

Enfin, si le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que l'OIE donne une base légale à la politique d'intégration, telle que cette dernière a été négociée entre la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre du programme d'intégration 2014-2017, il s'interroge sur le financement nécessaire à sa mise en œuvre.

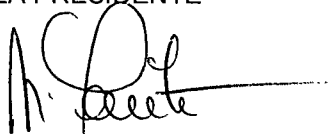
En effet, il est à craindre, en lien avec les nouvelles exigences en matière linguistique, que les subventions cantonales et fédérales allouées aux associations en charge de l'enseignement du français ne permettent pas au Canton de Vaud de répondre - en contradiction avec le but poursuivi par l'article 15 OIE - à la demande croissante de cours des étrangers en situation de précarité sociale. Ainsi, le Conseil d'Etat regrette que, dans le cadre de la modification de ces ordonnances, la Confédération ne prévoie pas d'allouer de moyens supplémentaires pour renforcer les offres de formation.

Compte tenu de ce qui précède, le Canton de Vaud soutient donc, dans ses grands axes, la modification de l'OASA et la révision totale de l'OIE avec les réserves exprimées.

En vous remerciant d'avance pour l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

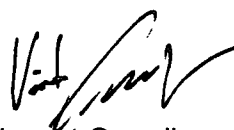
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

A handwritten signature in black ink, appearing to be "N. Gorrite".

Nuria Gorrite

LE CHANCELIER

A handwritten signature in black ink, appearing to be "V. Grandjean".

Vincent Grandjean

Annexe :

- Déterminations du Conseil d'Etat du Canton de Vaud sur les modifications proposées, article par article

Copies

- OAE
- SPOP, Chef de service et du Secteur juridique

Consultation fédérale sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et sur la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers(OIE)

Détermination du Conseil d'Etat du Canton de Vaud sur les modifications proposées article par article

Remarque liminaire :

Seuls les articles suscitant des remarques du Conseil d'Etat sont abordés dans ce document.

Article 30a OASA

La formulation potestative utilisée à l'alinéa 1 doit être remplacée par une formulation affirmative. En outre, la condition relative à la durée de scolarisation effectuée en Suisse devrait être ramenée de cinq à trois ans pour permettre un accès plus facile aux jeunes sans-papiers.

Article 31 OASA

L'alinéa 5 de cette disposition devrait être complété comme suit :

« Si le requérant n'a pas pu, jusqu'à présent, exercer une activité lucrative en raison de son âge, de son état de santé, ou d'une interdiction de travailler en vertu de l'article 43 LAsi, ou de la nécessité d'acquérir une formation (art. 58a LEI), il convient d'en tenir compte lors de l'examen de sa situation financière et de sa volonté de prendre part à la vie économique (alinéa 1 lettre d). »

En effet, dès lors que les chances de réussir une formation professionnelle sont réunies, les autorités devraient pouvoir faire abstraction d'une éventuelle dépendance à l'aide sociale.

Article 62a OASA

Cette disposition est peu pertinente. En effet, la rétrogradation du permis C en permis B engendrera une importante bureaucratie avec un résultat escompté qui ne sera pas atteint à satisfaction. Dans la mesure où un étranger titulaire du permis C, à savoir se trouvant en Suisse depuis de nombreuses années, ne remplit plus les conditions pour la poursuite de son séjour au vu de son échec d'intégration, la question de prononcer la révocation de son statut et son renvoi de Suisse doit se poser.

Article 65 OASA

Cette disposition devrait préciser les modalités de la procédure d'annonce. Il est proposé de reprendre le modèle instauré pour la procédure d'annonce en ligne relative à la prise d'emploi de 90 jours au maximum des ressortissants des pays de l'UE/AELE.

Articles 73a OASA

Cette disposition devrait spécifier, à quel moment de la procédure et par quelle autorité (ambassade ou canton), le contrôle des connaissances linguistiques, lors d'une demande de regroupement familial, devrait être effectué.

Article 77f, lettre c, chiffre 2 OASA

Cette disposition devrait être complétée de la manière suivante : «*malgré un emploi, y compris à temps partiel* ». L'activité à temps partiel, le plus souvent exercée par des femmes avec enfants, ne devrait pas être considérée comme un défaut d'intégration.

Article 77g OASA

L'expression « besoins d'intégration particuliers » est à saluer, dans la mesure où elle permettra au canton de juger de la nécessité de conclure ou pas une convention d'intégration. Dans ce contexte, la conclusion de telles conventions paraît utile principalement en cas de dépendance à l'aide sociale ou de multiples délits pénaux qui ne sont pas sanctionnés par une expulsion judiciaire.

Article 77h et 82ss OASA

La communication des données prévue dans ces deux articles engendrera une charge de travail supplémentaire non négligeable pour les entités concernées.

Article 82c OASA

Cette disposition devrait être supprimée.

La communication de l'application de mesures disciplinaires par les autorités scolaires n'est pas adéquate. En effet, il n'appartient pas à l'autorité migratoire de s'immiscer dans le cadre éducatif de l'éducation scolaire.

Article 83, alinéa 5 OASA

Cette disposition devrait prévoir un système de financement pour le contrôle a posteriori des conditions de rémunération et de travail. En effet, jusqu'à présent les contrôles des conditions de travail des réfugiés et admis provisoires avait lieu en amont, au moment de la demande. Cet examen était soumis à un émolument. Avec


les nouvelles dispositions, l'émolument sera non seulement obsolète, mais le contrôle a posteriori engendrera des frais importants en personnel.

- 2. März 2018

No. _____

EINGANG GEVER SEM

2018 -03- 02


2018.00775

Madame
Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Département fédéral de justice et police
Bundeshaus West
3003 Berne

Références CMT / JLA

Date

28 FEV. 2018

Procédure de consultation : modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Madame la Conseillère fédérale,

Donnant suite à votre invitation du 1^{er} décembre 2017, le Conseil d'Etat du canton du Valais vous communique, par la présente, sa détermination.

En remarques préliminaires, nous saluons le travail effectué dans les différentes ordonnances, qui permettra une mise en œuvre uniforme et transparente de la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) par les services cantonaux en charge de ces questions. Nous trouvons également positif de simplifier l'accès au travail des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

L'analyse des conditions d'octroi et de renouvellement des différentes autorisations de séjour en application de la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration et de ses ordonnances générera cependant un surplus de travail important pour l'administration cantonale, sans contreparties financières de la part de la Confédération, qui semble avoir été sous-estimé par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Les processus de travail sont alourdis, la bureaucratie augmente et l'étude d'un dossier prend beaucoup plus de temps, notamment si une convention d'intégration doit être mise en place et sa mise en œuvre suivie.

Pour entrer plus dans le détail des deux ordonnances mises en consultation, nous aimerions attirer votre attention sur les points suivants :

1. L'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Alors que la LEI précise bien que la politique d'intégration doit être menée conjointement par la Confédération, les cantons et les communes, l'ordonnance ne fait pratiquement jamais mention de l'échelon communal. Ce dernier devrait être systématiquement mentionné.

Art. 4 al. 2 let. b

Avec l'harmonisation des programmes scolaires (HARMOS), la dénomination d'école enfantine n'existe plus, elle devrait donc être supprimée de cet article. Ce d'autant plus que tous les domaines concernant l'enfance sont couverts, puisque l'alinéa 2 let. b mentionne l'encouragement préscolaire et la let. c, l'école.

Chapitre 3, art. 10

Cet article, et donc ce chapitre, doivent simplement être supprimés. D'une part, en posant une exigence, il ne répond pas à l'objet de la présente ordonnance qui est, selon l'art. 1 let. a, de fixer les principes de l'encouragement des étrangers à leur intégration et, d'autre part, le contenu de l'article ne correspond pas à son titre et laisse penser que la population étrangère n'est représentée que par des réfugiés reconnus ou des personnes admises à titre provisoire, alors que ces derniers ne représentent qu'une infime partie des personnes migrantes.

Cette disposition aurait sa place dans l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, qui, selon le rapport explicatif, précise les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration (« exiger »), alors que l'OIE réglemente en première ligne l'encouragement à l'intégration (« encourager »).

Art. 7 al. 2

L'al. 2 introduit une confusion au niveau des compétences entre Confédération, cantons et communes. En outre les indicateurs pour réaliser le suivi dont il est question ne sont définis nulle part. Il paraît donc probable que cette disposition engendre une charge de travail supplémentaire pour les cantons. De plus, nous ne savons pas qui sont les personnes visées par cette disposition puisque l'expression « personnes ayant des besoins d'intégration particuliers » n'est pas définie. Nous proposons donc de supprimer cet alinéa.

Art. 21 al. 2 let b et c

Ces dispositions obligent les cantons à rendre compte de l'impact des mesures. Or, l'apport du canton se limite aux informations auxquelles il a accès. L'intégration est un processus de proximité et la plupart des résultats ne peuvent être évalués qu'au niveau communal. De plus l'impact d'une bonne intégration dépend toujours d'une multitude de facteurs et n'est pas quantifiable. Par ailleurs, les indicateurs dont il est fait mention à la let c ne sont en aucune manière définis. Il convient donc de supprimer les let b et c sans les remplacer.

2. L'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Art. 65

Le système SYMIC doit être adapté sans délai afin que la nouvelle procédure puisse être automatisée sur le même modèle que celui de l'annonce d'activité lucrative de moins de 3 mois pour les ressortissants de l'Union européenne. La saisie manuelle de données par les collaborateurs sur la base d'un formulaire transmis par les employeurs est une aberration à l'heure de la digitalisation.

Nous doutons également fortement que les employeurs annoncent la fin de l'activité de leurs employés, ce qui posera de réels problèmes aux instances en charge de la gestion du domaine de l'asile. De même, se pose la question de savoir comment l'autorité devra gérer les annonces d'engagement pour une durée indéterminée ou celles concernant les indépendants.

Art. 77d al. 1

Dans la loi, comme dans l'ordonnance, il est chaque fois précisé que les compétences linguistiques sont l'aptitude à communiquer dans la langue nationale « parlée au lieu de domicile ». Cette précision est très utile pour les services des migrations, car elle clarifie les choses et évite les contestations de personnes parlant une langue nationale autre que celle parlée sur le lieu de domicile. Il est donc important de faire cette précision également dans cet alinéa afin d'éviter des conflits dans l'interprétation.

Nous proposons de compléter cet alinéa en indiquant que dans les cantons plurilingues et le long des frontières linguistiques, les compétences linguistiques requises peuvent être considérées au cas par cas.

Art. 77h

Cet article doit purement et simplement être supprimé. Le rapport indique que le suivi des mesures relevant du droit des étrangers vise à établir des statistiques. Bien que nous comprenions la nécessité d'un suivi des mesures, nous estimons que ce dernier demandera un énorme surplus de travail administratif, qui n'est pas proportionnel à la plus-value pouvant être retirée des statistiques. En outre, cet article pourrait également être compris comme une mesure de contrôle intrusive du travail effectué par les cantons. Or les mesures d'intégration sont des mesures de proximité dont l'efficacité ne peut être jugée que par les autorités les plus proches du citoyen.

Art. 82c

Cet article n'a également pas lieu d'être. En effet, les exclusions scolaires définitives sont très rares et les mineurs concernés sont, en règle générale, déjà connus de la justice, des autorités de protection de l'enfant ou du service de l'action sociale qui ont une obligation d'annonce des cas à l'autorité cantonale de migration. Il n'y a donc pas de plus-value à une annonce systématique faite par les autorités scolaires.

Art. 83 al. 5

En cas d'annonce incomplète ou de salaire insuffisant annoncé par l'employeur, il n'est pas indiqué comment l'autorité administrative qui traite les annonces doit réagir. Ce point doit être réglé dans l'ordonnance au même titre que la question de l'autorité de contrôle.

Pour finir, nous constatons que la politique d'intégration est comprise dans l'OASA comme un outil de répression et non comme un outil d'encouragement. Nous aurions souhaité voir apparaître plus d'impulsions positives en cas d'efforts d'intégration poussés de la part de la personne étrangère.

Nous insistons encore sur le fait que la nouvelle loi et ses ordonnances d'application demanderont une analyse plus poussée et complexe des dossiers, ainsi qu'un surplus de bureaucratie impliquant plusieurs services cantonaux. Cette surcharge de travail n'a selon nous pas été suffisamment prise en compte par le SEM et impliquera des coûts supplémentaires pour les cantons qui ne seront pas compensés.

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de sa parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Jacques Melly



Le chancelier

Philipp Spörri

Copie à SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch et roman.bloechlinger@sem.admin.ch
(par mail en format word et PDF)



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Zug, 6. März 2018 hs

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und
Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
(VIntA)
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, zur oben genannten Vorlage eine Stellungnahme einzureichen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme, welche wir Ihnen vorliegend fristgerecht einreichen, danken wir Ihnen und äussern uns gerne wie folgt:

Der Regierungsrat des Kantons Zug begrüsst die beiden Verordnungsanpassungen grundsätzlich. Diese nehmen unter anderem die Erfahrungen der Integrationsförderung der letzten vier Jahre auf und stellen sie auf eine solide gesetzliche Grundlage. Zu begrüssen ist im Besonderen auch die verstärkte Orientierung an den Sprachniveaus.

I. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Anträge

Antrag 1

Art. 58 Abs. 1 Satz 2 sei neu wie folgt zu formulieren:

«Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. **Sie kann in begründeten Ausnahmefällen um zwei Jahre verlängert werden.**»

Antrag 2

Art. 60 Abs. 2 und Art. 61 Abs. 2 sind mit folgendem zweiten Satz zu ergänzen:

«Eng begrenzte Ausnahmen sollen im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung möglich sein.»

Antrag 3

Art. 65 Abs. 2 Bst. a bis c seien zu streichen und durch folgende Formulierung zu ersetzen:
«Zustellung einer Kopie des Arbeitsvertrages.»

Antrag 4

Art. 65 Abs. 4 sei folgendermassen zu ergänzen:

«Bei kantonalen Integrationsprogrammen [...] melden, sofern es sich nicht um Beschäftigungsprogramme im Sinn von Art. 53a handelt.»

Antrag 5

Erwerbsarmut und Sozialhilfeabhängigkeit sollen kein Abweichen von den Integrationskriterien erlauben (= Streichung Art. 77f Bst. c Ziff. 2 und 4 VZAE).

Antrag 6

Bemerkung zu Art. 77g: Der Begriff «besonderer Integrationsbedarf» wird begrüsst.

Antrag 7

Art. 77h sei ersatzlos zu streichen.

Antrag 8

In Art. 82 Abs. 2 sei von einer generellen Meldepflicht für alle Erwachsenenschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern abzugehen. Die generelle Meldepflicht sei auf die umfassende Beistandschaft (Art. 398 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, ZGB [SR 210]) zu beschränken.

Antrag 9

Die AHV-Nummer sei als weiteres Element der zu übermittelnden Daten in die Aufzählung in Art. 82b Abs. 2 aufzunehmen und auf dem von der Migrationsbehörde ausgestellten Ausweis aufzuführen.

Antrag 10

Im Zusammenhang mit dem vorangehenden Antrag Ziff. 8 betreffend Art. 82 Abs. 2: Eventualiter sei für den Datenaustausch in Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes eine separate Gesetzesbestimmung (Art. 82d nVZAE) – analog Sozialhilfe / Arbeitslosenentschädigung, Ergänzungsleistungen sowie Schulbehörden (Art. 82a - 82c nVZAE) – zu redigieren, die folgende Regelung enthält:

- Meldepflicht der KESB und der Gerichte hinsichtlich von Kindesschutzmassnahmen nach Art. 310, 311, 312 und 327a ZGB;
- Meldepflicht der KESB hinsichtlich von Erwachsenenschutzmassnahmen nach Art. 398 ZGB;
- Melderecht für weitere Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen, die aus Sicht der KESB auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten;
- Melderecht der KESB im Einzelfall, wenn ein Abweichen von den Integrationskriterien aufgrund von körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen oder Beeinträchtigungen gemäss Art. 77f nVZAE angezeigt ist;
- Meldepflicht der Migrationsbehörden, wenn sie im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Verfahren Kenntnis von einem Kindesschutz- oder Erwachsenenschutzverfahren erhalten und möglicherweise zivilrechtliche Schutzmassnahmen zu prüfen sind;
- bei Massnahmen, die von den Migrationsbehörden in Bezug auf Kinder verfügt werden, ist zwingend das Kindeswohl abzuklären und angemessen zu berücksichtigen.

Antrag 11

Art. 97 Abs. 3 lit. d quater AIG ist nicht in der VZAE umzusetzen und Art. 82c ersatzlos zu streichen.

Antrag 12

Die in der Übergangsbestimmung (Art. 91a) vorgesehene Frist sei auf mindestens sechs Monate zu verlängern.

Begründungen

Zu Antrag 1

Grösstenteils wird die Erteilung und jährliche Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an einen Aufenthaltswert gebunden. Dieser Zweck kann abrupt wegfallen. Bei einer jährlichen Verlängerung können die Migrationsbehörden den weiteren Aufenthalt der betroffenen Personen im Falle eines abrupten Wegfalls des Aufenthaltswerts zeitnah prüfen, was bei zweijährigen Bewilligungen nicht möglich ist. Ausserdem ist eine "absehbar günstige Integration" nicht messbar, was eine Ablehnung sehr schwierig macht. Im Vollzug würde es deshalb darauf hinauslaufen, dass bei der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung nicht mehr ein Jahr der Grundsatz ist, sondern faktisch zwei Jahre.

Zu Antrag 2

Es gibt Personen, die als grosse Investorinnen und Investoren dank unternehmerischer Aktivitäten direkt viele Arbeitsplätze in der Schweiz ermöglichen und gleichzeitig aufgrund internationaler Verflechtungen viel unterwegs sind. Deren Businesssprache ist fast ausnahmslos Englisch. Dennoch haben sie den Lebensmittelpunkt in der Schweiz und können sich auch dank der allgemein guten Englischkenntnisse in der Schweizer Bevölkerung problemlos im Alltag bewegen. Hingegen lässt diesen Personen das Zeitbudget kaum Raum, um die lokale Landessprache zu erlernen. Es gilt deren Einsatz für die Schweizer Volkswirtschaft und deren mehrjährigen Aufenthalt in der Schweiz zu honorieren, sofern auch die anderen Kriterien erfüllt sind.

Zu Antrag 3

Es ist für alle Beteiligten schneller und einfacher, den Arbeitsvertrag als pdf-Dokument oder in Papierform (Brief, Fax, etc.) einzureichen. Zudem ist die gegenseitige Unterzeichnung des Arbeitsvertrags sichtbar und die Kontrollbehörden haben die wesentlichen Daten verfügbar.

Zu Antrag 4

Durch diese Ergänzung kann die mögliche Widersprüchlichkeit zu Art. 53a aufgelöst werden.

Zu Antrag 5

Sozialhilfeabhängigkeit stellt bereits heute sowie auch nach Inkrafttreten der Gesetzesrevision einen Widerrufsgrund dar. Es steht im Widerspruch dazu, wenn der Verordnungsentwurf neu vorsieht, Sozialhilfeabhängigkeit und Erwerbsarmut seien als persönliche Verhältnisse bei der Beurteilung der Integrationskriterien zu berücksichtigen.

Zu Antrag 6

Für die Kantone besonders wichtig ist, dass keine Verpflichtung für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung besteht. Der Begriff «besonderer Integrationsbedarf» wird deshalb begrüsst, weil er den Kantonen den notwendigen Ermessensspielraum überlässt, wann eine Integrationsvereinbarung angezeigt ist und wann nicht.

Zu Antrag 7

Der Aufwand für ein solches flächendeckendes Monitoring rechtfertigt die erwähnten Zielsetzungen in keiner Weise. Eine solche Erfassung von Daten zeigt schon Züge eines Überwachungsstaats. Die Kantone sind ohnehin gezwungen, die Dossiers aufzubewahren. Es genügt, wenn die Wirkung nach einigen Jahren des Vollzugs im Stile einer herkömmlichen Studie auf Basis von Stichproben gemessen werden kann.

Zu Antrag 8

Der Informationsaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den Organen des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist im Rahmen der Amtshilfe im Einzelfall bereits heute gestützt auf Art. 97 Abs. 2 AuG und Art. 413 Abs. 2 ZGB bzw. Art. 451 Abs. 1 ZGB möglich. Eine generelle Meldepflicht für alle Erwachsenenschutzmassnahmen stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit (informationelle Selbstbestimmung) der betroffenen Person dar und erzeugt bei den Migrationsbehörden und bei den KESB zudem einen nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand ohne erkennbaren Zusatznutzen (so müssten auch die Aufhebungen und Anpassungen von Massnahmen mitgeteilt werden). Einzig im Zusammenhang mit der umfassenden Beistandschaft (Art. 398 ZGB) erscheint eine generelle Meldepflicht an die Migrationsbehörden sinnvoll, da der betroffenen Person bei dieser Massnahme die Handlungsfähigkeit von Gesetzes wegen entzogen ist und sie im ausländerrechtlichen Verfahren zwingend von der Beiständin bzw. dem Beistand vertreten werden muss.

Zu Antrag 9

Die Aufnahme der AHV-Nummer als weiteres Element der zu übermittelnden Daten in die gesetzliche Aufzählung ist von der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen wiederholt verlangt worden. Die Übermittlung der AHV-Nummer an die Migrationsbehörden und Nennung auf dem von der Migrationsbehörde ausgestellten Ausweis ist zu Identifikationszwecken einer Person und aus praktischen Gründen angezeigt.

Zu Antrag 10

Eine separate Gesetzesbestimmung für den Datenaustausch in Kindes- und Erwachsenenschutzfällen erscheint sinnvoll, um eine Vermischung mit strafrechtlichen Fällen und anderen zivilrechtlichen Fallkonstellationen zu vermeiden.

Mit diesen auf den Integrationsprozess im Einzelfall bezogenen Formen des Datenaustausches und der Amtshilfe lassen sich sowohl die Anliegen der Migrationsbehörden als auch der angemessene Schutz der Erwachsenen und Kinder sicherstellen, ohne dabei die Persönlichkeitschutzinteressen der betroffenen Personen zu verletzen und ohne einen unnötigen administrativen Aufwand zu bewirken.

Im Übrigen muss eine gegenseitige Meldepflicht bestehen, damit die KESB allfällige Entscheide der Migrationsbehörden in ihrer Entscheidungsfindung ebenfalls berücksichtigen kann. Soweit die Migrationsbehörde Kenntnis von einem Kindes- oder Erwachsenenschutzverfahren hat, sollte sie deshalb auch zur (Rück-)Meldung verpflichtet sein.

Zu Antrag 11

Vorübergehende Schulausschlüsse sind oftmals niederschwellige Massnahmen, welche nicht an eine ausländerrechtliche Meldepflicht gekoppelt werden dürfen. Allenfalls ist die Meldepflicht auf definitive Schulausschlüsse zu beschränken, wobei aus einem solchen Ausschluss nicht automatisch auf einen ungünstigen Integrationsverlauf geschlossen werden darf.

Zu Antrag 12

Die Frist von zwanzig Tagen gemäss Artikel 82b Absatz 2 gilt nur für neue EL-Gesuche und betrifft nicht die laufenden Fälle, in denen bereits Leistungen bezahlt werden. Die Datenübermittlung der laufenden Fälle ist Gegenstand der Übergangsbestimmung von Art. 91b. Der Entwurf sieht vor, dass die Mitteilung der laufenden Fälle innerhalb von drei Monaten zu erfolgen hat. Diese Frist ist angesichts des Umfangs dieser Aufgabe zu kurz und muss auf mindestens sechs Monate verlängert werden

II. Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Anträge

Antrag 13

Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis i seien zu streichen; dafür sei Bst. i in Abs. 2 zu integrieren und folgendermassen zu formulieren:

«Die für Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton arbeiten im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit mit den ~~zuständigen~~ Behörden der Kantone ~~folgender Bereiche in allen Bereichen und Institutionen, die für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wichtig sind~~, eng zusammen.»

Antrag 14

Der Begriff «Personen mit besonderem Integrationsbedarf» in Art. 7 Abs. 2 sei in den Erläuterungen näher zu definieren.

Antrag 15

Art. 9 Abs. 3 sei ersatzlos zu streichen.

Antrag 16

Der Satz «Mit der Gesetzesänderung soll die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf ihre Integration verbindlicher gestaltet werden» (S. 11 des erläuternden Berichts; Vorbemerkungen zu Art. 10) sei zu streichen.

Antrag 17

Art. 12 Abs. 1 sei folgendermassen zu ändern:

«Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von ~~6000~~ **18 000** Franken.»

Art. 12 Abs. 2 sei folgendermassen zu ergänzen:

«Der Bundesrat kann bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen die Pauschale nur erhöhen, aber nicht herabsetzen.»

Antrag 18

Der in den Erläuterungen zu Art. 13 festgehaltene KIP-Beitrag von 32,4 Millionen Franken sei in 31,6 Millionen Franken zu ändern.

Antrag 19

Der in Art. 15 Abs. 2 verwendete Begriff «Förderungsbereiche» ist durch «Förderbereiche» zu ersetzen.

Begründungen

Zu Antrag 13

Die detaillierte Aufzählung kann weggelassen werden, wenn Bst. i in den Abs. 2 integriert wird. Bst. i ist so allgemein formuliert, dass die anderen Bst. a bis h überflüssig werden und nur noch als pro memoria aufgelistet sind.

Zu Antrag 14

Die Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 2 gehen nur auf die Methode der Datenerhebung ein. Demgegenüber werden die Personen mit besonderem Förderbedarf, welche die eigentliche Zielgruppe des Artikels sind, nicht näher definiert. Für die Anwendung dieser Bestimmung ist es aber wichtig, dass eine gewisse Klarheit über diesen Begriff herrscht.

Zu Antrag 15

Die bürokratische Belastung der Kantone kann in diesem Punkt verringert werden, da die wesentlichen Daten im AVAM (Datenbank der öffentlichen Arbeitsvermittlung) gespeichert sind und das SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft) gar eine flächendeckende Auswertung vornehmen kann.

Zu Antrag 16

Der Satz ist in sich widersprüchlich. Entweder handeln die Personen eigenverantwortlich oder aber der Staat macht Vorgaben, damit sie so handeln, wie es von ihnen erwartet wird. Personen, die Eigenverantwortung übernehmen, kümmern sich um den Spracherwerb und müssen nicht mit einer Integrationsvereinbarung zum Besuch von Sprachkursen verpflichtet werden.

Zu Antrag 17

Aufgrund der Berechnungen der Kantone deckt der bisherige Pauschalbetrag von 6000 Franken nur rund einen Drittel der Integrationskosten, die eigentlich der Bund zu finanzieren hätte. Daher ist der Betrag auf 18 000 Franken zu erhöhen. Die Kompetenz des Bundesrats, bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen die Pauschale nur erhöhen, aber nicht herabsetzen zu können, dient der Rechtssicherheit.

Zu Antrag 18

Es ist der real gesprochene Beitrag des Bundes aufzuführen und nicht die ursprünglich geplanten 32,4 Millionen Franken. Aufgrund der Teuerungskorrektur im Sommer 2017 beträgt dieser 31,6 Millionen Franken. Die Aussage in den Erläuterungen «zurzeit 32,4 Millionen Franken» ist somit nicht korrekt.

Zu Antrag 19

Im Sinne der Einheitlichkeit soll der Begriff im Titel («Förderbereiche») im gesamten Gesetzestext verwendet werden.

Wir bitten um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 6. März 2018

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- roman.bloechlinger@sem.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- Direktion des Innern
- Kantonales Sozialamt
- Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz
- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Staatskanzlei



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

7. März 2018 (RRB Nr. 189/2018)

**Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, Änderung,
Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern,
Totalrevision (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Am 1. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Zu den Änderungen der VZAE:

Zu Art. 53a – Beschäftigungsprogramme

Es ist zweckmässig, Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige in einer Bestimmung zu regeln. Mit der Verweisung auf Art. 43 Abs. 4 AsylG wird zwar klargestellt, dass Beschäftigungsprogramme gemeinnützig sind. Eine klare Abgrenzung zwischen Erwerbstätigkeit, Integrationsprogrammen, Praktika und Beschäftigungsprogrammen lässt der Entwurf aber vermissen. Die vorliegende Revision der VZAE sollte genutzt werden, um für diese Arten von Tätigkeiten eindeutige Abgrenzungskriterien zu formulieren, damit Missbräuche verhindert – z. B. Umgehung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen durch den Abschluss eines Praktikumsvertrags (siehe Art. 65 Abs. 2 Bst. d und Art. 65 Abs. 4 nVZAE) – und der Vollzug erleichtert werden können.

Zu Art. 60 – Erteilung der Niederlassungsbewilligung

In der Sachüberschrift (Klammer) sind Art. 42 Abs. 3 und Art. 43 Abs. 5 AIG wegzulassen. Für diese Konstellationen regelt bereits Art. 73b nVZAE die erforderlichen Sprachkompetenzen.

Mit der im Entwurf vorgeschlagenen Formulierung von Abs. 1 entfällt die Prüfung des bisherigen Verhaltens, es ist einzig der Grad der Integration zu prüfen. Mit der Vorgabe, das bisherige Verhalten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu prüfen, brachte der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass nicht nur die aktuellen Verhältnisse der Integration im

Zeitpunkt der Gesuchprüfung, sondern auch das frühere Verhalten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu berücksichtigen ist. So lehnen die meisten Kantone die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 34 Abs. 2 AuG trotz gegenwärtiger Unabhängigkeit von der Sozialhilfe auch dann ab, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller in den letzten drei Jahren vor Gesuchstellung in erheblicher Weise Sozialhilfe beziehen musste. Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor: «Vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung sind das bisherige Verhalten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers und die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG zu prüfen.» Zudem ist in Abs. 2 zwecks Klarheit aufzunehmen, dass sich die Sprachkompetenzen auf die am Wohnort gesprochene Landessprache beziehen, wie dies auch bei Art. 62 Abs. 1^{bis} und Art. 73b nVZAE gilt.

Zu Art. 62 Abs. 1^{bis} – Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung sind Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache unerlässlich. Der letzte Satz von Abs. 1^{bis} ist wegzulassen.

Zu Art. 65 – Meldung einer Erwerbstätigkeit

Insbesondere mit dem Abschluss eines Praktikumsvertrags könnten die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen (Abs. 2 Bst. d) umgangen werden. Deshalb sollten eindeutige Abgrenzungskriterien zwischen Erwerbstätigkeit, Integrationsprogrammen, Praktika und Beschäftigungsprogrammen formuliert werden (siehe dazu Bemerkungen zu Art. 53a nVZAE).

Nach Abs. 4 wird lediglich Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) erlaubt, die Daten nach Abs. 2 anstelle des Arbeitgebers weiterzuleiten. Im Kanton Zürich gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb des KIP, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörden arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch diese Anbieter sollen Daten übermitteln können. Die Bestimmung ist deshalb um die kantonal genehmigten Integrationsprogramme zu erweitern. Zudem ist im vorliegenden Entwurf nicht eindeutig geklärt, wer bei dieser Konstellation die strafrechtliche Verantwortung im Sinne von Art. 120 Abs. 1 Bst. f AIG für die Einhaltung der Meldepflicht trägt.

Gemäss Abs. 5 ist die Meldung an die zuständige Behörde am Arbeitsort zu übermitteln. Wörtlich genommen würde dies bedeuten, dass bei Arbeiten in verschiedenen Kantonen in jedem Kanton eine Meldung erstattet werden müsste. Unseres Erachtens sollte die Meldung jedoch an die zuständige Behörde am Sitz des Arbeitgebers und bei einer selbstständigen Erwerbstätigkeit am Sitz der Unternehmung des Erwerbstätigen erfolgen. Die Bestimmung sollte entsprechend präzisiert werden.

Gemäss Abs. 5 bis 7 dieser Bestimmung melden die Arbeitgeber oder die betroffenen Personen selber den kantonalen Behörden die Aufnahme der unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit mittels Formular, das vom Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Verfügung gestellt wird. Die kantonale Behörde muss die gemeldeten Daten in der Folge manuell im ZEMIS erfassen. Dieses Vorgehen ist nicht zeitgemäss. Wie im Meldeverfahren im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens muss das SEM eine Online-Meldung über das Internet zur Verfügung stellen. Damit können die von den Arbeitgebern und selbstständig Erwerbenden gemeldeten Daten direkt ins ZEMIS übernommen werden. Die Abs. 5 bis 7 sind dementsprechend wegzulassen bzw. an das Online-Meldeverfahren anzupassen.

Zu Art. 73a und Art. 74a – Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung bzw. beim Familiennachzug und Einbezug in die vorläufige Aufnahme

Damit nachgezogenen Ehegatten und Kindern unter 18 Jahren die Aufenthaltsbewilligung erteilt oder verlängert werden kann, wird vorausgesetzt, dass sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem Sprachförderungsangebot angemeldet sind. Im erläuternden Bericht zur Verordnungsänderung (Seite 6) wird festgehalten, dass der Nachweis von Sprachkompetenzen grundsätzlich von den Gesuchstellenden selber zu finanzieren ist. Um Klarheit zu schaffen, ist dies in Art. 73a Abs. 2 und Art. 74a nVZAE aufzunehmen.

Zu Art. 77a

Der letzte Satzteil von Abs. 1 Bst. c betreffend Kriegsverbrechen ist unvollständig. Er fügt sich nicht in die Aufzählung ein und sollte entsprechend umformuliert werden.

Zu Art. 77d – Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

Art. 77d nVZAE begrüßen wir ausdrücklich. In Abs. 2 Bst. d ist aber aufzunehmen, dass sich der Sprachnachweis auf die am Wohnort gesprochene Landessprache bezieht. Wie sich aus dem erläuternden Bericht (S. 19 zu Art. 77d Abs. 1 nVZAE) und aus einzelnen Verordnungsbestimmungen (z. B. Art. 62 Abs. 1^{bis}, Art. 73a Abs. 1 und Art. 73b nVZAE) ergibt, werden grundsätzlich Sprachkompetenzen in der am Wohnort gesprochenen Landessprache vorausgesetzt.

Zu Art. 77f Bst. c Ziff. 4 – Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Bst. c Ziff. 4 ist zu unklar formuliert. Wir schlagen folgende Formulierung vor: «Sozialhilfeabhängigkeit, sofern diese nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt oder aufrechterhalten wurde.»

Zu Art. 77g – Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen

In Abs. 1 werden die Migrationsbehörden angehalten, eine Integrationsvereinbarung oder eine Integrationsempfehlung zu prüfen, wenn ein besonderer Integrationsbedarf vorliegt. Eine Definition, was unter einem besonderen Integrationsbedarf zu verstehen ist, fehlt. Der Hinweis auf eine Meldung nach Art. 97 Abs. 3 AIG reicht hierfür nicht aus. Eine Umschreibung, was unter einem besonderen Integrationsbedarf zu verstehen ist, drängt sich auch deshalb auf, weil der Integrationsgrad ohnehin schwierig zu bestimmen ist.

Abs. 3 ist ersatzlos wegzulassen. Beim Abschluss einer Integrationsvereinbarung werden mit den betroffenen Ausländerinnen und Ausländern nicht nur die Ziele und Massnahmen definiert, sondern auch besprochen, wie diese zu erreichen sind. Dementsprechend findet bereits im Gespräch, das zu einer Integrationsvereinbarung führt, eine Beratung statt. Nach Abschluss der Integrationsvereinbarung liegt die Umsetzung in der Eigenverantwortung der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer. Die den Migrationsbehörden auferlegte Pflicht, bei Bedarf eine Art Coaching der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer sicherzustellen, geht zu weit. Dies würde auch zu einem erheblichen Missverhältnis zwischen den beiden Grundsätzen des Förderns und Forderns führen.

Zu Art. 77h – Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen

Diese Bestimmung sieht vor, dass die kantonalen Migrationsbehörden dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und -massnahmen zukommen lassen müssen. Dieses Monitoring würde bei den kantonalen Migrationsbehörden zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Zudem ist aus den mit diesen Daten zu erstellenden Statistiken kein wesentlicher Nutzen erkennbar. Art. 77h nVZAE ist deshalb wegzulassen.

Zu Art. 82 – Meldepflichten in zivil- und strafrechtlichen Fällen

In Abs. 2 werden die Meldepflichten in zivilrechtlichen Fällen geregelt. Inhaltlich erfährt dieser Absatz keine Änderung zum bisherigen Recht. Die Erfahrungen haben aber gezeigt, dass den Migrationsbehörden die für sie wichtigen Eheschutzverfügungen nur selten unaufgefordert zugestellt werden, obschon sie unter den Begriff der Trennung subsumiert werden können. Um Klarheit zu schaffen, regen wir an, Abs. 2 zu ergänzen und auch die Eheschutzverfügungen ausdrücklich aufzunehmen.

Die allgemeine Meldepflicht gemäss Abs. 2^{bis} für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB erachtet die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) als sinnvoll. Ergänzt werden müsste zudem noch Art. 312 ZGB.

Zu Art. 82c – Meldung von Disziplarmassnahmen der Schulbehörden

Das AIG verlangt in Art. 97 Abs. 3 Bst. d^{quater}, dass Disziplarmassnahmen von Schulbehörden den Migrationsbehörden gemeldet werden müssen, was in Art. 82c Abs. 1 nVZAE durch die Meldung von definitiven und vorübergehenden Schulausschlüssen konkretisiert wird. Solche Meldungen können im Hinblick auf den Abschluss einer Integrationsvereinbarung (Aufenthaltsgenehmigung mit Auflagen) auf einen besonderen Integrationsbedarf hinweisen (Art. 77g Abs. 1 nVZAE). Die aktive Meldung jedes vorübergehenden oder definitiven Schulausschlusses ist aus Sicht der Volksschule nicht praktikabel und wird daher abgelehnt. Das Volksschulgesetz des Kantons Zürich vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) sieht in § 52 eine Vielzahl von disziplinarischen Massnahmen in Form eines vorübergehenden Ausschlusses aus der Schule vor. Diese reichen von einer vorübergehenden Wegweisung vom Unterricht (weniger als zwei Tage) bis zur definitiven disziplinarischen Entlassung aus der Schulpflicht im letzten Schuljahr. Es ist weder praktikabel noch zielführend, wenn Schulbehörden dem Migrationsamt jede halbtägige Wegweisung vom Unterricht melden müssten. Einzig die aktive Meldepflicht für definitive Schulausschlüsse kann unterstützt werden. Vorübergehende Schulausschlüsse sollen nur auf aktive Anfrage seitens der Migrationsbehörden gemeldet werden müssen. Die Ausnahme für Sans Papiers in Abs. 2 ist aus Schutzgründen und im Hinblick auf die allgemein geltende Schulpflicht zu begrüssen (siehe dazu auch die Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion KR-Nr. 281/2011 betreffend Meldung von Personen ohne geregelten Aufenthalt an das Amt für Migration).

Zu Art. 91a – Übergangsbestimmung

Die in der Übergangsbestimmung vorgesehene Frist von drei Monaten für die Meldung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern aus Drittstaaten ist zu knapp bemessen. Um der Meldepflicht nachkommen zu können, müssen die Vollzugsstellen die Gesamtfallbestände nach Betroffenen durchsehen. Diese sind in den Fachapplikationssystemen nicht einfach abrufbar. Deshalb ist eine Frist von mindestens sechs Monaten vorzusehen.

Zur Totalrevision der VIntA:

Zu Art. 2 – Grundsätze der Integrationsförderung

Die Formulierung von Abs. 2 ist zu weit gefasst. Die spezifische Integrationsförderung kann nicht alleine sicherstellen, dass der Zugang zu den Regelstrukturen gewährleistet ist. Sie kann im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beitragen. Deshalb schlagen wir folgende Formulierung vor: «Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung werden nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung angeboten, insoweit dass durch sie der Zugang zu den Regelstrukturen erleichtert wird.»

Zu Art. 4 Abs. 2 – Integrationsförderung durch die Kantone

Die Kantone sind in der Ausgestaltung und Organisation der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) frei. Anders als im nationalen Steuerungsgremium IIZ ist beispielsweise die für das SEM bezeichnete Ansprechstelle für Integrationsfragen im Kanton Zürich nicht Teil der regulären IIZ-Strukturen. Die IIZ-Dienstleistungen sind im Kanton Zürich auf erwerbsfähige Personen und die berufliche Integration ausgerichtet, die sich in einer mehrfach problematischen Situation befinden und bei mindestens einer der beteiligten Institutionen angemeldet sind. Ob es sich dabei um Personen mit Migrationshintergrund oder um Schweizer Staatsangehörige handelt, ist nicht wesentlich. Je nach Situation der betroffenen Person können im Einzelfall weitere Ansprechpartner wie beispielsweise Akteure der spezifischen Integrationsförderung in die Integrationsplanung eingebunden werden. Der in dieser Norm verwendete Begriff «im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit» erweckt den falschen Eindruck, dass die für Integrationsfragen im Migrationsbereich zuständigen Stellen neu auch strukturell in die kantonalen IIZ-Netzwerke eingebunden werden sollen. Dies wäre nicht sinnvoll, sondern würde das System IIZ überfordern. Zudem wird mit dem vorliegenden Vorschlag unterstellt, dass spezifische Integrationsförderung ausschliesslich die berufliche Integration bezweckt, was verkürzt ist und die Förderung sozialer Integration marginalisiert. Wir regen aus diesem Grund die Weglassung des Passus «im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit» an. Auch ohne diesen Zusatz ist hinreichend klar, dass alle mit Integrationsfragen befassten Stellen zusammenarbeiten sollen. Zudem sollten die Einbürgerungsbehörden in Abs. 2 zusätzlich aufgeführt werden, da auch diese mit der Thematik der Integration befasst sind.

Zu Art. 5 – Koordination zwischen Bund und Kantonen

Abs. 2 verlangt, dass die kantonalen Ansprechstellen nicht nur über ihre eigene Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen berichten, sondern auch über jene zwischen den Regelstrukturen. Dies liegt nicht in der Kompetenz der kantonalen Ansprechstellen. Abs. 2 ist daher wegzulassen.

Zu Art. 6 und 7 – Qualität von Integrationsmassnahmen und Überprüfung

Art. 6 Abs. 1 nVIntA und die Erläuterungen sollten dahingehend präzisiert werden, dass die Qualitätsvorgaben des SEM ausschliesslich die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung betreffen. Die Beschränkung der Aktivitäten des SEM auf die spezifische Integrationsförderung gilt auch für Berichterstattung, Monitoring und Evaluation gemäss Art. 7 nVIntA.

Das in Art. 7 Abs. 2 nVIntA vorgesehene Monitoring darf für die Kantone keinen Mehraufwand bringen. Zudem ist in der Verordnung zu ergänzen, dass die Bedürfnisse der Kantone bei der Konzipierung und Auswahl der Indikatoren zu berücksichtigen sind.

Zu Art. 8 – Erstinformation und Integrationsförderbedarf

Die Verpflichtung zu einer umfassenden Erstinformation zu den aufgeführten Themen, die zudem für sämtliche neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer erfolgen muss, erscheint unverhältnismässig. Effizienter und wirkungsvoller ist vielmehr eine bedarfsgerechte Erstinformation. Die Praxis zeigt im Übrigen, dass die meisten Neuzuziehenden die für sie bedeutsamen Informationen selber beschaffen können. Bst. c ist deshalb wegzulassen.

Zu Art. 9 – Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen

Wir verweisen diesbezüglich auch auf unsere Ausführungen vom 6. September 2017 zu Art. 10a VIntA in der Vernehmlassung zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (RRB Nr. 790/2017, S. 7 f.).

Weiter halten wir fest, dass eine Berichterstattung der Kantone an das SEM zur Anzahl der Meldungen und Vermittlungen (Abs. 3 Bst. b) nur erfolgen kann, wenn die durch die Sozialämter gemeldeten vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge im Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsmarktstatistik-System der Arbeitsmarktbehörden (AVAM) auch identifizierbar sind. Heute können z. B. anerkannte Flüchtlinge im AVAM nur mit Aufenthaltsstatus «B» eingegeben werden, womit der Status «anerkannter Flüchtling» nicht feststellbar ist. Eine Identifikation kann im AVAM jedoch auf einfache Art, z. B. mit einem Radiobutton, ermöglicht werden. Diese Anpassungen sind zwingend vor Einführung dieser Bestimmung vorzunehmen.

Zum Titel: 3. Kapitel: Integrationserfordernisse für Ausländerinnen und Ausländer

Da von Art. 10 lediglich Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, erfasst sind, weckt der Titel falsche Erwartungen und sollte angepasst werden.

Zu Art. 12 – Integrationspauschale

Die Kosten für die Integration, Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich sowie für die Vorbereitung spät zugewanderter Jugendlicher auf die Regelstrukturen der Sekundarstufe II stellen für die Kantone eine grosse finanzielle Mehrbelastung dar. Bereits im März 2017 belegten die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) nach umfangreichen Erhebungen in den Kantonen, dass rund Fr. 18 000 erforderlich wären, um die Integration zu verbessern. Die Integrationspauschale ist deshalb auf Fr. 18 000 zu erhöhen, ohne dass Kompensationsmassnahmen vorgenommen werden.

Wir befürworten die Möglichkeit in Abs. 2, dass der Bundesrat bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen die Höhe der Integrationspauschale abweichend festlegen kann. Damit kann dem Umstand Folge geleistet werden, dass der Integrationsbedarf bei diesen Personengruppen grösser ist. Entsprechend ist zur Verdeutlichung festzuhalten, dass es sich bei den Abweichungen nur um Erhöhungen der Pauschalen handeln kann. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass zwar die Integrationsintensität bei diesen Personengruppen grösser ausfallen kann, hingegen keine neuen spezifischen Konzepte notwendig sind. Die Kantone sind dank ihrer Strukturen und Erfahrungen in der Lage, die Integration dieser Personengruppen zu gewährleisten. Konzeptionelle bzw. Umsetzungsvorgaben seitens Bund lehnen wir insbesondere aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Flüchtlingsgruppen ab.

Zu Art. 14 – Zielgruppen

Die Auflistung der Zielgruppen erscheint etwas zufällig und nicht strukturiert. Die Erwähnung von Familien mit Kindern im Vorschul- und Schulalter als Zielgruppen für spezifische Integrationsmassnahmen wird ausdrücklich begrüsst. Die Zielgruppe der einheimischen Bevölkerung sollte auch aufgeführt werden, bildet diese doch ebenfalls eine wichtige Zielgruppe der Integrationsarbeit. Integration erfordert den Dialog mit den Zugewanderten und Einheimischen, die helfen und unterstützen – im Beruf oder im Alltag.

Zu Art. 15 – Förderbereiche

Mit den begrenzten Mitteln zur spezifischen Integrationsförderung kann man den Zugang zu den Regelstrukturen erleichtern, aber nicht sicherstellen. Dazu wären insbesondere im Bildungsbereich bedeutend mehr Mittel notwendig. Zu begrüssen ist jedoch die Möglichkeit, finanzielle Beiträge für den verbesserten Zugang zu Fördermassnahmen in der frühen Kindheit zu erhalten (Abs. 1 Bst. d). Wir regen an, dass bevorzugt Projekte unterstützt werden, die verschiedene Förderbereiche sinnvoll miteinander verbinden, wie z. B. Massnahmen zur Integration von Erziehungsverantwortlichen mit Förderangeboten für Kinder im Vorschulalter sowie für Jugendliche, die nach dem 15. Lebensjahr in die Schweiz eingereist sind.

Zu Art. 20 Abs. 3 – Beitragsberechtigte Aufwendungen

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Verwaltungsaufgaben gemäss Abs. 3 nicht anrechenbar sein sollen, zumal eine Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme ohne diese Aufgaben nicht möglich wäre.

Zu Art. 22 – Programme und Projekte

In der Vergangenheit wurden die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Markus Kägi

Dr. Kathrin Arioli



Geht per Mail an: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
Roman.bloechlinger@sem.admin.ch

12.3.2018

**Vernehmlassung: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und
Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Grundsätzlich befürwortet die BDP die Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und die Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Als besonders sinnvoll erachtet sie den Grundsatz des „Fordern und Fördern“ bei der Integration von Ausländer/innen. Hingegen ist die BDP der Meinung, dass die Integrationspauschale mit 6000 Fr. pro Person zu tief angesetzt ist. Bei den Integrationskriterien fordert sie, dass der Artikel zu den Werten der Bundesverfassung entweder überarbeitet oder aber gestrichen wird, da er so nicht praktikabel erscheint. Eine Erstinformation von ankommenden Ausländer/innen soll nur „bei Bedarf“ durchgeführt werden und auf eine Meldung von Disziplinar massnahmen durch die Schulbehörden soll verzichtet werden.

Begrüssenswert bei den Gesetzesänderungen ist der Grundsatz, dass einerseits die Integration gefördert und unterstützt, andererseits die Eigenverantwortung zur Integration verbindlicher gestaltet und eingefordert werden soll. Auch der Fokus auf die Sprachkompetenzen ist sinnvoll; mithilfe eines Stufenmodells definiert der Bundesrat, welche Anforderungen mit jedem ausländerrechtlichen Status verbunden sind. Generell gilt: Je mehr Rechte mit dem angestrebten ausländerrechtlichen Status verbunden sind, desto höher sind die Anforderungen.

Neben den Sprachkompetenzen sind die neu verwendeten Integrationskriterien Teil der Integrationserfordernissen. Dazu gehört unter anderem auch, dass Ausländer/innen die Werte der Bundesverfassung zu respektieren haben. Grundsätzlich stimmt die BDP natürlich dieser Vorgabe zu, denn jeder, ob Ausländer oder Schweizer Bürger, hat diese Werte zu respektieren. Doch hier liegt auch gleich das Problem: Wie soll überprüft werden, ob Ausländer/innen diese Werte einhalten, wenn sie

nicht explizit eine Straftat begehen? Zu erwähnen ist hierbei, dass leider auch viele Schweizer/innen diese Werte nicht achten. Neben den übergeordneten Grundwerten wie zum Beispiel der Gleichberechtigung von Mann und Frau, der Glaubensfreiheit oder der Meinungsfreiheit werden in diesem Artikel auch Respektsbekundungen gegenüber Lehrern/ Behörden oder der gemeinsame obligatorische Schwimmunterricht in der Schule angeführt. Es wird deshalb gefordert, dass dieser Artikel zu den Werten der Verfassung überarbeitet wird, sodass er auch tatsächlich umgesetzt werden kann; Werte wie Respekt gegenüber Lehrern oder Behörden sowie der gemeinsame obligatorische Schwimmunterricht müssen in einem eigenen Artikel untergebracht werden.

Hingegen wird befürwortet, dass wenn Ausländer/innen die Integrationskriterien nicht einhalten, sie sanktioniert werden können. Die Integrationskriterien sind ein praktikabler Massstab, um die Integration von Ausländer/innen zu fördern und zu überprüfen. Wer allerdings gegen diese Kriterien verstösst, kann gemäss der neuen Verordnung richtigerweise von einer Niederlassungs- zu einer Aufenthaltsbewilligung zurückgestuft werden. Damit haben die Behörden ein geeignetes Mittel zur Hand, wenn betroffene Personen sich der Integration widersetzen. Als ultima ratio kann schliesslich die Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder nicht verlängert werden.

Mit dieser Verordnung soll die Eigenverantwortung der Ausländer/innen verbindlicher gestaltet werden. Bei besonderem Integrationsbedarf können demzufolge die Behörden richtigerweise Integrationsvereinbarungen mit den betroffenen Personen abschliessen.

Begrüsst wird, dass das gebührenpflichtige Bewilligungsverfahren für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch eine einfache Meldung ersetzt wird. Dies befördert einen Abbau von bürokratischen Hürden und erleichtert Ausländer/innen den Einstieg in den Arbeitsmarkt.

Neu wird die gesetzliche Meldepflicht präzisiert: Zivil- sowie strafrechtliche Fälle müssen neu den Migrationsbehörden gemeldet werden. Die Migrationsbehörden sollen so eingreifen können, wenn das Verhalten eines Ausländers, einer Ausländerin, auf einen ungünstigen Integrationsverlauf schliessen lässt. Kritisiert wird bei diesem Artikel, dass neu auch Disziplinar massnahmen von Schulbehörden den Migrationsbehörden gemeldet werden müssen. Diese Bestimmung ist überflüssig und soll deshalb gestrichen werden.

Alle ankommenden Ausländer/innen müssen neu durch die Kantone eine Erstinformation erhalten. Diese Bestimmung muss dahingegen geändert werden, dass diese Erstinformation nur „bei Bedarf“ angewendet wird, und zwar vor allem bei Personen, die aus Ländern ausserhalb des EU/ EFTA- Raumes kommen. Bei Ausländer/innen aus dem EU/EFTA-Raum wäre dies nur ein unnötiger bürokratischer Aufwand. Hingegen muss bei Kindern und Jugendlichen darauf geachtet werden, dass ihr Potenzial so schnell als möglich erfasst werden kann, damit sie, entsprechend ihren Fähigkeiten, gefördert werden können.

Kritisch betrachtet werden die finanziellen Beiträge des Bundes zur Förderung der Integration: Die Integrationspauschale fällt mit 6000 Fr. pro Person eindeutig zu tief aus. Kantone, Städte und Gemeinden sind auf höhere Integrationspauschalen angewiesen.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Landolt'.

Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Quadranti'.

Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Per E-Mail:

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 19. März 2018

Vernehmlassung: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur *Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern* Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP ist der Ansicht, dass wer längerfristig in der Schweiz bleiben will, sich in der Schweiz integrieren muss. Für die CVP ist Integration primär eine Holschuld der Zuwanderer und nicht eine Bringeschuld des Staates. Eigenverantwortung ist unseres Erachtens zentral. Der Staat soll gewisse unterstützende Angebote wie Sprachkurse oder Informationsbroschüren zur Verfügung stellen. Es liegt aber an den Zuwanderern, dass sie diese auch nutzen. Die CVP unterstützt deshalb den Ansatz des Förderns und Forderns.

Die CVP hat das Integrationsgesetz im Parlament mitgetragen. Wir begrüssen, dass die Integrationskriterien konkretisiert werden. Wir stellen uns aber die Frage, ob die erforderliche Sprachkompetenz bei der Niederlassungsbewilligung nicht zu tief angesetzt wurde.

Speziell begrüssen wir des Weiteren, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, welche keinen Willen zur Integration zeigen, neu eine Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückgestuft werden kann.

Bezüglich Integrationspauschale ist die CVP zudem der Ansicht, dass der Bundesrat eine Erhöhung der Integrationspauschale prüfen sollte.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz
Christlichdemokratische Volkspartei
Hirschengraben 9, Postfach, 3001 Bern
T: 031 357 33 33, F: 031 352 24 30
info@cvp.ch, www.cvp.ch, PC 30-3666-4

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz

Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
EJPD

Bern, 16. März 2018/YB
VL VZAE, VIntA

Per Mail an:

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der
Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen heisst die Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie die Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) grundsätzlich gut. Untenstehend geben wir Ihnen gerne unsere Kritikpunkte zur Vorlage bekannt. Aufgrund des eher technischen Charakters der VIntA beschränken wir unsere Stellungnahme auf die VZAE.

Die FDP-Fraktion hat im Parlament die Integrationsvorlage ([13.030](#)), auf der die vorliegende Änderung der VZAE fusst, massgeblich mitgeprägt. Namentlich mit den Parlamentarischen Initiativen [08.406](#), [08.428](#), [08.450](#) und [10.485](#) hat die FDP ihre Sichtweise einer „harten, aber fairen“ Migrationspolitik eingebracht. Die Verankerung klarer Integrationserfordernisse auf Gesetzes- und Verordnungsebene ist ein Anliegen der FDP. Für uns steht ausser Frage, dass Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz leben, in der Pflicht stehen, sich aktiv um ihre Integration zu bemühen.

Spracherfordernisse

Nach dem Willen des Gesetzgebers spielt die Sprache eine entscheidende Rolle bei der Integration (siehe Integrationskriterien gemäss Art. 58a Abs. 1 Bst. c AIG). Die vorliegende Fassung der VZAE legt nun in Art. 60 Abs. 2 für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung das mündliche Sprachniveau A2 (gemäss GER) fest. Aus unserer Sicht ist das zu tief, umschreibt A2 doch nur den elementaren Sprachgebrauch. In Anbetracht der Tatsache, dass der Ausweis C in der Regel dauerhaft erteilt wird, dürfte die Messlatte etwas höher angesetzt werden. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung aufgrund fehlender Integration überhaupt möglich sein wird, wenn die Erfordernisse zu tief angesetzt werden.

Rückstufung Niederlassungsbewilligung

Mit der Umsetzung des Integrationsgesetzes wird die Möglichkeit vorgesehen, integrationsunwillige Personen mit Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückzustufen. Dies entspricht einer langjährigen Forderung der FDP, die nun umgesetzt wird ([08.406](#)).

Wir bemängeln an Art. 62a Abs. 1 aber die kann-Formulierung betreffend den Abschluss einer Integrationsvereinbarung. Gemäss diesem Artikel kann eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden nachdem die Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückgestuft wurde. Wird der Aufenthaltsstatus einer Person aufgrund mangelhafter Integration zurückgestuft, so muss dieser Vorgang aus unserer Sicht zwingend mit einer Integrationsvereinbarung verbunden werden.

Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen

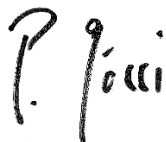
Die FDP heisst die Vereinfachung der Arbeitsaufnahme von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen gut. Sie hat den Ersatz der umständlichen Bewilligungspflicht durch eine einfache Meldepflicht im Parlament unterstützt. Die Konkretisierung des Gesetzes auf Verordnungsebene wird begrüsst. Die Förderung der Arbeitsintegration von Personen, die voraussichtlich lange in der Schweiz bleiben werden, ist sinnvoll und senkt die Sozialhilfekosten.

Behördlicher Datenaustausch

Die FDP begrüsst die Konkretisierung des behördlichen Austauschs von Daten, die Auskunft über Straffälle und über den Bezug von Sozialleistungen geben. Anhand dieser Informationen können die Migrationsbehörden Rückschlüsse auf einen möglicherweise negativen Integrationsverlauf ziehen. Zudem ermöglicht der Datenaustausch den Migrationsbehörden zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt sind ([08.428](#), [10.485](#)). Mit dem neuen AIG wird es zudem möglich sein, die Niederlassungsbewilligung aufgrund dauerhaften Bezugs von Sozialleistungen zu widerrufen ([08.450](#)). Auch hierfür ist der Datenaustausch notwendig. Sowohl die strengeren Erfordernisse für den Familiennachzug als auch die Widerrufsmöglichkeit von Bewilligungen gehen auf Vorstösse der FDP zurück.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin



Petra Gössi
Nationalrätin

Der Generalsekretär



Samuel Lanz



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail an: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch und roman.bloechlinger@sem.admin.ch

19. März 2018

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlagen und die Erläuternden Berichte zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlagen

Die Grünliberalen haben im Parlament die Änderung des Ausländergesetzes mit dem Ziel unterstützt, die Integrationsmassnahmen zu konkretisieren und eine gesamtschweizerische, kohärente Integrationsförderung nach dem Grundsatz „fördern und fordern“ zu schaffen. Die Grünliberalen erwarten von jeder Person, dass sie eigenverantwortlich handelt und sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für ihre Integration in die Gesellschaft einsetzt. Ein möglichst hoher Integrationsgrad der Menschen, die in der Schweiz leben und Teil der Gesellschaft sind, ist ein wichtiges Ziel der Grünliberalen. Das gilt nicht nur aus gesellschaftlicher und sozialer Sicht, sondern auch aus finanziellen und wirtschaftlichen Gründen. Der Staat darf und soll von migrierenden Personen Bemühungen zur Integration einfordern und diese Verpflichtung verbindlich machen. Die Schweizer Gesellschaft leistet ihrerseits einen Beitrag, indem sie gute Voraussetzungen zum Gelingen der Integration schafft.

Vor diesem Hintergrund stimmen die Grünliberalen den Entwürfen der VZAE und VIntA insgesamt zu. Besonders zu begrüßen ist das Stufenmodell, wonach die Anforderungen an die Sprachkompetenzen umso höher sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten ausländerrechtlichen Status verbunden sind. Damit wird der grossen Bedeutung des Erwerbs von Sprachkompetenzen bei der Integration Rechnung getragen. Ebenso begrüsst wird die Regelung der Erstinformation aller neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer. Dadurch können für Personen mit besonderem Integrationsbedarf so früh wie möglich geeignete Integrationsmassnahmen ergriffen werden. Das kann insbesondere in Form einer Integrationsvereinbarung geschehen, deren Verletzung ausländerrechtliche Konsequenzen hat. Auf diese Weise wird die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer für ihre Integration verbindlicher gestaltet.

Die Grünliberalen sind unter Vorbehalt der nachstehenden Bemerkungen mit der Revision der VZAE und der VIntA einverstanden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Januar 2018 ihren Bericht über die Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme veröffentlicht.¹ Darin wird unter anderem festgestellt, dass die Aufsicht durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) „noch nicht das notwendige Niveau erreicht“ habe. Weiter solle das SEM dafür sorgen, dass in allen Kantonen so rasch wie möglich ein Aufsichtskonzept erstellt und implementiert wird. Darüber hinaus beanstandet die EFK, dass die Wirkungsanalysen (Evaluationen) und Revisionen bisher weder im Konzept noch in der Umsetzung genügend berücksichtigt würden. Es brauche eine „klare Evaluationsstrategie“. Diese Kritik ist umso alarmierender, als gemäss der EFK im Rahmen einer Neuordnung von Zuständigkeiten die Budgetverantwortung der betreffenden Abteilung im SEM um fast 400 % von rund 17 auf 84 Millionen Franken gestiegen ist, was aber offenbar keine personellen Folgen hatte (stellenneutraler Aufbau mit den bestehenden Mitarbeitern, die über keine spezifische Ausbildung oder Erfahrung im Bereich Aufsicht verfügen).

Die Grünliberalen fordern das SEM auf, die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle hinsichtlich der Aufsicht über die kantonalen Integrationsprogramme detailliert und vollständig zu prüfen und daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Es muss jederzeit gewährleistet sein, dass die Gelder für die Integrationsprogramme wirksam und zielgerichtet eingesetzt werden – wie bei jeder Verwendung öffentlicher Gelder.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 22a Abs. 1 VZAE

Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit als religiöse Betreuungs- oder Lehrperson oder als Lehrkraft für heimatliche Sprache und Kultur zugelassen werden, wenn sie „mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz vertraut sind und fähig sind, diese Kenntnisse den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln“ (Art. 26a Abs. 1 Bst. a nAIG). Der Bundesrat schlägt vor, dass diese Voraussetzung in „sinngemässer“ Anwendung der Integrationskriterien gemäss Artikel 58a Absatz 1 Buchstaben a und b nAIG beurteilt werden soll (Art. 22a Abs. 1 E-VZAE). Angesprochen sind damit „die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ sowie „die Respektierung der Werte der Bundesverfassung“. Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung ist jedoch etwas anderes als die Vertrautheit damit, insbesondere wenn es darum geht, dass die Lehrperson die Werte anderen Ausländerinnen und Ausländern vermitteln soll. Wie der Erläuternde Bericht zu Recht festhält, kommt Betreuungs- und Lehrpersonen bei der Integration eine Schlüsselfunktion zu (Erläuternder Bericht, Seite 8). Es ist daher wichtig, genau hinzuschauen und die Personen eingehend zu prüfen, die diese verantwortungsvolle Aufgabe übernehmen sollen. Hinzu kommt, dass es anders als bei Personen, die sich bereits seit einiger Zeit in der Schweiz aufhalten und die den schweizerischen Behörden bekannt sind (relevant z.B. wenn eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden soll), in der Regel um Personen geht, die neu in die Schweiz einreisen und deren Kenntnisse und Vertrautheit mit dem schweizerischen Wertesystem daher noch unbekannt sind. Aus diesen Gründen ist für den Nachweis der Vertrautheit eine mündliche oder schriftliche Prüfung vorzusehen, bevor gegebenenfalls eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird.

Die Grünliberalen beantragen, dass die Vertrautheit von Betreuungs- und Lehrpersonen mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz unter anderem mit einer mündlichen oder schriftlichen Prüfung ermittelt wird, bevor gegebenenfalls eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird.

Art. 58 Abs. 1 VZAE

Die Gültigkeitsdauer einer erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt in der Regel ein Jahr. Die Vorlage sieht vor, dass eine Aufenthaltsbewilligung neu direkt für zwei Jahre erteilt oder verlängert werden kann, wenn „absehbar“ ist, „dass die Integration günstig verläuft“ (Art. 58 Abs. 1 E-VZAE). Gemäss dem Erläuternden Bericht sollen bei der Beurteilung die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a Absatz 1 AIG berücksichtigt werden (Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc.; Erläuternder Bericht, Seite 11). Um administrative Leerläufe zu vermeiden, ist zu begrüssen, dass Aufenthaltsbewilligungen auch für mehr als ein Jahr erteilt werden

¹ Der Bericht und eine Zusammenfassung sind abrufbar über <http://www.efk.admin.ch>.

können. Die Prognose, dass die Integration günstig verlaufen wird, birgt aber die Gefahr von Diskriminierungen aufgrund der Herkunft. Es muss ausgeschlossen sein, dass Personen aus bestimmten Ländern oder Kulturkreisen hinsichtlich ihrer Integrationsfähigkeit pauschal und ohne Rücksicht auf die konkrete Gesuchstellerin oder den konkreten Gesuchsteller eine günstige bzw. ungünstige Prognose erhalten.

Die Grünliberalen begrüssen, dass erstmalige Aufenthaltsbewilligungen direkt für zwei Jahre erteilt werden können, wenn absehbar ist, dass die Integration günstig verläuft. In der praktischen Umsetzung ist auf den konkreten Einzelfall abzustellen. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller dürfen nicht aufgrund ihrer Herkunft hinsichtlich der Prognose des Integrationsverlaufs diskriminiert werden.

Art. 60 Abs. 2 VZAE

Die Vorlage sieht für die erstmalige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung Sprachanforderungen „in einer Landessprache“ vor. Das ist nicht konsistent mit den übrigen Bestimmungen der Vorlage, die regelmässig voraussetzen, dass die Sprachanforderungen „in der am Wohnort gesprochenen Landessprache“ erfüllt werden müssen (vgl. etwa Art. 61 Abs. 2, Art. 62 Abs. 2^{bis} sowie Art. 77d Abs. 2 E-VZAE).

Die Grünliberalen beantragen folgende Änderung von Art. 60 Abs. 2 E-VZAE (und entsprechend von Art. 61a Abs. 2 Bst. c E-VZAE):

² Die Ausländerin oder der Ausländer muss in ~~einer~~ der am Wohnort gesprochenen Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

Art. 65 Abs. 5 VZAE

Die Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen ist künftig nicht mehr bewilligungspflichtig, sondern nur noch meldepflichtig. Die Grünliberalen begrüssen diese Vereinfachung ausdrücklich und erhoffen sich davon eine höhere Erwerbsquote dieser Personengruppen. In Absatz 5 ist vorgesehen, dass die Meldungen in elektronischer Form an die am Arbeitsort zuständige kantonale Behörde zu übermitteln sind. Auch dies wird ausdrücklich begrüsst. Das elektronische Formular soll für die meldepflichtige Person so einfach und unbürokratisch wie möglich ausgestaltet sein, idealerweise in Form einer elektronischen Schnittstelle, die eine automatische Meldung ermöglicht. Zur weiteren Vereinfachung soll in der gesamten Schweiz ein einheitliches elektronisches Formular verwendet werden können.

Die Grünliberalen beantragen, dass für die Meldung einer Erwerbstätigkeit ein einfaches und leicht verständliches elektronisches Formular – besser noch: eine elektronische Schnittstelle für automatische Meldungen – zur Verfügung gestellt wird, das schweizweit verwendet werden kann.

Art. 77d Abs. 2 Bst. a VZAE

Der Nachweis für Sprachkompetenzen soll gemäss Vorlage unter anderem dann als erbracht gelten, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die am Wohnort gesprochene Landessprache als „Muttersprache“ spricht und schreibt (Absatz 2 Buchstabe a). Der Ausdruck „Muttersprache“ wird im gesamten Verordnungstext nur an dieser Stelle verwendet und offenbar als genügend präzise vorausgesetzt. Er kann jedoch missverstanden werden, indem allein auf jene Sprache abgestellt wird, welche eine Mutter an ihr Kind weitergibt. Im Erläuternden Bericht wird denn auch auf den weiten Bedeutungsinhalt hingewiesen und die „Hauptsprache“ als zusätzlicher Begriff eingeführt (Erläuternder Bericht, Seite 20). Da es um eine für die Sprachkompetenzen zentrale Frage geht, sollte der Ausdruck „Muttersprache“ durch einen eindeutigeren Ausdruck ersetzt (z.B. „Erstsprache“ oder „Hauptsprache“) oder in der Verordnung definiert werden. Wesentlich ist, dass die Ausländerin oder der Ausländer die betreffende Sprache sehr gut beherrscht.

Die Grünliberalen beantragen, dass der Ausdruck „Muttersprache“ in Artikel 77d Absatz 2 Buchstabe a E-VZAE durch einen präziseren Ausdruck ersetzt oder in der Verordnung definiert wird, um Missverständnisse zu vermeiden.

Art. 77f Bst. c VZAE

Bei der Beurteilung der Sprachkompetenzen und der Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. am Erwerb von Bildung sieht Artikel 77f Buchstabe c E-VZAE neben Behinderung und Krankheit die angemessene Berücksichtigung „anderer gewichtiger persönlicher Umstände“ vor. Als Beispiele werden eine ausgeprägte Lern-, Lese- oder Schreibschwäche (Ziffer 1) und die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Ziffer 3) genannt. Beides ist einleuchtend und sachgerecht. Problematisch sind hingegen die Beispiele der Erwerbsarmut („Working-Poor“, Ziffer 2) und der Sozialhilfeabhängigkeit, sofern diese nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde (Ziffer 4). Gerade im letzteren Fall liegt keine „Teilnahme am Wirtschaftsleben“ vor, wie es das Gesetz verlangt. So wird im Erläuternden Bericht an anderer Stelle ausgeführt, dass dem Begriff der Teilnahme am Wirtschaftsleben der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zu Grunde liege und dass wer Sozialhilfe beziehe, nicht am Wirtschaftsleben teilnehme (Erläuternder Bericht, Seite 21). Dieser Aussage ist zuzustimmen, weshalb die Beispiele in Ziffer 2 und 4 zu streichen sind. Da die Aufzählung in Artikel 77f Buchstabe c nicht abschliessend ist, könnten bloss vorübergehende Einschränkungen der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit nach wie vor berücksichtigt werden. Sozialhilfeabhängigkeit infolge Krankheit oder Behinderung wird bereits von Artikel 77f Buchstaben a und b E-VZAE erfasst. Die Massnahmen der Behörden sollten generell nicht an den Auswirkungen einer ungenügenden Integration ansetzen (Erwerbsarmut/Sozialhilfeabhängigkeit wegen ungenügender Sprachkenntnisse oder Ausbildung) und diese mit Ausnahmeregelungen zementieren, sondern vielmehr die Ursachen bekämpfen, indem im Rahmen der Integrationsförderung Hilfe zur Selbsthilfe gewährt wird, um die Erwerbsarmut oder Sozialhilfeabhängigkeit zu überwinden.

Die Grünliberalen beantragen Artikel 77f Buchstabe c Ziffern 2 und 4 E-VZAE zu streichen. Defizite bei der Integration, die durch Erwerbsarmut oder Sozialhilfeabhängigkeit verursacht werden, sind durch Hilfe zur Selbsthilfe zu beseitigen.

Art. 82c Abs. 1 VZAE

Gemäss Artikel 97 Absatz 3 Absatz d^{quater} nAIG sind Disziplinar massnahmen von Schulbehörden der kantonalen Migrationsbehörde zu melden, da solche Massnahmen auf einen besonderen Integrationsbedarf hinweisen können. Der Bundesrat schlägt vor, die Meldung auf vorübergehende und definitive Schulausschlüsse zu beschränken und legt damit den Begriff der „Disziplinar massnahmen“ eng aus. Dabei kämen auch andere Disziplinar massnahmen in Frage, so namentlich die Verpflichtung zu einer gemeinnützigen Arbeitsleistung oder ein schriftlicher Verweis. Damit sich die Migrationsbehörde ein umfassendes Bild machen kann und insbesondere damit sie frühzeitig Hinweise auf einen besonderen Integrationsbedarf erhält, fordern die Grünliberalen eine weitergehende Meldepflicht. Der Schulausschluss steht in der Regel am Ende einer langen Kette von Regelverstössen und erfolgt damit im Grunde genommen erst dann, „wenn es zu spät ist“. Andererseits soll nicht jede kleine Disziplinar massnahme meldepflichtig sein.

Die Grünliberalen beantragen, die Meldepflicht bei Disziplinar massnahmen von Schulbehörden gemäss Artikel 82c Absatz 1 E-VZAE massvoll zu erweitern, damit die kantonale Migrationsbehörde frühzeitig Hinweise auf einen besonderen Integrationsbedarf erhält.

Art. 83 Abs. 5 VZAE

Gemäss Vorlage „kann“ die zuständige kantonale Behörde im Rahmen ihres eigenen Ermessens entscheiden, welche Kontrollen der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sie vornimmt. Diese sollen dadurch vor missbräuchlicher Lohnunterbietung und prekären Arbeitsbedingungen geschützt werden. Der Erläuternde Bericht führt dazu aus, dass dadurch keine neuen Kontrollaufgaben oder -pflichten auferlegt würden, weshalb auch keine zusätzliche finanzielle Entschädigung im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen vorgesehen sei (Erläuternder Bericht, Seite 28). Dieses Argument überzeugt nicht, und es ist völlig unklar, welchen Anreiz die kantonalen Behörden unter diesen Umständen haben, die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu kontrollieren. Eine flächendeckende Überprüfung aller Bedingungen wäre unverhältnismässig und unnötig und würde daher von den Grünliberalen abgelehnt, doch sollten die Kontrollmassnahmen geeignet sein zu verhindern, dass die besondere Lage von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen systematisch ausgenutzt wird, um missbräuchlich tiefe Löhne zu bezahlen oder prekäre Arbeitsbedingungen zu schaffen.

Artikel 83 Absatz 5 E-VZAE ist so anzupassen, dass die kantonalen Behörden veranlasst werden, verhältnismässige und wirksame Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zu ergreifen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrätin Tiana Moser und Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Jürg Grossen
Parteipräsident

Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



T +41 31 3266607
E gaelle.lapique@gruene.ch

Département fédéral de
justice et police (DFJP)
3003 Berne

Envoyée par e-mail

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Berne, le 30 mars 2018

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des Verts suisses sur l'objet cité en titre.

Les Verts ont critiqué les différents durcissements introduits dans la loi sur les étrangers – tant au moment de la consultation, que lors des débats au Parlement. Cette loi sur les étrangers a effet notamment subi plusieurs modifications visant à durcir les critères pour le regroupement familial, l'obtention d'un permis d'établissement (connaissances de la langue minimum, pas de perception de prestations complémentaires, respect des valeurs de la Constitution), possibilité de rétrograder d'un permis C à B si la personne n'est pas bien « intégrée ».

Les Verts regrettent la direction générale prise tant par la LEtr que par les ordonnances soumises à consultation : nous assistons actuellement à une tendance grandissante à se focaliser toujours plus sur le parcours d'intégration des personnes étrangères, au détriment du rôle prépondérant et de la responsabilité de la société d'accueil dans le processus d'intégration. Pour les Verts, ces durcissements, en rendant plus difficile l'accès à un statut juridique stable ou au regroupement familial, vont à l'encontre de l'intégration. Comme le démontrent plusieurs études scientifiques, l'obtention d'un statut juridique stable n'est pas seulement l'aboutissement d'un parcours d'intégration mais en est facteur décisif. Ainsi, instaurer un mécanisme de rétrogradation s'avèrera certainement inefficace et contreproductif dans le processus d'intégration.

Pour résumer, les Verts regrettent que les mesures du volet *Fordern*/Exiger prennent le pas sur celles du volet *Fördern*/Encourager.

Remarques particulières

Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

Pour les Verts, certaines dispositions de cette ordonnance soumise à consultation sont parfois floues, alors que d'autres vont au-delà des intentions du législateur.

Art. 22a Conditions d'intégration des personnes assurant un encadrement ou un enseignement

Pour les Verts, vu le rôle clé de passerelle que jouent ces personnes encadrantes, celles-ci devraient si possible formées être en Suisse. Il s'agirait alors de garantir une formation de base et continue pertinente et de qualité.

Art. 30a Formation professionnelle initiale (étranger en séjour irrégulier)

Les Verts estiment que ces propositions vont dans la bonne direction mais sont largement insuffisantes. Il devrait être possible pour ces jeunes, à l'issue de leur formation de prolonger l'autorisation de séjour sans devoir passer par une procédure pour cas de rigueur. De même, vu l'importance d'avoir un cadre familial stable, les membres de la famille devraient également être au bénéfice d'une autorisation de séjour, au moins pendant la durée de la formation.

Corrélation entre droit de séjour, regroupement familial et « degré d'intégration »

Cette tentative d'objectiver, voire de judiciariser l'« intégration » comporte des chances et des risques, comme celui – non négligeable – de voir émerger des inégalités de traitement. L'intégration n'est ici plus du tout considérée comme un processus complexe, dynamique et réciproque, impliquant également la responsabilité de la société d'accueil – ce que les Verts regrettent fortement.

Ainsi, les mesures proposées se focalisent sur les « carences » individuelles d'intégration, au détriment des mesures visant à garantir l'égalité des chances qui requiert la participation de la société dans son ensemble. Il en résulte que les mesures d'encouragement à l'intégration s'apparentent de plus en plus à mesurer l'intégration, voire à sanctionner et non plus comme un instrument visant à soutenir les personnes étrangères dans leur parcours d'intégration. Ce d'autant plus que les personnes étrangères ressortissantes d'Etat-tiers se retrouvent plus souvent dans des situations économiques délicates et des conditions de travail précaire

Les autorités migratoires devront désormais apprécier le « degré d'intégration » de l'étranger pour décider de l'octroi d'une autorisation d'établissement, d'un regroupement familial ou encore de la rétrogradation d'un permis C en permis B. Elles devront également conclure des conventions d'intégration, contrôler leur respect et émettre des recommandations. Des tâches dont elles ne pourront s'acquitter que si leurs ressources humaines et financières restent inchangées. Les autorités cantonales de migration devront devenir des spécialistes des questions d'intégration, il s'agit donc également d'adjoindre à ces équipes des compétences particulières liées à ce nouveau mandat.

Art. 77a et ss Critères d'intégration

Pour les Verts, plusieurs des critères définis à l'article 77a et ss sont vagues et laissent une (trop) grande marge d'appréciation aux autorités cantonales dont il faudra assurer de l'équité et de la transparence des décisions prises sur des cas individuels et concrets – au-delà de tout stéréotype.

Art. 77a, al. 2 Non-respect de la sécurité et de l'ordre publics

Ce critère est rédigé de manière floue ce qui risque de créer une incertitude juridique pour les personnes concernées, tout en ouvrant la porte à un traitement différencié des cas individuels. Les Verts demandent que cet article soit modifié ou supprimé.

Art. 77d Compétences linguistiques et attestation des compétences linguistiques

Il est vrai que les compétences linguistiques sont susceptibles d'être un critère susceptible d'être évalué objectivement. De plus, les Verts reconnaissent l'importance d'apprendre la langue (orale) ce qui facilite notamment le processus d'intégration, l'accès à l'éducation et au marché du travail. Ils émettent cependant quelques doutes quant à la pertinence d'évaluer le degré d'intégration d'une personne à son niveau de connaissances et de maîtrise d'une langue. Le processus d'intégration est par définition complexe et ne peut se résumer à cette seule acquisition. Ce critère doit également aller de pair avec une offre adéquate de cours de langue de qualité, accessibles à toutes les bourses et parcours de vie.

Art. 77e Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation

Les Verts saluent le fait que l'acquisition d'une formation soit mise sur un pied d'égalité avec la participation à la vie économique. Néanmoins, ils déplorent le fait que la dépendance à l'aide sociale, même partielle, ou encore la perception de prestations complémentaires puissent être considérées comme des critères de « non-intégration ». Cela pourrait avoir même pour conséquence de paupériser certaines franges de la population qui renonceraient à ce soutien par crainte de compromettre leur séjour en Suisse.

Art. 77f Prise en compte des circonstances personnelles

La liste des exceptions possibles est positive et est à saluer. Il faut espérer que l'interprétation de cette mesure sera considérée de manière suffisamment large par l'autorité d'application (problématique du fardeau de la preuve).

Art. 77g Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration

Les conventions d'intégration ne peuvent faire de sens que si elles ouvrent des perspectives (par ex. dans le cadre d'un « case-management » ou de mesures ciblées via un coaching individuel). Elles ne peuvent en aucun cas porter leurs fruits si elles sont utilisées comme des instruments de sanctions.

Art. 82 Obligation de communiquer

Les Verts sont très préoccupés par la multiplication des données à communiquer de façon impérative et spontanée aux autorités migratoires (indemnités chômage, PC, mesures disciplinaires des autorités scolaires). Ces informations permettront à l'avenir aux autorités en charge d'évaluer le « degré d'intégration » d'un candidat à un permis d'établissement ou à un regroupement familial. Si ces mesures sont déjà prévues dans la loi, nous souhaitons rappeler notre opposition à ces nouvelles dispositions. Lors de la mise en œuvre, il s'agira de porter une attention particulière aux questions de protection des données ici soulevées.

Art. 82c Communication de l'application de mesures disciplinaires requises par les autorités scolaires

Contrairement à ce qui est écrit dans le rapport explicatif, une exclusion peut être prononcée aussi pour des fautes peu graves mais répétées. Elles ne peuvent pas être considérées comme des violations importantes et l'exclusion de l'élève ne doit alors pas être signalisée.

Un enseignement efficace et basé sur des valeurs ne peut être garanti sans relation de confiance entre un-e enseignant-e et ses élèves. Cet article risque donc de mettre à mal le climat scolaire et la qualité de l'enseignement. Finalement, cette disposition fait peser une lourde responsabilité sur les épaules de l'enfant touché par une telle mesure disciplinaire. Ainsi, pour les Verts, il s'agirait de biffer, voire de modifier substantiellement cet article en vue de sa clarification et d'une meilleure pondération de la gravité des faits reprochés.

Admis provisoires

Art. 74a Exigences linguistiques pour le regroupement familial avec inclusion dans l'admission provisoire

Les Verts sont critiques sur cette nouvelle disposition : les conditions d'accès au regroupement familial pour les admis provisoires sont déjà extrêmement restrictives. Il est également important de rappeler que le regroupement familial est l'un des rares moyens à disposition des personnes vulnérables de trouver refuge légalement en Suisse. Enfin, cette nouvelle exigence pourrait s'avérer problématique au regard du droit à l'unité et à la protection de la vie de famille ancré dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Art. 65 Annonce d'une activité lucrative

Les Verts saluent l'instauration d'une « simple » obligation d'annoncer la prise d'un emploi pour les personnes admises à titre provisoire – cette procédure allègera la charge des employeurs car elle est moins fastidieuse administrativement et moins onéreuse. Ce changement facilitera l'accès des réfugiés reconnus et des admis provisoires au marché du travail.

Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Les Verts regrettent que ni les villes/communes, ni les organisations de la société civile (ONG, associations des communautés étrangères) ou encore les partenaires sociaux ne soient explicitement mentionnés dans cette ordonnance – il s'agit pourtant d'acteurs-clé de l'intégration. Il conviendrait ainsi d'inscrire noir sur blanc que l'intégration est une tâche transversale impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

Art. 2 Principes de l'encouragement de l'intégration

Les Verts soutiennent la proposition formulée tant par la CFM, l'OSAR que Caritas visant à compléter cet article avec les objectifs de l'intégration : les buts de l'intégration doivent être d'assurer la participation des étrangers, de garantir l'égalité des chances, etc. Ce serait aussi l'occasion de rappeler que l'intégration est une tâche transversale, impliquant différents acteurs, et qu'elle se réalise dans de multiples structures (école, monde du travail, santé, etc.)

Art. 6 Qualité des mesures d'intégration

On peut souligner l'accent mis sur la qualité. Il faut néanmoins être attentif au fait que qualité n'est pas synonyme de professionnalisation. Ainsi, des mesures délivrées par des bénévoles peuvent remplir de hautes exigences de qualité.

Art. 12, al. 1 Forfaits d'intégration

Les Verts demandent que davantage de moyens soient alloués dans le cadre de ces forfaits d'intégration. Selon, la Conférence des gouvernements cantonaux, les mesures d'intégration sur le marché du travail coûteraient environ trois fois plus cher que celles prévues dans ladite ordonnance. De

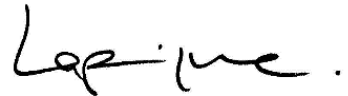
même des moyens supplémentaires devraient être alloués aux mineurs non-accompagnés et aux adolescents et jeunes adultes arrivés récemment en Suisse. De façon générale, les Verts estiment que pour garantir un encouragement à l'intégration uniforme, au-delà des frontières cantonales, la Confédération devrait participer de façon beaucoup plus conséquente au financement de l'intégration.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.



Balthasar Glättli
Chef du groupe parlementaire



Gaëlle Lapique
secrétaire politique

grüne / les verts / i verdi
waisenhausplatz 21 . 3011 berne . suisse

Per E-Mail

E-Mail: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch,
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Kaufmännischer Verband Schweiz
Hans-Huber-Strasse 4
Postfach 1853
CH-8027 Zürich

Telefon +41 44 283 45 45
info@kfmv.ch
kfmv.ch

Zürich, 9. März 2018

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision
der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt der Kaufmännische Verband die Gelegenheit wahr, sich im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung zu äussern.

Allgemeine Bemerkungen

Der Kaufmännische Verband begrüsst grundsätzlich die vom Bundesrat vorgeschlagenen Integrationsmassnahmen. Die Integrationserfordernisse, insbesondere auch die Bestimmungen zu den erforderlichen Sprachkompetenzen, sollten die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz erleichtern. Um eine erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten, ist unter anderem auch ein enger Einbezug der Sozialpartner wünschenswert. Wir beziehen uns dabei auf die Empfehlungen der tripartiten Konferenz „TK-Integrationsdialog 2012 – 2017“ und dessen Empfehlungen vom 3. November 2017 bezüglich Einbezugs der Sozialpartner (Empfehlung A2) und schlagen nachfolgende Änderungen vor.

Änderungen bei der VIntA

Art. 4 Abs. 2 lit. i: anderen *Behörden und Organisationen*, die für die Integration von Ausländerinnen und Ausländer wichtig sind.

Art. 6. Abs. 2: Bund und Kantone beziehen bei der Entwicklung und Umsetzung von Kriterien für die Qualitätssicherung die Regelstrukturen *sowie die mit Integrationsbelangen befassten Behörden und Organisationen* ein.

Art. 8 Abs. 2: Sie planen die Erstinformation im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme; sie beziehen die Regelstrukturen *sowie die mit Integrationsbelangen befassten Behörden und Organisationen* bei der Umsetzung der Erstinformation ein.

Art. 9 Abs. 3 lit. b: die Anzahl der Meldungen und die Anzahl der Vermittlungen *nach Branchen*.

Art. 12 Abs. 1: Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von ~~6'000~~ 10'000 Franken.

Begründung: Die Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Erhebungen haben gezeigt, dass für die Integrationsmassnahmen mit einer Fallpauschale von rund 20'000 Franken gerechnet werden muss. Daher ist es angebracht, dass im Sinne einer ausgewogenen Lastenverteilung min. 50% der Aufwände durch Bundesmittel getragen werden.

Änderungen bei der VZAE

Art 65 Abs. 2 lit. d: Die Erklärung des Arbeitgebers, dass er sich verpflichtet, die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie gegebenenfalls die besonderen Bedingungen gemäss der Art der Tätigkeit einzuhalten. *Dazu legt er eine Kopie des Arbeitsvertrages bei. Bei einer Unterstellung eines GAV, wird der entsprechende GAV benannt.*

Art. 65 Abs. 3: Bei selbstständiger Erwerbstätigkeit meldet die betroffene Person die Daten nach Absatz 2 Buchstaben a und c *wie auch die Anmeldung bei der Sozialversicherung (AHV)* und bestätigt, dass sie die finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllt.

Art 83 Abs. 5: Sie prüft ~~kann~~ bei der Meldung einer Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen ~~prüfen~~, ob die Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. *Bei Anstellungen, die unter einen GAV fallen, übermittelt sie anderen Kontrollorganen, beispielsweise den tripartiten Kommissionen nach Art.360b des Obligationenrechtes oder den paritätischen Kommissionen, die mit dem Vollzug des Gesamtarbeitsvertrages der betreffenden Branche beauftragt sind, eine Kopie des Meldeformulars.*

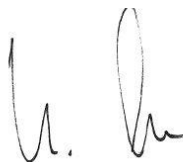
Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns und stehen für allfällige weitere Fragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kaufmännischer Verband Schweiz



Christian Zünd
CEO



Ursula Häfliger
Verantwortliche Politik

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Herr Roman Blöchlinger
3003 Bern

Per E-Mail an: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
Roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Zürich, 15. März 2018
luetzelschwab@arbeitgeber.ch

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision
der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern:
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrter Herr Blöchlinger

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

- Der SAV hat bereits in der Vergangenheit den vom Parlament beschlossenen Ersatz des bestehenden gebührenpflichtigen Bewilligungsverfahrens für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch eine einfache Meldung gemäss Art. 85a nAIG und Art. 61 nAsylG begrüsst.
- Auch der mit der neuen Meldepflicht verbundene administrative Aufwand ist für die Unternehmen so gering wie möglich zu halten. Entsprechend fordert der SAV, dass diese Meldung elektronisch, über eine Internetplattform erfolgen kann und gleichzeitig auch mit der ab 1. Juli 2018 in Kraft stehenden neuen Stellenmeldepflicht für inländische Arbeitnehmende koordiniert wird.
- Die mit der neuen Meldepflicht verknüpften Kontrollaufgaben dürfen ebenfalls nicht zu einer zusätzlichen administrativen Belastung der Arbeitgeber führen. Entsprechend befürwortet der SAV die Klarstellung im erläuternden Bericht zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, dass den Kontrollorganen keine neuen Kontrollaufgaben und –pflichten auf-erlegt werden.

1. Ausgangslage

Nachfolgend beschränken wir uns auf die aus Arbeitgebersicht relevanten Bestimmungen über die erwerbstätigen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge (Art. 65 VZAEnu) sowie zum arbeitsmarktlischen Vorentscheid und zum Zustimmungsverfahren (Art. 83 VZAEnu). Die Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern kommentieren wir nicht.

2. Meldung einer Erwerbstätigkeit, Art. 65 VZAEnu

Der vom Parlament beschlossene Ersatz des bestehenden gebührenpflichtigen Bewilligungsverfahrens für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch eine einfache Meldung stellt eine Verfahrenserleichterung dar (Art. 85a nAIG und Art. 61 nAsylG), die bisher störende administrative Hürden beseitigen kann. Aus Arbeitgebersicht ist dem grundsätzlich nichts entgegenzuhalten.

Gemäss Art. 65 VZAEnu Abs. 2 - 4 obliegt die Meldung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit dem Arbeitgeber. Falls die Erwerbstätigkeit Teil eines Integrationsprogramms ist, welches im Rahmen der Programmvereinbarung zu einem kantonalen Integrationsprogramm (KIP) von einem beauftragten Dritten umgesetzt wird, kann die Meldung durch diesen erfolgen (z.B. beauftragte Institution, Hilfswerk, kommunale oder kantonale Stelle). Die Meldung durch eine Dritten (Institution usw.) stellt aus unserer Sicht den Idealfall dar und verursacht dem Arbeitgeber keinen zusätzlichen Aufwand.

In allen anderen Fällen muss gemäss Art. 65 VZAEnu Abs. 2 der Arbeitgeber die Erwerbstätigkeit bei der zuständigen Behörde melden. Der dadurch anfallende administrative Aufwand auf Arbeitgeberseite ist so gering wie möglich zu halten. Dazu ist ein einfaches Meldeverfahren notwendig, indem mit dem erforderlichen Formular eine Erwerbstätigkeit online auf einer Internetplattform gemeldet werden kann. Dieses Meldeverfahren ist aus Arbeitgebersicht zwingend **mit den Internetplattformen und Prozessen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Stellenmeldepflicht zu koordinieren**, um den Aufwand so gering wie möglich zu halten.

Die Meldung des Arbeitgebers umfasst gemäss Art. 65 VZAEnu Abs. 2 lit. d auch die Erklärung, dass er sich verpflichtet, die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten (Art. 85a Abs. 3 nAIG). Wenn der Arbeitgeber wegen der Art der Tätigkeit (z. B. Praktikum) die üblichen Lohnbedingungen nicht einhalten kann, muss er sich verpflichten, die besonderen Bedingungen im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit (die beispielsweise in einem Praktikumsvertrag geregelt sind) einzuhalten. In diesem Zusammenhang muss verhindert werden, dass die kantonale Behörde zusätzliche Kontrollen beim Arbeitgeber durchführt, welche über die bestehenden Kontrollaufgaben der kantonalen Tripartiten Kommissionen im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (TPK FLAM) hinausgehen. Eine **zusätzliche administrative Belastung der Arbeitgeber darf nicht resultieren**.

3. Arbeitsmarktlischer Vorentscheid und Zustimmungsverfahren, Art. 83 VZAEnu

Die gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sollen gemäss erläuterndem Bericht nachträglich überprüft werden können. Nach Artikel 85a Absatz 5 nAIG bezeichnet der Bundesrat die zuständigen Kontrollorgane. Die Kontrollen sollen unter anderem von den Behörden durchgeführt werden, die für die arbeitsmarktlischen Vorentscheide zuständig sind (Art. 40 Abs. 2 nAIG). Diese können nach eigenem Ermessen und zu Informationszwecken eine Kopie des Meldeformulars an andere Organe übermitteln, die für die Beobachtung und Kontrolle der Löhne zuständig sind; gemeint sind damit wohl die TPK FLAM. Es ist vorgesehen, dass diese Organe eine Kopie verlangen können, wenn sie dies als notwendig erachten.

Die Kontrollorgane sollen selber im Rahmen ihrer Zuständigkeit und entsprechend ihrer Prüfstrategie bestimmen können, welche Kontrollen sie allenfalls durchführen. Mit der Meldung und der Übermittlung des Meldeformulars dürfen ihnen jedoch **keine neuen Kontrollaufgaben oder -pflichten auferlegt** werden. Gemäss dem erläuternden Bericht ist deshalb richtigerweise auch keine zusätzliche finanzielle Entschädigung im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen vorgesehen.

4. Schlussbemerkung

Die Meldepflicht verursacht dem Arbeitgeber administrativen Aufwand. Dieser ist so gering wie möglich zu halten. Eine Erwerbstätigkeit muss online auf einer Internetplattform gemeldet werden können. Dieses Meldeverfahren ist aus Arbeitgebersicht aus praktischen Gründen zwingend mit den Internetplattformen und Prozessen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Stellenmeldepflicht zu koordinieren.

Die Meldepflicht bzw. die Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen darf auf kantonaler Ebene nicht zu zusätzliche Kontrollen der zuständigen Behörden bzw. TPK FLAM führen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Daniella Lützel Schwab
Mitglied der Geschäftsleitung

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Brugg, 12. März 2018

Zuständig: Monika Schatzmann
Dokument: 2018_SBV_VN_VZAE_VIntA

Per E-Mail an:
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Vernehmlassung: Änderung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 1. Dezember 2017 laden Sie uns ein, zu den oben genannten Vorlagen Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Der Schweizer Bauernverband (SBV) unterstützt grundsätzlich die geplanten Änderungen in der VZAE und VIntA. Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern und auch die Massnahmen bei Nichteinhaltung der Integrationskriterien werden begrüsst. Die Umsetzung muss aber für die Arbeitgeber, Kantone und Bund aus administrativer und finanzieller Sicht tragbar sein. Wir möchten uns zu den folgenden Punkten äussern:

- Die Vereinfachungen im Bereich der Anstellung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen sollen auf der anderen Seite nicht mit zusätzlichen Arbeitsmarktkontrollen erschwert werden.
- Für die Integration ist der Erwerb von Sprachkompetenzen wichtig. Dass die Anforderungen an die Sprachkompetenzen gemäss Stufenmodell umso höher gesetzt werden, je mehr Rechte mit dem angestrebten Status verliehen werden, unterstützen wir. Wir sind aus diesem Grund der Meinung, dass bei Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, welche nur vorübergehend in der Schweiz arbeiten, die Erteilung bzw. Verlängerung der Arbeitsbewilligung nicht an Sprachkompetenzen geknüpft werden darf.
- Im Weiteren erachtet der SBV die geplante Integrationsvorlehre als einen guten Start in die spätere berufliche Zukunft.

Wir hoffen, dass Sie unser Anliegen berücksichtigen, und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Jacques Bourgeois
Direktor

Bundesamt für Justiz
Sekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern

E-mail: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 8. März 2018

Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Änderung der VZAE sowie zur Totalrevision der VINTA Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB begrüsst grundsätzlich die in den beiden Verordnungen beschriebenen Integrationsmassnahmen.

Wir beziehen uns in unserer Stellungnahme unter anderem auf die Empfehlungen der Tripartiten Konferenz „TK-Integrationsdialog 2012 – 2017“ und dessen Empfehlungen vom 3. November 2017 bezüglich dem Einbezug der Sozialpartner (Empfehlung A2). Der stringente Einbezug der Sozialpartner in der Entwicklung und Umsetzung der vorgelegten Massnahmen sichert einerseits eine adäquate Abstützung der Massnahmen durch diese und fördert dabei potenzielle Synergien. Die vorgeschlagenen pragmatischen Kontrollmechanismen der zuständigen paritätischen oder tripartiten Einrichtungen können auch das Risiko von Lohndumping minimieren.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge zur Anpassung der Verordnung zu berücksichtigen.

Änderungsvorschläge für die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Art. 4 Abs. 2 lit. i: anderen Bereichen und Institution, wie auch den Sozialpartnern, die für die Integration von Ausländerinnen und Ausländer wichtig sind.

Art. 5 Abs. 1: Das SEM und die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie führen einen regelmässigen Meinungs- und Erfahrungsaustausch durch, Dabei werden nach Möglichkeit die Sozialpartner einbezogen.

Art. 6. Abs. 2: Bund und Kantone beziehen bei der Entwicklung und Umsetzung von Kriterien für die Qualitätssicherung die Regelstrukturen und Sozialpartner ein.

Art. 8 Abs. 1, lit. c: ~~die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung~~ die Rechte und Pflichten in der Schweiz, sowie über die grundlegenden Normen und ~~Regeln~~ Werte der Verfassung, die im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu beachten sind.

Begründung: *Normen und Regeln sind dehnbare Begriffe, es braucht deshalb eine Klärung. Der Bezug zur Verfassung verweist auf die Normen und Werte, die in der Schweiz Gültigkeit haben.*

Art. 8 Abs. 2: Sie planen die Erstinformation im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme; sie beziehen die Regelstrukturen, insbesondere die Gemeinden und Sozialpartner bei der Umsetzung der Erstinformation ein.

Art. 9. 2: Die Meldepflicht gilt für Personen, die gestützt auf ~~eine~~ Abklärungen als arbeitsmarktfähig beurteilt werden.

Art. 9 Abs. 3 lit. b: die Anzahl der Meldungen und die Anzahl der Vermittlungen nach Branchen.

Art. 10 Abs. 2: Kommen sie dieser Verpflichtung ohne nachweislich entschuldbaren Grund nicht nach [...].

Art. 12 Abs. 1: Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von ~~6'000~~ 10'000 Franken.

Begründung: *Die Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Erhebungen haben gezeigt, dass für die Integrationsmassnahmen mit einer Fallpauschale von rund 20'000 Franken gerechnet werden muss. Daher ist es angebracht, dass im Sinne einer ausgewogenen Lastenverteilung min. 50% der Aufwände durch Bundesmittel getragen werden.*

Art 14 Abs. 2: Das Departement kann weitere Zielgruppen festlegen. Es hört vorgängig die Kantone, Kommunalverbände und Sozialpartner an.

Art. 19 Abs. 3: Die Programmvereinbarungen beinhalten insbesondere die strategischen ~~Programme~~ Wirkungsziele, die Beitragsleistung des Bundes sowie die Massnahmen und mit den zugehörigen Indikatoren für die Messung der Wirkung. Sie wird spätestens nach vier Jahren erneuert.

Begründung: *Im Sinne der Impact-Theorie sollte das Erreichen von Wirkung im Fokus einer solchen Vereinbarung stehen. Dazu gehört auch die Definition der strategischen Massnahmen und der zugehörigen Indikatoren, um einen Wirkungsnachweis zu belegen.*

Art. 20 Abs. 2: [...] Die Regelstrukturen beteiligen sich ~~grundsätzlich zu mindestens gleichen Teilen~~ mit einer angemessenen Eigenleistung an den Kosten.

Begründung: *Die Förderung von Innovationen ist im allgemeinen Interesse der schweizerischen Integrationspolitik. Der SGB lehnt den Vorschlag einer starren Quote von 50% Eigenfinanzierung durch die Regelstrukturen, unter die auch die paritätischen Bildungseinrichtungen fallen, ab. Eine solche ist eine zu hohe Hürde für Innovationen. Stattdessen schlagen wir eine fallweise, den ökonomischen Gegebenheiten angepasste finanzielle Partizipation vor.*

Änderungsvorschläge zur Verordnung über Zulassung Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Art 65 Abs. 2 lit. d: Die Erklärung des Arbeitgebers, dass er sich verpflichtet, die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie gegebenenfalls die besonderen Bedingungen gemäss der Art der Tätigkeit einzuhalten. Dazu legt er eine Kopie des Arbeitsvertrages bei. Bei einer Unterstellung eines GAV, wird der entsprechende GAV benannt.

Art. 65 Abs. 3: Bei selbstständiger Erwerbstätigkeit meldet die betroffene Person die Daten nach Absatz 2 Buchstaben a und c wie auch die Anmeldung bei der Sozialversicherung (AHV) und bestätigt, dass sie die finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllt.

Art 83 Abs. 5: Sie ~~prüft kann~~ bei der Meldung einer Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen ~~prüfen~~, ob die Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Bei Anstellungen, die unter einen GAV fallen, übermittelt sie anderen Kontrollorganen, beispielsweise den tripartiten Kommissionen nach Art.360b des Obligationenrechtes oder den paritätischen Kommissionen, die mit dem Vollzug des Gesamtarbeitsvertrages der betreffenden Branche beauftragt sind, eine Kopie des Meldeformulars.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin

Staatssekretariat für Migration SEM
Herr
Roman Blöchliger
3003 Bern

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

EINGANG GEVER SEM

2018 -03- 07

Bern, 6. März 2018 sgv-KI/ds

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Sehr geehrter Herr Blöchliger

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 500'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 lädt uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein, zur Revision der Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der sgv unterstützt die vorgesehenen Änderungen in der VIntA und der VZAE, fordert aber in den einzelnen Bestimmungen der VZAE ein höheres Mindestsprachniveau.

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländer ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantone. Sie soll mit geeigneten Massnahmen verstärkt werden. Unter anderem soll der Spracherwerb gefördert und der Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene erleichtert werden. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv hat bereits die entsprechenden Gesetzesanpassungen (Vorlage 13.030) unterstützt.

Mit den vorliegenden Anpassungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie der Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) werden die Integrationskriterien auf Verordnungsebene konkretisiert, welche die Migrationsbehörden bei ausländerrechtlichen Entscheiden zu berücksichtigen haben. Festgelegt werden die Sprachkompetenzen, die für eine Erteilung und Verlängerung einer Bewilligung gefordert sind. Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer, die keinen Willen zeigen, zu ihrer Integration beizutragen, werden konkretisiert. Migrationsbehörden können eine Aufenthaltsbewilligung mit einer Integrationsvereinbarung verbinden und damit den betroffenen Personen die Erwartungen aufzeigen. Diese Integrationsvereinbarung wird verbindlich und kann sanktioniert werden. Werden die Integrationskriterien

nicht erfüllt, kann eine Rückstufung von einer Niederlassungs- (C-Ausweis) auf eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) erfolgen.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV unterstützt die Stossrichtung des Förderns und Forderns im Integrationsprozess. Neue Regeln sollen dazu beitragen, dass sich Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz integrieren. Eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) soll nur noch erhalten, wer die Kriterien erfüllt. Ein Rechtsanspruch dazu besteht nicht. Die Behörden kriegen Ermessensspielraum. Bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) sollen die kantonalen Behörden die Integration berücksichtigen. Besteht ein besonderer Integrationsbedarf, können sie die Bewilligung mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbinden.

Auch das Sanktionsregime unterstützt der sgV. Bei Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei dauerhaftem Bezug von Sozialhilfe kann die C-Bewilligung widerrufen werden. Wenn eine Person nicht bereit ist, sich zu integrieren, kann der C-Ausweis widerrufen werden. Die Möglichkeit einer Rückstufung vom C-Ausweis auf den B-Ausweis befürwortet der sgV ebenfalls.

Kritisch beurteilt der Schweizerische Gewerbeverband sgV die sprachlichen Voraussetzungen gemäss europäischem Referenzrahmen. So ist für Härtefälle (Art. 77 Abs. 4 VZAE) nach Auflösung einer Ehe oder bei der Neuzulassung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 73 Abs. 2 VZAE) bei mündlichen Sprachkenntnissen nur gerade das Niveau A 1 oder sogar nur eine Anmeldung zum Kurs für ein Niveau A 1 notwendig. Schriftliche Voraussetzungen werden gar keine gestellt. Das Niveau A 1 des europäischen Referenzrahmens ist für Anfänger gedacht und umfasst lediglich das Verstehen alltäglicher Ausdrücke und ganz einfacher Sätze, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Mit dem Kenntnisstand von A 1 kann man sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind, zu helfen.

Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 60 Abs. 2 lit. c VZAE) wird das Niveau A 2 gefordert. Es umfasst grundlegende Kenntnisse, ist aber immer noch Teil der Anfängerstufe. Mit den Kenntnissen der Stufe A 2 kann man Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z.B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Man kann sich in einfachen, routinemässigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Ebenfalls kann man mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben. Für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung oder ihre Wiedererteilung scheint uns die Schwelle der Sprachkenntnisse zu tief. In den Art. 60 Abs. 2, Art. 61a Abs. 2 Bst. c, in Art. 77 Abs. 4 und in Art. 73a bzw. 73a Abs. 2 sollte die Schwelle um je eine Stufe erhöht werden. Damit sind im Minimum Kenntnisse der Stufe A 2 bei Härtefällen, A 1 bei der Neuzulassung im Rahmen des Familiennachzugs und B 1 bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung notwendig.

Insgesamt wird die administrative Belastung der kantonalen Migrationsbehörden mit dieser Vorlage zunehmen. Für Arbeitgeber hingegen bringt das Reformpaket eine Erleichterung, da das Bewilligungsverfahren für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen wegfällt und durch eine einfache Meldepflicht ersetzt wird.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

Bern, 15. März 2018



Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch; roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz unterstützt die vorgeschlagene Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) im Grundsatz, genau wie die SP-Vertreter/innen im Nationalrat den diesen Verordnungsänderungen zugrunde liegenden Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) zugestimmt hat.¹ Die vorliegende Verordnungsrevision ist für uns eine praxisorientierte Umsetzung der Gesetzesrevision, die grundsätzlich geeignet erscheint, das dem dieser Revisionen zugrunde liegenden Ziel der Verbesserung der Integration von in der Schweiz lebenden Ausländer/innen zu erreichen. Anpassungsbedarf sehen wir primär bei der Frage des notwendigen Sprachniveaus für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration, der Konkretisierung des Begriffs der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei der Festlegung der Integrationskriterien sowie bei der Liste der meldepflichtigen Disziplarmassnahmen von Schulbehörden (siehe dazu im Détail unten stehend).

¹ Schlussabstimmung zu 13.030 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Integration) vom 16.12.2016
(https://www.parlament.ch/poly/Abstimmung/50/out/vote_50_14554.pdf).

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Art. 58 E-VZAE

Die SP Schweiz begrüsst die neu geschaffene Möglichkeit der direkten Erteilung der Aufenthaltsbewilligung für zwei Jahre bei absehbar günstigem Integrationsverlauf vorbehaltlos. Dies ist ein richtiger Schritt hin zu einer zumindest mittelfristigen Aufenthaltsperspektive für die Inhaber/innen der entsprechenden Bewilligung und somit ein positiver Ansporn für erfolgreiche Integrationsbemühungen. Folglich soll diese neu geschaffene Regelung keinesfalls abgeschwächt oder gar gestrichen werden.

2.2 Art. 62 Abs. 1^{bis} VE-VZAE

Die SP Schweiz ist sich bewusst, dass für die in diesem Artikel geregelte vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung angemessene Kenntnisse einer Landessprache erforderlich sind. Andererseits sollten damit die Hürden für diesen Schritt auch nicht zu hoch angesetzt werden. Schliesslich kann die (vorzeitige) Erteilung einer Niederlassungsbewilligung realistischerweise nicht das Ende des Integrationsprozesses und somit auch des Erwerbs einer Landessprache darstellen. Schliesslich ist auch nicht einzusehen, warum für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung strengere Sprachanforderungen gelten sollen als für die ordentliche Erteilung derselben (vgl. Art. 60 Abs. 2 E-VZAE).

Deshalb beantragt die SP Schweiz, Art. 62 VE-VZAE folgendermassen anzupassen:

1 Für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung müssen die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sein.

1bis Die Ausländerin oder der Ausländer muss in der am Wohnort gesprochenen Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprache nachweisen. In begründeten Fällen könne auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden.

2.3 Art. 62a VE-VZAE

Die SP Schweiz lehnt im Einklang mit ihrer Bundeshausfraktion die im neuen Ausländer- und Integrationsgesetz (nAIG) vorgesehene Rückstufung einer Niederlassungs- zu einer Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich ab.² Demzufolge soll die nun vorliegende Umsetzung auf Verordnungsstufe keinesfalls verschärft werden. Vielmehr soll wie im Erläuternden Bericht angetönt³

² Siehe Detailberatung Nationalrat zu Art. 62 Abs. 2 E-AIG vom 14.9.2016 (https://www.parlament.ch/poly/Abstimmung/50/out/vote_50_13825.pdf).

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13.

bei solchen für die Betroffenen nachteiligen Entscheidungen Augenmass und Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben.

2.3 Art. 77a Abs. 1 lit. a VE-VZAE

Die SP Schweiz stellt nicht in Abrede, dass die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein relevantes und anerkanntes Integrationskriterium ist. Hingegen darf bei der Konkretisierung dieses Kriteriums das Augenmass nicht verloren gehen. Würde wie vorgeschlagen bereits jede Missachtung jeglicher Vorschriften als Nichtbeachtung der öffentlichen Ordnung gelten, so müssten Ausländer/innen die zurecht an sie gestellten Erwartungen übererfüllen müssen, was eher zu einem Assimilationszwang als zu sinnvoller Integration führen würde. Dies ginge zu weit.

Deshalb fordert die SP Schweiz, Art. 77a Abs. 1 lit. a VE-VZAE folgendermassen anzupassen:

1 Eine Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt insbesondere vor:

- a. bei einer groben Missachtung von wesentlichen gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen;**
- b. bei mutwilliger Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen;**
- c. bei einem Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.**

2 Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.

2.4 Art. 77f lit. c VE-VZAE

Die SP Schweiz unterstützt die neu eingefügte Regelung mit Nachdruck, wonach bei der Beurteilung der Erfüllung der Integrationskriterien spezifische persönliche Umstände berücksichtigt werden sollen. Die vorgeschlagene Formulierung ermöglicht es, individuell unterschiedliche schwierige Situationen der Betroffenen angemessen zu berücksichtigen und darf deshalb keinesfalls negativ verändert oder gar gestrichen werden.

2.5 Art. 82c Abs. 1 VE-VZAE

Die SP Schweiz sieht die grundsätzliche Notwendigkeit der Meldepflicht von Disziplinar massnahmen durch die Schulbehörden an die kantonalen Migrationsbehörden. Unserer Ansicht nach soll eine solche Pflicht allerdings nur bestehen, wenn die

entsprechende Disziplinar massnahme tatsächlich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf einen ungünstigen Integrationsverlauf der betroffenen Schüler/innen schliessen lässt. Bei einem definitiven Schulausschluss liegt dies wohl tatsächlich vor, hingegen nicht bei einem vorübergehenden. Ein solcher dürfte wohl auch bereits bei weniger gravierenden Vorfällen und nicht wie im Erläuternden Bericht zutreffend beschrieben als „ultima ratio“⁴ ergriffen werden.

Deshalb beantragt die SP Schweiz, Art. 82c Abs. 1 VE-VZAE folgendermassen anzupassen:

1 Die Schulbehörden melden bei Ausländerinnen und Ausländer der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert Entscheide über erteilte definitive Schulausschlüsse ~~sowie vorübergehende Schulausschlüsse~~.

2 Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn die betroffene Schülerin oder Schüler über keinen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz verfügt.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat

Präsident



Claudio Marti

Politischer Fachsekretär

⁴ Erläuternder Bericht, S. 27.



Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern

Per Mail an:
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
Roman.blochlinger@sem.admin.ch

Bern, 19. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit von Ausländern (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zu den oben genannten Verordnungen Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Die Migrations- und die Integrationspolitik sind für die Städte von grösster gesellschaftspolitischer Bedeutung. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung ist in den urbanen Gebieten des Landes deutlich höher als in ländlicheren Gebieten. Mit rund 35 % liegt der Ausländeranteil in den Grossstädten über jenem aller anderen Gemeindegrössenklassen.¹ Die Städte ziehen als wirtschaftliche und kulturelle Zentren des Landes auch zahlreiche ausländische Bewohnerinnen und Bewohner an. Dies bringt für die Städte und städtischen Gemeinden auch besondere Herausforderungen in der Integration mit sich, die auch seitens von Bund und Kantonen berücksichtigt werden sollten.

Allgemeine Einschätzung, Zusammenfassung

Insbesondere die Anpassungen in der VZAE enthalten Neuerungen, die der Städteverband schon seit längerem gefordert hat und die für bessere Chancen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Arbeitsmarkt sorgen können.

Bei der VIntA fordern wir jedoch in verschiedenen Artikeln vehement eine Stärkung der Rolle der Städte und Gemeinden. Die Integrationsarbeit hat in den Städten und Gemeinden eine grosse Tradition und viele Städte haben in diesem Bereich auch innovative Angebote entwickelt, sowohl innerhalb, wie auch ausserhalb der Regelstrukturen. Es ist aus unserer Sicht eine systemische Schwierigkeit der

¹ Statistik der Schweizer Städte, S. 14.



Integrationspolitik in der Schweiz, dass primär die Kantone Ansprechpartner des Bundes sind. Die vorliegenden Verordnungen spiegeln die wichtige Rolle der Städte in der Integration nur ungenügend. Aus unserer Sicht sollten beispielsweise in Art. 12 Abs 6 explizit auch die Angebote der kommunalen Sozialhilfe genannt werden, um von einer Abgeltung über die Integrationspauschalen profitieren können. Auch Art. 4, der die Kooperationen im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme KIP beschreibt, sollte die kommunale Ebene zwingend erwähnen.

Die einseitige Nennung von Bund und Kantonen in der Verordnung wird im Übrigen auch von anderen Kompetenzzentren, etwa der Eidgenössischen Migrationskommission EKM, beanstandet.²

Grundlegende Kritik wird seitens unserer Mitglieder auch zur Gesamtausrichtung der Verordnungen geäußert. Diese stellten einen defizitorientierten Integrationsbegriff ins Zentrum und vernachlässigten die Rolle der Gesamtgesellschaft. Zudem werden Kompetenzen von den Integrationsfachstellen zu den Migrationsbehörden verlagert.

Mehrfach kritisiert wird auch der neue Art. 8 der VintA, der eine Erstinformationspflicht für alle neuzugezogenen Ausländerinnen und Ausländer schafft. Aus Sicht verschiedener Städte wird damit unnötiger Aufwand ausgelöst, weil auch Personen informiert werden müssen, die diese Informationen nicht nötig haben.

Sie finden in der Folge unsere Bemerkungen zu den verschiedenen Bestimmungen im Detail.

Bemerkungen zur Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit von Ausländern (VZAE)

Art. 22a, Abs 2, Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

Die hier definierten minimalen Sprachkenntnisse für die Betreuungs- und Lehrberufe erachten wir als sinnvoll. Aus unserer Sicht dürften sie sogar noch höher angesetzt werden, etwa bei A2 für die schriftliche Sprachkompetenz.

Art. 30a Bst. d und e, Berufliche Grundbildung für Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt

Es ist richtig, dass für „sans-papiers“ die Möglichkeit vorgesehen wird, eine berufliche Grundbildung zu absolvieren, sofern diese eine gute Integration nachweisen können. Aus Sicht der Städte kann dies dazu beitragen, allfällige Kostenfolgen bei der Sozialhilfe zu verhindern. Wir bitten Sie, in diesem Zusammenhang auch die Ergebnisse der kürzlich durchgeführten Vorkonsultation zu berücksichtigen.

Art. 58, Abs 1, Aufenthaltsbewilligung

Neu auch Aufenthaltsbewilligungen für zwei Jahre zu erteilen, wenn ein günstiger Integrationsverlauf zu erwarten ist, erachten wir als sinnvoll. Es ist davon auszugehen, dass länger gültige Aufenthaltserweise die Stellensuche erleichtern.

² https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/aktuell/Stellungnahmen/pos_vinta-vzae_d.pdf , S. 2



Art. 60 – 62a, Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung und Rückstufung

Wir weisen aber darauf hin, dass es sich bei der in Art. 62a neu eingeführten Rückstufung, mit welcher eine Niederlassungsbewilligung in die „schlechtere“ Aufenthaltsbewilligung umgewandelt wird, um eine schwerwiegende Massnahme handelt, die mit Bedacht angewandt werden muss. Einige unserer Mitglieder lehnen sie aufgrund ihrer Tragweite auch ganz ab. Es ist insofern notwendig, dem Betroffenen in einem solchen Fall mitzuteilen, welche Integrationsanstrengungen künftig erwartet werden, so wie dies Art. 62 Abs 2 vorsieht. Sinnvollerweise würden Personen, die ihre Niederlassungsbewilligung zu verlieren drohen, die Integrationsbedingungen (Integrationsvereinbarung) sogar bereits vor dem drohenden Verlust mitgeteilt, um so präventiv zu handeln.

Art. 65, Meldung einer Erwerbstätigkeit

Der Städteverband hat die Reduktion der administrativen Hürden zur Arbeitstätigkeit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in verschiedenen Stellungnahmen gefordert. Umso mehr begrüssen wir, dass diese jetzt mit der vorliegenden Verordnung konkretisiert wird und die Bewilligungspflicht mit einer einfacheren Meldepflicht ersetzt wird. Wir weisen darauf hin, dass gerade auch Kantonswechsel Wohnort-Arbeit möglichst einfach gehandhabt werden sollen.

Die in Abs. 2- 5 dargelegten Bedingungen erachten wir als zweckmässig. Längerfristig beobachtet werden muss die Auswirkung der Bestimmung, dass branchenübliche Löhne zu bezahlen sind und Praktika-Einsätze begründet werden müssen (Art. 65 Abs 2 c). Mit dieser Vorgabe soll Lohndumping vermieden werden. Gleichzeitig sollte es aber einfach möglich sein, Arbeitnehmer, die für den hiesigen Arbeitsmarkt noch nicht ausreichend qualifiziert sind, mittels eines Praktikums auszubilden. Wir empfehlen, die Zahl der Praktika und die Zahl der regulären Arbeitsverträge rund 5 Jahre nach Einführung der neuen Regelung zu erheben und in einem Bericht zu analysieren.

In Art. 65, Abs 4 sollte zudem die Möglichkeit geschaffen werden, dass Anbieter von Integrationsmassnahmen auch ausserhalb der KIP Daten weiterleiten können. Es gibt beispielsweise Organisationen, die im Auftrag von kommunalen Sozialdiensten oder Arbeitsmarktbehörden tätig sind.

Art. 73b, Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug

Verschiedene Mitglieder stehen einer Verknüpfung von Sprachkompetenz und Recht auf Familiennachzug kritisch gegenüber. Allenfalls könnte vom Gesuchstellenden verlangt werden, dass er in einem Sprachkurs eingeschrieben ist, der zu einem Niveau A1 führt.

Art. 77a – Art. 77h, Integrationskriterien

Die in Art 77a definierten Bestimmungen waren bisher bereits in Art 80 festgehalten und werden lediglich neu platziert. Neu aufgenommen wird dagegen Art 77c, der auf die Werte der Bundesverfassung verweist. Der Städteverband unterstützt dies grundsätzlich. Allerdings muss der Bund zwingend eindeutig definieren, wie die Beurteilung dieses neuen Artikels erfolgt, um so willkürlicher Auslegung vorzubeugen. Angebracht wäre etwa, die Beurteilung an justiziable Verstösse (Verurteilungen) gegen die genannten Grundrechte zu knüpfen.

Ähnliche Kritik äussert die Eidgenössische Migrationskommission EKM auch zu Art. 77a Abs. 2, in welchem „konkrete Anhaltspunkte“ zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit als Anlass für ein Einschreiten erwähnt werden. Die Auslegung dieser Formulierung ist nicht klar und bietet zu viel Interpretationsspielraum.



Als wesentlich erachten wir auch die Definition der erforderlichen Sprachkompetenzen im Verordnungstext (Art. 77d). Wir möchten in diesem Zusammenhang aber auch darauf verweisen, dass die Kantone, Städte und Gemeinden zur Organisation von qualitativ hochwertigen Integrationsangeboten – darunter Sprachkurse – auch finanzielle Unterstützung benötigen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Arbeiten der „Integrationsagenda Schweiz“, bei welchen der zusätzliche Mittelbedarf der Kantone nachgewiesen wurde. (Siehe S. 5 „Integrationspauschale“)

Art. 77e, Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

Die Gleichbehandlung der Erwerbsarbeit mit einer Ausbildung erachten wir in diesem Artikel als wichtig. Städtische Integrationsfachleute sind immer wieder mit der Situation konfrontiert, dass Ausländerinnen und Ausländer ein Ausbildungsangebot ausschlagen, weil die sofortige Erwerbsarbeit lukrativer wirkt. Dies birgt die Gefahr, dass eine Tieflohnstelle angetreten wird, statt nach einer Ausbildung eine Stelle anzutreten, die bessere wirtschaftliche Chancen bietet.

Städtische Sozialämter weisen darauf hin, dass die starke Gewichtung der Teilnahme am Wirtschaftsleben hier dazu führen kann, dass auf den berechtigten Sozialhilfebezug verzichtet wird, um die Aufenthaltsperspektiven (Niederlassungsbewilligung) nicht zu verschlechtern. Gerade wenn Familien auf Sozialhilfegelder verzichten, kann dies aber langfristig negative Folgen haben, weil sich die Integration und Ausbildung der Kinder verschlechtert.

Art. 77f, Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse

Die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse begrüssen wir ausdrücklich. Gerade Personen, die als Flüchtlinge in die Schweiz kommen, können unter schwerwiegenden medizinischen oder psychischen Einschränkungen leiden, die eine Integration erschweren, ja sogar verunmöglichen.

Wir regen aber an, die Formulierung in Art. 77f Buchstabe c Ziff. 4 anzupassen in: „Sozialhilfeabhängigkeit, sofern diese unverschuldet ist“. (statt: nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde).

Art. 77g, Integrationsvereinbarungen

Der Städteverband begrüsst die vorliegende Regelung, mit der die Basis eine angemessene Verwendung von Integrationsvereinbarungen geschaffen wird. Wir weisen aber in diesem Kontext auch darauf hin, dass zum einen nicht alle unsere Mitglieder deren Einführung als notwendig erachten und zum anderen die Vereinbarungen nur dann sinnvoll sind, wenn auch eine Begleitung des „Integrationsklienten“ möglich ist. Dies wird aber auch eine zusätzliche finanzielle Unterstützung des Bundes notwendig machen. Wir regen an, bei den Integrationsvereinbarungen auch das „Berner Modell“ zum Massstab zu nehmen, da in diesem Kanton gute Erfahrungen gemacht wurden.

Art. 82 a - d, Amtshilfe und Datenbekanntgabe

Der Städteverband begrüsst Regelungen, die die Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherheit (Sozialhilfe) erleichtern. Wir weisen aber darauf hin, dass es entscheidend sein wird, dass die kantonalen Migrationsbehörden die ihnen zugestellten Daten auch den kommunalen Stellen weiterleiten. Zudem wird seitens unserer Mitglieder angeregt, in Art. 82 Abs 2 explizit auch die Eheschutzverfügungen aufzunehmen. Grundlegende Kritik wird von einem Teil unserer Mitglieder bei Art. 82c „Meldung von Disziplinar massnahmen der Schulbehörden“ ge-



nannt. Aus integrationspolitischer und pädagogischer Sicht ist es nicht sinnvoll, schulische Disziplinar-massnahmen mit aufenthaltsrechtlichen Massnahmen zu verknüpfen. Es ist aus ihrer Sicht zweifelhaft, ob Art. 97 Abs. 3 Bst. dquater) diese Regelung stützt. Seitens unserer Mitglieder wird die Streichung dieser Bestimmung gefordert.

- Art. 82c sollte gestrichen werden.

Unsere Mitglieder werfen zudem die Frage auf, ob die bereits heute in der VZAE zu findende Bestimmung von Art. 82 VZAE «eine Meldung erfolgt zudem, wenn sich eine kontrollierte Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält», durch Art. 97 Abs. 3 AUG ausreichend gestützt ist. Rechtliche Abklärungen zur Thematik der Sans-Papiers haben ergeben, dass hier allenfalls ein Manko besteht. Wir bitten das Staatssekretariat für Migration, diesen Sachverhalt zu prüfen.

Art. 83, Arbeitsmarktliche Vorentscheide

Kontrollprozesse vorzusehen, mit denen die Einhaltung der Arbeitsbedingungen und Löhne überprüft wird, ist nach Ansicht der Städte wichtig. Die Ausführungen des erläuternden Berichtes, der festhält, dass die Kontrollorgane „selber im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ihrer Prüfstrategie bestimmen, welche Kontrollen sie allenfalls durchführen“, deuten aber auf einen zu grossen Spielraum der zuständigen Behörden hin. Klarere Vorgaben zum gewünschten Kontrollumfang seitens des Bundes sind nötig. Dies nicht zuletzt, weil die Kantone ihre Verantwortung in der Kontrolle bei der Einhaltung der flankierenden Massnahmen in der Vergangenheit nicht durchgehend wahrgenommen haben.

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VIntA

Art. 1

Der Einleitungsartikel der Verordnung nennt die kommunale Ebene nicht. Die Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Städten und Gemeinden muss hier ein erstes Mal erwähnt werden. Zudem sollte auch die Rolle der Aufnahmegesellschaft generell eingefügt werden.

Art. 2

In den Grundsätzen der Integrationsförderung wird richtigerweise die grosse Bedeutung der Regelstrukturen für die Integration festgehalten. Wir möchten hier insbesondere auf die Regelangebote der Städte und Gemeinden hinweisen, die in der Integrationsarbeit die Hauptlast tragen. Städte und Gemeinden sind deshalb auch bei der Festlegung der strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme einzubeziehen.

Der erläuternde Bericht erwähnt in diesem Zusammenhang auch auf die Relevanz der Quartierarbeit und Quartierentwicklung für die Integrationsförderung. Dies entspricht auch den Erfahrungen des Städteverbandes. Er betreibt deshalb das „Netzwerk Lebendige Quartiere“. Wir möchten zudem im erweiterten Kontext der Integrationspolitik des Bundes ein thematisch verknüpft Vorhaben erwähnen: Wir erachten die Bestrebungen zur Entwicklung eines Programmes „Zusammenhalt in den Quartieren“, bei welchem das Bundesamt für Raumentwicklung ARE federführend ist, als sehr bedeutend.

Art. 3, Integrationsförderung durch den Bund

Laut dem erläuternden Bericht „erscheint ein umfassender Massnahmenplan zur Festlegung und Umsetzung der Integrationspolitik auf Bundesebene nicht mehr notwendig“ (S. 7). Aus Sicht der Städte



und Gemeinden ist aber festzustellen, dass das Engagement des Bundes in der Integration in den nächsten Jahren durchaus intensiviert werden muss, um den gestiegenen Anforderungen begegnen zu können. Wir möchten hier die in der „Integrationsagenda Schweiz“ vorgeschlagenen Massnahmen nennen. (Siehe S. 5 „Integrationspauschale“)

Art. 4, Integrationsförderung durch die Kantone

Der hier beschriebene interdisziplinäre Ansatz, nach welchem bei den Kantonen sämtliche in Integrationsfragen wesentlichen Stellen zusammenarbeiten sollen, ist auch aus Sicht der Städte und Gemeinden der Richtige. Wir verlangen aber ausdrücklich, im einleitenden Satz von Art.4 Abs. 2 auch die Bedeutung der Städte und Gemeinden aufzunehmen.

- Art. 4 Abs 2 lautete somit neu: „Die für Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton arbeiten mit den zuständigen Behörden der Kantone folgender Bereiche eng zusammen und berücksichtigen auch die entsprechenden Fachstellen auf kommunaler Ebene.“

Art. 5, Koordination zwischen Bund und Kantonen

Der erläuternde Bericht erwähnt die Koordination mit den kommunalen Stellen, die für das Gelingen der Integrationsarbeit von essentieller Bedeutung ist. Im Verordnungstext ist diese aber nicht explizit erwähnt. Art. 5 Abs 2 sollte deshalb ergänzt werden:

- Art. 5 Abs 2 lautete somit neu: „Die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen informieren das SEM über die Koordination der kantonalen Integrationsmassnahmen sowie über die Zusammenarbeit der mit Integrationsbelangen befassten Behörden und Organisationen. Sie erläutern dabei insbesondere auch die Zusammenarbeit mit den kommunalen Stellen.“

Art. 7, Berichterstattung, Monitoring und Evaluation

Die vom Bund eingeführten Monitoringmassnahmen dürfen den Städten und Gemeinden keinen Mehraufwand bringen. Dies gilt insbesondere auch für Art.77h VZAE, in welchem das Monitoring in Zusammenhang mit den Integrationsvereinbarungen behandelt wird.

Art. 8, Erstinformation und Integrationsförderbedarf

Der Artikel legt fest, dass künftig *alle* aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer eine Erstinformation beim Kanton „durchlaufen“ sollen. Dies ist insbesondere aus Sicht der grösseren Städte kaum umsetzbar. Viele ausländische Neuzuziehende haben kaum Informationsbedarf. Zu denken ist hier etwa an einen deutschen oder französischen Ehepartner, der zu seinem Gatten oder zu seiner Gattin in die Deutsch- oder Westschweiz zieht. Wir fordern deshalb, die Formulierung wie folgt anzupassen.

- Art. 8 Abs 1 lautete somit neu: „Die Kantone informieren neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer bei Bedarf über:..“

Art. 9, Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen

Die erstmalige Umsetzung dieser systematischen Meldung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen bei den Regionalen Arbeitsvermittlungen RAV birgt aus Sicht der Städte grosses Potenzial für die Arbeitsmarktintegration. Wir unterstützen die hier festgelegten Regelungen deshalb ausdrücklich.



Aufgrund der kantonalen Meldungen (Art. 9 Abs. 3 Lit b) sollte der Erfolg dieser neuen Regelungen raschestmöglich evaluiert werden.

Art. 10, Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Die Städte unterstützen die Verpflichtung für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, an Integrationsprogrammen teilzunehmen. Um bei allfälligen Weigerungen Sanktionen einleiten zu können, ist der Informationsaustausch zwischen den mit der Integration betrauten Stellen und den Sozialhilfestellen notwendig. Wir empfehlen, dies in den entsprechenden Weisungen festzuhalten.

Art. 12, Integrationspauschale

Der Verordnungstext bezieht die pro Person einmalig an die Kantone ausbezahlte Integrationspauschale mit 6000 Franken. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die laufenden Arbeiten der „Integrationsagenda Schweiz“. Sie haben gezeigt, dass die ausgerichtete Pauschale zur Umsetzung nachhaltiger Integrationsangebote zu tief ist. Kantone, Städte und Gemeinden sind auf höhere Integrationspauschalen angewiesen. Es fragt sich deshalb, ob die Höhe der Pauschale hier genannt werden soll.

Art. 12 Abs 6 legt richtigerweise fest, dass auch Angebote der Regelstrukturen über die Integrationspauschalen (mit-)finanziert werden können. In den letzten Jahren haben insbesondere auch die städtischen Sozialhilfedienste interessante Angebote zur Arbeitsmarktintegration entwickelt. Wir fordern deshalb, die kommunale Sozialhilfe in den Text aufzunehmen.

- Art. 12 Abs 6 lautete somit neu: „Die Kantone können die Integrationspauschale auch für Integrationsmassnahmen... einsetzen, welche im Rahmen der Regelstrukturen der kantonalen oder kommunalen Sozialhilfe umgesetzt werden...“

Art. 19, Kantonale Integrationsprogramme

Wir sind mit der getroffenen Regelung grundsätzlich einverstanden.

Positiv hervorheben möchten wir insbesondere die Bestimmung von Art. 19 Abs. 4, der vorschreibt, die Gemeinden an der Ausgestaltung der kantonalen Integrationsprogramme zu beteiligen.

Im erweiterten Kontext dieses Artikels weisen wir aber auf eine bestehende Schwierigkeit bei den kantonalen Integrationsprogrammen KIP hin. Zahlreiche Integrationsprozesse finden hauptsächlich auf der Ebene der Gemeinde statt, die Integrationsarbeit hat in den Städten deshalb eine lange Tradition. Die Städte gehörten zu den Pionierinnen, die in der Schweiz vor Jahrzehnten Integrationsfachstellen finanzierten und aufbauten. Die Abgeltungen des Bundes fliessen in den seit 2014 etablierten Integrationsprogrammen aber ausschliesslich direkt an die Kantone. Städte und Gemeinden haben ihren Finanzbedarf anschliessend bei den Kantonen einzufordern. Dies ist aufwändig und teilweise ineffizient. In einer Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen gemäss Art. 10a des Subventionsgesetzes wäre eine direkte und angemessene Beteiligung der Gemeinden vorzusehen.

Art. 21, Berichterstattung und Kontrolle

Die in Art. 21 definierten Regelungen für eine jährliche Berichterstattung über die Verwendung der finanziellen Mittel lösen bei Kantonen, Städten und Gemeinden teilweise überproportionalen Beobachtungsaufwand aus. Wir regen deshalb an, eine Evaluation alle zwei Jahre vorzusehen.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Bundeszentren
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

E-Mail:
sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 19. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (13.030 Integrationsvorlage)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zur oben genannten Vernehmlassung nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

Die SVP lehnt die Änderung, respektive Totalrevision, der beiden oben erwähnten Verordnungen ab.

Grundsätzliches

Die von Bundesrat und Parlament mehrheitlich beschlossene staatliche Förderung der Integration ist unverständlich und kontraproduktiv. Zusammen mit den offenen Schengen-Grenzen und dem Freizügigkeitsabkommen werden das neue Integrationsgesetz und dessen vorgesehene Umsetzung die Schweiz noch attraktiver machen für Menschen, die auf der Suche nach einem besseren Leben sind. Damit wird der Volkswille, welcher mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative zum Ausdruck gebracht worden ist, einmal mehr unterlaufen.

Unseres Erachtens ist Integration keine Staatsaufgabe, sondern vielmehr eine Obliegenheit der Zuwanderer. Die volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten einer solchen Politik sind langfristig nicht tragbar. Der Bundesrat nimmt gesellschaftliche und soziale Spannungen in Kauf, die sich weiter verschärfen werden. Entsprechende Tendenzen zeigen sich jetzt schon in den Gemeinden und Kantonen.

Nachfolgend einige Kritikpunkte zu den Verordnungen im Detail:

Integrationskriterien und Integrationsvereinbarung

Die Integrationskriterien werden lascher. Art. 77f VZAE ermöglicht sogar Abweichungen von den Integrationskriterien bei so genannter Erwerbsarmut oder Sozialhilfeabhängigkeit. Das trifft beispielsweise bei allen Asylbewerbern zu, die von Sozialhilfe leben.

Selbst wenn eine Integrationsvereinbarung (Art. 77g VZAE) nicht eingehalten wird, muss eine Ausländerin oder ein Ausländer nicht mit dem Widerruf der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung rechnen. Art. 77 g Abs. 5 VZAE ermöglicht es sogar, gegen die Integrationskriterien zu verstossen, wenn ein «entschuldbarer Grund» vorliegt. Eine solche Regelung ist absurd.

Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen (VIntA Art. 10)

Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, können zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden. Die Verpflichtung von vorläufig aufgenommenen Personen kann in Form einer Integrationsvereinbarung erfolgen. Kommen sie dieser Verpflichtung ohne entschuldbaren Grund nicht nach, können gemäss Art. 10 VIntA die Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. Die SVP fordert eine Präzisierung bereits in der Verordnung, um wieviel Prozent die Sozialhilfe gekürzt wird. Zudem ist in Art. 10 Abs. 2 VIntA der Passus „ohne entschuldbare Grund“ zu streichen.

Sprachkenntnisse

Für die Integration ist es essentiell, dass die am Wohnort gesprochene Landessprache beherrscht wird – und nicht eine andere Landessprache. Folgerichtig muss vor der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung die Fähigkeit, sich im Alltag in der am Wohnort gesprochenen Landessprache effektiv verständigen zu können, geprüft werden. Irgendwelche schriftlichen Nachweise von «Referenzniveaus» (Art. 60 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2, Art. 61 a Abs. 2 Bst. C, Art. 62 Abs. 1^{bis}, Art. 73 a, Art. 73 b sowie Art. 77 Abs. 4 VZAE) entpuppen sich in der Realität oftmals als unzulänglich, wenn etwa Gemeindebehörden Kandidatinnen und Kandidaten gegenüberstehen, die zwar über die nötigen Sprachnachweise von Referenzniveaus verfügen, in der Realität jedoch kaum ein Wort sprechen oder verstehen können.

Widerruf der Bewilligung bei mangelnder Integration (VZAE Art. 77 g Abs. 5)

Da auch künftig nicht mit allen Ausländern eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird, muss der Widerruf der Bewilligung (Aufenthaltsbewilligung wie auch Niederlassungsbewilligung) immer möglich sein, wenn sich jemand weigert, sich zu integrieren. Ausnahmeregelungen darf es keine geben.

Zusatzaufwand und Mehrkosten

Die vorgesehenen Änderungen führen, gemäss den Berichten des Bundesrats, zu erheblichem Zusatzaufwand und somit zu Mehrkosten, insbesondere bei den Kantonen (höherer Prüfaufwand für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Mehraufwand für das Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen, Zusatzaufwand für die Meldepflicht der für Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden an die Migrationsbehörden, Zusatzaufwand für Datenübermittlung von Schulbehörden an die Migrationsbehörden usw.).

Integrationspauschale und Integrationsförderkredit
(VIntA Art. 12)

Die SVP lehnt die beiden Finanzquellen «Integrationspauschale» und «Integrationsförderkredit» für die Integrationsförderung ab. Hier wird, zusammen mit der vorliegenden Totalrevision der Verordnung über die Integration, ein finanzielles Fass ohne Boden geschaffen.

Integration ist und bleibt Sache der betroffenen Personen. Wo der Wille dazu fehlt, kann auch mit umfangreichen Subventionen nichts bewegt werden.

Mit freundlichen Grüßen
SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär



Gabriel Lüchinger

Per Mail an:

- SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
- roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 7. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Der in die Vernehmlassung geschickte Verordnungsentwurf enthält drei Bestimmungen betreffend Ergänzungsleistungen in der AHV/IV (EL): Art. 25 Abs. 4, 82b und 91a. Als Dachverband der EL-Durchführungsstellen erlauben wir uns daher an der Vernehmlassung teilzunehmen.

Im Rahmen der am 16. Dezember 2016 verabschiedeten Änderungen des Ausländergesetzes (AuG) wurde unter anderem auch das Gesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) indirekt geändert. Gemäss (neu) Artikel 26a ELG melden die für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Organe " ... *den Migrationsbehörden unaufgefordert den Bezug einer jährlichen Ergänzungsleistung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a durch Ausländerinnen und Ausländer. Werden nur Krankheits- und Behinderungskosten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b vergütet, so sind den Migrationsbehörden Fälle grösserer Vergütungen zu melden*".

Diese Meldepflicht der EL-Behörden wird nun in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) präzisiert. Dabei erfolgt die Konkretisierung in zwei Schritten:

Im Rahmen eines ersten Pakets wurden zur Prüfung **des Anwesenheitsverhältnisses** des Ausländers selber mit (neu) Artikel 82 Absatz 6^{bis} - Absatz 8 VZAE bereits Meldepflichten der EL-Behörden zu Handen der kantonalen Migrationsbehörden vorgesehen. Dazu haben wir Ihnen mit Schreiben vom 4. September 2017 unsere Stellungnahme bereits mitgeteilt. An den in dieser Stellungnahme festgehaltenen Vorbehalte halten wir nach wie vor fest.

Im Rahmen eines zweiten Pakets sollen nun mit (neu) Artikel 82b VZAE zur Prüfung der **Voraussetzungen für den Familiennachzug** von Ausländern zusätzliche Meldepflichten der EL-Behörden gegenüber den kantonalen Migrationsbehörden festgelegt werden. Gemäss (neu) Artikel 82 Absatz 7 VZAE des ersten Pakets gelten die Meldepflichten zur Prüfung des Anwesenheitsverhältnisses nicht, wenn die betroffenen Personen eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzen oder vorläufig in der Schweiz aufgenommen (Ausweis F) wurden. Demgegenüber sind für die Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug im Rahmen des

zweiten Pakets gemäss (neu) Artikel 82b Absatz 2 VZAE von der Meldepflicht nur Personen aus EU/EFTA-Staaten ausgenommen. Diese verschiedenen Ausnahmeregelungen - je nachdem, ob die Meldung mit Bezug auf das Anwesenheitsverhältnis des Ausländers selber oder mit Bezug auf die Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfolgen hat - erscheinen indessen weder sachgerecht noch praktikabel. Dies weil im Ergebnis entweder im Rahmen der Meldepflicht gemäss (neu) Artikel 82 Absatz 6^{bis} - Absatz 8 VZAE oder gemäss (neu) Artikel 82b Absatz 2 VZAE schliesslich sämtliche EL beziehenden Ausländer den kantonalen Migrationsbehörden zu melden sind. Angezeigt erscheint somit, diese generelle Meldepflicht der EL-Behörden gegenüber den kantonalen Migrationsbehörden in ein und derselben Verordnungsbestimmung festzuhalten.

Der Vollständigkeit halber sei zudem darauf hingewiesen, dass wie bereits im Rahmen der Meldepflicht zur Prüfung des Anwesenheitsverhältnisses gemäss (neu) Artikel 82 Absatz 6^{bis} Buchstabe b VZAE auch im Rahmen der Meldepflicht zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug gemäss (neu) Artikel 82b VZAE die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten zur Meldung vorgesehen werden sollte. Denn auch beim blossen Bezug von Krankheits- und Behinderungskosten könnten sich beim Familiennachzug die EL-Kosten erhöhen. Sei es, dass mit dem Einbezug von Familienangehörigen neu ein Anspruch auf jährliche EL entsteht oder sei es, dass die Familienangehörigen zusätzliche Krankheits- und Behinderungskosten auslösen.

Anträge

1. Die Meldepflichten der EL-Behörden gegenüber den kantonalen Migrationsbehörden sowohl mit Bezug auf die Prüfung des Anwesenheitsverhältnisses als auch mit Bezug auf die Voraussetzungen für den Familiennachzug als generelle Meldepflicht von EL-beziehenden Ausländern seien in **ein und derselben Verordnungsbestimmung ohne Differenzierung der betroffenen Ausländerkategorien zusammen zu fassen**. Dies im Rahmen der auf Seite 27 des erläuternden Berichts zu den Verordnungsänderungen ohnehin vorgesehenen Koordination der verschiedenen Melderegulungen.
2. Die AHV-Nummer sei als weiteres Element der zu übermittelnden Daten in die Aufzählung in Art. 82b Absatz 2 aufzunehmen und auf dem von der Migrationsbehörde ausgestellten Ausweis aufgeführt werden.
Es ist bedauerlich, dass die **AHV-Nummer** dort nicht aufgeführt wird, obschon dies von der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen in ihren Stellungnahmen vom 12. Oktober 2016 sowie vom 4. September 2017 verlangt wurde, hauptsächlich zu Identifikationszwecken einer Person und aus praktischen Gründen; diese Nummer, – welche bereits Teil der Basisdaten in der ZEMIS-Verordnung ist, – soll ebenfalls auf dem von der Migrationsbehörde ausgestellten Ausweis aufgeführt werden.
3. Die in der Übergangsbestimmung (Artikel 91a) vorgesehene Frist sei **auf mindestens sechs Monate zu verlängern**.
Die Frist von 20 Tagen gemäss Artikel 82b Absatz 2 gilt nur für neue EL-Gesuche und betrifft nicht die Fälle, in denen bereits schon Leistungen bezahlt werden. Die Datenübermittlung der laufenden Fälle sind Gegenstand der Übergangsbestimmung von Art. 91b VZAE. In diesen Fällen ist vorgesehen, dass die Mitteilung innerhalb von drei Monaten zu erfolgen hat. Diese Frist ist angesichts des Umfangs dieser Aufgabe zu kurz und muss auf mindestens sechs Monate verlängert werden (siehe auch unsere Stellungnahme vom 4. September 2017).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und grüssen Sie freundlich.

Konferenz der kantonalen
Ausgleichskassen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dummermuth', with a stylized, cursive script.

Andreas Dummermuth
Präsident



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Bern, den 19. März 2018

**Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
und der Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Fachverband Arbeitsintegration Schweiz wurde eingeladen, sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und der Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) zu äussern. Gerne kommen wir dieser Aufforderung nach und lassen Ihnen untenstehend unsere Rückmeldung zu den beiden Dokumenten zukommen.

Änderung VZAE

Art. 65: Arbeitsintegration Schweiz begrüsst den Ersatz der bisherigen Bewilligungspflicht für die Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch die Meldepflicht. Diese Senkung des administrativen Aufwands zur Beschäftigung dieser Personengruppen ist ein wichtiger Schritt hin zur verstärkten Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Schweizer Arbeitsmarkt. In dieselbe Richtung zielt auch die Abschaffung der Bewilligungspflicht des Stellenwechsels für vorläufig Aufgenommene. Entsprechend beurteilt Arbeitsintegration auch diese Veränderung positiv.

Art. 65, Abs. 4: Arbeitsintegration Schweiz begrüsst es grundsätzlich, dass die Möglichkeit vorgesehen wird, dass die Übermittlung von Informationen an die Arbeitsämter durch definierte Dritte (wie bspw. Organisationen der Arbeitsintegration) erfolgen kann. Dadurch können Arbeitgebende entlastet werden, was sich positiv auf die Bereitschaft, Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene anzustellen auswirken kann. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese Dritten dadurch auch haftbar sind für den Fall, dass die besonderen Bedingungen durch Arbeitgebende nicht eingehalten werden. Im Interesse der Rechtssicherheit erachten wir es deshalb als zentral, dass klare Leitplanken bezüglich der besonderen Bedingungen definiert werden. Arbeitgebende und definierte Dritte müssen sich informieren können, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Arbeitsstelle den besonderen Bedingungen entspricht.

In **Kapitel 6a** zu den Integrationskriterien sind uns mehrere Rechtschreibfehler aufgefallen, welche wir der Vollständigkeit halber ebenfalls zurückmelden. Es handelt sich um folgende:

Art.77 Abs 1c: Satzbau am Ende ist nicht korrekt.

Art 77 Abs 2: Am Satzende müsste es „...der öffentlichenn Sicherheit“ heissen.

Art 77 d Abs 2b: es müsste heissen „...der am Wohnort gesprochenenn...“

Art 77 d Abs 2c: ebenfalls „gesprochenenn“



Totalrevision VIntA

Arbeitsintegration Schweiz begrüsst die mit der Totalrevision der VIntA angestrebte verbindlichere Regelung der Aufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die systematische Regelung der bestehenden Instrumente des Bundes zur Integrationsförderung. Arbeitsintegration Schweiz erachtet des Weiteren das geplante Monitoring der Integration der ausländischen Bevölkerung als wichtiges Anliegen mit dem Ziel, die Angebote stetig dem Bedarf entsprechend weiter zu entwickeln. Es gilt dabei jedoch zu bedenken, dass die Messung von Wirksamkeit in diesem Bereich äusserst schwierig ist, da viele weitere Faktoren Einfluss nehmen, welche oftmals weder kontrolliert noch gemessen werden können.

Artikel 6: Arbeitsintegration unterstützt das Vorhaben, dass durch den Bund und die Kantone Qualitätsvorgaben für Integrationsmassnahmen formuliert werden. Bei dieser Gelegenheit möchten wir darauf hinweisen, dass neben fide und INTERPRET ein weiteres wichtiges Label zur Sicherung und Entwicklung von Qualität existiert: Der Fachverband Arbeitsintegration Schweiz ist Träger der Qualitätsnorm IN-Qualis (bisher SVOAM-Norm). IN-Qualis ist die einzige Fachnorm der Branche, mit welcher der Nachweis guter Qualität in der Arbeitsintegration erbracht werden kann. Wir sind überzeugt, dass es sich deshalb für Bund und Kantone lohnt, die IN-Qualis Norm zur Überprüfung und Sicherung von Qualität in diesem Bereich mit einzubeziehen.

Artikel 9: Arbeitsintegration Schweiz begrüsst es, dass stellensuchende Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die als arbeitsmarktfähig eingestuft werden, zukünftig bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet werden müssen. Dies ermöglicht ihnen unter anderem, ebenfalls vom Vorteil des im Rahmen der Stellenmeldepflicht gewährten Informationsvorsprungs zu profitieren. Bei dieser Gelegenheit möchten wir jedoch darauf hinweisen, dass die Kompetenzen der RAV-Mitarbeitenden und ihre Offenheit vis-à-vis Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung zentral sind. Bei den RAVs braucht es deshalb unbedingt mehr personelle Ressourcen und spezifische Kompetenzen.

Wir bedanken uns für die Einladung zur Stellungnahme und stehen Ihnen bei allfälligen Fragen oder für weitere Ausführungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Prisca D'Alessandro
Geschäftsführerin Arbeitsintegration Schweiz

AsyLex
Hauptstrasse 81
4451 Wintersingen
info@asylex.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
z.H. SB-Recht-
Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechinger@sem.admin.ch

Zürich, 19. März 2018

Vernehmlassung: Verordnungen zum Ausländer- und Integrationsgesetz

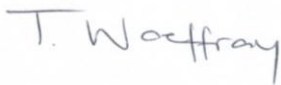
Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den vorgesehenen Verordnungsänderungen im Rahmen der Revision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und der Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Théoda Woeffray
Mitarbeiterin AsyLex



Hélène Fischer
Mitarbeiterin AsyLex

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Grundsätzliche Vorbemerkungen:

- Begrüssst wird die neue Meldepflicht für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Das bisherige Prozedere, mit der Prüfung jedes Gesuchs für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch die kantonalen Migrationsämter und das Staatssekretariat für Migration SEM, war aufwändig und kostenintensiv. Die neue Regelung, bei der ein Stellenantritt nur noch gemeldet werden muss, vereinfacht Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen den Zutritt zum Arbeitsmarkt teilweise.
- Mit der Revision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) scheint ein Paradigmenwechsel einhergegangen zu sein. Wo vorher vermehrt Wert auf ein Geben und Nehmen zwischen Ausländern/innen und der Gesellschaft gelegt wurde, scheint nun ein vermehrt einseitiger Fokus auf die Integrationsbemühungen und –schritte der Ausländer/innen gelegt zu werden. Es wird somit möglicherweise mehr verlangt als gefördert.
- Die Integrationskriterien (Art. 77) sind sehr unklar formuliert. Diese gilt es zu präzisieren. Zudem wird vermehrt ein Fokus auf die Sprachkompetenzen der Ausländer/innen gelegt. Grundsätzlich ist es richtig, Sprachkenntnisse als Bestandteil der Integration zu verstehen. Problematisch wird es jedoch, wenn die Integration einzig oder vor allem anhand der Sprachkompetenzen gemessen wird. Davon ist abzusehen.

Art. 30a Bst. d und e E-VZAE:

d: Die Präzision der Integrationskriterien wird grundsätzlich begrüsst. Allerdings ist auf Art. 58a Abs. 1 und 2 AIG zu verweisen und nicht lediglich auf Abs. 1. Dies ist notwendig, damit bspw. Menschen mit einer Behinderung oder Traumatisierung nicht diskriminiert werden und unter Umständen auch eine Aufenthaltsbewilligung erlangen können.

Art. 31 Bst. a, b und d sowie Abs. 6 E-VZAE

Die Beurteilungskriterien der Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers bei einem Härtefall werden in der neuen Verordnung präzisiert, was grundsätzlich zu begrüssen ist, da die Beurteilung so weniger dem Ermessen der Prüferin oder des Prüfers überlassen ist. Allerdings ist wiederum auf Art. 58a Abs. 1 und 2 AIG zu verweisen und nicht lediglich auf Abs. 1. Dies ist notwendig, damit bspw. Menschen mit einer Behinderung oder Traumatisierung nicht diskriminiert werden und unter Umständen auch eine Aufenthaltsbewilligung erlangen können.

Abs. 6: Die Prüfung der Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen ist wünschenswert, sofern ein angemessenes Angebot an solchen Programmen besteht und der Zugang der geprüften Person dazu auch tatsächlich gewährleistet ist (zu bedenken sind insbesondere lange Anfahrtswege für solche Angebote, aufgrund derer die Betroffenen aus finanziellen Gründen nicht an den Programmen teilnehmen können, sowie Kinderbetreuung und dergl.).

Art. 58 Abs. 1 E-VZAE

Grundsätzlich ist es zu begrüssen, dass die Aufenthaltsbewilligung bei guter Integration direkt für zwei Jahre erteilt oder verlängert werden kann. Dies verringert den bürokratischen Aufwand. Die Beurteilung von "guter Integration" wird jedoch nicht klar festgelegt. Dies führt wiederum

dazu, dass sie im Ermessen der Prüferin oder des Prüfers liegt. Klare Kriterien wären deshalb begrüßenswert, insbesondere, um eine Diskriminierung zuungunsten minderbemittelter Ausländern/innen zu verhindern.

Art. 60 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 2 E-VZAE

In der neuen Version sind die Integrationskriterien durch Artikel 58a Absatz 1 AIG konkreter formuliert. Dies ist insofern zu begrüßen, als die Beurteilung nun weniger im Ermessen der Prüferin oder des Prüfers liegt. Allerdings ist wiederum auf Art. 58a Abs. 1 und 2 AIG zu verweisen und nicht lediglich auf Abs. 1. Dies ist notwendig, damit bspw. Menschen mit einer Behinderung oder Traumatisierung nicht diskriminiert werden und unter Umständen auch eine Niederlassungsbewilligung erlangen können.

Art. 61a E-VZAE

Es ist wiederum auf Art. 58a Abs. 1 und 2 AIG zu verweisen und nicht lediglich auf Abs. 1. Dies ist notwendig, damit bspw. Menschen mit einer Behinderung oder Traumatisierung nicht diskriminiert werden und unter Umständen auch diesen wieder eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann.

Art. 62 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 1bis E-VZAE

Es ist wiederum auf Art. 58a Abs. 1 und 2 AIG zu verweisen und nicht lediglich auf Abs. 1. Dies ist notwendig, damit bspw. Menschen mit einer Behinderung oder Traumatisierung nicht diskriminiert werden und unter Umständen auch diesen wieder eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann.

Art. 62a E-VZAE

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird oft als erfolgreicher Abschluss des Integrationsprozesses verstanden. Integration wird unter anderem durch stabile Lebensbedingungen gefördert. Die Einführung eines Rückstufungsmechanismus ist hier als kontraproduktiv zu erachten, da dieser genau diese Stabilität stört.

Art. 77 E-VZAE

Abs. 1 Bst. a: Es ist wiederum auf Art. 58a Abs. 1 und 2 AIG zu verweisen und nicht lediglich auf Abs. 1. Dies ist notwendig, damit bspw. Menschen mit einer Behinderung oder Traumatisierung nicht diskriminiert werden und unter Umständen auch diesen wieder eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann.

6a. Kapitel: Integrationskriterien

Art. 77a E-VZAE

Die Formulierung in Abs. 1 Bst. c ist unvollständig, zudem ist die Erweiterung auf Vergehen übermässig streng.

Vorschlag:

„c. wenn die betroffene Person ein Verbrechen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.“

Art. 82c E-VZAE

Abs. 1: Von einer Meldepflicht von vorübergehenden Schulausschlüssen ist abzusehen. Erstens gehören diese in den normalen Schulalltag eines jeden Schülers und einer jeden Schülerin; zweitens sagen diese folglich nichts über die Integration oder allfällige Gefährdung der Öffentlichkeit aus. Anders hingegen bei definitiven Schulausschlüssen, welche durchaus geeignet sind, eine Aussage über die betroffene Person zu machen. Allerdings ist auch dort zu beachten, dass es sich bei den Betroffenen um sich in der Entwicklung befindliche junge Menschen handelt und die Aussagekraft eines Schulausschlusses somit mit Vorsicht zu geniessen ist.

Abs. 2: Zur Ermöglichung des Grundrechts auf Bildung ist diese Bestimmung unabdingbar und damit sehr zu begrüessen.

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Grundsätzliche Vorbemerkungen:

- Grundsätzlich erachten wir es als problematisch, dass die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, im spezifischen von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen Personen, schutzbedürftigen Personen sowie Asylsuchenden, hauptsächlich Kompetenz der Kantone ist. Dies führt zu Chancenungleichheit, da nicht alle Kantone dieselben Angebote und finanziellen Mittel bieten.
- Gerade Integrationsangebote mit kommerziellem Hintergrund lassen inhaltlich oft zu wünschen übrig. Aufgrund der finanziellen Mittel, welche nun für Integrationsmassnahmen zur Verfügung gestellt werden, drängen neue Anbieter auf den Markt, welche in erster Linie kommerzielle Ziele verfolgen. Diese Tendenz zeichnet sich seit Längerem im Bereich der Betreuung von geflüchteten Menschen ab und wurde auch bereits von verschiedenen Seiten kritisiert. Es gilt daher, von Seiten SEM und den anderen zuständigen Behörden sicherzustellen, dass die Anbieter von Integrationsmassnahmen diese auch seriös und ernsthaft anbieten und die erforderliche Qualität gewährleisten. Integrationsmassnahmen dürfen keinesfalls als „Cash Cow“ missbraucht werden, ohne tatsächlichen Nutzen zu stiften.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 10 E-VIntA

U.E. ist vorerst die Qualität der Integrationsmassnahmen sicherzustellen, damit diese den Betroffenen auch tatsächlich einen Mehrwert generieren (vgl. Vorbemerkung).

Art. 11 E-VIntA

Vgl. Vorbemerkung.

Art. 12 E-VIntA

Abs. 2: U.E. sind 6000 Franken für sinn- und wirkungsvolle Integrationsmassnahmen bereits äusserst knapp berechnet. Daher ist in Abs. 2 festzuhalten, dass diese Pauschal u.U. erhöht, nicht aber reduziert werden kann.

Art. 14 E-VIntA

Es ist zu beachten, dass sowohl Asylsuchende, vorläufig aufgenommene als auch schutzsuchende Personen Zugang zu Integrationsmassnahmen haben. Eine explizite Erwähnung dieser Gruppen wäre begrüssenswert.

Art. 15 Abs. 1 Bst. g E-VIntA

Insbesondere hinsichtlich der grossen Anzahl junger Erwachsener, die in der Schweiz Asyl suchen, wäre ein chancengleicher Zugang zu Hochschulen begrüssenswert und sollte hier angefügt werden.

Art. 21 Abs. 2 E-VintA

Die Berichterstattung sollte zwingend direktes Feedback der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer beinhalten.

Art. 29 E-VintA

Abs. 1: Es ist zu begrüßen, dass auf eine Vertretung von Ausländerinnen und Ausländern geachtet wird. Unklar ist jedoch, was in diesem Falle “angemessen” bedeutet, eine Präzisierung würde begrüßt.

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Per Email:
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 12. März 2018

Vernehmlassung zum zweiten Paket der Anpassung der Verordnungen zum neuen Ausländergesetz (AUG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz. Wir vereinigen rund 3'500 Mitglieder und vertreten die Interessen der Professionellen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Soziokultureller Animation, Kindererziehung und Sozialpädagogische Werkstattleitung. Die Schwerpunkte unserer Arbeit liegen in der Berufs-, Bildungs- und Sozialpolitik auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene.

Die Förderung und Achtung der Menschenrechte sind Grundprinzipien für das professionelle Handeln der Sozialen Arbeit. Dies betrifft nicht zuletzt die Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Menschen. Viele Professionelle der Sozialen Arbeit stehen in ihrer täglichen Arbeit in Kontakt mit Asylsuchenden, vorübergehend aufgenommenen Personen oder Personen mit einem abgelehnten Asylantrag. Fachkräfte der Sozialen Arbeit tragen die Umsetzung der politischen Entscheide mit und stehen dabei täglich in Kontakt mit der betroffenen Bevölkerung. Auf der Grundlage des Fachwissens dieser Fachkräfte äussert sich AvenirSocial regelmässig zu Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen für Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Aus diesem Grund möchte sich AvenirSocial in diesem Vernehmlassungsverfahren zu einigen Punkten äussern, welche die Soziale Arbeit direkt betreffen.

Einige dieser Bemerkungen beziehen sich auf den ursprünglichen Gesetzesentwurf, was auch Änderungen der Verordnung zur Folge hat. Es erscheint uns wichtig, grundsätzliche Punkte zu betonen, um unseren Standpunkt verständlich vertreten zu können:

Art. 85a Abs. 2 nAIG und Art. 61 nAsylG: Abschaffung der Bewilligungspflicht für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bei Erwerbsarbeit

AvenirSocial begrüsst, dass die bisherige Bewilligungspflicht für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene künftig durch eine einfache Meldung betreffend der Aufnahme einer Erwerbsarbeit ersetzt wird. Dies reduziert die Benachteiligung dieser Bevölkerungsgruppe und steigert deren Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings möchten wir betonen, dass es trotz dieser Anpassung besonders für Personen mit einem F-Ausweis äusserst schwierig bleibt eine Stelle zu finden, da die

Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme nach wie vor auf viel Skepsis seitens potentieller Arbeitgeber stösst.

Art. 77e VZAE

Wie bereits 2012 bei der Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und der Einführung des Integrationskapitels stösst der Integrationsbegriff bei AvenirSocial weiterhin auf Kritik. Das dem Gesetzesentwurf zu Grunde liegende Verständnis von Integration fokussiert nach Ansicht von AvenirSocial sehr einseitig auf die Leistungen, welche Migrantinnen und Migranten zu erfüllen haben und bei deren Nichterfüllung sie mit teils heftigen Sanktionen rechnen müssen. Dabei wird aus unserer Sicht vernachlässigt, dass es nicht für alle Personen gleich einfach ist, die entsprechenden Anforderungen zu erfüllen. Gleichzeitig möchten wir herausstreichen, dass ein Verfehlen der Integrationsziele nicht zwingend mit fehlendem Wille zu tun hat. Mit den neu vorgesehenen Sprachanforderungen werden insbesondere ungebildete Migrantinnen und Migranten bestraft, da ihnen so der Erhalt einer sicheren Aufenthaltsbewilligung verwehrt bleibt, obwohl sie ohnehin bereits zu den vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen gehören. AvenirSocial lehnt es grundsätzlich ab, mit Integrationspolitik die Migration zu steuern versuchen.

Aus unserer Sicht weist die Konzeption der Integrationskriterien erheblichen Nachholbedarf auf. Mit den angestrebten Anpassungen wird in mehreren Bereichen auf ebendiese Integrationskriterien verwiesen, so zum Beispiel bei der Auflösung der Familiengemeinschaft (Art. 77 VZAE), bei den Bedingungen für die Erteilung und die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder beim Familiennachzug. Insbesondere der Wechsel vom „Wille zur Teilnahme am Erwerbsleben“ (bisher Art. 77 Abs. 1b VZAE) zur „Teilnahme am Wirtschaftsleben“ (neu Art. 77e, VZAE) hat bei AvenirSocial für Irritation gesorgt, da eine erfolglose Teilnahme am Erwerbsleben somit durchgehend mit fehlender Integration gleichgesetzt wird. Wir begrüssen zwar den neuen Art. 77f VZAE, welcher die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse explizit betont. Dennoch werden durch diese Änderungen neue Unsicherheiten geschaffen, da ein drohender Verlust der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung für die Betroffenen massive Auswirkungen haben. Diese Unsicherheiten widersprechen aus unserer Sicht den intendierten Zielen der Integrationsförderung, welche diese Revision bewirken soll.

Wir beantragen deshalb die Beibehaltung der Formulierung des bisherigen Art. 77 Abs. 1b anstelle derjenigen des neuen Art. 77e VZAE.

Art. 62a AIG

AvenirSocial kritisiert die erneute Verschärfung im Bereich der Niederlassungsbewilligung. Insbesondere raten wir von der Möglichkeit der Rückstufung der Bewilligung dringend ab. Eine sichere Bewilligung, wie dies die Niederlassungsbewilligung bislang darstellte, ist ein wichtiger Faktor für die Integration. Diese Bewilligung ist bereits jetzt mit sehr hohen Anforderungen verbunden und kann daher als Lohn für die gemachten Bemühungen und die erzielten Erfolge gesehen werden. Mit der Drohkulisse einer Rückstufung wird nun auch auf dieser Stufe Unsicherheit geschaffen, was der Integration schadet und im Widerspruch steht zum ursprünglichen Ziel dieser Revision. Diese neu geschaffenen Unsicherheiten widersprechen zudem den Bestrebungen nach einer besseren Arbeitsmarktintegration, da die Arbeitgeber nun selbst bei Personen mit einer Niederlassung nicht mehr bedingungslos von einem unbefristeten Verbleib ausgehen können. Die vorgesehenen Integrationskriterien für den Entzug der Bewilligung sind aus Sicht von AvenirSocial nicht haltbar, nicht zuletzt deshalb, weil sie in ihren Ausführungen an Klarheit vermissen lassen (zum Beispiel Schwimmunterricht usw.). Erwerbslosigkeit oder der Bezug von Sozialhilfe dürfen aus unserer Sicht keinesfalls mit fehlender Integration gleichgesetzt werden. Dass einer Person nach über 15 Jahre in der Schweiz im Falle einer persönlichen Krise nicht nur der Verlust des Arbeitsplatzes, sondern dazu auch noch der Verlust der Aufenthaltsbewilligung droht, ist in keiner Weise integrationsfördernd und

in hohem Masse unverhältnismässig. Diese Verschärfungen sind zudem im Kontext der migrationspolitischen Änderungen der letzten Jahre zu sehen. Bei der Niederlassungsbewilligung gab es bereits mit der Verlängerung der Frist bei anerkannten Flüchtlingen von 5 (Anspruch) auf 10 Jahre (Kann-Formulierung) eine einschneidende Verschärfung. **Wir empfehlen daher die ersatzlose Streichung von Art. 62a AIG und das Beibehalten von Art. 63 Abs. 2 AuG sowie Art. 82 Abs. 5 Satz 2 VZAE.**

Art. 73a VZAE u. Art. 74a VZAE

Im neuen Gesetz wird der Familiennachzug zusätzlichen Anforderungen unterworfen. AvenirSocial sieht diese neuen Anforderungen kritisch und weist grundsätzlich darauf hin, dass das Recht auf Familie ein Menschenrecht darstellt. Zudem stellt das Zusammenleben mit Familienangehörigen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration dar. Gerade bei Personen mit dem Status einer vorläufigen Aufnahme, deren nächste Angehörige oft in unklaren Lebenssituationen ausharren müssen, erleben wir in unserer täglichen Arbeit oftmals einem hohen psychischen Druck ausgesetzt. Da der berufliche Einstieg mit dem Status einer vorläufigen Aufnahme enorm schwierig ist, müssen sich die betroffenen Personen oft mit prekären Arbeitsbedingungen abfinden, wodurch es erheblich erschwert wird, nebenbei einen Sprachkurs zu besuchen. Wir anerkennen, dass diesem Aspekt mit der blossen Anmeldung für ein Sprachförderungsangebot Rechnung getragen werden soll. Da aber die vorläufige Aufnahme ohnehin kein sicherer Status ist und für die Erlangung einer späteren Aufenthaltsbewilligung hohe Anforderungen an die Integration gesetzt werden, sehen wir in der zusätzlichen Erschwerung beim Familiennachzug insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen keinen Vorteil. Hingegen bedeuten sie für diese Personen eine weitere Verschärfung.

Wir beantragen daher die ersatzlose Streichung von Art. 73a VZAE und Art. 74a VZAE.

Art. 77 Abs. 1a und Abs. 4. VZAE

Neu soll die Aufrechterhaltung der Aufenthaltsbewilligung für Familienmitglieder nach Auflösung der Ehe von der Erreichung der Integrationskriterien abhängig sein. Aus Sicht von AvenirSocial stellt dies eine massive Verschärfung dar und erhöht die gegenseitige Abhängigkeit von Ehepartnern. Gerade im Fall von alleinerziehende Personen, deren Möglichkeiten zur Teilhabe am Erwerbsleben stark eingeschränkt sind, oder Personen welche aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit keinem Sprachkurs nachgehen können, wäre ein Verlust der Aufenthaltsbewilligung unverhältnismässig.

Wir beantragen daher, die Änderungen von Art. 77 Abs. 1a und Abs. 4. VZAE zu verwerfen.

Art. 82b VZAE

Neu sollen die für die Festsetzung und Ausrichtung der Ergänzungsleistungen (EL) zuständigen Behörden eine Meldung über den EL-Bezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten machen, um bei einem bestehendem EL-Bezug einen allfälligen Familiennachzug zu verhindern. Bei dieser Verschärfung befürchtet AvenirSocial einerseits eine Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen gegenüber Personen aus EU/EFTA-Staaten. Andererseits handelt es sich, wie im erläuternden Bericht erwähnt, aufgrund der bestehenden Fristen um eine verschwindend kleine Zahl von Personen, die diese Bedingungen erfüllen. Aus Sicht von AvenirSocial ist es daher fraglich, ob dieser Datenaustausch verhältnismässig ist. Zudem sollte dem Aspekt Beachtung geschenkt werden, dass Familienmitglieder finanziell unterstützend sein können, was zu Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen führen kann.

Wir beantragen daher auf den Datenaustausch zu verzichten.

Art 82c VZAE

Neu soll eine Meldepflicht von Disziplarmassnahmen der Schulbehörden eingeführt werden, da gemäss dem Gesetzesentwurf bei Schulausschluss oder weiteren Disziplarmassnahmen auf einen

schlechten Integrationsverlauf geschlossen werden kann. AvenirSocial erachtet diese Schlussfolgerung als nicht korrekt und erinnert daran, dass die Sozialisation von Kindern und Jugendlichen ein komplexer Prozess ist, bei dem nebst der Familie auch die Schule sowie Peergroups zentrale Rollen übernehmen. Zudem gilt es zu bedenken, dass der Druck auf die Kinder steigt, wenn deren Verhalten die Aufenthaltsregelung der Familie gefährdet. Dass das Verhalten der Kinder mit dem Aufenthaltsrecht der Familie verknüpft wird, stellt unserer Ansicht nach ein Hindernis für die Integration der gesamten Familie dar.

Die Schulsozialarbeit ist eines der vielfältigen Handlungsfelder der Sozialen Arbeit. Das Leitbild für Soziale Arbeit in der Schule¹ orientiert sich am Berufskodex der Sozialen Arbeit² und betont explizit, dass sozialarbeiterische Akten im Sinne des Datenschutzgesetzes als besonders schützenswert gelten und streng vertraulich zu behandeln sind. Wir sprechen uns klar dafür aus, dass bei disziplinarischen oder persönlichen Schwierigkeiten von Schülerinnen und Schülern die Fachkräfte der Schulsozialarbeit involviert werden sollen, dies jedoch in keinem Fall als Indikator für den Erfolg des Integrationsverlaufs verwendet werden darf.

Wir beantragen daher die ersatzlose Streichung von Art. 82c.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Ausführungen. Für weiterführende Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

AvenirSocial



Simone Gremminger
Vorstandspräsidentin AvenirSocial



Emilie Graff
Co-Geschäftsleiterin

¹ AvenirSocial, *Leitbild Soziale Arbeit in der Schule*, 2016.

² AvenirSocial, *Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz*, 2010.

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

1. Einleitende Bemerkungen

Caritas Schweiz begrüsst die Bemühungen des Bundes und der Kantone, die Integration und Integrationsförderung gemeinsam auszubauen sowie eine gemeinsame strategische Zielsetzung zu verfolgen. Eine erfolgreiche Integration setzt aber auch eine Öffnung der Aufnahmegesellschaft voraus und ist ein dynamischer Prozess, der die Bemühungen von Ausländern als auch ihrer Aufnahmegesellschaft mit einbezieht. Die Förderung der Integration stellt eine gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden dar. Caritas Schweiz bedauert, dass in den Verordnungen weder die Gemeinden, noch die Zivilgesellschaft, die Nichtstaatlichen Organisationen sowie Sozialpartner und Ausländerorganisationen explizit erwähnt werden.

In den Bestimmungen wurde das Fordern – und nicht das Fördern – stark in den Vordergrund gestellt, was sehr zu bedauern ist. Ein stabiler Rechtsstatus für Ausländerinnen und Ausländer ist nicht nur als Belohnung zu betrachten, sondern vielmehr als Fundament der Integration. Durch Zwang mit Aufsetzung von Integrationsvereinbarungen, der zusätzlichen Erschwerung des Familiennachzugs und durch die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung, wird die Integration nicht gefördert. In der Praxis ist ersichtlich, dass erschwerte Bedingungen des Familiennachzugs eine erfolgreiche und rasche Integration verhindern können. Besonders für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die bereits heute grossen Hürden bei der Arbeitssuche und beim Familiennachzug ausgesetzt sind, werden die zusätzlichen Hürden für den Familiennachzug, die Integration und damit die rasche Sozialhilfeunabhängigkeit weiter erschweren. Die Integration wird somit als Zulassungs-, Bewilligungs- und Sanktionsinstrument betrachtet und in den Dienst der Migrationsbehörden gestellt. Caritas Schweiz bedauert dieses Integrationsverständnis als Messinstrument und nicht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die neu belebt und weiterentwickelt werden müsste.

Die Integrationsförderung sollte früher eingesetzt werden können, als dies heute der Fall ist. Die kantonalen Unterschiede, was die Integrationsförderung anbelangt, sind heute sehr gross¹, was zu einer Ungleichbehandlung führt. Das Fördern kostet Geld, ist aber längerfristig betrachtet kostengünstiger. Aus Sicht der Caritas Schweiz müsste sich der Bund sehr viel stärker an den Integrationskosten beteiligen, um eine einheitliche Integrationsförderung schweizweit wie auch in den ruralen Gebieten², sicherzustellen. Die aktuell vorgesehene Integrationspauschale reicht dafür nicht aus.

¹ Vgl. Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2011, S. 62 ff.

² Vgl. Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2011, S. 5

Im Folgenden konzentriert sich Caritas Schweiz in ihrer Vernehmlassung auf die aus ihrer Sicht zentralen Artikel der Verordnungsanpassungen. Die Tatsache, dass zu einzelnen Artikeln keine Stellung bezogen wird, kann deshalb weder als Zustimmung noch als Ablehnung qualifiziert werden.

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen

Art. 30a Bst. d und e Berufliche Grundbildung

Die Studie «Sans-Papiers in der Schweiz 2015»³ hat gezeigt, dass Jugendliche ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz nur sehr selten von der Möglichkeit des Artikels 30a Gebrauch machen können, der es erlaubt, eine berufliche Grundausbildung anzutreten. Um Jugendlichen das Recht auf Bildung und Ausbildung zu gewähren, wie dies auch die von der Schweiz ratifizierte Kinderkonvention fordert, sind deshalb dringend Verbesserungen nötig.

Die vorgeschlagenen Änderungen **weisen aus der Sicht der Caritas Schweiz in die richtige Richtung, gehen aber dennoch nicht weit genug**. Damit Jugendlichen Zukunftsperspektiven eröffnet werden können, sollte nach Abschluss der Grundbildung die Bewilligung verlängert werden, ohne dass sie dafür ein Härtefallgesuch einreichen müssen. Zudem ist während der Ausbildung für Jugendliche ein möglichst stabiles Umfeld im Kreise ihrer Familie eine wichtige Voraussetzung. Die Eltern und Geschwistern sollten mindestens während der Dauer der beruflichen Grundbildung der Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und danach die Gelegenheit haben, ein Härtefallgesuch zu stellen. Erfüllen sie die Voraussetzungen, soll ihnen eine eigenständige Aufenthaltsbewilligung erteilt werden.

Die Kann Formulierung ist in Abs. 1 Art. 30a durch eine **sicherstellende Formulierung zu ersetzen**.

Art. 31 Bst. a, b und d sowie Abs. 6 Schwerwiegender persönlicher Härtefall

Anlässlich seiner Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (BB1 2013 2397) führte der Bundesrat in der Erläuterung zu Art. 58a aus, diese Bestimmung führe klare Integrationskriterien auf, die es im Hinblick auf die Erteilung oder Verlängerung der ausländerrechtlichen Bewilligungen zu berücksichtigen gilt und dass dieser Kriterienkatalog abschliessend ist. Dadurch soll eine unterschiedliche Ermessensausübung der Kantone verhindert werden⁴.

³ Sans-Papiers in der Schweiz 2015 B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung in Kooperation mit Swissforum für Migration and population studies und Université de Genève, Dezember 2015.

⁴ Siehe etwa: Sans-Papiers in der Schweiz 2015 B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung in Kooperation mit Swissforum für Migration and population studies und Université de Genève, Dezember 2015. S. 57 ff.

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Änderung VZAE⁵ Art. 31 S. 10 wird vorausgesetzt, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt werden müssen. **Caritas Schweiz regt an, die Formulierung « insbesondere » in Art. 31 Abs. 1 ersatzlos zu streichen.** Damit soll sichergestellt werden, dass die Aufzählung als abschließend in Sinne des AIG gehandhabt wird.

Niederlassungsbewilligung

Art. 62 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 1bis Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Für eine vorzeitige Erteilung der Niederlassung wird die mündliche Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau B1 verlangt, was den Anforderungen für eine Einbürgerung entspricht. Dies im Unterschied zur «normalen» Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 60) oder aber auch der Anforderung an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung (Art. 73b), wo in beiden Fällen ein Referenzniveau A2 gefordert wird. Dieses Voraussetzungserfordernis in Art. 62 Abs. 1bis ist gemessen am Vergleich zu den beiden Rechtsakten nicht richtig. Bei der Begründung zu Art. 62 Abs. 1bis wird im erläuternden Bericht auf eine konsequente Umsetzung des Stufenmodells verwiesen, was wiederum in Ziff. 4.2. des erläuternden Berichts beschrieben ist. Dort ist festgehalten: «Die Anforderungen an die Sprachkompetenzen werden gemäss Stufenmodell umso höher gesetzt, je mehr Rechte mit dem angestrebten Status verliehen werden. »

Es ist nicht davon auszugehen, dass eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung einen Status mit mehr Rechten auslöst als bei einer Niederlassungserteilung nach Art. 60 VZAE oder Art. 73b VZAE. Demzufolge ist bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung dasselbe Sprachreferenzniveau zu fordern wie bei der normalen Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Der Abs. 1bis des Art. 62 VZAE soll wie folgt geändert werden: «Die Ausländerin oder der Ausländer muss in der am Wohnort gesprochenen Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprache nachweisen. In begründeten Fällen können auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden».

Art. 62a Rückstufung

Für Caritas Schweiz ist Integration vor allem ein dynamischer Prozess, der die Bemühungen von Ausländern und ihrer Aufnahmegesellschaft mit einbezieht. Ein stabiler Rechtsstatus für Ausländerinnen und Ausländer ist nicht nur als Belohnung zu betrachten, sondern als Fundament der Integration. Die Erlangung eines unbefristeten Aufenthaltsstatus eröffnet die Möglichkeit, die Zukunft in der Schweiz zu planen und bietet die notwendige psychologische Stabilität für die Integration. In diesem Sinne stellt sich die **Drohung einer Herabstufung des Ausweises C zur B als besonders unwirksam für die Integration** und wird von den betroffenen Personen nicht als Motivation, sondern als Schlag erlebt, der auf psychologischer, sozialer und finanzieller Ebene einen dauerhaften Zusammenbruch verursacht.

⁵ Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit: Erläuternder Bericht vom 7. November 2017, S. 10/29

Familiennachzug

Allgemeine Anmerkung zum Familiennachzug Art. 73a ff.

Die Bestimmungen des Familiennachzuges sollen gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung⁶ um eine integrationsspezifische Voraussetzung ergänzt werden. So wird neu verlangt, dass bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzuges die mündliche Sprachkompetenz der am Wohnort gesprochene Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A1 liegen soll. Sonst genügt der Nachweis einer Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot, welches mindestens zur Erreichung des Sprachniveaus A1 führt. Damit müssten Ehegatten neu entweder ausreichende Sprachkenntnisse nachweisen oder sich bereits bei der Zulassung bei einem Sprachförderungsangebot anmelden. Dasselbe gilt für die Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug und Einbezug in die vorläufige Aufnahme.

Eine gute Integration erfordert den gegenseitigen Willen sowohl der Zugewanderten als auch der Aufnahmegesellschaft. In den Artikeln 73a- 74a a i.V.m. Art. 43 – 44 E-AIG und Art. 85 Abs. 7 Bst. d und Abs. 7bis AIG werden die Sprachkenntnisse oder die Anmeldung zu einem Sprachförderkurs als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung des Familiennachzuges statuiert.

Die grundsätzliche Einführung des Nachweises von Kenntnissen der Landessprache oder von der Anmeldung bzw. dem Besuch von Sprachförderungsangeboten ist auch unter dem in Art. 8 EMRK verankerten Recht auf Achtung des Familienlebens äusserst problematisch. Das Recht auf Achtung des Familienlebens gilt nicht absolut. Der Eingriff darf aber nur aus den in Art. 8 Abs. 2 EMRK erwähnten Rechtfertigungsgründen erfolgen, wie Notwendigkeit 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 von Rechte und Freiheiten anderer. Der Bundesrat führte im erläuternden Bericht zur Änderung des Ausländergesetz⁷ das öffentliche Interesse an einer guten Integration als Eingriffsrechtfertigung an. Dieses Interesse sollte nicht unter den in Art. 8 Abs. 2 EMRK erwähnten Rechtfertigungsgründen zu subsumieren. **Denn aus der Sicht der Caritas Schweiz ist die Achtung des Familienlebens prioritär zu gewichten.**

So werden auch Schweizerinnen und Schweizer mit Familienangehörigen aus Drittstaaten im Vergleich zu EU Staatsbürgerinnen und Staatsbürger diskriminiert.

Die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot in der Schweiz als Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung führt dazu, dass sich noch im Ausland befindliche Ehegatten bei irgendeinem privaten Anbieter von Sprachkursen anmelden werden. Dies widerspricht an sich dem Integrationsgedanken, wonach die anvisierten Massnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse und Möglichkeiten der Ausländerinnen und Ausländern ausgerichtet sind und sie auf die für die Einzelnen passenden Unterstützungsangebote und spezifische Deutschkurse aufmerksam gemacht werden können.

Caritas Schweiz ist dezidiert der Meinung, dass weder Sprachkenntnisse einer Landessprache ein zwingender Beweis für eine fortgeschrittene Integration sind, noch lassen Defizite eindeutig auf

⁶ Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit: Erläuternder Bericht vom 7. November 2017, S. 16/29

⁷ Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. November 2011, S. 35

mangelnde Integration schliessen. **Caritas Schweiz erachtet diese Voraussetzung als unzulässiges und sachfremdes Instrument der Einwanderungssteuerung.**

Integrationskriterien

Allgemeine Anmerkung zu den Integrationskriterien

Neben Chancen birgt die Verrechtlichung von «Integration» auch Gefahren. Einerseits unterliegt die konkrete Anwendung der Integrationskriterien in der Praxis jeweils einem Ermessensspielraum durch die Behörden in Kantonen und Gemeinden, was eine Ungleichbehandlung mit sich bringen kann. Andererseits erachtet Caritas Schweiz mit dem Festlegen von Kriterien die Gefahr, dass der konkret messbare individuelle «Integrationsgrad» in den Vordergrund rückt und Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess aus dem Blickfeld gerät. Der Komplexität von Integrationsverläufen wird damit nicht Rechnung getragen⁸.

Fraglich ist daher, ob die vorgesehenen Kriterien geeignete Faktoren sind, die tatsächliche Integration zu messen, wenn man Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess versteht.

Art. 77a Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheits-und Ordnung

In Abs. 1 ist stärker zwischen Bagatelldelikten und schwerwiegenden Vergehen zu differenzieren. Ein Verstoß gegen das Strafgesetzbuch ist über das Strafrecht zu regeln.

Art. 77d Sprachkompetenzen und Sprachnachweis (neu)

Sprachkenntnisse sind unbestrittenermassen wichtig für den Zugang zum Arbeitsmarkt und für das Zusammenleben. Dazu braucht es entsprechende Angebote, welche auch bezahlbar sein müssen. Sprache lässt sich zwar messen, aber dies beurteilt die Sprachkompetenzen und nicht zwingend die Integration.

Im erläuternden Bericht zu Art. 77d Abs. 2 steht: „Der Nachweis der Sprachkompetenz gilt demnach als erbracht, wenn eine der nachfolgenden Fallkonstellationen vorliegt.

Caritas Schweiz regt an, im Abs. 2 des Art. 77d sollen alle Buchstaben mit „...; oder“ enden, nicht nur beim Buchstabe c. um sicherzustellen, dass die Aufzählung nicht als Kombination der Voraussetzungen gehandhabt wird, sondern jedes einzelne Erfordernis als Nachweis für die Sprachkompetenz als erbracht gilt.

Art. 77e Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (neu)

Caritas Schweiz begrüsst die Gleichstellung des Erwerbes von Bildung mit der Teilnahme am Wirtschaftsleben, so dass eine Unterstützungsbedürftigkeit während der Ausbildung nicht als Zeichen fehlender Integration gewertet werden kann.

⁸ Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller! Empfehlungen. Eidgenössische Migrationskommission EKM. Dezember 2017, S. 4

Aus Sicht der Caritas Schweiz muss die Bewertung des Bezugs von Sozialhilfe im erläuternden Bericht zu Art. 77e VZAE als nicht Teilnahme am Wirtschaftsleben präzisiert werden. Gilt die Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit teilweisem Bezug von Sozialhilfe auch als Teilnahme am Wirtschaftsleben? Es besteht die Gefahr, dass Personen ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen werden aus Angst, ihre Bewilligung zu verlieren. Sozialhilfebezug grundsätzlich mit fehlender Integration gleichzusetzen ist falsch.

Art. 77g Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen

Unbestritten ist, dass Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten sich vermehrt in prekären Arbeitsverhältnissen befinden und von Arbeitslosigkeit und von Abhängigkeit von der Sozialhilfe bedroht sind. Dementsprechend haben sie erhöhte Bedürfnisse an spezifische Integrationsmassnahmen innerhalb der Regelstrukturen (z.B. Sozialhilfe oder Arbeitslosenversicherung) wie auch ausserhalb. Innerhalb der Regelstrukturen kann der Abschluss von Integrationsvereinbarungen situativ und begleitet von individuellen Coaching und Integrationsmassnahmen sinnvoll und zielführend sein. Mit dem Einsatz von Integrationsvereinbarungen müssen aber auch die entsprechenden Integrationsangebote zur Verfügung stehen.

Art. 82c Meldung von Disziplinar massnahmen der Schulbehörden

Obwohl das Recht auf Bildung für alle Kinder durch die Bundesverfassung und die UN-Kinderrechtskonvention garantiert wird, wird mit der vorgesehenen Formulierung des Art. 82c Abs. 1 die Umsetzung dieses Rechts für ausländische Kinder und Jugendliche nur unzureichend sichergestellt.

Caritas regt an die Formulierung «vorübergehende Schulausschlüsse» in Abs. 1 des Art. 82c VZAE ersatzlos zu streichen.

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Caritas Schweiz bedauert, dass die Gemeinden und die Zivilgesellschaft nicht explizit aufgeführt werden. Eine erfolgreiche Integration setzt auch eine Öffnung der Aufnahmegesellschaft voraus. Für Caritas Schweiz ist Integration vor allem ein dynamischer Prozess, der die Bemühungen von Ausländern und ihrer Aufnahmegesellschaft mit einbezieht. Die Förderung der Integration ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

In lit. b des Art. 1 soll auch der Beitrag der Zivilgesellschaft aufgeführt werden.

In lit. c des Art. 1 sind auch die Gemeinden zu erwähnen.

Art. 2 Grundsätze der Integrationsförderung

Caritas Schweiz fordert, dass die Nichtstaatlichen Organisationen sowie Sozialpartner und Ausländerorganisationen, die eine zentrale Rolle in der Integration spielen, explizit erwähnt werden. In der Erläuterung wird hervorgehoben, dass mit der neuen Formulierung auch nichtstaatliche Bereiche, wie die Sozialpartner und das Vereinswesen, angesprochen sind.

In nAIG Art. 58 Abs. 3 AuG wird ausgeführt, dass die Koordination und Durchführung von Programm- und Projektstätigkeit Dritten übertragen werden kann.

nAIG Art 53 Abs 4: Bei der Integrationsförderung arbeiten die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen zusammen.

Die Erwähnung der nichtstaatlichen Organisationen ist auf Verordnungsstufe beizubehalten, da dies bereits im Gesetz festgelegt ist.

Der bisherige Absatz 2 soll beibehalten werden. Dann werden Abs. 2 und 3 zu Abs. 3 und 4.

Art. 2 Abs. 2 ist wie folgt zu ergänzen: „Die Integration ist eine Querschnittaufgabe, welche die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit den nichtstaatlichen Organisationen, einschliesslich der Sozialpartner und der Ausländerorganisationen, wahrzunehmen haben.“

Zudem regt Caritas Schweiz an, einen zusätzlichen Abs. zu Art. 2 VIntA mit den Zielen der Integration einzufügen.

Aufgaben des Bundes und der Kantone

Art. 3 ff.

In der Verordnung kommt die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden nicht zum Ausdruck.

Dies sollte entsprechend ergänzt werden und die *Gemeinden*, insbesondere auch in den Titeln zu Kapitel 2 und Art. 5 und in Art. 4 Abs. 1 und in Abs. 2 sowie in Art. 5 Abs. 1, explizit erwähnt werden.

In Art. 4 sollte in einem zusätzlichen Absatz die enge Zusammenarbeit des Kantons mit den zuständigen Behörden der Gemeinden hervorgehoben werden.

Weiter empfiehlt Caritas Schweiz die Terminologie in den Art. 3, 5, 6, 8 und 20 zu ändern. Anstatt von *Massnahmen*, die Defizite beheben, müsste von *Angeboten* gesprochen werden.

Finanzielle Beiträge zur Förderung der Integration

Art. 12 Abs. 1 Integrationspauschalen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Totalrevision der Verordnung über Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)⁹ soll Kapitel 4 die bestehenden Instrumenten des Bundes zur spezifischen Integrationsförderung systematischer regeln.

Aus fachlicher Sicht müsste die Integrationsförderung, allen voran die Sprachförderung, früher eingesetzt werden können, als dies heute der Fall ist. So dauert heute in der Regel die Behandlung eines Asylgesuchs mit Bleiberecht im Durchschnitt zwischen 300 und 400 Tage. Bei Personen, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie in der Schweiz bleiben dürfen, sollte deshalb bereits vor dem Entscheid mit gezielten Massnahmen zum Spracherwerb begonnen werden. Zu diesem Zweck müssten möglichst rasch zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden mit dem Ziel, dass diese Personen ein Jahr nach Einreise schriftlich das Sprachniveau A1 und mündlich A2 erreichen und in den Kantonen direkt in geeignete Bildungs- respektive Qualifizierungsangebote einsteigen könnten.

Aus Sicht der Caritas Schweiz soll sich der Bund sehr viel stärker an den Integrationskosten beteiligen, und zwar **mindestens zu 18'000 Franken** (statt wie bisher 6'000 Franken)¹⁰. Caritas Schweiz regt an, den Abs. 1 des Art. 12 VIntA wie folgt zu ändern: „Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von mindestens 18'000 Franken.“

Art. 14 Zielgruppen

In der Auflistung in Artikel 14 Abs. 1 der Zielgruppen für spezifische Integrationsmassnahmen (im Sinne von Art. 55 AIG) sind Frauen als Personen mit besonderen Anliegen bezogen auf die Integrationsförderung nicht vorhanden. Im erläuternden Bericht wird auf Jugendliche und junge Erwachsene sowie Familien mit Kleinkinder verwiesen im Sinne, dass damit die Frauen mit spezifischen Integrationsbedürfnissen abgedeckt sind. Dies reicht jedoch nicht, da z.B. alleinstehende Frauen und alleinerziehende Frauen nicht berücksichtigt sind. In nAIG Art. 53 steht: „Bei der Integrationsförderung wird den besonderen Anliegen von Frauen, Kinder und Jugendlichen Rechnung getragen.“

Caritas Schweiz spricht sich dafür aus, den Absatz 1 mit Bst. d zu ergänzen: „d. Frauen mit besonderem Integrationsbedarf“.

Art. 20 Abs. 2 Beitragsberechtigte Aufwendungen

Neu gegenüber dem geltenden Artikel 17c Abs. 2 VIntA ist, dass Kantone im Rahmen der KIP Anschubfinanzierung zur *Förderung von Innovationen* in den Regelstrukturen leisten können und dass die Regelstrukturen sich grundsätzlich zu mindestens gleichen Teilen an den Kosten beteiligen müssen.

⁹ Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Erläuternder Bericht vom 7. November 2017, S. 6/16

¹⁰ Vgl. Fachbericht: Finanzielle Abgeltungen des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung. Konferenz der Kantonsregierungen. Februar 2017, S. 27

Aus Sicht der Caritas Schweiz bedeutet die Vorgabe, dass die Beiträge respektive Anschubfinanzierungen im Rahmen der Regelstrukturen innovativ sein müssen, eine unnötig einschränkende Hürde. Gleiches gilt für die Vorgabe der Regelstrukturen, sich zu gleichen Teilen an den Kosten beteiligen müssen. Damit werden die Ziele, welche mit der Möglichkeit von Anschubfinanzierungen erreicht werden können/sollen, geschwächt.

Art. 20 Abs. 2 soll folgendermassen lauten: „Zur Anschubfinanzierung im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme können Beiträge an Massnahmen des Regelstrukturangebots gewährt werden“.

Luzern, 12. März 2018

Caritas Schweiz

Sonia Lopez Hormigo,

Leiterin Rechtsberatungsstelle Zentralschweiz

Consultation fédérale

Modification OASA et révision OEI

En préambule, nous relevons que la notion d'intégration est un processus dynamique reposant sur un rapport d'échange entre les populations, qu'elles soient migrantes ou autochtones. Telle qu'elle apparaît dans cette loi, elle semble davantage reposer sur le parcours individuel des personnes migrantes ou étrangères. Les échanges réciproques se trouvent convertis en responsabilité individuelle. En outre, le fait de répondre ou non aux conditions d'intégration repose sur un soupçon de volonté présente ou absente. Une telle notion semble arbitraire, tant la volonté est difficile à évaluer.

Il apparaît que dans certains cas, les droits accordés soient liées aux compétences linguistiques. Le fait de lier droits et compétences linguistiques n'est pas sans risque, tant les situations sociales peuvent diverger d'un cas à l'autre, et influencer l'accès aux apprentissages linguistiques.

Remarques sur le texte de modification OASA:

- La dimension genre est à considérer avec soin: les femmes qui travaillent à la maison sont doublement pénalisées si elles ne peuvent pas accéder au marché du travail. Les moyens de garde d'enfants actuels leur sont d'autant moins accessibles qu'ils sont d'une part, insuffisant, et d'autre part, s'ils existent, le sont pour les femmes qui ont un emploi. (articles relatifs au renouvellement du séjour et aux compétences linguistiques)
- Avec la mobilité actuelle, la langue parlée sur le lieu de travail peut différer de celle du domicile. De ce fait, il nous semble peu judicieux de se limiter à la langue du domicile pour la validation des connaissances orales ou écrites. Considérer les trois langues nationales nous semble plus approprié pour tous les articles de l'OASA concernés.
- La condition d'une maîtrise de la langue écrite est très problématique pour les personnes ayant été peu ou pas scolarisées. Elle peut également l'être pour des personnes exerçant une activité dans un secteur où elle n'a pas la possibilité d'améliorer leur niveau de français.
- Le conditionnement du regroupement familial à cette maîtrise est très discutable (73a)
- L'exigence des compétences linguistiques devrait être dotée d'un dispositif d'évaluation des situations individuelles. Il ne nous paraît pas suffisant d'évaluer le niveau de la langue, mais bien la situation, en regard des possibilités réelles d'accéder à un apprentissage de la langue. (77d)

- Considérer le fait de ne pas permettre à un enfant d'aller à la piscine en groupes non mixte comme anticonstitutionnel est, à notre sens, excessif. (art. 77c)
- il serait souhaitable que les maladies auto-immunes soient mentionnées au même titre que les handicaps importants de la vue et de l'ouïe, les maladies mentales et le cancer (art. 77f)
- Critères d'intégration: prise en compte des circonstances personnelles: il semble que la situation des proches-aidant est prise en compte dans cet article comme raison de ne pas correspondre aux critères. Toutefois, il importe d'avoir une attention particulière à cette situation, qui concerne de nombreux étrangers qui prennent en charge leurs proches, enfants handicapés, parents âgés, et qui en outre, ne bénéficient souvent pas d'une aide suffisante, tout en assumant eux-mêmes une charge sociale non négligeable.
- Conventions d'intégration: 77g. La notion du renforcement du soutien à l'intégration nous semble importante. Les conventions d'intégration établissent une discrimination entre les ressortissant UE et les ressortissants d'états tiers. En outre, de telles conventions ont-elles pour objectif d'identifier les lacunes structurelles ou seulement les manques individuels? Cela n'apparaît pas dans la loi. *al* 5: qu'est-ce qu'un motif valable?
- Nous pensons que les cantons sont les seuls compétents en la matière et qu'aucune données ne doit être transmises au SEM (art. 77h)
- Obligation de communiquer dans les affaires civiles et pénales: le fait de communiquer aux autorités si les personnes ont eu recours aux prestations complémentaires, et que cela influence leur droit au regroupement familial, revient à déterminer qu'un droit au regroupement familial repose sur un revenu suffisant. Cela pose également des questions: le regroupement familial repose sur un besoin de se réunir avec sa famille. Les conditions sont déjà très restrictives (devoir être en possession d'un logement adapté, critères économiques notamment) et ne devraient pas l'être davantage à notre sens. La loi semble faite pour quelques cas qui éventuellement, abusent de ce droit, mais ne tient pas compte de situations nombreuses où les familles sont séparées.
- Les règles disciplinaires: le fait que les autorités scolaires puissent communiquer aux autorités migratoires, les décisions scolaires relatives à des sanctions disciplinaires, et qu'ainsi, un comportement d'enfant puisse avoir des conséquences sur le séjour de l'ensemble de la famille nous apparaît clairement excessif. Ce point n'est pas conforme à la convention sur les droits de l'enfant et sur le droit d'être protégés, y compris dans des situations où éventuellement, ils ne respectent pas les règles scolaires. Au même titre que pour les autres enfants, c'est à l'école d'avoir recours à des sanctions, afin de baser ces dernières sur une évaluation sociale et éducative de la situation.(art. 82 c)

Remarques sur le texte de révision de l'OIE :

- Quelles sont les mesures d'encouragement spécifiques mentionnées dans l'article 2, al. 2 ? Encourager, promouvoir ou exiger ? Fördern oder fordern ? Est-ce que les réalités cantonales sont suffisamment prises en compte ?
- Le chapitre 2 nous semble contraignant, comme par exemple l'article 4 que nous suggérons de modifier comme suit : « Dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle, les services cantonaux responsables des questions d'intégration **sont invités, dans la mesure du possible, à collaborer** avec les autorités cantonales chargées des domaines (...) »
- L'objectif du suivi de l'intégration, de la population étrangère, notamment des personnes ayant des besoins d'intégration particulier n'est pas clair. S'agira-t-il de statistiques, de mesures d'aide ou d'ingérence et de répression ? (art. 7 ; al. 2)
- Le titre de l'article 10 nous semble assez clair quant à la notion d'obligation. Nous suggérons de modifier l'alinéa 1 comme suit :
« Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui bénéficient de l'aide sociale peuvent être **invités** à participer à des programmes d'intégration ou d'occupation; pour les personnes admises à titre provisoire, cette **invitation** peut prendre forme **d'une aide renforcée à l'intégration** »
- Nous tenons à souligner que les charges d'assistance familiale à assumer peuvent être un obstacle à la participation à un programme d'intégration ou d'occupation (art. 10 ; al.1)
- Avec la mobilité actuelle, la langue parlée sur le lieu de travail peut différer de celle du domicile. De ce fait, il nous semble peu judicieux de se limiter à la langue du domicile et considérer les trois langues nationales nous semble plus approprié. Nous proposons donc de modifier la lettre c de l'alinéa 1 de l'article 15 comme suit :
« favoriser les compétences linguistiques et l'apprentissage **d'une des trois langues nationales** équivalant au moins au niveau A2 du CECR et des compétences écrites du niveau A1 minimum »
De plus, une personne parlant une des trois nationales pourra par la suite plus facilement en apprendre une deuxième qui sera celle de son lieu de domicile.

Remarques générales :

- A notre grand regret nous constatons qu'en français, ni l'ordonnance OASA ni celle de l'OIE, n'utilisent le langage épique à la différence des ordonnances en allemand.

Questions de la CCCI :

- Un futur passeport des langues est mentionné mais aucune explication n'est donnée. De quoi s'agit-il ? (rapport explicatif OEI, art. 6. ; al.2)
- Pourquoi les personnes syriennes des programmes de réinstallation ne sont arrivées en Suisse qu'en tout petit nombre, contrairement au nombre annoncé ? (rapport explicatif OEI, art. 12)

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

27. Feb. 2018

Ar.

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice et
police (DFJP)
Palais fédéral ouest
3003 Berne

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Paudex, le 26 février 2018
SHR/sul

Consultation fédérale – modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d'avoir bien voulu nous consulter sur l'objet cité en titre. Nous vous communiquons ci-après notre prise de position.

Parallèlement à la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution fédérale, le Parlement a adopté le 16 décembre 2016 la modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) visant à améliorer l'intégration des étrangers. Est mis en consultation le deuxième volet des modifications de la LEtr, parmi lesquelles le changement de titre de la loi, qui deviendra « Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration » (nLEI). Les modifications concernent également l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE). Tandis que l'OASA précise en particulier les exigences posées en matière d'intégration, l'OIE régit en première ligne l'encouragement de l'intégration.

De manière générale, nous n'avons pas d'objection à la mise en œuvre des décisions prises par le Parlement. Nous nous bornerons à apprécier les projets dans leur ensemble et à émettre quelques remarques d'ordre général.

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Selon le rapport explicatif, les modifications obéissent au double principe suivant : encourager et soutenir l'intégration, d'une part, et accroître la responsabilité individuelle exigée en matière d'intégration, d'autre part. Les nouveaux critères d'intégration appliqués dans le cadre des exigences posées dans ce domaine qui relèvent du droit des étrangers comprennent le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Constitution, l'aptitude à communiquer dans une langue nationale et la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation (art. 58a nLEI). Nous pouvons souscrire à ces objectifs. Il nous paraît en outre logique qu'il y ait une cohérence entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité en ce qui concerne les critères d'intégration.

Nous n'avons pas d'objection aux modifications telles que proposées. La délivrance de l'autorisation de séjour initiale désormais possible directement pour deux ans (art. 58 OASA) – pour autant que les critères d'intégration soient réunis – peut être soutenue. Il en est de même pour l'octroi de l'autorisation d'établissement pour lequel les critères d'intégration devront aussi être remplis.

Nous n'avons pas non plus d'objection à ce que les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire soient mieux intégrés dans le marché suisse du travail et soient pour cela annoncés au service de l'emploi. Nous insistons toutefois sur le fait que pour réussir une intégration professionnelle, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire doivent être employables, c'est-à-dire bénéficier d'une formation professionnelle initiale ou d'une formation de niveau supérieur de même que comprendre et parler une des langues nationales.

Il nous paraît également opportun que les autorités migratoires puissent mieux contrôler le séjour en Suisse des étrangers admis sans activité lucrative mais bénéficiaires de prestations complémentaires, et, le cas échéant, qu'elles puissent prendre des mesures adéquates en cas d'abus. Nous sommes dès lors favorables à ce qu'elles aient accès aux informations relatives au versement de prestations complémentaires.

OIE

L'OIE fait l'objet d'une révision totale et correspond dans une large mesure aux dispositions existantes. Nous relevons toutefois le point suivant. Dans le droit actuel, chaque canton doit rembourser les fonds versés par le Secrétariat d'Etat aux migrations lorsqu'il n'a pas mis en œuvre les objectifs de prestations et d'efficacité convenus dans une convention ou qu'il ne les a mis en œuvre que de manière insuffisante (art. 19. al. 1 OIE). Cette disposition est reprise à l'art. 18 du projet d'OIE. Si nous sommes d'accord avec cette exigence, nous ne pouvons toutefois (comme nous l'avons déjà souligné dans notre prise de position du 16 août 2017 sur la modification de OA 2 et de l'OIE) donner notre agrément à l'exigence contenue à la litt. c, à savoir que, pour éviter le remboursement, il appartient au canton d'apporter spontanément la preuve qu'il n'a commis aucune faute. En effet, en général, c'est à celui qui réclame d'apporter la preuve de ce qu'il avance, à savoir, en l'espèce, le Secrétariat d'Etat aux migrations.

Nous ne sommes en revanche pas opposés aux autres modifications proposées.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Sandrine Hanhardt Redondo



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

Roman Blöchliger
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Unser Zeichen: ekm-Sep
3003 Bern-Wabern, 28. Februar 2018

Umsetzung der Änderung des AuG (Integrationsvorlage)

- Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (nVIntA)
- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (nVZAE)

Vernehmlassungsverfahren

Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Dezember 2016 hat das Parlament die Änderung des «Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer» (AuG), das neu «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» (AIG) heissen wird, verabschiedet.

Kernpunkte des neuen AIG sind:

- Ausweis C nur noch für Personen, welche die «Integrationskriterien» erfüllen
- neue Möglichkeiten des Widerrufs des Ausweis C
- Rückstufung von Ausweis C auf B für Personen aus Drittstaaten und EU/EFTA-Staaten
- Integrationsvereinbarung bzw. -empfehlung bei «besonderem Integrationsbedarf»
- Berufliche Eingliederung von Personen mit Ausweis F
- Erschwerung des Familiennachzugs für Personen mit Ausweis F

Neben der Konkretisierung dieser Kernpunkte zielt die Umsetzung der Integrationsvorlage auf eine «verbindlichere Ausgestaltung» des Grundsatzes des «Förderns und Forderns». Der Grundsatz des «Forderns» wird in der «Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit» (nVZAE) konkretisiert, der Grundsatz des «Förderns» in der «Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern» (nVIntA).

Stärken und Schwächen der geplanten Änderungen in der nVIntA

Positiv bewertet die EKM, dass die bisherigen Bestimmungen über die finanziellen Beiträge des Bundes und über dessen Rolle im Bereich der Integration in der nVIntA klar geregelt sind und dass die Kantone anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bei der beruflichen Eingliederung künftig stärker unterstützen.

Skeptisch ist die EKM in folgenden Punkten:

- Einseitiger Integrationsbegriff und Defizitorientierung

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie setzt die Bemühungen der Zugewanderten ebenso voraus wie die Offenheit der Aufnahmegesellschaft. Der Integrationsbegriff in der nVIntA ist jedoch einseitig: Im Vordergrund steht die behördliche Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Diese richtet sich nicht an die gesamte Gesellschaft, sondern lediglich an Personen mit «besonderem Integrationsbedarf». Integration zielt auf die Behebung individueller Integrationsdefizite. Diese Defizitorientierung entspricht nicht den tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnissen.

- Verknüpfung der Integrationsförderung mit polizeilichen Vollzugsaufgaben

Die Integrationsförderung, welche sich bislang für die Schliessung bestehender Angebotslücken, für die Herstellung von Chancengleichheit und die Förderung des Zusammenlebens einsetzte, wird künftig in den Dienst des ausländerrechtlichen Vollzugs gestellt. Die Migrationsbehörden werden künftig Vorgaben zur Integration machen, überprüfen, ob gesteckte Integrationsziele erfüllt werden und aufgrund der Beurteilung der Integrationskriterien Bewilligungen erteilen oder Sanktionen ergreifen. Die Integrationsfachstellen werden «Massnahmen» entwickeln, die es Ausländerinnen und Ausländern erlauben, ihre «Integrationsdefizite» auszugleichen.

- Der Beitrag der Gesellschaft ist ausgeblendet

Die Integration wurde bisher als Querschnittsaufgabe verstanden, welche der Bund, die Kantone, die Städte und Gemeinden zusammen mit nichtstaatlichen Organisationen, einschliesslich der Sozialpartner und der Ausländerorganisationen, wahrnehmen. In der nVIntA wird nur noch die Aufgabenteilung zwischen dem Bund, welcher im Bereich der Integration Entwicklungs-, Koordinations- und Monitoringaufgaben wahrnimmt und den Kantonen, welche im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme für den Vollzug verantwortlich sind, thematisiert. Der Beitrag der anderen Akteure wird ausgeblendet.

- Unscharfe Trennung zwischen dem Regelstrukturansatz und der Spezifischen Integrationsförderung

Die Leistungen, welche die Regelstrukturen im Rahmen ihres Grundauftrags zu erbringen haben, und die Aufgaben der spezifischen Integrationsförderung sind in der nVIntA zu wenig klar auseinandergehalten. Integration findet primär in den bestehenden Regelstrukturen statt und wird aus den ordentlichen Budgets der dafür zuständigen Stellen finanziert. Die Spezifische Integrationsförderung wirkt komplementär zu den Regelstrukturen: Sie schliesst vorhandene Lücken (z.B. Angebote zur Förderung der lokalen Sprachkenntnisse), unterstützt die Herstellung der Chancengleichheit (z.B. Angebote zur beruflichen Grundausbildung für spät nachgezogene Jugendliche) und fördert das Zusammenleben (z.B. Ermöglichung von Begegnung und gesellschaftlicher Teilhabe). Für die Spezifische Integrationsförderung stehen eigens dafür reservierte Mittel des Bundes und der Kantone zur Verfügung. Diese Trennung gilt es klar hervorzuheben.

- Zu wenig flexible Regelung der Spezifischen Integrationsförderung

Die Regelungen, welche in der nVIntA die Spezifische Integrationsförderung betreffen, sind starr und missachten das Prinzip der Subsidiarität. Diesem Prinzip zufolge setzt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Rahmen, die kantonalen Integrationsfachstellen

entwickeln in Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden und mit zivilgesellschaftlichen und nichtstaatlichen Partnern Angebotsstrukturen, die auf die lokalen Verhältnisse abgestimmt sind. In der Verordnung fehlt die Flexibilität, die nötig ist, um den Besonderheiten vor Ort Rechnung zu tragen.

Stärken und Schwächen der geplanten Änderungen in der nVZAE

Positiv bewertet die EKM die neue Meldepflicht, welche das bisherige Bewilligungsverfahren zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ersetzt. Bisher mussten die kantonalen Migrationsämter und das Staatssekretariat für Migration SEM jedes Gesuch zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einzeln prüfen: ein administrativ aufwändiges und mit hohen Kosten verbundenes Verfahren. Analog zur Regelung für Angehörige aus EU/EFTA-Staaten werden vorläufig Aufgenommene den Antritt einer Stelle künftig nur noch melden müssen. Die Meldung kann durch Dritte vorgenommen werden, die im Auftrag der Integrationsförderung Praktika- und Arbeitsplätze suchen. Wie bereits heute üblich prüfen die Kontrollorgane, ob die Arbeitsbedingungen eingehalten sind. Dies vereinfacht vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen den Zugang zur Erwerbstätigkeit, entlastet die Arbeitgeber, fördert das inländische Arbeitskräftepotenzial und schont die Sozialwerke.

Kritisch steht die EKM folgenden Änderungsvorschlägen gegenüber:

- Verknüpfung der Aufenthaltssicherheit mit der «Integration»

In der nVZAE wird der Grundsatz des «Forderns» mit Fragen der Zulassung, der Gewährung von Aufenthaltsbewilligungen und des Widerrufs von Statusrechten verknüpft. Die Migrationsbehörden werden damit in die Lage versetzt, bei der Erteilung, der vorzeitigen Erteilung oder der Wiederherstellung der Niederlassungsbewilligung, bei der Rückstufung von der Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung, bei der Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs, bei der Grundbildung von jugendlichen Sans-Papiers und bei Härtefällen nach Auflösung der Ehe den «Integrationsgrad» der Betroffenen beurteilen zu müssen. Die Aufenthaltssicherheit und die rechtliche Situation der Ausländerinnen und Ausländer wird abhängig gemacht von individuellen «Integrationsgraden».

- Ungeeignete «Integrationskriterien»

Die Integrationskriterien – welche früher in der VIntA verankert waren – werden künftig in der nVZAE konkretisiert. Einige Kriterien zeichnen sich durch weite Ermessensspielräume aus: So respektieren Ausländerinnen und Ausländer die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht, wenn sie «gesetzliche Vorschriften und behördlichen Verfügungen» missachten. Teilweise sind die Kriterien rigide: Dem Integrationskriterium der «Teilnahme am Wirtschaftsleben» liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zugrunde. Der Bezug von Sozialhilfe ist – wie bereits im neuen Bürgerrecht – künftig auch bei ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren ein Stolperstein. Lediglich die Sprachkompetenzen lassen sich mit konkreten Niveaus verknüpfen. Während die EKM den Wert des Spracherwerbs anerkennt, bezweifelt sie den Nutzen der sprachlichen Einstufung bei ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren: Macht es Sinn, alle Ausländerinnen und Ausländer über denselben Kamm zu scheren und sind die Sprachkenntnisse dafür der richtige Massstab? Sind Sprachkompetenzen nicht vielmehr abhängig von den sozialen und beruflichen Feldern, in welchen sich Ausländerinnen und Ausländer bewegen?

- Erweiterung des Grundauftrags der Migrationsbehörden ohne zusätzliche finanzielle und personelle Mittel

Die kantonalen Migrationsbehörden werden zu Fachspezialisten in Integrationsfragen. Sie stellen den «Integrationsbedarf» fest, schliessen Integrationsvereinbarungen ab oder geben Integrationsempfehlungen ab. Sie legen fest, wie vorhandene Integrationsdefizite zu beheben sind. Sie stellen die Beratung sicher und prüfen, ob die vereinbarten Bedingungen erfüllt wurden. Sie treffen Entscheide und legen dem Bund im Hinblick auf seine Monitoring-Aufgaben Rechenschaft ab. Diese neuen Aufgaben im Bereich der Integration erweitern den

Grundauftrag der Migrationsämter; sie werden sich mit den vorhandenen finanziellen und personellen Mitteln nicht bewältigen lassen.

- Erweiterte Meldepflichten der Behörden an die Migrationsämter

Die nVIntA erweitert die Meldepflichten der Behörden an die Migrationsämter. Neu müssen der Bezug von Arbeitslosenentschädigung, der Bezug von jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), durch die Schulbehörden getroffene Disziplinar massnahmen, Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder andere Entscheidungen, «die auf einen besonderen Integrationsbedarf nach den Kriterien gemäss Artikel 58 a hindeuten», gemeldet werden. Diese Informationen dienen den Migrationsbehörden zur Beurteilung der Integration und können anderen mit dem Vollzug betrauten Behörden zur Verfügung gestellt werden. Die Inhaberschaft, die Einsicht, der Zugriff und die Bearbeitung von Personendaten stehen im Spannungsfeld von Sicherheitsinteressen des Staates und dem Schutz der Persönlichkeitsinteressen der Betroffenen. Staatliche Interessen und die Interessen der betroffenen Personen sind deshalb bei der Erweiterung der Meldepflichten gegeneinander abzuwägen. Da sich die Daten auf bestimmte und bestimmbare Personen beziehen, sind Fragen des Datenschutzes sorgfältig abzuklären.

Mit der verbindlicheren Gestaltung des Grundsatzes des «Förderns und Forderns» in der nVIntA und der nVZAE wird der Paradigmenwechsel, der sich in den letzten Jahren angebahnt hat und der von einer zunehmenden Verrechtlichung des Integrationsbegriffs geprägt war, abgeschlossen. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM steht dieser Entwicklung insgesamt skeptisch gegenüber.¹ An ihrer Plenarsitzung vom 15. Februar 2018 hat sie die nVIntA und die nVZAE im Detail diskutiert. Die konkreten Änderungsvorschläge finden sich in Anhang 1 «Die nVIntA und die Konkretisierung des Grundsatzes des Förderns» und in Anhang 2 «Die nVZAE und die Konkretisierung des Grundsatzes des Forderns». Wir hoffen, dass Sie die Vorschläge im Rahmen der Überarbeitung der beiden Verordnungsentwürfe berücksichtigen werden.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber

Präsident

¹ Siehe hierzu die Empfehlungen «Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller!»: https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfehlung_integration_aufgabe_d.pdf

Anhang 1

Die nVIntA und die Konkretisierung des Grundsatzes des Förderns

Die nVIntA bestehen aus fünf Kapiteln. Diese Kapitel werden in der Folge einzeln besprochen. Wo nötig, werden den Kapiteln die entsprechenden Bestimmungen im AuG, der VIntA oder dem AIG vorangestellt. Die Kommentare im Anschluss an die einzelnen Bestimmungen der nVIntA beziehen sich auf die konkreten Änderungsvorschläge im Verordnungstext.

Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

AuG

2. Kapitel: Grundsätze der Zulassung und der Integration

Art. 4 Integration

- 1 Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.
- 2 Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.
- 3 Die Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.
- 4 Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen.

VIntA

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Diese Verordnung:

- a. legt die Grundsätze und die Ziele der Integration der Ausländerinnen und Ausländer sowie deren Beitrag zur Integration fest;
- b. regelt die Aufgaben des Bundesamtes für Migration (BFM) im Bereich der Integration und die Aufgaben und die Organisation der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (Kommission);
- c. regelt die Zusammenarbeit der Bundesstellen bei der Integrationsförderung sowie die Zusammenarbeit zwischen dem BFM und den kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen;
- d. regelt das Verfahren und die Voraussetzungen für die Ausrichtung finanzieller Beiträge des Bundes zur Förderung der Integration.

Art. 2 Grundsätze und Ziele

(Art. 4 und 53 AuG)

- 1 Ziel der Integration ist die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft.
- 2 Die Integration ist eine Querschnittaufgabe, welche die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit den nichtstaatlichen Organisationen, einschliesslich der Sozialpartner und der Ausländerorganisationen, wahrzunehmen haben.
- 3 Sie hat in erster Linie über die Regelstrukturen zu erfolgen, namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens. Den besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen ist Rechnung zu tragen. Spezifische Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sind nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung anzubieten.

AIG

2. Kapitel: Grundsätze der Zulassung und der Integration

Art. 4 Integration

- 1 Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der

Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.

2 Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.

3 Die Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.

8. Kapitel: Integration, 1. Abschnitt: Integrationsförderung

Art. 53 Grundsätze

1 Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration und des Schutzes vor Diskriminierung. Ausländergesetz (Integration)

2 Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben. Sie nutzen die Potenziale der ausländischen Bevölkerung, berücksichtigen die Vielfalt und fordern Eigenverantwortung ein.

3 Sie fördern bei den Ausländerinnen und Ausländern insbesondere den Erwerb von Sprachkompetenzen und anderen Grundkompetenzen, das berufliche Fortkommen und die Gesundheitsvorsorge; ausserdem unterstützen sie Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und deren Zusammenleben erleichtern.

4 Bei der Integrationsförderung arbeiten die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen zusammen.

nVIntA

Art. 1 Gegenstand

(Art. 53, 54 und 55 AIG)

Diese Verordnung:

- a. ~~legt die Grundsätze und Ziele der Integration~~ ~~förderung von Ausländerinnen und Ausländern~~ und ~~die Rolle der Behörden bei der Förderung der Integration fest.~~
- b. ~~e~~ regelt die Aufgaben des Bundes ~~und der Kantone im~~ Bereich der Integrationsförderung und ~~ihre~~ die Zusammenarbeit ~~zwischen Bund und Kantonen~~;
- c. ~~b~~ ~~legt fest, welcher Beitrag von Ausländerinnen und Ausländern~~ ~~die Pflichten von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommene Personen fest, die Sozialhilfe beziehen zu ihrer Integration erwartet wird~~;
- d. regelt das Verfahren und die Voraussetzungen für die Ausrichtung finanzieller Beiträge des Bundes zur Förderung der Integration;
- e. regelt die Aufgaben und Organisation der Eidgenössischen Migrationskommission **EKM**.

Art. 2 Grundsätze und Ziele der Integration

1 Ziel der Integration ist die Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländern an der schweizerischen Gesellschaft, der chancengleiche Zugang zu den schweizerischen Institutionen und das Zusammenleben. Dies setzt den Willen der zugewanderten Bevölkerung ebenso voraus, wie die Offenheit der Schweizer Bevölkerung und der schweizerischen Institutionen.

2 Die Integration ist eine Querschnittsaufgabe, welche die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit den nichtstaatlichen Organisationen, einschliesslich der Sozialpartner und Ausländerorganisationen, wahrzunehmen haben.

3 Die Integration erfolgt über die Regelstrukturen, namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens.

Art. 23 Grundsätze der Integrationsförderung

1 ~~Bund, Kantone und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben. Sie berücksichtigen die Vielfalt der Bevölkerung nutzen deren Potenziale.~~

1 Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um. ~~Der Bund setzt dafür das ordentliche Budget ein.~~

2 ~~Massnahmen Angebote~~ der spezifischen Integrationsförderung ~~stellen eine~~ ~~werden nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung~~ ~~dar.~~ ~~angeboten, insoweit dass durch sie der Zugang zu den Regelstrukturen gewährleistet wird.~~

3 Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite finanzielle Beiträge zur Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung aus. Bund und Kantone legen gemeinsam die strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme fest.

In Art. 4 AuG sind die Grundsätze der Integration festgehalten. Diese werden heute in Kapitel 1 der VIntA konkretisiert.

Auch im AIG sind die Grundsätze der Integration (Art. 4) und der Integrationsförderung (Art. 53) festgehalten. In der nVIntA fehlen jedoch sowohl der «Gegenstand» als auch die

«Grundsätze und Ziele» der Integration. Die EKM wünscht, dass in Art. 2 nVIntA die «Ziele und Grundsätze der Integration» im Allgemeinen und in Art. 3 nVIntA die «Grundsätze der Integrationsförderung» im Speziellen festgelegt werden. Aus ihrer Sicht muss die Integration in Kapitel 1 «Gegenstand» als gesamtgesellschaftliche Aufgabe dargestellt werden. Es muss festgehalten werden, dass mit der Integrationsförderung die Chancengleichheit und die Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben im Fokus steht.

Die Titel der einzelnen Kapitel in der VIntA und nVIntA entsprechen sich, aber die Reihenfolge ist nicht dieselbe:

VIntA	nVIntA
1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen
<u>2. Kapitel: Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer</u>	2. Kapitel: Aufgaben des Bundes und der Kantone
3. Kapitel: Aufgaben des Bundes und der Kantone	<u>3. Kapitel: Integrationserfordernisse für Ausländerinnen und Ausländer</u>
4. Kapitel: Finanzielle Beiträge zur Förderung der Integration	4. Kapitel: Finanzielle Beiträge zur Förderung der Integration
5. Kapitel: Kommission	5. Kapitel: Kommission

Die in Art. 1 a-e nVIntA genannten Inhalte nehmen Bezug auf die einzelnen Kapitel in der VIntA. Aus Gründen der Systematik regt die EKM an, die Reihenfolge von Bst. b und c in Art. 1 der Reihenfolge der Kapitel in der nVIntA anzupassen.

Kapitel 2 VIntA «Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer» wurde in Kapitel 3 nVIntA zu «Integrationserfordernisse für Ausländerinnen und Ausländer». In der VIntA werden in diesem Kapitel vielerlei Pflichten aufgeführt. Das meiste wurde in die nVZAE überführt. In der nVIntA verbleibt lediglich Art. 10. Dieser verpflichtet Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, welche Sozialhilfe beziehen, an «Integrationsmassnahmen» teilzunehmen. Der Titel von Kapitel 3 nVIntA entspricht damit nicht mehr der darin enthaltenen Regelungen. Die EKM regt daher an, den Titel des Kapitels und Art. 1 Bst. c nVIntA wie folgt zu ändern: «Kapitel 3: Pflichten der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen». Davon abgeleitet müsste Art. 1 Bst. c nVIntA die Pflichten von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen festlegen, die Sozialhilfe beziehen. Zudem müsste überlegt werden, ob – aus Gründen der Systematik – nicht auch Art. 10 in die nVZAE überführt und dieses Kapitel aufgehoben werden müsste.

Art. 1 Bst. e nVIntA regelt die Aufgaben und Organisation der Eidgenössischen Migrationskommission. Hier müsste es heissen: regelt die Aufgaben und Organisation der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.²

Kapitel 2: Aufgaben von Bund und Kantonen

nVIntA

Art. 3 Integrationsförderung durch den Bund

(Art. 53, 54 und 56 Abs. 1 und 2 AIG)

Die Bundesstellen sehen im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags und ordentlichen Budgets ~~Angebote~~ ~~Massnahmen~~ vor, um den chancengleichen Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu ~~ihren Angeboten~~ den Regelstrukturen zu gewährleisten.

² Siehe hierzu die Ausführungen zu «Kapitel 5: Kommission».

Sie ziehen das Staatssekretariat für Migration (SEM) bei der Planung und Ausführung von integrationsrelevanten ~~Massnahmen~~ **Angeboten** bei, sofern diese von erheblicher Tragweite sind.

Art. 4 Integrationsförderung durch die Kantone

(Art. 53 Abs. 4, 54 und 56 Abs. 4 AIG)

1 Die für die Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton planen die spezifische Integrationsförderung ~~und die Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen~~ mittels kantonaler Integrationsprogramme (Art.19–21).

2 Die für Integrationsfragen zuständigen Stellen ~~im Kanton~~ arbeiten im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit

- a. mit den zuständigen Behörden der Regelstrukturen
- b. **mit den mit Integrationsbelangen befassten nichtstaatlichen Organisationen**

zusammen.

~~a. des Asyls und der Migration;~~

~~b. der Vorschule und frühkindlichen Förderung;~~

~~c. der Schule;~~

~~d. der Berufsbildung und Berufsberatung sowie der Weiterbildung;~~

~~e. des Sozialwesens;~~

~~f. der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung;~~

~~g. der Invalidenversicherung;~~

~~h. des Gesundheitswesens;~~

i. des Zivilstandswesens bzw. des Bürgerrechts

~~j. anderen Bereichen und Institutionen, die für die gesellschaftliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern wichtig sind.~~

Art. 5 Koordination zwischen Bund und Kantonen

(Art. 56 Abs. 4 AIG)

1 Das SEM und die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie führen einen regelmässigen Meinungs- und Erfahrungsaustausch durch und **schliessen die Städte und Gemeinden in geeigneter Weise in den Austausch ein.**

2 Die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen ~~informieren~~ und das SEM **informieren sich gegenseitig** über die ~~Koordination der Integrationsangebotenmassnahmen~~ sowie über die Zusammenarbeit der mit Integrationsbelangen befassten Behörden und Organisationen.

Art. 6 Qualität von Integrationsförderungsangebotenmassnahmen

(Art. 56 Abs. 5 AIG)

1 Das SEM **und die Kantone legen** ~~legt in Zusammenarbeit mit den Kantonen~~ für die Kriterien für die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung der von Bund und Kantonen unterstützten ~~Integrationsangebotenmassnahmen~~ **gemeinsam** fest.

~~2 Bund und Kantone beziehen bei der Entwicklung und Umsetzung von Kriterien zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung die Regelstrukturen ein.~~

Art. 7 Berichterstattung, Monitoring und Evaluation

(Art. 56 Abs. 3 und 5, 57 Abs. 4 und 5 AIG)

1 Der Bund erstattet regelmässig Bericht über die Integrationspolitik, die **Erreichung der Ziele der Integration der ausländischen Bevölkerung** und über die ~~Massnahmen~~ **Angebote** der Integrationsförderung.

~~2 Das SEM Der Bund~~ führt ein Monitoring über die Integration ~~der ausländischen Bevölkerung~~ durch, insbesondere bezüglich ~~Personen mit besonderem Integrationsbedarf~~ **der Herstellung der Chancengleichheit und des Zusammenlebens in der Schweiz.**

Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf

~~(Art. 4 und 57 AIG)~~

~~1 Die Kantone~~ **Städte und Gemeinden** ~~informieren alle neu aus dem Ausland zugezogenen Personen~~ **Ausländerinnen und Ausländer** über:

~~a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit;~~

~~b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen;~~

~~c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die grundlegenden Normen und Regeln, die im Inter-~~

~~esse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu beachten sind.~~

~~2 Sie planen die Erstinformation im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme; sie beziehen die Regelstrukturen, insbesondere die Gemeinden, bei der Umsetzung der Erstinformation mit ein.~~

~~3 Die Kantone sehen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf geeignete Integrationsmassnahmen **Angebote** in den Regelstrukturen oder im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung vor. Die Planung erfolgt im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme.~~

In Art. 1 Abs. 2 nVIntA regt die EKM an, den Passus aus der VIntA aufzunehmen, wonach die Integration eine Querschnittsaufgabe ist. Diese Konkretisierung leitet sich von Art. 53 AIG ab, der festhält, dass Bund, Kantone und Gemeinden bei der Integrationsförderung eng zusammenarbeiten. Auch Kapitel 2 nVIntA sollte diesem Grundsatz Rechnung tragen. Aus der Sicht der EKM sollten die Städte und Gemeinde als Akteure der Integrationsförderung anerkannt und explizit genannt werden.

Art. 4 Abs. 2 nVIntA konkretisiert, mit welchen Stellen die Integrationsfachstellen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit künftig eng zusammenarbeiten müssen. Aus der Sicht der EKM sollte dieser Absatz offener formuliert, und die nichtstaatlichen Organisationen sollten explizit als Akteure der interinstitutionellen Zusammenarbeit genannt werden.

Art. 6 Abs. 2 nVIntA legt fest, dass die Regelstrukturen bei der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung soweit wie möglich einzubeziehen sind. Es handelt sich um eine diffuse Bestimmung. Dieser Absatz ist aus der Sicht der EKM zu streichen.

In Art. 7 nVIntA wird das SEM unter Anderem beauftragt, die «Integration der ausländischen Bevölkerung» in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu überprüfen. Laut AIG ist das Ziel der Integration das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung [...]. In Artikel 7 sollte der Fokus aus der Sicht der EKM auch auf das «Zusammenleben in der Schweiz» gelegt werden.

Art. 8 nVIntA konkretisiert die Erstinformation. Es ist jedoch nicht Sache einer Bundesverordnung, zu konkretisieren, was die Kantone im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP genau zu tun haben. Bund und Kantone legen die strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme gemeinsam fest. Alles Weitere ist auf der Ebene der KIP zu regeln. Aus der Sicht der EKM ist dieser Artikel zu streichen.

Kapitel 3: Pflichten der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen»

nVIntA

Art. 10 Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

~~(Art. 83 Abs. 1 AsylG und 83 Abs. 10 AIG)~~

~~1 Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, können zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden; die Verpflichtung von vorläufig aufgenommenen Personen kann in Form einer Integrationsvereinbarung erfolgen.~~

~~2 Kommen sie dieser Verpflichtung ohne entschuldigen Grund nicht nach, können die Sozialhilfeleistungen nach kantonalem Recht oder nach Artikel 86 Absatz 1 AIG in Verbindung mit Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe d AsylG gekürzt werden.~~

Gemäss Artikel 10 nVIntA sollen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen zur Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden können. Wenn sie sich dieser Pflicht entziehen, können gemäss Art. 10 Abs. 2 nVIntA die Sozialleistungen gekürzt werden. Es ist unklar, weshalb Art. 10 in der nVIntA und nicht in der nVZAE

verankert ist, welche die «Grundsätze des Forderns» enthält. Aus der Sicht der EKM ist dieser Artikel aus der nVIntA zu streichen.

Kapitel 4: Finanzielle Beiträge zur Förderung der Integration

nVIntA

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 11 Beitragsgewährung

(Art. 58 Abs. 2 und 3 AIG)

Das SEM gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite finanzielle Beiträge nach Artikel 58 Absätze 2 und 3 AIG für:

- a. die kantonalen Integrationsprogramme;
- b. Projekte und Programme von nationaler Bedeutung.

Art. 12 Integrationspauschale

(Art. 58 Abs. 2 AIG)

1 Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale ~~von 6000 Franken.~~ **welche vom Bundesrat festgelegt wird.**

2 Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Artikel 56 AsylG kann die Höhe der Pauschale vom Bundesrat abweichend festgelegt werden.

3 Die Pauschale basiert auf dem Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise. Das SEM passt diese Pauschale jeweils Ende des Jahres für das folgende Kalenderjahr an diesen Index an.

4 Das SEM entrichtet die Pauschale nach Absatz 1 auf der Grundlage einer Programmvereinbarung zugunsten der kantonalen Integrationsprogramme (Art. 19–21).

5 Der Bund richtet den Kantonen die Pauschale gestützt auf die Zahl der effektiven Entscheide betreffend Personen nach Absatz 1 zweimal jährlich aus; massgebend sind die Zahlen aus der Datenbank Finanzierung Asyl (Finasi) mit Stichtatum 1. Juni und 1. Dezember.

6 Die Kantone können die Integrationspauschale auch für ~~Integrationsmassnahmen~~ **Integrationsangebote** zugunsten von vorläufig aufgenommenen Personen, anerkannten Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung einsetzen, welche im Rahmen der Regelstrukturen der kantonalen Sozialhilfe umgesetzt werden und als Unterstützungen im Sinne von Artikel 3 des Zuständigkeitsgesetzes vom 24. Juni 1977 gelten.

Art. 13 Übrige Beiträge zugunsten kantonaler Integrationsprogramme

(Art. 58 Abs. 3 AIG)

1 Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Departement) legt nach Anhörung der Kantone die Verteilung derjenigen finanziellen Beiträge nach Artikel 58 Absatz 3 AIG fest, die es zugunsten der kantonalen Integrationsprogramme an die Kantone ausrichtet.

2 Die jeweiligen Aufwendungen der Kantone für die kantonalen Integrationsprogramme nach Artikel 58 Absatz 3 AIG entsprechen mindestens der Höhe des Bundesbeitrags.

Art. 14 Zielgruppen

(Art. 53a AIG)

1 **Die spezifische Integrationsförderung zielt auf die Herstellung der Chancengleichheit und auf das Zusammenleben der Gesellschaft.** Zielgruppen für spezifischen **Integrationsförderungsangebote** ~~massnahmen~~ sind namentlich:

- a. Personen mit Integrationsbedarf
- b. Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung
- c. Die einheimische Bevölkerung
- ~~a. Personen mit Integrationsbedarf;~~ **Personen, die im Familiennachzug in die Schweiz eingereist sind.**
- ~~b. Personen, die als Jugendliche und junge Erwachsene in die Schweiz eingereist sind;~~
- ~~c. Familien mit Kindern im Vorschul- und Schulalter;~~

- d. ~~schulungsgewohnte und nicht alphabetisierte Personen;~~
- e. ~~Personen mit beruflichen Potenzialen;~~
- f. ~~Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstrukturen.~~

2 ~~Das Departement kann weitere Zielgruppen festlegen. Es hört vorgängig die Kantone und die Städte- und Kommunalverbände an.~~

Art. 15 Förderbereiche

(Art. 58 Abs. 5 AIG)

1 Finanzielle Beiträge können ~~insbesondere~~ gewährt werden, **namentlich** um:

- a. die Erstinformation und die Beratung sicher zu stellen;
- b. den Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten;
- c. die Sprachkompetenzen sowie die Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache zu fördern;
- d. den Zugang zu Förder**angeboten** ~~massnahmen~~ in der frühen Kindheit zu verbessern;
- e. den Zugang zu Diensten des interkulturellen Dolmetschens und der Verständigung zu unterstützen;
- f. das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung ~~auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz~~ zu fördern;
- g. den chancengleichen Zugang ~~von Ausländerinnen und Ausländern~~ **von aus dem Ausland zugezogenen Personen – unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit** - zu den regulären Strukturen, insbesondere zu Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Gesundheitswesen, sicherzustellen;
- h. ~~Massnahmen~~ **Programme und Projekte** von nationaler Bedeutung zu unterstützen, die namentlich dazu dienen, die Qualitätssicherung sowie Innovationen zu fördern und die den Erfahrungsaustausch zwischen den für Integrationsbelange zuständigen Stellen sowie Dritten gewährleisten.

2 ~~Das Departement kann in Absprache mit den Kantonen weitere Förderungsbereiche festlegen.~~

Art. 16 Gesuchseinreichung und Prüfung **Gesuchungsverfahren**

(Art. 58 Abs. 3 AIG)

1 ~~Gesuche um finanzielle Beiträge sind beim SEM einzureichen.~~

1 2 Das SEM erlässt Weisungen über die Modalitäten ~~des Gesuchverfahrens~~ **der Gesuchseinreichung, Gesuchsprüfung und Auszahlung der finanziellen Beiträge.**

Art. 17 ~~Entscheid und Modalitäten der Auszahlung~~

2 Über die Gewährung von finanziellen Beiträgen entscheidet das SEM im Rahmen der bewilligten Kredite; ~~es erlässt Weisungen über die Modalitäten der Auszahlung.~~

Art. 18 Rückerstattung finanzieller Beiträge des Bundes

1 Der Bund fordert Beiträge nach Artikel 58 Absatz 2 und 3 AIG von einem Kanton zurück, wenn:

- a. der Kanton die Umsetzung der vereinbarten Leistungs- und Wirkungsziele nicht oder nur mangelhaft erfüllt;
- b. keine Nachbesserung möglich ist; und
- c. der Kanton nicht nachweist, dass ihn dafür keinerlei Verschulden trifft.

2 Erfüllt der Kanton die Leistungs- und Wirkungsziele auch innerhalb der vereinbarten Nachfrist nicht und kann er nicht nachweisen, dass ihn hierfür kein Verschulden trifft, so erstattet er dem Bund die Beiträge nach Artikel 58 Absatz 2 und 3 AIG zurück.

3 Hat der Kanton die vereinbarten Ziele erreicht und verbleiben Beiträge, so setzt er diese innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss des kantonalen Integrationsprogramms zweckgebunden ein. Nach Ablauf dieser Frist verbleibende Beiträge erstattet der Kanton dem Bund zurück.

2. Abschnitt: Kantonale Integrationsprogramme

Art. 19 Kantonale Integrationsprogramme

(Art. 58 Abs. 2 und 3 AIG)

1 Mit kantonalen Integrationsprogrammen werden die vom Bund und von den Kantonen vereinbarten strategischen Ziele der Integrationsförderung umgesetzt.

2 Das SEM gewährt die finanziellen Beiträge für die Umsetzung von kantonalen Integrationsprogrammen auf der Grundlage einer Programmvereinbarung gemäss Artikel 20a des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990. Ausnahmsweise können die finanziellen Beiträge auch in Leistungsvereinbarungen vorgesehen oder durch Verfügung gewährt werden.

3 Die Programmvereinbarung beinhaltet insbesondere die strategischen Programmziele, die Beitragsleistung des Bundes, sowie Indikatoren für die Messung der Zielerreichung. Sie wird spätestens nach vier Jahren erneuert.

4 Die Gemeinden sind an der Ausgestaltung der kantonalen Integrationsprogramme angemessen zu beteiligen.

5 Die Kantone entscheiden im Rahmen ihrer Integrationsprogramme über die Gewährung finanzieller Beiträge an einzelne Projekte.

6 Das SEM arbeitet mit den Kantonen bei der Umsetzung ~~des Programms~~ eng zusammen.

Art. 20 Beitragsberechtigte Aufwendungen

1 Finanzielle Beiträge für kantonale Integrationsprogramme werden für **Angebote** der spezifischen **Massnahmen** Integrationsförderung in den Kantonen **und Gemeinden** ~~ausserhalb des Regelstrukturangebots~~ **und für die Koordination dieser Angebote** gewährt.

~~2 Die Kantone können im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen Anschubfinanzierungen zur Förderung von Innovationen in den Regelstrukturen leisten. Die Regelstrukturen beteiligen sich grundsätzlich zu mindestens gleichen Teilen an den Kosten.~~

~~3 Nicht anrechenbar sind allgemeine Verwaltungsaufgaben, namentlich die Aufgaben der für die Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton sowie der kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen nach Artikel 4 und 5.~~

Art. 21 Berichterstattung und Kontrolle

~~1 Die Kantone erstatten dem SEM jährlich Bericht über die Verwendung der finanziellen Beiträge.~~

~~2 Die Berichterstattung beinhaltet namentlich:~~

- ~~a. Den Fortschritt bei der Erreichung der strategischen Zielsetzungen des kantonalen Integrationsprogramms anhand der vereinbarten Wirkungs- und Leistungsziele oder der umgesetzten **Angebote** Massnahmen.~~
- ~~b. Die erfolgten Evaluationen zur Wirksamkeit der **Angebote** Massnahmen.~~
- ~~c. Die wichtigen Kennzahlen zu den umgesetzten **Angebote** Massnahmen.~~

3 Das SEM übt seine Kontrollfunktion gestützt auf ein Konzept zu einer risikoorientierten Finanzaufsicht der kantonalen Integrationsprogramme aus. Dieses richtet sich nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990.

4 Jeder Kanton muss über ein Konzept zu einer risikoorientierten Finanzaufsicht seines kantonalen Integrationsprogramms verfügen. Er informiert das SEM über seine Finanzaufsichtstätigkeit.

3. Abschnitt: Programme und Projekte von nationaler Bedeutung

Art. 22 Programme und Projekte

1 Das SEM kann ~~im Rahmen von Projekten und Programmen~~ nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe h namentlich **Massnahmen** **Programme und Projekte** von nationaler Bedeutung zur Qualitätsentwicklung und -sicherung, zu wissenschaftlichen Untersuchungen sowie zu Anschubfinanzierungen für Innovationen zur spezifischen Integration oder zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen leisten.

2 Das SEM kann die Durchführung und Koordination der Projektstätigkeiten nach Absatz 1 Dritten übertragen.

3 Die **Eidgenössische Migrationskommission EKM** (Art. 23) kann auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem SEM Programme und Projekte oder wissenschaftliche Untersuchungen von nationaler Bedeutung durchführen und koordinieren.

Art. 12 Abs. 1 nVIntA legt die Integrationspauschale von vorläufig Aufgenommenen auf 6'000 Franken fest. Gemäss eines von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erstellten Fachberichts, welcher dem Staatssekretariat für Migration (SEM) am 3. März 2017 überreicht wurde, kosten «Massnahmen» zur Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen rund dreimal so viel. Bund und Kantone sind sich einig, dass die Mittel entsprechend aufgestockt werden müssen. Gegenwärtig laufen die Verhandlungen, wer sich in welchem Umfang an der Finanzierung beteiligt. Je nach Resultat muss der in der nVIntA festgelegte Betrag angepasst werden. Aus der Sicht der EKM ist es fraglich, ob die nVIntA der richtige Ort ist, um eine konkrete Summe zu nennen. Sollte nicht besser von einem Beitrag gesprochen werden, welcher vom Bundesrat festgelegt wird?

Art. 14 legt die Zielgruppen der spezifischen Integrationsförderung fest. Aus der Sicht der EKM zielt die spezifische Integrationsförderung auf die Herstellung der Chancengleichheit und auf das Zusammenleben der Gesamtgesellschaft. Entsprechend sind die Zielgruppen der spezifischen Integrationsförderung «Personen mit Integrationsbedarf», «Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung» und «die einheimische Bevölkerung».

Art. 15 nennt die Förderbereiche der spezifischen Integrationsförderung. Aus der Sicht der EKM macht es keinen Sinn, die Bereiche abschliessend festzulegen. Die für Integrationsfragen zuständigen Stellen brauchen eine gewisse Flexibilität, um auf lokale Bedürfnisse eingehen zu können. In den Berichten zu den Kantonalen Integrationsprogrammen geben sie Rechenschaft über die Beweggründe, die Förderbereiche zu erweitern. Abs. 2 besagt, dass der Bund und nicht die Kantone neue Förderbereiche bezeichnen kann. Der Absatz ist aus der Sicht der EKM zu streichen.

Art. 16 Abs. 1 sollte nicht in der nVIntA, sondern in den Weisungen des SEM enthalten sein. Hierzu wäre Abs. 2 nVIntA aus der Sicht der EKM wie folgt zu ändern: Das SEM erlässt Weisungen über die Modalitäten der Gesuchseinrichtung, Gesuchsprüfung und Auszahlung der finanziellen Beiträge. In Abs. 2 VIntA müsste festgelegt, dass das SEM über die Gewährung von finanziellen Beiträgen im Rahmen der bewilligten Kredite entscheidet.

Art. 20 nVIntA regelt die finanziellen Beiträge für «Massnahmen» der spezifischen Integrationsförderung. Diese siedelt sich immer ausserhalb des Regelstrukturangebots an. Die Trennung dieser beiden Bereiche bleibt unscharf, weshalb «ausserhalb der Regelstrukturen» zu streichen ist. Die EKM empfiehlt zudem, diesen Artikel zu ergänzen. Die Mittel sollten aus ihrer Sicht nicht nur für die Integrationsförderung in den Kantonen und Gemeinden, sondern auch für die Koordination der Angebote eingesetzt werden können.

Abs. 2 und 3 sind zu streichen: Es ist im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme zu regeln, in welchem Umfang sich die Regelstrukturen an den Kosten der Anschubfinanzierungen beteiligen sollen und die allgemeinen Verwaltungskosten angerechnet werden können.

Art. 21 Abs. 1 und 2 sind ebenfalls zu streichen: Art. 19 Abs. 3 legt bereits fest, dass die Programmvereinbarungen Indikatoren für die Messung der Zielerreichung enthalten. Die Spezifizierung sollte auf Programmebene erfolgen.

Kapitel 5: Kommission

nVIntA

Art. 23 Tätigkeitsbereich

(Art. 100b Abs. 2 AIG)

1 Die Eidgenössische Migrationskommission EKM (Kommission) befasst sich mit Grundsatzfragen der Migration und Integration sowie mit Fragen, die sich aus dem der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr von Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich von Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen aus dem Asylbereich ergeben.

2 Sie koordiniert ihre Tätigkeit mit weiteren eidgenössischen Kommissionen.

Art. 24 Information

Die Kommission orientiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten. Sie kann Stellungnahmen, Empfehlungen und Grundlagenarbeiten zu Grundsatzfragen der Migration und zur im Zusammenhang mit der besonderen Situation von Ausländerinnen und Ausländern veröffentlichen.

Art. 25 Stellungnahmen und Empfehlungen

Der Bundesrat und die Departemente können bei der Kommission Stellungnahmen und Empfehlungen zu Migrationsfragen einholen. Sie entscheiden über deren Veröffentlichung.

Art. 26 Vermittlung

Die Kommission kann Mittlerfunktionen zwischen den im Bereich der Migration und Integration tätigen Organisationen und den Bundesbehörden übernehmen.

Art. 27 Tätigkeitsbericht

Die Kommission erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht und veröffentlicht ihn.

Art. 28 Geheimhaltungspflicht

Die Kommissionsmitglieder unterstehen bezüglich ihrer Beratungen der Geheimhaltungspflicht.

Art. 29 Organisation

(Art. 100b Abs. 1 AIG)

1 Die Kommission besteht aus 30 Mitgliedern und wird vom Bundesrat gewählt, wobei eine angemessene Vertretung von Ausländerinnen und Ausländern berücksichtigt wird.

2 Das Präsidium ist aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten sowie zwei Vize-präsidentinnen oder Vizepräsidenten zusammengesetzt.

3 Die Kommission ist administrativ dem SEM zugeordnet.

4 Im Übrigen organisiert sich die Kommission selbst.

Art. 30 Verhältnis zum SEM

(Art. 100b Abs. 4 AIG)

1 Das SEM nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Kommission teil.

2 Es stellt der Kommission ein unabhängiges Sekretariat zur Verfügung.

Per 1. Januar 2008 wurden die «Eidgenössische Ausländerkommission EKA» und die «Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen EKF» zusammengelegt. Die neue Kommission trug den Namen «Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM». Durch die Fusion hat sich der Tätigkeitsbereich der Kommission erweitert. Die EKM beschäftigt sich mit Grundsatzfragen der Migration und mit Fragen, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr von Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich Personen aus dem Asylbereich ergeben. Aus der Sicht der EKM wäre es sinnvoll, wenn Art. 23 Abs. 1 und Art. 24 nVIntA die Erweiterung des Tätigkeitsbereichs abbilden würden. Auch Art. 26 nVIntA sollte entsprechend angepasst werden: Die Kommission soll Mittlerfunktionen zwischen den im Bereich der Migration und Integration tätigen Organisationen und den Bundesbehörden übernehmen können.

Seit 1. Januar 2016 heisst die Kommission «Eidgenössische Migrationskommission EKM». Der Name der Kommission muss in der nVIntA angepasst werden.

Anhang 2:

Die nVZAE und die Konkretisierung des Grundsatzes des Forderns

Im Hinblick auf die nVZAE legt die EKM den Fokus auf die Integrationserfordernisse, die Integrationsvereinbarungen bzw. –empfehlungen und die damit verbundenen Rechtsfolgen für verschiedene Statusgruppen. Wo nötig werden den Bestimmungen in der nVZAE jene der VIntA oder des AIG vorangestellt. Die Kommentare im Anschluss an die einzelnen Bestimmungen der nVZAE beziehen sich auf die konkreten Änderungsvorschläge im Verordnungstext.

a) Integrationskriterien

In Kapitel 6a nVZAE sind die «Integrationserfordernisse» konkretisiert. Diese Erfordernisse beziehen sich auf die in Art. 58a AIG aufgelisteten «Integrationskriterien», welche aktuell in der VIntA verankert sind. Aus der Sicht der EKM sind diese Kriterien völlig ungeeignet.

VIntA

Art. 4 Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration

(Art. 4 AuG → leitet sich von den Grundsätzen der Integration ab)

Der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Integration zeigt sich namentlich:

- a. in der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der demokratischen Prinzipien;
- b. im Erlernen einer Landessprache;
- c. in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz;
- d. im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung.

AIG

2. Abschnitt: Integrationserfordernisse

Art. 58a Integrationskriterien

1 Bei der Beurteilung der Integration berücksichtigt die zuständige Behörde folgende Kriterien:

- a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- c. die Sprachkompetenzen; und
- d. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

nVZAE

6a. Kapitel: Integrationskriterien

Art. 77a Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

[...]

Art. 77b Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz

[...]

Art. 77c Respektierung der Werte der Bundesverfassung

[...]

Art. 77d Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

[...]

Art. 77e Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

[...]

Die Verschiebung der Integrationskriterien von der VIntA ins AIG und die Konkretisierung in der nVZAE geht mit einer inhaltlichen Verschiebung des Begriffs der «Integration» einher: Die aktuelle VIntA listet die Kriterien unter dem Titel «Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration» auf. Verwiesen wird dabei auf die Grundsätze der Integration³, die auf das Zusammenleben und die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe an der Gesellschaft in den Vordergrund stellen. Von diesen Grundsätzen leitet sich ab, dass auch Ausländerinnen und Ausländer einen Beitrag zu leisten haben.

Im AIG wird die Integration neu auf Gesetzesebene gehoben, wobei es nicht mehr um den Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration geht, sondern um die Kriterien, welche die zuständigen Behörden bei der Beurteilung der Integration zu berücksichtigen haben. Die kantonalen Migrationsbehörden werden künftig in verschiedenen ausländerrechtlichen Verfahren beurteilen müssen, ob Ausländerinnen und Ausländer die «Integrationskriterien» kumulativ erfüllen. Die enge Verknüpfung von polizeilichen Vollzugsaufgaben mit Fragen der Integrationsförderung ist aus der Sicht der EKM problematisch.

Aus der Sicht der EKM eignen sich die im AIG genannten Kriterien nicht, um Aussagen über die Integration – verstanden als ein umfassender, wechselseitiger und gesamtgesellschaftlicher Prozess – zu machen. Sollte in Zusammenhang mit der Umsetzung des AIG auf Verordnungsstufe daran festgehalten werden, die «Integrationskriterien» als «Forderinstruments» in der nVZAE zu verankern – wovon aus der Sicht der EKM abzuraten ist – so ist grundsätzlich darauf zu achten, dass die behördlichen Ermessensspielräume eingeschränkt werden, und dafür zu sorgen, dass die Beurteilung im Einzelfall fair und nachvollziehbar ist.

In der Folge werden die «Integrationskriterien» in der nVZAE einzeln besprochen. Es wird aufgezeigt, weshalb die EKM der Meinung ist, dass sich die Kriterien weder für die Beurteilung der Integration im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses, noch für die Beurteilung «individueller Integrationsgrade» eignen.

nVZAE

Art. 77 a) Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

(Art. 58a Abs. 1 Bst. a AIG «Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung»)

Eine Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt insbesondere vor:

- a. bei einer Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen;
- b. bei mutwilliger Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen;
- c. bei einem Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

2 Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.

Art. 77a nVZAE leitet sich von Art. 58a Abs. 1a AIG ab. Er entspricht Art. 80 VZAE «Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung». Dieser Artikel war jedoch bisher kein «Integrationskriterium», sondern war als Grund aufgeführt, der zur «Beendigung des Aufenthalts» führt.

Art. 77a Bst. b und c nVZAE bleiben materiell weitgehend unverändert. Bst. a ist jedoch neu; er gibt den behördlichen Verfügungen einen verbindlicheren Charakter. Gleichzeitig sinkt die Schwelle, wann die öffentliche Sicherheit und Ordnung als missachtet gilt.

Die Formulierung in Art. 77a Abs. 2 nVZAE ist prospektiv, vage und eröffnet weite behördliche Ermessensspielräume: eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt

³ Diese Grundsätze sind im Entwurf zur VIntA neu nicht mehr enthalten (siehe Ausführungen zur VIntA).

dann vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt. Dieser Absatz ist bereits in der VZAE enthalten. Dennoch ist unklar, was «konkrete Anhaltspunkte» sein könnten und was unter «erheblicher Wahrscheinlichkeit» zu verstehen ist. Die EKM bezweifelt den Nutzen dieser Bestimmung im Hinblick auf die Beurteilung der Integration.

nVZAE

Art. 77b) Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz

(Dieser Artikel findet keine Entsprechung in Art. 58a AIG)

~~Die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz wird durch eine Person gefährdet, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen für eine Beteiligung, Unterstützung, Förderung oder Anwerbung namentlich in folgenden Bereichen:~~

- ~~a. Terrorismus;~~
- ~~b. gewalttätiger Extremismus;~~
- ~~c. organisierte Kriminalität; oder~~
- ~~d. verbotener Nachrichtendienst.~~

Art. 58a AIG enthält keine Entsprechung für Art. 77 b nVZAE. Der Verordnungsentwurf konkretisiert ein «Integrationskriterium», welches vom Gesetzgeber im AIG nicht vorgesehen ist.

Zwar ist der Begriff der «Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz» nicht neu. Bereits heute wird er im Ausländer- und Asylrecht verwendet, beispielsweise in Zusammenhang mit dem Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c, 62 Abs. 1 Bst. c und 63 Abs. 1 Bst. b AuG), mit dem Widerruf des Asyls (vgl. Art. 75 Abs. 1 Bst. d und 103 Abs. 2 AuG), sowie bei der Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (vgl. Art. 78 Abs. 1 Bst. b AsylG). In der nVZAE wird die «Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit» zu einem «Integrationskriterium». Selbst im Bürgerrechtsgesetz BÜG, welches am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist – und welches bei der Beurteilung der Integration eine Vorreiterrolle einnimmt – ist die «Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz» kein «Integrationskriterium». Es stellt die materielle Voraussetzung dar, die erfüllt sein muss, damit die Behörden auf ein Einbürgerungsgesuch eintreten.⁴

Aus der Sicht der EKM kann die «innere und äussere Sicherheit der Schweiz» prinzipiell durch jedes Gesellschaftsmitglied gefährdet werden. Aus ihrer Sicht gehört das Kriterium nicht ins Ausländer- sondern ins Strafrecht. Die Nennung im Ausländerrecht stellt ein zusätzliches Sanktionierungsinstrument für einen spezifischen Teil der Bevölkerung dar. Die EKM empfiehlt deshalb, das Kriterium der «Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz» sowohl aus dem Katalog der Integrationskriterien als auch aus der nVZAE zu streichen.

nVZAE

Art. 77c) Respektierung der Werte der Bundesverfassung

(Art. 58a Abs. 1 Bst. b AIG «Respektierung der Werte der Bundesverfassung».)

Als Werte der Bundesverfassung gelten namentlich folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten:

- a. die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz;
- b. die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit;
- c. die Pflicht zum Schulbesuch.

⁴ Der Begriff wird in Art. 3 BÜV ausgeführt. Der Wortlaut der Bürgerrechtsverordnung wird im vorliegenden nVZAE-Entwurf übernommen.

Art. 4 Abs. 1 AuG nennt die Grundsätze der Integration. Ziel ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und der gegenseitigen Achtung und Toleranz. Es geht also um einen umfassenden, gesamtgesellschaftlichen Prozess auf der Basis der in der Bundesverfassung verbrieften Grundrechte. Diese Grundrechte schützen die Menschen und sichern ihnen jenes Mindestmass an Entfaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten zu, welches für ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit, Gleichheit und Sicherheit notwendig ist.

Im neuen Bürgerrechtsgesetz BÜG erscheinen «die Werte der Bundesverfassung» in einem neuen Licht. Die «Respektierung der Werte» ist ein Indikator dafür, ob sich Ausländerinnen und Ausländer «erfolgreich integriert» haben. Es ist vornehmlich die Aufgabe von einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer, diese Werte zu respektieren. Dabei geht es in der Praxis vornehmlich darum, ob muslimische Eltern ihre Kinder am Schwimmunterricht teilnehmen lassen oder ob die Kinder den Lehrkräften bei der Begrüssung und Verabschiedung die Hand geben. Der vorliegende Entwurf der nVZAE konkretisiert diese Bestimmung analog zur Bürgerrechtsverordnung. Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung wird zu einem individuellen Integrationskriterium.

Aus der Sicht der EKM ist es zwar wichtig, dass die Werte der Bundesverfassung für den Staat und für die Bevölkerung verbindlich sind. Die Respektierung dieser Werte hält sie indes für ein ungeeignetes Kriterium zur Beurteilung der Integration: Es eröffnet zu weite behördliche Ermessensspielräume und gibt zu viel Raum für stereotype Deutungsmuster.

nVZAE

Art. 77d) Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

(Art. 58a Abs. 1 Bst. c AIG «Sprachkompetenzen»)

1 Als Sprachkompetenzen im Sinne dieser Verordnung gelten Verständigungskompetenzen in einer Landessprache.

2 Der Nachweis für Sprachkompetenzen gilt als erbracht, wenn die Ausländerin oder der Ausländer:

- a. die am Wohnort gesprochene Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt;
- b. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in der am Wohnort gesprochene Landessprache besucht hat;
- c. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in der am Wohnort gesprochene Landessprache abgeschlossen hat; oder
- d. über einen Sprachnachweis verfügt, der die mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

3 Das SEM unterstützt die Kantone bei der Prüfung der Sprachnachweise nach Absatz 2 Buchstabe d. Es kann Dritte mit diesen Aufgaben betrauen.

Der Spracherwerb ist in der VIntA verankert: Der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration zeigt sich unter anderem im Erlernen der am Wohnort gesprochenen Sprache (Art. 4 Abs. b VIntA). Mit dem AIG wurde die Sprache auf Gesetzesesebene gehoben: Sprachkenntnisse werden zu einem expliziten Kriterium zur Beurteilung der Integration. Anhand der mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen werden die Migrationsbehörden künftig in einer Vielzahl von Entscheiden anhand der schriftlichen und mündlichen Sprachkompetenzen beurteilen müssen, ob Ausländerinnen und Ausländer einen bestimmten «Integrationsgrad» erreicht haben.

Laut erläuterndem Bericht kommt «der Sprachkompetenz» bei der Integration eine Schlüsselfunktion zu. Ausgehend vom «Stufenmodell der Integration» werden die Anforderungen umso höher angesetzt, «je mehr Rechte mit dem angestrebten Status verliehen werden». Das Stufenmodell funktioniert einzig bei der Beurteilung der Sprachkompetenzen. Die anderen «Integrationskriterien» folgen nicht derselben Logik: Die öffentliche Sicherheit und Ordnung muss respektiert werden, unabhängig davon, wie viele Rechte mit dem angestrebten Status verbunden sind.

Die EKM ist überzeugt, dass Sprachkenntnisse die berufliche Eingliederung erleichtern und das Zusammenleben begünstigen können. Sprachkompetenzen in der Lokalsprache tragen zum Verständnis der lokalen Verhältnisse bei. Voraussetzung für die Aneignung lokalsprachlicher Kompetenzen, ist ein breitgefächertes und vielfältiges Kursangebot, das sich auch an Personen aus EU/EFTA-Staaten richtet. Die Kantonalen Integrationsprogramme KIP tragen diesem Anliegen Rechnung, und mit FIDE hat der Bund angemessene Förderinstrumente entwickelt.

Die Sprachkompetenzen werden den Migrationsbehörden künftig dazu dienen, die «Integration» der ausländischen Bevölkerung zu beurteilen. Die Fokussierung auf Sprachkompetenzen und die Generalisierung auf spezifische Niveaus mag im Hinblick auf die Beurteilung Vorteile haben. Vorhandene landessprachliche Kenntnisse sind jedoch weder ein zwingender Beweis für eine fortgeschrittene Integration, noch lassen Defizite eindeutig auf Integrationsmängel schliessen. Eine zu enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration neigt dazu, komplexe gesellschaftliche Prozesse auf das Erreichen spezifischer Sprachniveaus zu reduzieren.

nVZAE

Art. 77e) Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

(Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG «Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung»)

1 Eine Person nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

2 Eine Person nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie in Aus- oder Weiterbildung ist.

Art. 4 Bst. d VIntA konkretisiert den «Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung». Im AIG wird dieses Erfordernis auf Gesetzesstufe gehoben und neu in Art. 77e nVZAE konkretisiert. Der «Teilnahme am Wirtschaftsleben» liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zugrunde. Bereits heute können Personen, die über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen, die Bewilligung bei selbstverschuldetem und langandauerndem Bezug von Sozialhilfe verlieren. Künftig werden die Möglichkeiten ausgeweitet: Ausländerinnen und Ausländer, die auf absehbare Zeit nicht in der Lage sind, für sich und ihre Familie aufzukommen und die auf Sozialhilfe angewiesen sind, nehmen nicht am Wirtschaftsleben teil. Der Bezug von Sozialhilfe wird damit – wie bereits im neuen Bürgerrecht⁵ – zu einem «Integrationskriterium».

Aus der Sicht der EKM besteht die Gefahr, dass Personen, die einen rechtmässigen Anspruch auf Sozialhilfe haben, dieses Recht nicht geltend machen, damit sie ihren Aufenthalt in der Schweiz nicht gefährden. Diese Konsequenz ist stossend, selbst dann, wenn sie nicht beabsichtigt ist.

nVZAE

Art. 77f Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

(Art. 58a Abs. 2 AIG)

Die zuständige Behörde berücksichtigt die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers angemessen bei der Beurteilung der Kriterien nach Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe c und d AIG. Eine Abweichung von den Integrationskriterien ist möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer **aufgrund gewichtiger persönlicher Umstände** diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen. ~~kann aufgrund:~~

~~e. anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen:~~

~~1. einer ausgeprägten Lern-, Les- oder Schreibschwäche,~~

⁵ Der rechtmässige Bezug von Sozialhilfe ist für den Bund neu ein Einbürgerungshindernis. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung nicht, es sei denn, die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet (Art 7 Abs. 3 BüV).

- 2. Erwerbsarmut;
- 3. der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben;
- 4. Sozialhilfeabhängigkeit, sofern diese nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

Art. 77f nVZAE legt den behördlichen Spielraum fest: Bei der Beurteilung der «Integrationskriterien» müssen sie die persönlichen Verhältnisse der Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigen. Sie können von den Integrationskriterien abweichen, wenn «der Ausländer oder die Ausländerin diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann». Die Liste eröffnet den Behörden Spielräume, um die Kriterien, mit welchen die Integration künftig beurteilt wird, vor dem Hintergrund der persönlichen Verhältnisse der betroffenen Personen einzuordnen.

Die Liste der «erschwerten Bedingungen» umfasst nicht alle «Integrationskriterien». Ausnahmen können gemacht werden bei der «Teilnahme am Wirtschaftsleben» und bei den «Sprachkompetenzen». Aus der Sicht der EKM schränkt der Detaillierungsgrad die Handlungsspielräume der Migrationsbehörden unnötig ein. In den Verfügungen werden sie im Einzelfall begründen müssen, weshalb die Integrationskriterien nicht erfüllt bzw. weshalb sie von den Integrationskriterien abgewichen sind.

b) Integrationsvereinbarung

VIntA

Art. 5 Integrationsvereinbarung

(Art. 32 Abs. 2, 33 Abs. 2, 54 Abs. 1 AuG)

- 1 Bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung können die zuständigen Behörden mit Ausländerinnen und Ausländern Integrationsvereinbarungen abschliessen.
- 2 Die Integrationsvereinbarung hält nach Prüfung des Einzelfalles die Ziele, die vereinbarten Massnahmen sowie die möglichen Folgen im Falle einer Nichterfüllung fest.
- 3 Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie von Kenntnissen über:
 - a. die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz;
 - b. das schweizerische Rechtssystem;
 - c. die grundlegenden Normen und Regeln, deren Befolgung eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben ist.

nVZAE

Art. 77g Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen

~~(Art. 55a und 58b AIG)~~

- 1 ~~Die kantonale Migrationsbehörde prüft im Einzelfall, ob es aufgrund eines besonderen Integrationsbedarfs angezeigt ist, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen oder eine Integrationsempfehlung abzugeben. Das Vorliegen einer Meldung nach Artikel 97 Absatz 3 AIG kann ein Hinweis sein darauf einen besonderen Integrationsbedarf.~~
- 2 ~~Die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Massnahmen und Ziele stützen sich auf die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG. Besonderen Situationen ist dabei angemessen Rechnung zu tragen (Art. 58a Abs. 2 AIG).~~
- 3 ~~Die für Integrationsfragen zuständigen Behörden stellen bei Bedarf eine Beratung für die Umsetzung der Integrationsvereinbarung sicher. Sie arbeiten dabei mit den für Integrationsfragen zuständigen kantonalen Stellen zusammen (Art. 4 der Verordnung vom ... über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern).~~
- 4 ~~Verbinden die kantonalen Migrationsbehörden die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung sowie die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Art. 62a) mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung, so gelten die darin aufgeführten Massnahmen und Ziele als Bedingungen.~~
- 5 ~~Wird die Integrationsvereinbarung nicht eingehalten, ist beim Entscheid über die Verlängerung oder den Widerruf der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung zu prüfen, ob dafür ein entschuldbarer Grund vorliegt (Art. 62 Abs. 1 Bst. f AIG). Liegt kein entschuldbarer Grund vor, sind das öffentliche Interesse und die persönlichen Verhältnisse abzuwägen (Art. 96 Abs. 1 AIG).~~

Neu sind Integrationsvereinbarungen und –empfehlungen in der nVZAE verankert.⁶ Mit Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten dürfen die Migrationsbehörden jedoch keine Integrationsvereinbarungen abschliessen, sie können höchstens «Integrationsempfehlungen» abgeben. In Integrationsvereinbarungen und –empfehlungen wird der individuelle «Integrationsbedarf» und die konkreten Strategien zur Deckung vorhandener Defizite festgehalten. Die Nichterfüllung der Ziele kann auch für EU/EFTA-Angehörige aufenthaltsrechtliche Folgen haben: Die Nichteinhaltung der Ziele kann zu einer Rückstufung von einer C- auf eine B-Bewilligung führen.

Migrationsämter können die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bereits heute an Bedingungen knüpfen. Sie können diese Bedingungen in Verfügungen festhalten. Integrationsvereinbarungen und –empfehlungen müssen sie dafür nicht abschliessen. Aus der Sicht der EKM bringt Art. 77g den Migrationsämtern viel Aufwand aber keinen zusätzlichen Nutzen. Er ist deshalb aus der nVZAE zu streichen.

Vereinbarungen und –empfehlungen machen höchstens dann Sinn, wenn diese für die Betroffenen Perspektiven eröffnen (z.B. im Rahmen des Case-Managements von Resettlement-Flüchtlingen oder beim Familiennachzug von späteingereisten Jugendlichen). Als Förderinstrumente gehören Integrationsvereinbarungen bzw. -empfehlungen jedoch nicht in die nVZAE sondern in die nVIntA.

c) Rechtsfolgen für verschiedene Statusgruppen

Betreuungs- und Lehrpersonen

nVZAE

Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

(Art. 26a AIG)

1 Bei der Beurteilung, ob die Betreuungs- oder Lehrperson mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz vertraut ist, gilt Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe a und b AIG sinngemäss.

2 Damit an Betreuungs- und Lehrpersonen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, muss ihre mündliche Sprachkompetenz der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau B1 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen. **Zudem müssen Sie mit den Verhältnissen in der Schweiz vertraut sein und das Rechtssystem der Schweiz kennen.**

Heute sind die Zulassungsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen in Art. 7 VIntA geregelt. Neu werden sie auf Gesetzesstufe gehoben (Art. 26 a AIG) und in Art. 22a nVZAE konkretisiert.

Gemäss Art. 7 VIntA kann eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn Betreuungs- und Lehrpersonen über die nötigen Fähigkeiten für ihre Tätigkeit verfügen, Kenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache auf Niveau B1 aufweisen und mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut sind. Da sie eine Brückenfunktion zwischen der eingewanderten und der ansässigen Bevölkerung einnehmen, müssen sie zudem fähig sein, diese Kenntnisse bei Bedarf den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln. Werden die Voraussetzungen nicht erfüllt, kann die Bewilligung dennoch erteilt werden: Die betroffenen Personen müssen sich in einer «Integrationsvereinbarung» verpflichten, die Voraussetzungen bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erfüllen.

Neu legt Art. 22a nVZAE fest, dass Betreuungs- und Lehrpersonen die Integrationserfordernisse im Rahmen der Zulassung zu erfüllen haben und legt die erforderlichen mündlichen

⁶ Während sich manche Kantone strikte gegen den Einsatz von Integrationsvereinbarungen aussprechen, sind solche in anderen Kantonen bereits heute Bestandteil der behördlichen Praxis. So sieht beispielsweise der Kanton Bern ein dreistufiges Modell vor: Es besteht aus einem obligatorischen Erstgespräch in der Gemeinde, einer vertieften Beratung durch eine von vier Ansprechstellen und – als ultima ratio – aus einer verbindlichen Integrationsvereinbarung mit den Migrationsbehörden. In der nVZAE wird darauf verzichtet, die Kantone zu verpflichten, Integrationsvereinbarungen abzuschliessen. Erachten die Behörden den «Integrationsbedarf» als gross, empfiehlt der Bund künftig den Abschluss solcher Vereinbarungen dringend.

(B1) und die schriftlichen (A1) Sprachkompetenzen fest. Art. 26a Abs. 2 AIG hält jedoch fest, dass die zuständigen Behörden bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen von der Voraussetzung der sprachlichen Verständigung der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache abweichen können.

Betreuungs- und Lehrpersonen nehmen eine öffentliche Aufgabe wahr. Diese Brückenfunktion zwischen der einheimischen und der zugezogenen Bevölkerung können sie nur wahrnehmen, wenn sie mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut sein. Aus der Sicht der EKM sollten Betreuungs- und Lehrpersonen wenn immer möglich in der Schweiz ausgebildet werden, um sich vor Ort das nötige Wissen anzueignen. Die Zulassungskriterien sind hoch anzusetzen. Gleichzeitig sind an den schweizerischen Hochschulen entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote zu entwickeln.

Niederlassung

nVZAE

Art. 60 Erteilung der Niederlassungsbewilligung

(Art. 34 Abs. 2 AIG; Art. 42 Abs. 3 AIG; Art. 43 Abs. 1, Bst. d AIG; Art. 43 Abs. 2 AIG; Art. 43 Abs. 3 AIG; Art. 43, Abs. 5 AIG; Art. 43, Abs. 6 AIG; Art. 96 «Ermessensausübung»)

1 Vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung müssen die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sein.

2 Die Ausländerin oder der Ausländer muss in einer Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

Art. 61 Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung

(Art. 34 Abs. 3 AIG)

1 Die Niederlassungsbewilligung kann wieder erteilt werden, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller diese früher schon während mindestens zehn Jahren besessen hat und der Auslandsaufenthalt nicht länger als sechs Jahre gedauert hat.

2 Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung muss die mündliche Sprachkompetenz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.

Art. 62 Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

(Art. 34 Abs. 4 AIG)

1 Für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung müssen die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sein.

1^{bis} Die Ausländerin oder der Ausländer muss in der am Wohnort gesprochenen Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau B1 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprache nachweisen. In begründeten Fällen könne auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden.

Art. 62a Rückstufung

(Art. 63 Abs. 2 AIG)

1 Die Verfügung über den Widerruf der Niederlassungsbewilligung und deren Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung) kann mit einer Integrationsvereinbarung oder einer Integrationsempfehlung nach Artikel 58b AIG verbunden werden.

2 Besteht keine Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung (Abs. 1), muss die Verfügung über die Rückstufung mindestens folgende Elemente enthalten:

- a. die Integrationskriterien (Art. 58a Abs. 1 AIG), die die Ausländerin oder der Ausländer nicht erfüllt hat;
- b. die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung;
- c. die Bedingungen, an die der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird (Art. 33 Abs. 2 AIG);
- d. die Folgen für den Aufenthalt in der Schweiz, wenn die Bedingungen nach Buchstabe c nicht eingehalten werden (Art. 62 Abs. 1 Bst. d AIG).

Art. 61a Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung nach Rückstufung

(Art. 34 Abs. 6, 58a Abs. 1 und 63 Abs. 2 AIG)

1 Die Wartefrist von fünf Jahren (Art. 34 Abs. 6 AIG) beginnt am Tag nach dem rechtskräftigen Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Artikel 63 Absatz 2 AIG.

2 Die Niederlassungsbewilligung kann wieder erteilt werden, wenn:

- a. keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 oder 63 Absatz 2 AIG vorliegen;
- b. die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sind; und
- c. die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprache nachgewiesen wird.

Art. 62 Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

(Art. 34 Abs. 4 und 58a Abs. 1 AIG)

1 Für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung müssen die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sein.

1bis Die Ausländerin oder der Ausländer muss in der am Wohnort gesprochenen Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau B1 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprache nachweisen. In begründeten Fällen können auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden.

Art. 73b Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung

(Art. 42 Abs. 3 und 43 Abs. 5 AIG)

Damit Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern und Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung eine Niederlassungsbewilligung nach Artikel 42 und 43 erteilt wird, muss die mündliche Sprachkompetenz der Ehegatten der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.

Gemäss Art. 60 nVZAE müssen für die Erteilung der ordentlichen Niederlassungsbewilligung neu die «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG eingehalten sein. Dabei sind das mündliche Sprachniveau A2 und das Schriftliche Sprachniveau A1 erforderlich.

Gemäss Art. 61 Abs. 2 nVZAE setzen auch die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung, die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 in Verbindung mit Art. 60 AIG) und die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung, die Erfüllung der «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 voraus. Dabei sind das mündliche Sprachniveau A2 bzw. das schriftliche Sprachniveau A1 erforderlich.

Sind die «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG nicht erfüllt, so können die Behörden die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzen. Die Rückstufung ist sowohl bei Personen aus sogenannten Drittstaaten, wie auch bei Personen aus EU/EFTA-Staaten möglich. Bei einer Rückstufung müssen die Behörden zunächst abklären, inwieweit das Verhalten einer Person den «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG widerspricht. Dann müssen die Behörden mit der Person vereinbaren, welche Ziele zu erfüllen sind.

Nach einer Rückstufung ist der Widerruf oder eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich möglich, wenn die vereinbarten Ziele nicht eingehalten wurden (Art. 62 Abs. 1 Bst. d und f AIG). Wer rückgestuft wurde, muss fünf Jahre warten, bis ihm die Niederlassungsbewilligung wieder erteilt werden kann. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sind.

Ergeben die Abklärungen, dass das Verhalten einer niedergelassenen Person den «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG in einer Weise widerspricht, die nicht nur eine Rückstufung rechtfertigt, sondern auch die strengeren Voraussetzungen für einen Widerruf erfüllen (Art. 63 Abs. 1 AIG), so sind die Behörden angehalten, auf eine Rückstufung zu verzichten und sofort den Widerruf anzuordnen.

Nach geltendem Recht kann die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der

Schweiz aufhalten, bei Sozialhilfeabhängigkeit nicht widerrufen werden (Art. 63 Abs. 2 AuG). Diese Regelung ist neu aufgehoben; bei Sozialhilfebezug können Niedergelassene künftig uneingeschränkt zurückgestuft werden (Art. 63 Abs. 2 AIG).

Nach geltendem Recht haben Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sowie Ehegattinnen und Ehegatten von Niedergelassenen nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Künftig müssen auch dafür die «Integrationskriterien» nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein. Die erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse entsprechen jenen für die Erteilung einer ordentlichen Niederlassungsbewilligung (mündlich A2 bzw. schriftlich A1).

Aufenthalt

nVZAE

Art. 58 Abs. 1

(Art. 33 Abs. 4 und 5 AIG)

Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. Ist absehbar, dass die Integration günstig verläuft, kann die Aufenthaltsbewilligung direkt für zwei Jahre erteilt oder verlängert werden.

Art. 73a Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung

(Art. 43 Abs. 1 Bst. d und 44 Abs. 1 Bst. d AIG)

1 Damit Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung die Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 43 und 44 AIG erteilt oder verlängert wird, muss die mündliche Sprachkompetenz dieser Personen der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.

2 Das Sprachförderungsangebot gemäss Artikel 43 Absatz 2 und 44 Absatz 2 AIG muss mindestens zur Erreichung des Sprachniveaus A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen führen.

Art. 77 Abs. 1 Einleitungssatz sowie Bst. a und Abs. 4

(Art. 50 Abs. 1, Bst. a AIG)

1 Nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft kann die im Rahmen des Familiennachzugs gemäss Artikel 44 AIG erteilte Aufenthaltsbewilligung des Ehegatten und der Kinder verlängert werden, wenn:

a. die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sind; oder

4 Für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a AIG und Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe a dieser Verordnung muss die mündliche Sprachkompetenz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.

Bei der Erteilung und der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung und bei der Festlegung der Gültigkeitsdauer der Bewilligung haben die Behörden die «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG zu berücksichtigen. bei einem «absehbar günstigen Integrationsverlauf» kann die Aufenthaltsbewilligung künftig für zwei Jahre erteilt werden.

Neu müssen Personen bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs mündliche Sprachkompetenzen der am Wohnort gesprochenen Landessprache nachweisen (A1). Sind diese Sprachkompetenzen zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung nicht vorhanden, so genügt der Nachweis einer Anmeldung zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot.

Nach Auflösung der einer mindestens dreijährigen Ehe kann die Aufenthaltsbewilligung verlängert werden, sofern die «Integrationskriterien» gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sind oder wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Neu muss die mündliche Sprachkompetenz der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A1 liegen.

Vorläufige Aufnahme

AIG

Art. 85 Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme

1 Der Ausweis für vorläufig aufgenommene Personen (Art. 41 Abs. 2) wird vom Aufenthaltskanton zur Kontrolle für höchstens zwölf Monate ausgestellt und unter Vorbehalt von Artikel 84 verlängert.

2 Für die Verteilung der vorläufig aufgenommenen Personen ist Artikel 27 AsylG166 sinngemäss anwendbar.

3 Das Gesuch um einen Kantonswechsel ist von den vorläufig aufgenommenen Personen beim SEM einzureichen. Dieses entscheidet unter Vorbehalt von Absatz 4 über den Kantonswechsel nach Anhörung der betroffenen Kantone endgültig.

4 Der Entscheid über den Kantonswechsel kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie.

5 Die vorläufig aufgenommenen Personen können ihren Wohnort im Gebiet des bisherigen oder des zugewiesenen Kantons frei wählen. Die kantonalen Behörden können vorläufig aufgenommene Personen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden und Sozialhilfe beziehen, innerhalb des Kantons einem Wohnort oder einer Unterkunft zuweisen.

6 aufgehoben

7 Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen können frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:

d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; und

e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG⁸ bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

7^{bis} Für die Erteilung der vorläufigen Aufnahme ist anstelle der Voraussetzung nach Absatz 7 Buchstabe d die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot ausreichend.

7^{ter} Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 7 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.

nVZAE

Art. 74 Sachüberschrift (Familiennachzug bei einer vorläufigen Aufnahme)

(Art. 85 Abs. 7, 7bis und 7ter AIG)

Art. 74a Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug und Einbezug in die vorläufige Aufnahme

(Art. 85 Abs. 7 Bst. d und Abs. 7bis AIG)

1 Für den Familiennachzug und den Einbezug in die vorläufige Aufnahme nach Artikel 87 Absatz 7 muss die mündliche Sprachkompetenz der Ehegatten der am Wohnort gesprochenen Landessprache auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.

2 Das Sprachförderungsangebot gemäss Artikel 85 Absatz 7bis AIG **ist Bestandteil einer Vereinbarung, die es den Nachgezogenen ermöglicht, sich im neuen Umfeld rasch zurechtzufinden.** ~~muss mindestens zur Erreichung des Sprachniveaus A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen führen.~~

Neu muss auch beim Familiennachzug bzw. beim Einbezug von Familienangehörigen in die vorläufige Aufnahme die mündliche Sprachkompetenz der am Wohnort gesprochenen Landessprache auf dem Referenzniveau A1 vorhanden sein. Von Familienmitgliedern aus Bürgerkriegsgebieten, die auf der Flucht sind, wird künftig erwartet, dass sie sich mündliche Sprachkompetenzen der am Wohnort des nachziehenden Familienmitglieds aneignen. Anstelle dieser Voraussetzung reicht eine Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot.

Aus der Sicht der EKM stellt der Familiennachzug eine der wenigen gesetzlichen Möglichkeiten dar, die es Schutzsuchenden erlaubt, legal in die Schweiz einzureisen. Zudem ist die Ungewissheit und die Sorge über den Verbleib von Familienangehörigen für vorläufig Aufgenommene ein Hindernis, um in der sicheren Schweiz Fuss zu fassen.

Bereits heute ist der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene eingeschränkt: Er ist erst nach drei Jahren möglich und nur dann, wenn die nachziehende Person keine Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte. Neu soll der Familiennachzug nicht nur von der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit der nachziehenden Person, sondern auch den Sprachkenntnissen der nachziehenden Personen(en) abhängig gemacht werden. Aus der Sicht der EKM wäre es sinnvoller, den Familiennachzug mit einer Integrationsvereinbarung zu verbinden, welche die Integration von vorläufig Aufgenommenen im Familiennachzug fördert und Perspektiven schafft.

Sans-Papiers

nVZAE (schwarz)

Art. 30a Berufliche Grundbildung

(Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG; Art. 14 AsylG)

1 Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung kann Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung unter den folgenden Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden:

a.

1. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens fünf [drei] Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von zwölf Monaten [zwei Jahren] ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet; oder

2. wenn ein Nachweis des Arbeitgebers vorliegt, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller über die Voraussetzungen für die vorgesehene berufliche Grundausbildung verfügt ~~sich nach einem betrieblichen Auswahlverfahren als besonders geeignet erwiesen hat und die mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmen für Sprachen gegeben sind.~~

b. Das Gesuch des Arbeitgebers nach Artikel 18 Buchstabe b AuG liegt vor; bei Gesuchen nach Buchstabe a Ziffer 2 muss das Gesuch bis zum vollendeten 21. Altersjahr der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers eingereicht werden.

c. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Artikel 22 AuG werden eingehalten und die Genehmigung des Lehrvertrags gemäss Artikel 14 Absatz 3 Berufsbildungsgesetz liegt vor.

d. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt.

e. aufgehoben

f. Sie oder er legt ihre Identität offen.

2 Nach [erfolgreichem] Abschluss der Grundbildung ~~kann [wird]~~ die Bewilligung verlängert. ~~werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 31 erfüllt sind.~~

3 Den Eltern und den Geschwistern ~~der betroffenen Person kann~~ [wird während der Dauer der beruflichen Grundbildung der betroffenen Person] eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. ~~Werden~~ Wenn sie die Voraussetzungen nach Artikel 31 erfüllen, kann ihnen in der Folge eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden

Art. 31 Bst. a, b und d sowie Abs. 6

1 Liegt ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vor, kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Bei der Beurteilung sind insbesondere zu berücksichtigen:

a. die Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers nach Artikel 58a Absatz 1 AIG;

b. Aufgehoben

d. Aufgehoben

6 Die erfolgreiche Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen wird bei der Prüfung eines Gesuchs um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 84 Absatz 5 AIG mitberücksichtigt.

Während die VZAE in Art. 30a Abs. 1 Bst. d festhält, dass Gesuchstellenden im Rahmen der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, wenn sie gut integriert sind, wird in Art. 30a Abs. 1 Bst. d nVZAE festgelegt, dass Gesuchstellende dafür die «Integrationskriterien» nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllen müssen.

Mit der Änderung von Art. 30a VZAE, welche am 1. Februar 2013 in Kraft trat, sollte der Wunsch des Gesetzgebers umgesetzt werden: Sans-Papiers im Jugendalter sollte unter gewissen Auflagen die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Lehre zu absolvieren. Im Fokus stand der chancengleiche Zugang von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu Bildung. Schon bald zeigte sich, dass die Umsetzung in der VZAE am Ziel vorbei schoss: In der Praxis blieb den Jugendlichen der Zugang zu einer Lehrstelle auch weiterhin verwehrt. Bis heute

wurden dem Staatssekretariat für Migration (SEM) lediglich 21 Fälle zur Zustimmung unterbreitet. Aus der Sicht der EKM braucht es im Hinblick auf die Revision der VZAE mehr als nur kosmetische Anpassungen, Art. 30a muss grundsätzlich überdacht werden. Mit der Revision der VZAE sollte die Gelegenheit genutzt werden, um die bestehenden Schwächen beim Zugang zur Grundbildung zu beseitigen.

Die EKM macht darauf aufmerksam, dass die Schweiz am 24. Februar 1997 das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert hat. Dieses Übereinkommen enthält das Recht auf Bildung und Ausbildung: Staaten sollen Kindern und Jugendlichen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – den Zugang zu Bildung und Ausbildung eröffnen. Im Rahmen der Konkretisierung dieses Rechts soll Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit gegeben werden, ihre Potenziale zu entfalten, ihre individuellen, sozialen und beruflichen Kompetenzen zu stärken und Zukunftsperspektiven zu schaffen. Um diesem Ziel noch ein Stück näher zu kommen, regt die EKM an, dass jungen Erwachsenen nach erfolgreichem Abschluss der Grundbildung die Bewilligung verlängert wird, ohne dass sie hierfür ein Härtefallgesuch einzureichen haben. Art. 30 Abs. 2 VZAE ist aus ihrer Sicht entsprechend zu ändern.

Die EKM ist überzeugt, dass die berufliche Grundbildung die beste Wirkung entfalten kann, wenn Kinder und Jugendliche in dieser Zeit in einem stabilen familiären Umfeld leben können. Sie schlägt deshalb vor, die «Kann-Formulierung» in Artikel 30a Absatz 3 VZAE abzuändern: Den Eltern und Geschwistern soll während der Dauer der beruflichen Grundbildung der Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. In dieser Zeit können sie gemäss Art. 31 VZAE ein eigenes Härtefallgesuch stellen. Erfüllen sie die Voraussetzungen, kann ihnen in der Folge eine eigenständige Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Andernfalls sind sie gehalten, die Schweiz zu verlassen.

Ferner ist die EKM der Ansicht, dass es bezüglich der neu vorgeschlagenen Bestimmung in Art. 30, Absatz a (2.) genügen sollte, wenn der Nachweis eines Arbeitgebers vorliegt, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die Voraussetzungen für die vorgesehene berufliche Grundbildung erfüllt und er die betreffende Person anstellen wird.



Secrétariat général

roman.bloechlinger@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Département fédéral de justice et police
DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Genève, le 9 mars 2018
FER No 54-2017

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir consulté la Fédération des Entreprises Romandes (FER) dans le cadre de la consultation mentionnée sous rubrique et vous transmettons ci-après notre prise de position.

La question de l'intégration sur le marché du travail des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire se pose avec acuité, aussi dans le contexte de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration et de la mobilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène.

De manière générale, la FER soutient la politique menée par les autorités fédérales visant à valoriser le potentiel de main-d'œuvre indigène. A ce titre, elle apporte son soutien aux mesures permettant de faciliter l'intégration des réfugiés reconnus et des admis provisoires sur le marché du travail.

Les démarches administratives, les temps d'attente ou les émoluments peuvent décourager les employeurs à recruter des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Nous saluons dès lors les efforts entrepris par la Confédération pour diminuer ces entraves au marché du travail. Nous avons ainsi déjà soutenu la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile.

Le remplacement de l'actuelle procédure d'autorisation par une simple procédure d'annonce est donc accueilli favorablement.

Quant au fond, nous tenons toutefois à rappeler que les obstacles administratifs ne sont pas les seules raisons expliquant la faible intégration des personnes relevant de l'asile sur le marché du travail. Les facteurs qui influencent leur intégration professionnelle et l'évolution de leur participation à la vie économique sont très diversifiés. Dès lors, nous exprimons une certaine circonspection quant à l'efficacité de ces mesures en vue d'atténuer la pénurie de personnel qualifié. Nous soulignons par ailleurs la nécessité de favoriser la qualification des personnes issues de l'asile et de procéder à une intégration par étapes en vue de rejoindre le marché du travail dans de bonnes conditions.

Quant à la forme, la démarche permettant d'attester l'engagement à respecter les conditions de rémunération et de travail usuelles doit être la plus simple possible.

Les expériences du terrain démontrent que les personnes issues de l'asile risquent plus souvent que d'autres travailleurs d'être confrontées à des situations de sous-enchère salariale et de travail précaire. La situation ne doit pas se péjorer par le remplacement de l'actuelle procédure d'autorisation par une procédure d'annonce. Nous saluons dès lors les mesures instaurées visant à s'assurer du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles. Il est important notamment que ces conditions puissent faire l'objet d'un contrôle subséquent.

Sur le reste du projet, nous souscrivons aux objectifs de la révision et n'avons pas d'objection aux mesures proposées.

Les clarifications s'agissant des critères d'intégration sont importantes. Parmi ces critères, les compétences linguistiques jouent effectivement un rôle primordial. Il nous semble cependant nécessaire de rappeler la réalité économique de certains cantons comme Genève, qui compte de nombreuses entreprises et organisations qui travaillent à l'international, avec une certaine mobilité des collaborateurs et l'utilisation de l'anglais – et non pas d'une langue nationale – sur le lieu de travail.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ce courrier, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Blaise Matthey'.

Blaise Matthey
Secrétaire général

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Catherine Lance Pasquier'.

Catherine Lance Pasquier
Directrice adjointe politique générale
FER Genève

E-Mail an:

Staatssekretariat für Migration
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Zürich, 28. Februar 2018

Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste gastgewerbliche Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und vier Fachgruppen, nimmt im Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern gerne wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Das Gastgewerbe ist mit grossem Abstand der wichtigste Arbeitgeber für Personen aus dem Asylbereich. So arbeiten 25 % aller erwerbstätigen anerkannten Flüchtlinge im Gastgewerbe. Deshalb spielt die Branche eine entscheidende Rolle bei der beruflichen Integration dieser Personen und erfüllt damit eine wichtige Sozialfunktion. Aus diesen Gründen begrüsst GastroSuisse den Entscheid des Gesetzgebers, das heutige gebührenpflichtige Bewilligungsverfahren für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch ein einfaches Meldeverfahren zu ersetzen. Denn dadurch können die administrativen Hürden reduziert, der Bürokratieaufwand verringert und die Stellensuche für die Betroffenen vereinfacht werden. Davon profitieren sowohl die Betroffenen wie auch die Gesellschaft, da die Erwerbsquote der Personen aus dem Asylbereich erhöht und die Sozialkosten verringert werden können. Zudem kommt ein Bürokratieabbau auch den Unternehmen zu Gute, die nun einfacher und schneller Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene beschäftigen können. Jedoch hängt die Effektivität des Meldeverfahrens

1

massgeblich von dessen Umsetzung ab. Der Aufwand für die Unternehmen muss auf ein Minimum beschränkt werden, damit die Neuregelung einen tatsächlichen Mehrwert bringt. Des Weiteren müssen die vorhandenen Branchenlösungen bei der Wahl der Kontrollorgane, die künftig für die Prüfung der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zuständig sind, berücksichtigt werden.

II. Zu den einzelnen Artikeln

Entwurf Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Art. 65 Abs. 7 VZAE (Entwurf): ändern

In Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag übermittelt sie unmittelbar nach Erhalt des Meldeformulars eine Kopie an die zuständigen paritätischen Organe. ~~Unmittelbar nach Erhalt des Meldeformulars~~ In den übrigen Branchen übermittelt sie eine Kopie an die kantonale Behörde nach Artikel 83. Ist die Ausländerin oder der Ausländer in einem anderen Kanton wohnhaft, übermittelt sie auch eine Kopie an die zuständige Behörde des Wohnkantons.

Art. 83 Abs. 5 VZAE (Entwurf): ändern

In Branchen ohne einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag kann sie bei der Meldung einer Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen (Art. 65) prüfen, ob die Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 22 AIG). ~~In Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag kontrollieren jedoch die paritätischen Organe die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen des regulären Vollzugs des Gesamtarbeitsvertrages. Sie kann zudem anderen Kontrollorganen, beispielsweise den tripartiten Kommissionen nach Artikel 360b des Obligationenrechts oder den paritätischen Kommissionen, die mit dem Vollzug des Gesamtarbeitsvertrags der betreffenden Branche beauftragt sind, eine Kopie des Meldeformulars übermitteln. Diese Organe können ebenfalls die Übermittlung einer solchen Kopie verlangen~~

Grundsätzlich befürwortet GastroSuisse Art. 65 Abs. 1-6 VZAE (Entwurf). Jedoch ist die Umsetzung entscheidend. Die Meldung muss schnell und ohne grossen Aufwand erfolgen können. Das elektronische Meldeformular sollte nicht nur auf der Webseite des SEM, sondern auch auf dem neuen Webportal des SECO (www.arbeit.swiss) abrufbar sein. Dadurch wären alle wichtigen Informationen und Dienstleistungen zum Thema Arbeitsmarkt auf einer Webseite aufgeschaltet. Ausserdem sind unterschiedliche kantonale Lösungen zu vermeiden. Vielmehr ist ein zentrales Meldesystem erforderlich, mit dem die notwendigen Angaben direkt und nur anhand der Postleitzahl bzw. der Adresse des Arbeitgebers an die zuständige kantonale Behörde übermittelt werden können. Nur dadurch kann ein einfaches und effizientes Meldeverfahren sichergestellt werden. Besonders wichtig ist zudem, dass die Erklärung des Arbeitgebers nach Art. 65 Abs. 2 lit. d VZAE (Entwurf) durch ein einfaches Auswählen des zutreffenden Feldes möglich ist (wie im erläuternden Bericht festgehalten). Auf schriftliche Erklärungen, die beizufügen sind, ist zu verzichten.

Im Verordnungsentwurf schlägt der Bundesrat vor, dass die Kontrollen der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen von denjenigen Behörden durchgeführt werden sollen, die für die arbeitsmarktlichen Vorentscheide zuständig sind. Diese Regelung ist entschieden abzulehnen. Denn im Gastgewerbe, wie auch in vielen anderen Branchen, besteht ein Gesamtarbeitsvertrag, der von den Sozialpartnern ausgehandelt und vom Bundesrat für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Darin werden die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Gastgewerbe festgehalten. Davon profitieren insbesondere auch Personen aus dem Asylbereich, da alle Beschäftigte im Gastgewerbe durch den Gesamtarbeitsvertrag vor missbräuchlichen Arbeits- und Lohnbedingungen geschützt werden. Der allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsvertrag und die im Rahmen des Vollzuges durchgeführten Kontrollen haben sich als effektives Mittel für die Missbrauchsbekämpfung sowie für die Sicherstellung von fairen Arbeits- und Lohnbedingungen erwiesen. Deshalb muss in den Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen auch die Prüfung der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch die zuständigen paritätischen Kommissionen erfolgen. Denn zusätzliche Kontrollen durch eine kantonale Behörde würden die Branchenlösungen sowie die Sozialpartnerschaft in Frage stellen und untergraben. Zudem wären Doppelspurigkeiten, eine weitere Bürokratisierung und eine Erhöhung der Komplexität die Folgen einer solchen Regelung. Des Weiteren ist es besonders wichtig, dass die paritätischen Kommissionen im Rahmen ihrer Prüfstrategie selber bestimmen können, welche und wie viele Unternehmen sie im Zusammenhang mit den gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen kontrollieren möchten. Die Prüfung der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen darf gesamthaft nicht zu einer Erhöhung der durch die paritätischen Kommissionen durchzuführenden Kontrollen führen. Andernfalls müsste der Mehraufwand angemessen vergütet werden.

Entwurf Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer

Das Gastgewerbe ist von den Neuregelungen nicht betroffen. Deshalb wird auf eine Stellungnahme verzichtet.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

GastroSuisse



Sascha Schwarzkopf
Leiter Wirtschaftspolitik



Vimal Vignarajah
Wirtschaftspolitischer Mitarbeiter

GastroSuisse

Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hôtellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik

Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T 0848 377 111 | F 0848 377 112
info@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

via Mail zugestellt

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Stab Recht

Staatssekretariat für Migration

Herr Roman Blöchlinger

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Zürich, 15. März 2018

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit, sich zu den oben genannten Verordnungsentwürfen äussern zu dürfen. Für HEKS sind Vorlagen im Themenfeld der Migration und Integration von grosser Bedeutung. Als erfahrener Partner in diesen Bereichen trägt HEKS seit mehreren Jahrzehnten gesellschaftliche Verantwortung.

Bereits in der Vergangenheit hat sich HEKS kritisch zu den Änderungen im AuG und AsylG geäussert, welche zum Ziel haben, das Fortkommen der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz zu erschweren. Gerade hierin sieht HEKS ein Widerspruch zum gesetzten Ziel der Integration der Migrationsbevölkerung.

Das künftige Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) legt hohe Hürden an die Zugewanderten. So werden bspw. Aufenthaltsrechte von nicht klar umrissenen Integrationskriterien abhängig gemacht und Integration wird zum Unwort, weil die neuen Sanktionsmöglichkeiten die Aufenthaltssicherheit der betreffenden Menschen bedrohen. Auch die hier vorgeschlagene Umsetzung des nAIG mit den vorliegend vernehmlasssten Verordnungen übersieht die eigentliche Bedeutung der Integration als umfassender gesamtgesellschaftlicher Prozess.

Zwar auferlegt der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber enge Schranken, HEKS vermisst

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1



aber in den vorgeschlagenen Bestimmungen Differenziertheit und Klarheit. Zu den einzelnen Artikeln äussert sich HEKS im separaten Dokument.

Freundliche Grüsse

Peter Merz



Direktor

Antoinette Killias



Leiterin Bereich Inland

Vernehmlassungen zur

- **Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und**
- **Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)**

I. Allgemeine Bemerkungen

HEKS begrüsst, dass die bisherigen Bestimmungen zu den finanziellen Beiträgen des Bundes sowie die Rolle von Bund, Kanton und Gemeinden in der Integrationsförderung in der nVIntA klar festgehalten werden. Ebenfalls positiv ist, dass das bisherige Bewilligungsverfahren für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge zugunsten einer Meldepflicht ersetzt und damit erleichtert wird.

Auffällig ist hingegen, dass sich die Integrationsförderung von Bund, Kantonen und Gemeinden nur an die ausländische Bevölkerung richtet. Dabei geht die nVIntA von individuellen «Integrationsdefiziten» aus, die es zu beheben gilt. Wird Integration jedoch als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden, haben die Schweizer Gesellschaft, aber auch die Regelstruktur ihren Beitrag zu leisten. Denn Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Migrantinnen und Migranten als auch die Offenheit der Regelstruktur und der Bevölkerung voraus. Die Integrationsförderung sollte sich deshalb an alle in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer, die Regelstrukturen und an die Schweizer Bevölkerung richten.

In der nVIntA wird die Integrationsförderung nur noch als Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden definiert. Das Verständnis von Integration als Querschnittsaufgabe, die Bund, Kantone, Gemeinden, nichtstaatliche Organisationen, Sozialpartner und Ausländerorganisationen gemeinsam wahrnehmen, wird nicht abgebildet. Somit wird in der nVIntA ausgeblendet, dass weitere Akteure im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung unabdingbare Aufgaben erfüllen.

Ebenfalls kritisch sieht HEKS die Verknüpfung der Integrations- mit der Zulassungspolitik resp. der Aufenthaltssicherheit. Bisher fokussierte die Integrationsförderung auf die Schaffung der Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Chancengleichheit und Teilhabe von Ausländerinnen und Ausländer sowie auf die Förderung des Zusammenlebens der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung. Neu wird auf der Grundlage von Integrationskriterien der Grad der Integration der Zugewanderten beurteilt und bei Defiziten werden Sanktionen ausgesprochen wie z.B. der Rückstufung von einer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung.

Gerade aus Sicht der Integration der Zugewanderten ist die Aufenthaltssicherheit die Grundlage, um überhaupt eine langfristige Perspektive entwickeln zu können. Zudem verursacht diese Relativierung grosse Rechtsunsicherheiten und trifft die Achtung von Grundrechten empfindlich. Insbesondere ist HEKS mit der Verknüpfung des grundrechtlich verankerten

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1



Familiennachzugs an die Integrationsbedingungen nicht einverstanden und auch nicht mit der Möglichkeit der Rückstufung eines bestehenden Aufenthaltsrechts.

Die Konkretisierung dessen, was der Gesetzgeber unter Integration verstehen will, erfolgt zu-
lasten von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit. So werden weite Ermessensspielräume
geöffnet, welche die Verwaltung u.a. anhand von Begriffen aus dem Strafrecht (Gefährdung
der inneren oder äusseren Sicherheit und Ordnung) beurteilen muss. Weite Ermessensspiel-
räume führen oft zu unterschiedlicher Behandlung von Einzelfällen und somit zu Rechtsun-
gleichheit.

Auch besteht die Gefahr, dass Personen, die einen rechtmässigen Anspruch auf Sozialhilfe
haben, dieses Recht nicht geltend machen, damit sie ihren Aufenthalt in der Schweiz nicht
gefährden.

Eine zu enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration neigt dazu, komplexe gesell-
schaftliche Prozesse auf das Erreichen spezifischer Sprachniveaus zu reduzieren. Fehlende lan-
dessprachliche Kenntnisse lassen nicht eindeutig auf Integrationsmängel schliessen.

II. Kommentare zur Änderung der VZAE

Art. 53 Abs. 1 und 2

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
¹ Schutzbedürftigen (Art. 75 AsylG) kann eine unselbstständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden, wenn: a. das Gesuch eines Arbeitgebers nach Artikel 18 Buchstabe b AIG vorliegt; b. die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Artikel 22 AIG eingehalten werden. ² Der Stellenwechsel von Schutzbedürftigen kann bewilligt werden, wenn die Bestimmun- gen über die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Artikel 22 AIG eingehalten werden.	¹ Schutzbedürftigen (Art. 75 AsylG) kann eine unselbstständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden, wenn: a. das Gesuch eines Arbeitgebers nach Artikel 18 Buchstabe b AIG vorliegt; b. die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Ar- tikel 22 AIG eingehalten werden. ² Der Stellenwechsel von Schutzbedürftigen kann bewilligt werden, wenn die Bestimmun- gen über die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Artikel 22 AIG eingehalten werden.
Kommentar HEKS: Es ist erfreulich, dass die Arbeitsbewilligungspflicht bei vorläufig Aufgenommenen aufgehoben wurde, aber unverständlich, dass die Arbeitsbewilligungspflicht schutzbedürftiger Personen ge- mäss Art. 75 AsylG aufrechterhalten wird zumal die Behörden diesen Status faktisch nicht an- wenden. HEKS fordert deshalb die ersatzlose Streichung von Art. 53 VZAE. Der Gesetzgeber muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass auch Art. 75 AsylG zu streichen ist.	

Art. 60 und Art. 61 jeweils Abs. 2, Art. 73b

Vorschlag Bundesrat Art. 60 Abs. 2	Änderungsvorschlag HEKS
<p>² Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung muss die mündliche Sprachkompetenz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.</p>	<p>² Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung muss die mündliche Sprachkompetenz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.</p>
Vorschlag Bundesrat Art. 61 Abs. 2	Änderungsvorschlag HEKS
<p>² Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung muss die mündliche Sprachkompetenz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.</p>	<p>² Für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung muss die mündliche Sprachkompetenz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.</p>
Vorschlag Bundesrat Art. 73b	Änderungsvorschlag HEKS
<p>Damit Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern und Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung nach Art. 42 und 43 erteilt wird, muss die mündliche Sprachkompetenz der Ehegatten der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.</p>	<p>Damit Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern und Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung nach Art. 42 und 43 erteilt wird, muss die mündliche Sprachkompetenz der Ehegatten der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.</p>
<p>Kommentar HEKS:</p> <p>Die Schriftlichkeit stellt eine unnötige Hürde dar. Während ausländische Personen, die einen leichten Zugang zu Bildung haben, sich aus eigenem Antrieb auch die Schriftlichkeit aneignen werden, ist die Voraussetzung der Schriftlichkeit bei anderen eine unüberwindbare Hürde. Aus unserer Erfahrung gibt es auch Personen, die eine ungenügende Schriftlichkeit in der Sprache vorweisen können, die eine Stelle finden. Schliesslich gibt es auch unter der Schweizerbevölkerung Illettrismus.</p> <p>Art. 77f VZAE schreibt die Berücksichtigung von persönlichen Verhältnissen zwar vor, doch diese Bestimmung eröffnet den Behörden einen zu weiten Ermessensspielraum. Ein solcher ist Ausgangspunkt für Ungleichbehandlungen, die aus unserer Sicht auf jeden Fall zu verhindern sind.</p>	

HEKS verlangt deshalb, dass die Schriftlichkeit in der Sprache von den Integrationskriterien gestrichen wird. Dies vor allem auch, weil der Gesetzgeber die Schriftlichkeit nicht verlangt.

Art. 65 Abs. 1

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
¹ Vorläufig Aufgenommene sowie Flüchtlinge, die in der Schweiz Asyl erhalten oder vorläufig aufgenommen wurden, dürfen eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, sobald diese nach den Abs. 2-5 gemeldet worden ist. [...]	Keine resp. Änderung des Gesetzes bzgl. Kantonswechsel und Wochenaufenthalt. (siehe Kommentar unten.)
Kommentar HEKS: <p>Gemäss erläuterndem Bericht zu Abs. 1 bleiben die Regeln betreffend Kantonswechsel gemäss Art. 37 nAIG und Wochenaufenthalt nach Art. 16 VZAE weiterhin anwendbar. Gerade die persönliche Mobilität kann entscheidend bei der Stellensuche sein. Dass diese nach wie vor eingeschränkt bleibt, stellt nach Ansicht von HEKS eine unnötige Hürde insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen dar.</p> <p>HEKS fordert den Abbau dieser Hürden durch eine Gesetzesänderung, damit vorläufig aufgenommene Personen eine echte Chance auf die Integration in den Arbeitsmarkt haben.</p>	

Art. 74a Abs. 2

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
² Das Sprachförderungsangebot gemäss Art. 85 Abs. 7bis AIG muss mindestens zur Erreichung des Sprachniveaus A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen führen.	Keine
Kommentar HEKS: <p>Der Familiennachzug ist ein Instrument zur Verwirklichung des Grundrechtes auf Familie (Art. 14 BV und Art. 8 EMRK). Zudem stellt er einen der wenigen legalen Möglichkeiten dar, die es Schutzsuchenden erlaubt, auf sicherem Weg in die Schweiz einzureisen</p> <p>Aus Integrationssicht ist erwiesen, dass Zugewanderte besser Fuss fassen und Perspektiven entwickeln können, wenn auch ihre Familie hier ist. Umgekehrt wirkt sich die Ungewissheit und Sorge über den Verbleib von Familienangehörigen demotivierend und negativ auf ihre Integration aus.</p> <p>Bereits heute ist der Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Personen gemäss Art. 85 Abs. 7 nAIG eingeschränkt (erst nach drei Jahren möglich und nur dann, wenn die nachziehende Person keine Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte). Neu soll der Familiennachzug nicht nur von der wirtschaftlichen</p>	

Selbsterhaltungsfähigkeit der nachziehenden Person, sondern auch von den Sprachkenntnissen der nachzuziehenden Personen(en) abhängig gemacht werden.

HEKS bedauert, dass die Sprachanforderung für die nachzuziehende Person in die Gesetzgebung (Art. 85 Abs. 7 Bst. d nAIG) Eingang gefunden hat.

Art. 77a

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
<p>¹ Eine Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt insbesondere vor:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. bei einer Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen; b. bei mutwilliger Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen; c. bei einem Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt. <p>² Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.</p>	<p>¹ Eine Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt insbesondere vor:</p> <p>a. bei einer Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen;</p> <ul style="list-style-type: none"> b. bei mutwilliger Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen; c. bei einem Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt. <p>² Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.</p>

Kommentar HEKS:

Art. 77a Abs. 1 Bst. a setzt die Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen mit der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gleich. Somit haben triviale Handlungen wie bspw. das Nicht-Bezahlen einer Parkbusse oder die Überschreitung der maximalen Geschwindigkeit das Potential, als Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gelten. Für HEKS geht deshalb der Verordnungsgeber mit der vorliegenden Konkretisierung von Art. 58a Abs. 1 Bst. a nAIG zu weit. HEKS befürchtet eine grosse Rechtsunsicherheit aufgrund dieses Schwellenabbaus.

Art. 77a Abs. 2 geht noch weiter und visiert auch die blosse Möglichkeit einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung an. Diese Bestimmung ist sehr vage und öffnet weite behördliche Ermessensspielräume, weil nicht klar ist, was unter «konkrete Anhaltspunkte» oder «erheblicher Wahrscheinlichkeit» subsumiert werden kann.

Art. 58a Abs. 1 Bst. a nAIG zählt die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu den Integrationsindizien. Der Verordnungsgeber eröffnet durch Art. 77a Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 zusätzlich den Ermessensspielraum derart, dass auch nur schon die Möglichkeit/Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung (Abs. 2) zur Erfüllung des Tatbestandes führen kann. Auch die

Bagatellisierung «der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» (Abs. 1 Bst. a) hat negative und unverhältnismässige Konsequenzen für ausländische Personen in der Schweiz. HEKS lehnt diese Bestimmungsteile ab und fordert deren Streichung entsprechend des obigen Vorschlages.

Art. 77b

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
<p>Die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz wird durch eine Person gefährdet, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen für eine Beteiligung, Unterstützung, Förderung oder Anwerbung namentlich in folgenden Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Terrorismus; b. gewalttätiger Extremismus; c. organisierte Kriminalität; oder d. verbotener Nachrichtendienst. 	<p>Die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz wird durch eine Person gefährdet, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen für eine Beteiligung, Unterstützung, Förderung oder Anwerbung namentlich in folgenden Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Terrorismus; b. gewalttätiger Extremismus; c. organisierte Kriminalität; oder d. verbotener Nachrichtendienst.
<p>Kommentar HEKS:</p> <p>Die Überschrift zum Kapitel 6a VZAE lautet: «Integrationskriterien». Somit konkretisieren die Art. 77a ff. die vom Gesetzgeber vorgesehenen Integrationserfordernisse (Art. 58a nAIG). Die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz, wie in Art. 77b beschrieben, wird im nAIG aber nicht genannt. Diese Kompetenzüberschreitung durch den Verordnungsgeber ist unzulässig.</p> <p>Bis vor wenigen Jahren galt in Literatur und Rechtsprechung eine hohe Hürde ehe von Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit und Ordnung gesprochen werden konnte; erst wenn der Rechtsstaat (und seine Hoheitsgewalt) gefährdet schien, sprach man hievon. Mit der dringlichen Anpassung des AsylG im Jahr 2012 ist dieser Begriff in das AsylG eingegangen und wird seither auch im Ausländerrecht eingesetzt, beispielsweise in Zusammenhang mit dem Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c, 62 Abs. 1 Bst. c und 63 Abs. 1 Bst. b AuG), mit dem Widerruf des Asyls (vgl. Art. 75 Abs. 1 Bst. d und 103 Abs. 2 AuG), sowie bei der Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (vgl. Art. 78 Abs. 1 Bst. b AsylG).</p> <p>HEKS ist der Meinung, dass die innere und äussere Sicherheit der Schweiz grundsätzlich durch alle gefährdet werden kann. Aus diesem Grund gehört der Begriff nicht ins AuG oder AsylG sondern allein in das StGB.</p> <p>Schlimm genug, dass der Gesetzgeber diesen Begriff sowohl im AuG als auch im AsylG fest eingebettet hat. Inakzeptabel ist es, wenn der Verordnungsgeber – ausserhalb seiner Delegationskompetenz – denselben Begriff einführt.</p> <p>Mit Art. 77b wird die Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit zu einem Integrationskriterium. Selbst im Bürgerrechtsgesetz BÜG, welches am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, ist die Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz kein Integrationskriterium.</p> <p>HEKS fordert deshalb die ersatzlose Streichung dieses Artikels.</p>	

Art. 77g

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
<p>¹ Die kantonale Migrationsbehörde prüft im Einzelfall, ob es aufgrund eines besonderen Integrationsbedarfs angezeigt ist, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen oder eine Integrationsempfehlung abzugeben. Das Vorliegen einer Meldung nach Artikel 97 Absatz 3 AIG kann ein Hinweis sein auf einen besonderen Integrationsbedarf.</p> <p>² Die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Massnahmen und Ziele stützen sich auf die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG. Besonderen Situationen ist dabei angemessen Rechnung zu tragen (Art. 58a Abs. 2 AIG).</p> <p>³ Die für Integrationsfragen zuständigen Behörden stellen bei Bedarf eine Beratung für die Umsetzung der Integrationsvereinbarung sicher. Sie arbeiten dabei mit den für Integrationsfragen zuständigen kantonalen Stellen zusammen (Art. 4 der Verordnung vom ...⁴ über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern).</p> <p>⁴ Verbinden die kantonalen Migrationsbehörden die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung sowie die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Art. 62a) mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung, so gelten die darin aufgeführten Massnahmen und Ziele als Bedingungen.</p> <p>⁵ Wird die Integrationsvereinbarung nicht eingehalten, ist beim Entscheid über die Verlängerung oder den Widerruf der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung zu prüfen, ob dafür ein entschuldbarer Grund vorliegt (Art. 62 Abs. 1 Bst. f AIG). Liegt kein entschuldbarer Grund vor, sind das öffentliche Interesse und die persönlichen Verhältnisse abzuwägen (Art. 96 Abs. 1 AIG).</p>	<p>¹Die kantonale Migrationsbehörde prüft im Einzelfall, ob es aufgrund eines besonderen Integrationsbedarfs angezeigt ist, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen oder eine Integrationsempfehlung abzugeben. Das Vorliegen einer Meldung nach Artikel 97 Absatz 3 AIG kann ein Hinweis sein auf einen besonderen Integrationsbedarf.</p> <p>²Die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Massnahmen und Ziele stützen sich auf die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG. Besonderen Situationen ist dabei angemessen Rechnung zu tragen (Art. 58a Abs. 2 AIG).</p> <p>³Die für Integrationsfragen zuständigen Behörden stellen bei Bedarf eine Beratung für die Umsetzung der Integrationsvereinbarung sicher. Sie arbeiten dabei mit den für Integrationsfragen zuständigen kantonalen Stellen zusammen (Art. 4 der Verordnung vom ...⁴ über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern).</p> <p>⁴Verbinden die kantonalen Migrationsbehörden die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung sowie die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Art. 62a) mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung, so gelten die darin aufgeführten Massnahmen und Ziele als Bedingungen.</p> <p>⁵Wird die Integrationsvereinbarung nicht eingehalten, ist beim Entscheid über die Verlängerung oder den Widerruf der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung zu prüfen, ob dafür ein entschuldbarer Grund vorliegt (Art. 62 Abs. 1 Bst. f AIG). Liegt kein entschuldbarer Grund vor, sind das öffentliche Interesse und die persönlichen Verhältnisse abzuwägen (Art. 96 Abs. 1 AIG).</p>
<p>Kommentar HEKS:</p> <p>Bereits bei der Stellungnahme zur Revision des AuG lehnte HEKS die Integrationsvereinbarungen unter anderem aus folgenden Gründen ab:</p>	

1. Integrationsvereinbarungen sind überflüssig, weil im Fall von Sozialhilfeabhängigkeit oder bei erheblichem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung die bestehenden gesetzlichen Grundlagen ausreichend sind. So sieht das Sozialhilfegesetz vor, dass bei mangelnder Kooperationsbereitschaft die Sozialhilfe gekürzt werden kann. In Art 62 (AuG), Widerruf von Bewilligungen, sind die Kriterien für den Entzug der Aufenthaltsbewilligung geregelt. Zudem ist in diesem Zusammenhang die höchstrichterliche Rechtsprechung zu beachten, welche festhält, dass bei Personen, die sich länger in der Schweiz aufhalten, die mangelnde Integration bzw. der mangelnde Integrationswille alleine nicht genügt, um eine Bewilligung zu widerrufen. (BGE 134 II 1, 11.3.2008)
2. Zwei Evaluationen, die unter anderem die Wirksamkeit der Integrationsvereinbarung untersucht haben, bezweifeln, dass mittels Integrationsvereinbarungen mit Personen mit Mehrfachbelastungen, die schon zuvor in verschiedenen Strukturen waren (Sozialdienst, Jugendamt etc.) die gewünschte Wirkung erzielt werden kann. Für diese Personen braucht es über einen längeren Zeitraum hinweg ein beratend-begleitendes professionelles Case-Management. Hingegen benötigen Personen, die schon motiviert sind, lediglich einen minimalen Impuls von aussen (Beratungsgespräch oder finanzielle Unterstützung).
3. Die Integrationsvereinbarungen und die damit verbundenen ausländerrechtlichen Sanktionen können nur bei AusländerInnen aus Drittstaaten angewendet werden, was eine grobe Benachteiligung gegenüber Personen aus EU- und EFTA-Staaten darstellt. Die Ungleichbehandlung zwischen oben genannten Ausländergruppen würde damit weiter verschärft. Zudem wären innerhalb der Drittstaatsangehörigen die schlecht Qualifizierten und Frauen in ungleich höherem Mass betroffen. HEKS setzt sich für sozial Benachteiligte und besonders Verletzte wie Frauen ein und lehnt diskriminierende Massnahmen ab.
4. Der administrative Aufwand für Integrationsvereinbarungen wäre ungleich höher als deren Mehrwert.

Die Integrationsvereinbarung erweist sich bei näherer Betrachtung als ein Instrument, das keinen zusätzlichen Nutzen bringt, aber mit zusätzlichen administrativen Aufwand und Kosten verbunden ist.

III. Kommentare zur Totalrevision der nVIntA

Art. 2

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
[aufgehoben]	<p>Art. 2 Grundsätze der Integration</p> <p>¹ Ziel der Integration ist die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländern an der schweizerischen Gesellschaft und das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung. Dies setzt sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Institutionen und der Bevölkerung voraus.</p> <p>² Die Integration ist eine Querschnittaufgabe, welche die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit den nichtstaatlichen Organisationen, einschliesslich der Sozialpartner und Ausländerorganisationen, wahrzunehmen haben.</p>
<p>Art. 2 Grundsätze der Integrationsförderung</p> <p>¹ Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um. Der Bund setzt dafür das ordentliche Budget ein.</p> <p>² Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung werden nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung angeboten, insoweit dass durch sie der Zugang zu den Regelstrukturen gewährleistet wird.</p> <p>³ Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite finanzielle Beiträge zur Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung aus. Bund und Kantone legen gemeinsam die strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme fest.</p>	<p>Art. 2 3 Grundsätze der Integrationsförderung</p> <p>¹ Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um. Der Bund setzt dafür das ordentliche Budget ein.</p> <p>² Bund, Kantone und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft. Sie nutzen die Potenziale der ausländischen Bevölkerung und anerkennen die Vielfalt.</p> <p>^{2 3} Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung werden nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung angeboten, insoweit dass durch sie der Zugang zu den Regelstrukturen gewährleistet wird.</p> <p>^{3 4} Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite finanzielle Beiträge zur Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung aus. Bund und Kantone legen gemeinsam die strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme fest.</p>

Kommentar HEKS:

In der neuen VIntA fällt auf, dass sich die Integrationsförderung nur an die zugewanderte Bevölkerung richtet. Die schweizerischen Institutionen und die Bevölkerung werden nicht erwähnt. Da Integration aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, sollte auch die Rolle der Institutionen und der breiten Öffentlichkeit in der nVIntA festgehalten werden.

Gemäss nAIG ist das Ziel der Integration die Chancengleichheit und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben der Schweiz. Da die Integration in erster Linie über die Regelstruktur erfolgen soll, bedingt dies aber auch, dass Bund, Kantone und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für die Teilhabe der ausländischen Wohnbevölkerung schaffen müssen.

HEKS ist der Meinung, dass diese Grundsätze explizit in der neuen VIntA – wie oben vorgeschlagen – wieder aufgenommen werden sollen.

Art. 3 Abs. 1

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
¹ Die für die Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton planen die spezifische Integrationsförderung und die Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen mittels kantonaler Integrationsprogramme (Art. 19–21).	¹ Die für die Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton planen die spezifische Integrationsförderung und die Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen sowie den mit Integrationsbelangen befassten nichtstaatlichen Organisationen mittels kantonaler Integrationsprogramme (Art. 19–21).

Kommentar HEKS:

In Art. 3 Abs. 1 wird für die Planung der spezifischen Integrationsförderung im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme nur auf die Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen eingegangen. Nichtstaatliche Organisationen tragen im Auftrag des Staates zur Integration von Migrantinnen und Migranten bei und ermöglichen ihnen den Zugang zur Regelstruktur. Diese Konkretisierung leitet sich aus Art. 53 Abs. 4 nAIG ab, der besagt, dass Integration als Querschnittsaufgabe verstanden wird und bei der Integrationsförderung die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen zusammenarbeiten.

Aus diesem Grund fordert HEKS, dass die nichtstaatlichen Organisationen in diesem Artikel als Akteure im Rahmen der Integrationsförderung der Kantone korrekterweise auch erwähnt werden.

Art. 6 Abs. 2

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
² Bund und Kantone beziehen bei der Entwicklung und Umsetzung von Kriterien zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung die Regelstrukturen ein.	² Bund und Kantone beziehen bei der Entwicklung und Umsetzung von Kriterien zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung die Regelstrukturen und Fachorganisationen ein.

<p>Kommentar HEKS:</p> <p>Dieser Artikel legt fest, dass die Regelstrukturen bei der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung einzubeziehen sind. Wir haben in der Vernehmlassung zu «Verfahrensnormen und Informationssystem» des AuG bereits darauf hingewiesen, dass wir es begrüßen würden, wenn nicht nur die Regelstrukturen einbezogen werden, sondern Organisationen, die professionell und seit vielen Jahren in diesem Bereich arbeiten und über einen enormen Erfahrungsfundus verfügen.</p>	

Art. 8

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
<p>¹ Die Kantone informieren alle neu aus dem Ausland zugezogenen Personen Ausländerinnen und Ausländer über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit; b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen; c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die grundlegenden Normen und Regeln, die im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu beachten sind. <p>² Sie planen die Erstinformation im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme; sie beziehen die Regelstrukturen, insbesondere die Gemeinden, bei der Umsetzung der Erstinformation mit ein.</p> <p>³ Die Kantone sehen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf geeignete Integrationsmassnahmen in den Regelstrukturen oder im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung vor. Die Planung erfolgt im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme.</p>	<p>¹ Die Kantone informieren alle neu aus dem Ausland zugezogenen Personen Ausländerinnen und Ausländer über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit; b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen; c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die grundlegenden Normen und Regeln, die im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu beachten sind. <p>² Sie planen die Erstinformation im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme; sie beziehen die Regelstrukturen, insbesondere die Gemeinden, bei der Umsetzung der Erstinformation mit ein.</p> <p>³ Die Kantone sehen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf geeignete Integrationsmassnahmen in den Regelstrukturen oder im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung vor. Die Planung erfolgt im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme.</p>

Kommentar HEKS:

In Art. 8 nVIntA wird die Umsetzung der Erstinformation ausgeführt. Die strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme KIP wurden von Bund und Kantonen festgelegt. Erstinformation und Integrationsförderung ist ein Förderbereich innerhalb der KIP und beinhaltet folglich kantonsübergreifend die gleichen strategischen Ziele. Die Umsetzung erfolgt jedoch auf Kantonsebene. Es stellt sich deshalb die Frage, warum die Umsetzung gerade für den Förderbereich Erstinformation – und nur für diesen – auf Verordnungsstufe konkretisiert werden soll.

Aus diesem Grund beantragt HEKS die ersatzlose Streichung dieses Artikels.

Art. 10

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
<p>¹ Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, können zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden; die Verpflichtung von vorläufig aufgenommenen Personen kann in Form einer Integrationsvereinbarung erfolgen.</p> <p>² Kommen sie dieser Verpflichtung ohne entschuldigen Grund nicht nach, können die Sozialhilfeleistungen nach kantonalem Recht oder nach Artikel 86 Absatz 1 AIG in Verbindung mit Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe d AsylG gekürzt werden.</p>	<p>¹ Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, können zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden; die Verpflichtung von vorläufig aufgenommenen Personen kann in Form einer Integrationsvereinbarung erfolgen.</p> <p>² Kommen sie dieser Verpflichtung ohne entschuldigen Grund nicht nach, können die Sozialhilfeleistungen nach kantonalem Recht oder nach Artikel 86 Absatz 1 AIG in Verbindung mit Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe d AsylG gekürzt werden.</p>
<p>Kommentar HEKS:</p> <p>Dieses Kapitel hiess in VIntA «Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer» (Art. 4-7). Drei Artikel (Art. 4, 5 und 7) werden neu auf Gesetzesstufe geregelt. Der Artikel zu den Integrationsvereinbarungen wird in nVZAE (Art. 77g) zudem noch konkretisiert. Somit wird in nVIntA unter dem Kapitel einzig der Artikel 6 nVIntA «Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen» für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene belassen. Der Titel des Kapitels ist folglich nicht passend.</p> <p>Ferner ist HEKS der Meinung, dass dieser Artikel nicht mehr in der nVIntA Eingang finden sollte, da die nVIntA die Integrationsförderung regelt und somit den Grundsatz des «Förderns» verfolgt. Artikel 10 enthält jedoch den Grundsatz des «Forderns». Dieser Grundsatz der Eigenverantwortung zur Integration wird bereits im nAIG verbindlich eingefordert und geregelt sowie in der VZAE konkretisiert. Soll folglich in der nVInta die Integrationsförderung im Fokus stehen, muss der Artikel 10 ersatzlos gestrichen werden.</p>	

Art. 12 Abs. 1

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
<p>¹ Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von 6000 Franken.</p>	<p>¹ Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von 6000 18 000 Franken.</p>
<p>Kommentar HEKS:</p> <p>Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) haben bei den Kantonen eine Kostenerhebung und Bedarfsabschätzung für die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen durchgeführt. Die Erhebung macht deutlich, dass die heute zur Verfügung</p>	

stehenden Mittel nicht ausreichen, um Personen aus dem Asylbereich erfolgreich zu integrieren. Für eine bedarfsgerechte und systematische Integrationsförderung dieser Zielgruppe sind pro Person durchschnittlich Mittel in der Höhe von rund CHF 18000 Franken erforderlich. Damit könnten die Personen aus dem Asylbereich gezielt beim Spracherwerb und bei der Arbeitsmarktintegration gefördert werden. Die heute vom Bund an die Kantone einmalig ausbezahlte Integrationspauschale von CHF 6000 Franken pro Person entspricht nicht einmal den Kosten für die benötigten Sprachkurse.

Eine Erhöhung der Integrationspauschale ist deshalb aus Sicht von HEKS unerlässlich.

Art. 14 Abs. 1

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
¹ Zielgruppen für spezifische Integrationsmassnahmen sind: <ul style="list-style-type: none"> a. Personen mit Integrationsbedarf; b. Personen, die als Jugendliche und junge Erwachsene in die Schweiz eingereist sind; c. Familien mit Kindern im Vorschul- und Schulalter; d. Schulungsgewohnte und nicht alphabetisierte Personen; e. Personen mit beruflichen Potenzialen; f. Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstrukturen; 	¹ Zielgruppen der für spezifischen Integrationsmassnahmen Integrationsförderung sind: <ul style="list-style-type: none"> a. Personen mit Integrationsbedarf; b. Personen, die als Jugendliche und junge Erwachsene in die Schweiz eingereist sind; c. Familien mit Kindern im Vorschul- und Schulalter; d. Schulungsgewohnte und nicht alphabetisierte Personen; e. Personen mit beruflichen Potenzialen; f. Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstrukturen; g. die Schweizer Bevölkerung.

Kommentar HEKS:

HEKS regte bereits an, die «Grundsätze der Integration» in der nVIntA in angepasster Form beizubehalten (vgl. Kommentar zu Art. 2 nVIntA). Gestützt auf den Grundsatz der Integration als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe hat auch die Schweizer Bevölkerung, ihren Beitrag zur Integration zu leisten. Die Bevölkerung wird zudem im KIP im strategischen Ziel unter Pfeiler 1 Beratung als Zielgruppe erwähnt: «Die Bevölkerung ist informiert über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer, die Ziele und Grundprinzipien der Integrationspolitik sowie die Integrationsförderung.» Deshalb sollten nicht nur Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstruktur zur Zielgruppe der spezifischen Integrationsförderung dazugezählt werden, sondern auch die Schweizer Bevölkerung.

B!NATIONAL

IG Binational
8000 Zürich

Roman Blöchliger
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Zürich, 18. März 2018

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein IG Binational, Verein für binationale Partnerschaften und Familien Schweiz, dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zur Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu äussern.

Die IG Binational stimmt der sehr umfassenden Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zu. Wir schliessen uns dem Inhalt deren Vernehmlassungsantwort vollumfänglich an. Zählen Sie also deren Vorschläge als die unseren!

Zusätzlich möchten wir folgende Punkte hervorheben:

1. Einseitiger Integrationsbegriff

Integration ist keine Einbahnstrasse. Sie setzt sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer voraus wie die Offenheit der Schweizer und Schweizerinnen. Der Integrationsbegriff in der nVIntA ist genau das Gegenteil: Er beschreibt nur die behördliche Förderung und vor allem jedoch die Forderung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern. Zudem richtet sie sich nur an Personen mit einem "besonderen Integrationsdefizit", das jedoch sehr schwammig formuliert ist. Der Grossteil der Schweizer Gesellschaft wird somit klar aus ihrer Verpflichtung zugunsten der Integration ausgespart (obwohl im **AIG Art. 4.** Absatz 3 ausdrücklich ebenfalls eine Integrationsbeteiligung postuliert wird).

Binationale Paare und Familien leisten eine grosse Integrationsleistung. Sie sind ein Mikro-Abbild der Gesellschaft. In binationalen Familien werden interkulturelle Kompetenzen, wie z.B. Stresstoleranz, Empathie, wechselseitige Sprachkenntnisse, Ambiguitätstoleranz, Interaktionsfreudigkeit sowie eine angemessene und erfolgreiche Kommunikation in einem fremden Umfeld entwickelt. Indem binationale Paare ihren

Alltag leben, sind sie unspektakulär Modell dafür, dass ein Zusammenleben über kulturelle Grenzen hinweg möglich ist. Damit erfüllen sie eine ganz elementare Funktion für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in einer globalen Gesellschaft.

Dieser Leistung, wird in keinsten Weise Rechnung getragen. Im Gegenteil: Die Erleichterungen für Ausländerinnen und Ausländer, welche mit einer Schweizerin oder einem Schweizer verheiratet sind, werden Schritt für Schritt abgebaut. Die IG Binational wehrt sich gegen diese ständige Erhöhung der Ansprüche an die rein formale Integration, die einen direkten Einfluss auf das Familienleben einer grösseren Gruppe von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern hat, nämlich den binational-schweizerischen* Ehepaaren und Familien.

2. Ungeeignete "Integrationskriterien"

Integration ist viel mehr, als was in der nVZAE genannt wird. Ausserdem sind die Kriterien so unscharf, dass es viel Ermessensspielraum gibt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass dies oft zum Nachteil von Ausländerinnen und Ausländern ist. Der starke Fokus auf die Sprachkenntnisse lässt vermuten, dass dies das einzige Kriterium ist, welches sich "messen" lassen kann. Dabei ist Integration nicht nur Spracherwerb oder Teilnahme am Wirtschaftsleben und viel komplexer als eine sprachliche Einstufung für die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Gerade schweizerisch-binationale* Ehepaare leisten in der Integration ihres Partners/ihrer Partnerin eine Integrationsarbeit, da sie ihnen die Werte und Gepflogenheiten im schweizerischen Alltag direkt und nachhaltig vermitteln und erst noch weit besser, als dies behördlicher Massnahmen oder Integrationsvereinbarungen gegenüber gewöhnlichen Migrantinnen und Migranten tun können.

Die IG Binational fordert darum, dass Art. 42 Abs.3 des AuG nicht verändert wird – auch wenn das AuG in "Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration" (AIG) umbenannt wird – und dass Art. 58a Abs. 1 AIG nicht anwendbar ist, sodass Ehegatten eines Schweizer Bürgers oder Bürgerin nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren einen Anspruch (ohne Bedingungen) auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Corinna Bütikofer Nkhoma
Präsidentin IG Binational



Inbegriffen in unsere Stellungnahme sind auch die Bemerkungen im Anhang

Anhang zur Vernehmlassung VZAE/VIntA durch die IG Binational

Überlegungen zu einzelnen Ausführungen in den Verordnungstexten aus binational-schweizerischer Sicht:

1)

Nicht vergessen gehen darf, dass gewisse Abschnitte in den Verordnungen nicht nur Auswirkungen auf die Migrationsbevölkerung in der Schweiz haben, sondern sehr direkt auch Schweizer Bürger und Bürgerinnen betreffen, obwohl sie gar nicht Gegenstand dieser Gesetzgebung und Verordnungen sind. Wenn immer restriktivere Anforderungen an ausländische Personen und ihren Aufenthalt in der Schweiz gestellt werden, so wird das Recht auf ein gesichertes Familienleben für SchweizerInnen torpediert und steht ständig unter dem Druck der behördlichen Vorschriften, die ein Klima der Verunsicherung innerhalb des Paares und damit innerhalb der Familie schaffen.

Dies wirkt einer gedeihlichen Ehe entgegen, obwohl ja das Ziel der Behörden sein sollte, dass der schweizerische, aber auch der ausländische Ehepartner langfristig eine stabile Einheit bilden und dadurch den Kindern eine tragfähige Beziehung zu Vater UND Mutter erlauben.

2)

Schweizer Ehepartner und EhepartnerInnen von ausländischen Personen brauchen eine stabile Aussicht auf das Zusammenleben, ebenso die daraus hervorgegangenen Schweizer Kinder.

Nach geltendem Recht haben Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Wir lehnen dezidiert ab, dass künftig auch dafür die "Integrationskriterien" nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein müssen und Rückstufungen möglich sein sollen. Wer rückgestuft wurde, müsste fünf Jahre warten, bis ihm die Niederlassungsbewilligung wieder erteilt werden kann. Für die erleichterte Einbürgerung ist neu aber die Bewilligung C Voraussetzung. So ist dies eine viel zu einschränkende Diskriminierung für den Schweizer Teil einer binationalen Beziehung. Wie oben erwähnt, fordern wir, dass Art. 42 Abs.3 des AuG unverändert ins AIG übernommen wird und dass Art. 58a Abs. 1 AIG nicht anwendbar ist auf Schweizer Binationale.

3)

Nach einer Rückstufung ist der Widerruf oder eine Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis neu grundsätzlich möglich, wenn die vereinbarten Ziele nicht eingehalten wurden (Art. 62 Abs. 1 Bst. d und f AIG).

Dies widerspricht dem Recht auf Aufenthalt des binational-schweizerischen* Ehegatten und verunmöglicht allenfalls den betroffenen Schweizer Staatsbürgern und -bürgerinnen ein legitimes Anrecht auf ein Familienleben im eigenen Staat und wird wohl der EMRK 8 nicht standhalten.

4)

Integrationskriterien umfassen negativ auch Sozialhilfeabhängigkeit, die von Migrationsbehörden bei ausländerrechtlichen Entscheiden berücksichtigt werden soll. So steigen die Anforderungen, und gleichzeitig erfolgen Androhungen zur Rückstufung.

Dies steht wiederum dem Recht auf Zusammenleben mit den ausländischen Vater/Mutter eines Schweizer Kindes aus binationaler Ehe entgegen, umso mehr, als vielen aus dem Ausland zuziehenden Ehegatten der direkte Zugang zur Arbeitswelt durch fehlende Diplome oder nicht anerkannte Ausbildungen verwehrt ist. Viele müssen deshalb in Niedriglohnbereichen arbeiten oder eine länger dauernde Ausbildung anstreben. Zudem sind Stipendien schwierig zu erhalten. Dies verursacht möglicherweise einen Sozialhilfebezug.

5)

Neu sind Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen in der nVZAE verankert. Mit Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten dürfen die Migrationsbehörden jedoch keine Integrationsvereinbarungen abschliessen, sie können höchstens "Integrationsempfehlungen" abgeben.

Genau dies führt jedoch zu Schlechterstellung für Angehörige von Schweizer Bürgern, einerseits in Bezug auf die EU/Efta-Migrierten und andererseits speziell für die Schweizer und Schweizerinnen, die mit Drittstaaten verheiratet sind, was im Einzelnen wiederum das Recht auf gesichertes Familienleben tangieren kann.

6)

Leider wird mit der verbindlicheren Gestaltung des Grundsatzes des "Förderns und Forderns" in der nVIntA und der nVZAE der Paradigmenwechsel zementiert, der sich in den letzten Jahren angebahnt hat und der von einer zunehmenden Verrechtlichung des Integrationsbegriffs geprägt war.

Wir stehen mit dieser Entwicklung gesamtgesellschaftlich sehr kritisch gegenüber, insofern dies nichts zur Verbesserung des Allgemeinwohls beiträgt.

7)

Es ist zwar wichtig und richtig, dass die Werte der Bundesverfassung für den Staat und für die Bevölkerung verbindlich sind. Die Respektierung dieser Werte ist indes ein ungeeignetes Mittel zur Beurteilung der Integration, denn dies ist konkret sowieso eine Grundvoraussetzung für einen Aufenthalt in der Schweiz: Darüber hinaus eröffnet dieses Kriterium zu weite behördliche Ermessensspielräume und gibt zu viel Raum für stereotype Deutungsmuster.

Insbesondere kann die "innere und äussere Sicherheit der Schweiz" durch jedes Gesellschaftsmitglied gefährdet werden. Deshalb gehört das Kriterium nicht ins Ausländer-, sondern ins Strafrecht. Die Nennung im Ausländerrecht stellt ein zusätzliches Sanktionierungsinstrument für einen spezifischen Teil der Bevölkerung dar.

Nötig ist deshalb, das Kriterium der "Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz" sowohl aus dem Katalog der Integrationskriterien als auch aus der nVZAE zu streichen.

** binational-schweizerische Ehepaare wird hier gebraucht, um die Ehen von SchweizerInnen mit ausländischen Personen zu bezeichnen, dies als Abgrenzung zu Binationalen, bei denen beide migriert sind.*

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Per Email an:

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch; roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 19. März 2018

ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER ZULASSUNG, AUFENTHALT UND ERWERBSTÄTIGKEIT (VZAE) UND TOTALREVISION DER VERORDNUNG ÜBER DIE INTEGRATION VON AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDERN (VINTA)

Stellungnahme zur Änderung der VZAE und zur Totalrevision der VintA

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen. Die Abteilung Gleichstellung von Inclusion Handicap hat die Aufgabe, die Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts zu fördern und so die autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens zu unterstützen.

Was die **allgemeine Einschätzung** der geplanten Änderungen in der VZAE und der Totalrevision der VintA anbelangt, so unterstützt Inclusion Handicap die **Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) vom 9. März 2018**. Dies gilt insbesondere für die u.E. einseitige Gewichtung der Erfüllung bestimmter Integrationskriterien durch ausländische Personen gegenüber der staatlichen Pflicht, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, der Zivilgesellschaft und den ausländischen Gemeinschaften massgeblich zu einer gelingenden Integration beizutragen, namentlich auch durch Rahmenbedingungen, die eine Nichtdiskriminierung sicherstellen.



Nachfolgend möchten wir auf einige spezifische Problematiken der geplanten Änderungen der VZAE bzw. der Totalrevision der VintA **aus Sicht des Behindertengleichstellungsrechts** vertiefter eingehen.

Die Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Demnach müssen die in Erarbeitung stehenden oder einer Revision unterliegenden Gesetze sowie Verordnungen immer auch unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überprüft werden. Führen sie zu einer direkten oder indirekten Diskriminierung, sind sie mit Art. 8 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV hat der Bundesgesetzgeber bis jetzt hauptsächlich durch den Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) wahrgenommen, aber auch durch die Verankerung von behindertengleichstellungsrechtlicher Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Auf völkerrechtlicher Ebene verpflichtet zudem die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) zur Berücksichtigung derer Anliegen, insbesondere auch im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a+b UNO-BRK). In ihrer Präambel (lit. p) drücken die Vertragsstaaten ihre besondere Besorgnis aus über „die schwierigen Bedingungen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die mehrfachen oder verschärften Formen der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, (...), der nationalen, ethnischen, indigenen (...) Herkunft, (...) ausgesetzt sind“. Relevant im Zusammenhang mit der vorliegenden Vernehmlassung zur Änderung der VZAE und zur Totalrevision der VintA sind insbesondere Art. 5 und Art. 18 UNO-BRK relevant.

Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme auf allgemeine Anregungen im Zusammenhang mit der in vorliegender Vernehmlassung vorgeschlagenen Änderung der VZAE und der VintA und bitten Sie, zwecks Formulierung von konkreten Gesetzesbestimmungen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) Kontakt aufzunehmen. Bis heute sind die Grundlagen des Behindertengleichstellungsrechts in der Praxis wenig bekannt. **Sogar in der Bundesverwaltung sind sich viele Bundesbehörden ihrer Verpflichtungen noch zu wenig bewusst.** Eine klare Verankerung und Konkretisierung der behindertengleichstellungsrechtlichen Anforderungen in der jeweils relevanten Spezialgesetzgebung kann dies ändern und zur konsequenten Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen.

1. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE): 6a. Kapitel: Integrationskriterien

Zunächst begrüssen wir es sehr, dass mit **Art. 77f nVZAE** in den einschlägigen Rechtsgrundlagen eine Bestimmung vorgesehen ist, welche die Benachteiligung ausländischer Personen mit Behinderungen aufgrund ihrer Behinderung verhindern soll. Es ist erfreulich, dass die Einsicht in die Gefahr mittelbarer Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen aufgrund pauschal formulierter Voraussetzungen für die Erlangung auslän-



der- bzw. asylrechtlicher Bewilligungen in Form dieser Ausnahmeregelung in die VZAE Eingang gefunden hat.

Um eines der aus unserer Sicht dennoch bestehenden Defizite in dieser Bestimmung aufzuzeigen, bedarf es zuerst einer Darlegung unserer gleichstellungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf die derzeit in den Art. 77a – 77e nVZAE aufgeführten **Integrationskriterien**.

a) Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 77a nVZAE) und Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 77c nVZAE)

Obschon Art. 77a nVZAE gemäss erläuterndem Bericht materiell grösstenteils dem bisherigen Art. 80 VZAE entspricht, erscheint dieser allgemein aus menschen- bzw. grundrechtlicher und spezifisch auch aus behindertengleichstellungsrechtlicher Sicht problematisch. Sowohl **Art 77a Abs. 1 lit. a und b als auch Abs. 2 nVZAE** schaffen mit ihren äusserst generell gehaltenen bzw. unpräzisen Umschreibungen dessen, was als **Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** gelten soll («Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen», «mutwillige Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen», «Anhaltspunkte», dass ein Aufenthalt «mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung führt»), eine grosse Rechtsunsicherheit und öffnen einer willkürlichen Handhabung dieses Kriteriums Tür und Tor. Ähnliches gilt auch für das Kriterium der **Respektierung der Werte der Bundesverfassung** gemäss **Art. 77c nVZAE**.

Während es aus generell menschen- und grundrechtlicher Perspektive zahlreiche Beispiele gäbe, inwiefern die Anwendung dieser beiden Kriterien zur Verletzung der Grund- und Menschenrechte von betroffenen ausländischen Personen - insbesondere des Verbots von deren Diskriminierung - führen könnte, seien hier exemplarisch zwei Fälle genannt, in denen eine Benachteiligung aufgrund einer Behinderung vorliegen würde.

So kann etwa eine Person mit **Tourette-Syndrom** durch lautes, wirres Schreien auffallen und dadurch von der Öffentlichkeit als bedrohlich wahrgenommen werden, da letztere ihr Verhalten nicht als Folge ihrer Behinderung erkennt; u.U. kommt es auch zu Anhaltungen durch die Polizei.¹ Ein solches behinderungsbedingtes Verhalten als Grundlage für die Verneinung einer Integration herbeizuziehen, würde zu einer unzulässigen Benachteiligung führen.

Ein weiteres Beispiel drängt sich aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 19) auf: beim Kriterium der Respektierung der Werte der Bundesverfassung wird exemplarisch die «Ablehnung anerkannter Formen von Respektsbekundungen gegenüber Lehrpersonen» oder Behördenmitarbeitenden erwähnt. Die Verweigerung eines Handschlags z.B. kann jedoch ihren Grund durchaus in einer Beeinträchtigung wie einer **Autismus-Spektrumsstörung** haben, für welche mitunter gerade ein wenig ausgeprägtes Verständnis für soziale Normen symptomatisch ist. Auch hier gilt es die mögliche Verneinung einer Integration aufgrund einer behinderungsbedingten Verhaltensweise unbe-

¹ Siehe zu diesem Beispiel Markus Schefer/Caroline Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 464f.



dingt zu vermeiden. Im Zusammenhang mit der Beachtung der Schulpflicht wird im Übrigen darauf hingewiesen, dass dieser Pflicht auch ein verfassungsmässiges **Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht** bzw. die **staatliche Pflicht zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems nach Art. 24 BRK** beige- stellt ist, bei dessen Gewährleistung wiederum insbesondere den Bedürfnissen von Kin- dern mit Behinderungen Rechnung getragen werden muss.

b) Sprachkompetenzen und Sprachnachweis (Art. 77d nVZAE)

Das Kriterium der Sprachkompetenzen birgt ein besonderes Risiko einer Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen und kann namentlich bei Menschen mit kogniti- ven oder Lernbeeinträchtigungen systematisch gemäss Art. 77f nVZAE nicht oder aber nur in einer Weise angewendet werden, welche deren Lernvoraussetzungen Rechnung trägt.

c) Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 77e nVZAE)

Analoges gilt für das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, weshalb insbesondere auch hier die spezifischen behinderungsbedingten Vo- raussetzungen und Bedürfnisse für eine Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. dem Er- werb von Bildung zwingend zu berücksichtigen sind. Zu den notwendigen Vorkehrungen, die es einer Person mit Behinderung ermöglichen, an diesen Lebensbereichen teilzuhaben, äussern wir uns genauer im Rahmen der untenstehenden Ausführungen zu Art. 14 bzw. 15 nVintA.

d) Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse (Art. 77f nVZAE)

In Bezug auf eine behinderungsbedingte Diskriminierung enthält **Art. 77f nVZAE** eine Art Ausnahmeklausel, welche sich jedoch lediglich auf die Kriterien der Sprachkompetenzen (Art. 77d nVZAE) und der Teilnahme am Wirtschaftsleben/Erwerb von Bildung (Art. 77e nVZAE). Im Lichte der obigen Ausführungen muss Art. 77f nVZAE so angewendet wer- den, dass er sich nicht nur auf die Integrationskriterien nach Art. 77d und 77e nVZAE beschränkt. Dies entspricht auch der ursprünglichen Ausgestaltung der Ausnahmerege- lung im Entwurf zum AIG.² Inclusion Handicap ist bewusst, dass der Geltungsbereich leider bereits auf Gesetzesstufe entsprechend eingeschränkt wurde (siehe Art. 58a Abs. 2 AIG). Auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 5 BRK sowie 18 BRK müssen jedoch die besonderen Voraussetzungen von Menschen mit Bedürfnissen in Bezug auf die **Erfüllung auch der Integrationskriterien „Nichtbeachtung der öffentlichen Si- cherheit und Ordnung“ sowie „Respektierung der Werte der Bundesverfassung“** zumindest in der Praxis **zwingend berücksichtigt** werden.

² Siehe Art. 96 Abs. 1 E-AIG gemäss Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013, S. 2427ff.



Im Weiteren problematisch erscheint aus behindertengleichstellungsrechtlicher Sicht die blossе «**kann-Formulierung**» von Art. 77f nVZAE (Wortlaut: «Eine Abweichung von den Integrationskriterien **ist möglich**, wenn ...»).

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, dass Art. 77f nVZAE dahingehend umformuliert wird, dass die zuständige Behörde die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers „bei der **Beurteilung der Integrationskriterien**“ angemessen berücksichtigt. **Die genannten Kriterien sollen „nicht oder nur in angepasster Weise zur Anwendung“** kommen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sie nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann aufgrund:

Zu Art. 77f nVZAE lit. c Ziff. 4 möchten wir anmerken, dass die Formulierung „**Sozialhilfeabhängigkeit**, sofern diese nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde“ ebenfalls viel zu weit gefasst und deshalb im Hinblick auf die Rechtssicherheit und das Gebot der Rechtsgleichheit problematisch erscheint. Es ist davon auszugehen, dass hiermit vorwiegend jene Fälle erfasst werden sollen, bei welchen eine Invalidität „mutwillig“ herbeigeführt wurde „zwecks Erlangung einer Rente“. ³ Der erläuternde Bericht spricht von selbstverschuldetem Bezug der Gelder oder Indizien für einen Missbrauch. Inclusion Handicap schlägt vor, **auf eine Spezifizierung dieses Teilkriteriums im Text von Art. 77f nVZAE zu verzichten**. Eventualiter sei der üblichere und auch im erläuternden Bericht verwendete Begriff des Selbstverschuldens zu verwenden. Dieser ist so zu verstehen, dass er sich auf Fälle bezieht, in denen keinerlei Wille zu einer Teilnahme am Erwerbsleben besteht. ⁴

Im Hinblick auf die Verwendung des **Behinderungsbegriffs** scheinen im erläuternden Bericht gewisse Unsicherheiten zu bestehen (S. 22). Diesbezüglich verweisen wir auf den massgeblichen Begriff der Behinderung gemäss **Art. 1 UNO-BRK**.

2. Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA): Art. 12, 14 und 15 nVintA

Inclusion Handicap schliesst sich der SFH an im Hinblick auf die Einschätzung der geplanten Integrationspauschale gemäss Art. 12 nVintA. Nebst dem in Anbetracht der Einschätzungen der KDK generell **zu tief angesetzten Pauschalbetrag** heben wir hervor, dass, wie die SFH ausführt, insbesondere auch für **Menschen mit besonderen Bedürfnissen zusätzliche Mittel** bereitgestellt werden müssen. Hierzu gehören ganz klar auch Menschen mit Behinderungen, welche auf der Grundlage der Rechte aus der BRK sowie

³ Siehe in diesem Sinne auch Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013, S. 2430.

⁴ Siehe hierzu Botschaft zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG), S. 2832.



aus Art. 8 Abs. 2 BV einen **Rechtsanspruch auf Massnahmen zur Sicherstellung ihrer gleichberechtigten Inanspruchnahme von Integrationsangeboten** haben (siehe hierzu genauer die nachfolgenden Ausführungen). Dieser Anspruch darf keinesfalls aufgrund der Festlegung zu niedriger Pauschalen und fehlender zusätzlicher Mittel vereitelt werden.

Im Rahmen von **Art. 14 nVintA** beschränkt sich der Bundesrat bei der Festlegung der Personenkreise für die Integrationsförderung nach Art. 53 nAIG und insbesondere für die spezifische Integrationsförderung (Art. 55 nAIG) richtigerweise nicht auf die in Art. 53 Abs. 2 nAIG aufgeführten Personengruppen, sondern erweitert diese um **andere Gruppen mit besonderen Bedürfnissen** (siehe erläuternder **Bericht**, S. 13). Allerdings handelt es sich bei der Aufzählung in Art. 14 Abs. 1 nVintA, wie auch die SFH in ihrer Stellungnahme feststellt, rechtstechnisch um eine abschliessende Aufzählung, was nicht angemessen erscheint. Unter Gruppen mit besonderen Bedürfnissen fallen insbesondere auch **Menschen mit körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen**, die insbesondere bei Migrantinnen aus Kriegsgebieten stark vertreten sind. So geht das SEM in seinem Bericht zu den Änderungen der selber davon aus, dass „viele der noch einreisenden Personen schwerste psychische und physische Beeinträchtigungen mitbringen“ (S. 22). Inclusion Handicap ersucht deshalb um eine **Ergänzung der Liste** um diese benachteiligte Gruppe, was im Übrigen auch mit dem in Art. 15 Abs. 1 lit. b genannten Förderbereich des Schutzes vor Diskriminierung im Einklang stehen würde, sowie um eine **nicht abschliessende Formulierung** von Art. 14 VintA.

Mit Bezug auf **Art. 15 VintA ist zu beachten, dass** für die Integration von Menschen mit Behinderungen auch ein **inklusive bzw. integrativer Sprachunterricht**, der die verschiedenen Lernvoraussetzungen von Menschen mit und ohne vollumfänglich berücksichtigt und die Teilnehmenden individuell fördert, von besonderer Bedeutung ist. Nebst Menschen mit kognitiven oder Lernbeeinträchtigungen betrifft dies z.B. auch Menschen mit Sinnes- oder körperlichen Beeinträchtigungen. Sie haben Anspruch darauf, dass die Lehrmittel und Unterrichtsformen an ihre Bedürfnisse angepasst und die Lehrräumlichkeiten zugänglich gemacht sowie Massnahmen des Nachteilsausgleichs gewährt werden. So wird zum Beispiel eine sehbehinderte Ausländerin nur dann ein Weiterbildungsangebot in Anspruch nehmen können, wenn die verteilten Unterlagen in einem für sie zugänglichen Format zur Verfügung gestellt sowie bei Bedarf die Prüfungsmodalitäten angepasst werden

In Anbetracht der zentralen Bedeutung einer Erwerbstätigkeit für die Integration müssen **Massnahmen zur Arbeitsintegration bzw. einer Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt**, wie sie derzeit im Rahmen der IV (siehe auch die aus der Arbeitsmarktkonferenz resultierenden Massnahmen) und punktuell auch anderen Projekten – insbesondere im Bereich des „supported employment“ - umgesetzt bzw.



anvisiert werden, unbedingt auch ausländischen Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht werden. Analog zu obigen Ausführungen betreffend integrativem Sprachunterricht muss auch der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu **integrativen Bildungsangeboten allgemein sowie zu Weiterbildungen** gewährleistet sein (siehe zu letzteren auch Art. 8 lit. b und c WeBiG).

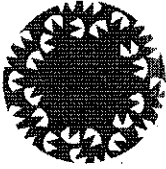
Schliesslich möchten wir Sie im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung erneut auf eine Problematik im Zusammenhang mit der Regelung des **Widerrufs** von Bewilligungen gemäss Art. **62 lit. e und 63 Abs. 1 lit. c AUG bzw. AIG** (Kriterium des Angewiesenseins auf Sozialhilfe) aufmerksam machen. Im Gegensatz zu Art. 58a AIG werden die persönlichen Verhältnisse der Ausländerinnen und Ausländern bei der Beurteilung der Integration im Rahmen von Widerruf nicht berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen müssen auch hier im Lichte von von Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 5 BRK sowie 18 BRK müssen jedoch die besonderen Voraussetzungen von Menschen mit Bedürfnissen in Bezug auf die **Erfüllung auch der Integrationskriterien** im Zusammenhang mit dem Kriterium der Sozialhilfeabhängigkeit berücksichtigt werden.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Julien Neruda
Geschäftsführer

Caroline Hess-Klein, Dr. iur.
Leiterin Abteilung Gleichstellung



JURISTINNEN SCHWEIZ
FEMMES JURISTES SUISSE
GIURISTE SVIZZERA
GIURISTAS SVIZRA
WOMEN LAWYERS SWITZERLAND

Eidgenössisches Finanzdepartement

als PDF und Word per E-Mail an
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
Roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Freiburg, 12.03.18

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Juristinnen Schweiz – Femmes Juristes Suisse – Giuriste Svizzera – Giuristas Svizera (siehe www.lawandwomen.ch, nachfolgend: Juristinnen Schweiz) wurde 2001 gegründet als Berufs- und Vernetzungsorganisation der Schweizer Juristinnen. Sie bringt die Stimmen der Frauen, vor allem der Fachfrauen, im Gesetzgebungsverfahren ein. In diesem Zusammenhang interessieren uns namentlich Gesetzgebungsvorhaben, welche auf die Stellung der Frau und das Verhältnis unter den Geschlechtern in der Familie und ausserhalb Einfluss haben. Wir erlauben uns deshalb, im Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung zu nehmen:

Die Eingabefrist ist mit vorliegender Eingabe gewahrt. Wie gewünscht erfolgt sie elektronisch im pdf- und word-Format.

Die Verordnung setzt die Integrationsbestimmungen vom 16. Dezember 2016 um, ohne über den Wortlaut der Gesetzesnormen hinauszugehen, aber auch ohne ihn abzuschwächen. An zahlreichen Orten wird sie einzig redaktionell angepasst, mit Hinblick auf Art. 58a AIG, der die Integrationskriterien festlegt.

Problematisch erachten wir jedoch, dass über den Wortlaut des AIG hinaus für die Sprachkompetenzen die Sprache am Wohnort ausschlaggebend sein soll. Dies sieht das Gesetz nur beim Familiennachzug vor. In einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz, wo Umzüge über die Sprachgrenzen oder eine unterschiedliche Sprache am Wohn- und Arbeitsort gang und gäbe sind, bedeutet dies eine starke Einschränkung der Niederlassungsfreiheit und auch der berufli-

Juristinnen Schweiz – Femmes Juristes Suisse

Alice Reichmuth Pfammatter, Präsidentin
Rue de Lausanne 81, 1700 Fribourg
Telefon +41 26 322 88 88 - Telefax +41 26 322 88 89
alice.reichmuth@lawandwomen.ch
www.lawandwomen.ch
Konto IBAN CH84 0900 0000 1766 1943 5

chen Mobilität. Sollen die Sprachkompetenzen am Wohnort statt die Kenntnis einer Landessprache als Integrationskriterium ausschlaggebend sein, könnte ein Kantonswechsel oder gar ein Wohnortwechsel innerhalb eines Kantons dazu führen, dass eine einmal erreichte Integration verloren geht, was nicht Sinn des Integrationsartikels sein kann und auch gegen die Interessen der Wirtschaft verstösst.

Bei der Umschreibung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird eine derart weite Umschreibung des Begriffs vorgeschlagen, dass damit eine potentielle Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit einhergeht, die so unverhältnismässig ist und auch keine gesetzliche Grundlage findet.

Bei der Definition der Teilnahme am Wirtschaftsleben wird auf Lohnhöhe und Familiengrösse abgestellt. Dies verstösst gegen das Recht auf Familie und gegen das Diskriminierungsverbot von Art. 8 BV. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben soll darauf abstellen, ob eine Person gewillt ist, zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten zu arbeiten, nicht darauf, ob ihr dies trotz fehlenden Mindestlöhnen und kostendeckender Familienleistungen gelingt.

Im Einzelnen:

Art. 61 Abs. 2 und 73b der Verordnung

Wie eingangs ausgeführt, erachten wir die Voraussetzung der Erreichung des Sprachniveaus „am Wohnort“ in Art. 61 Abs. 2 und Art. 73b der Verordnung als problematisch. Diese Voraussetzung geht auch über das vom Gesetz geforderte hinaus. Insbesondere bei der Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 61 Abs. 2) ist nicht wirklich einzusehen, weshalb diese einer Person, die bereits früher im Besitz einer Niederlassungsbewilligung war und im Übrigen die Voraussetzungen für die Wiedererteilung erfüllt, nur deshalb verweigert werden sollte, weil sie in eine andere Sprachregion als früher gezogen ist (und vielleicht in einer anderen Sprachregion arbeitet). Voraussetzung für die Erteilung von Bewilligungen sind ausser bei Familienangehörigen Sprachkompetenzen (Art. 58a cpv. 1 lit. c). Art. 34 Abs. 2 sieht nicht vor, dass die Sprache „am Wohnort“ beherrscht werden muss. Folglich muss auch für die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung die Kenntnis einer Landessprache genügen.

Wir beantragen daher, in Art. 61 Abs. 2 „der am Wohnort gesprochenen Landessprache“ durch „einer Landessprache“ zu ersetzen.

Dasselbe gilt für Art. 73b (Sprachkompetenz der Ehegatten für Erteilung der Niederlassungsbewilligung): Art. 42 Abs. 3 und Art. 43 Abs. 5 des Gesetzes sprechen bloss von Erfüllung der Integrationskriterien, was zwar das Referenzniveau A1 bei den Sprachkenntnissen am Wohnort voraussetzt, wie dies in Art. 73a Abs. 1 der Verordnung und Art. 43 Abs. 1 lit. d und 44 Abs. 1 lit. d des Gesetzes vorgesehen ist. Im übrigen sieht der Integrationsartikel aber nicht obligatorisch die Kenntnis der Sprache am Wohnort (statt zum Beispiel am Arbeitsort) vor.

Vom Familiennachzug sind gerade Frauen aus andern als unseren Nachbarländern betroffen, die gleich mehrere Landessprachen erwerben müssen, falls sie an der Sprachgrenze wohnen und arbeiten. Den bereits in der Schweiz ansässigen Familienangehörigen wird bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung auch nicht zugemutet, dass sie zusätzlich zu einer Landessprache die Sprache des Wohnortes beherrschen.

Wir beantragen daher, den zweiten Satzteil von Art. 73b zu ersetzen durch: „einer Landessprache mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1, der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens auf

Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen liegen.“

Art. 77 Abs. 4 - Familiennachzug

Wir schätzen es, dass in Absatz 4 von Art. 77 ausdrücklich festgehalten wird, dass bei Vorliegen wichtiger persönlicher Gründe die Sprachkenntnisse nicht Voraussetzung für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bei Auflösung der Familiengemeinschaft sind. Dies ist besonders wichtig, wo nachgezogene Ehegatten nicht bei der Integration unterstützt bzw. behindert werden.

Art. 77a – Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Abs. 1 lit. c

Vergehen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind. Wir erachten es als bedenklich, dass Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung neu bei der blossen Billigung eines Vergehens vorliegen soll. Wegen Landfriedensbruches angeklagt werden z.T. bereits Personen, die im Rahmen politischer Aktionen gemeinsam eine nackte Betonmauer besprayt haben: Wer solches bloss billigt, ist deswegen noch keine integrationsrelevante Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Wir beantragen daher die Streichung von „und Vergehen“, um eine unverhältnismässige Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit zu vermeiden.

Wir beantragen daher, dass der bisherige Art. 80 Abs. 1 lit. c beibehalten und in Art. 77a Abs. 1 lit. c „oder Vergehen“ gestrichen wird.

Abs. 2

Bei der Prognose der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein strengerer Massstab anzusetzen. Bei blossen – wenn auch erheblichem – Verdacht auf Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist unseres Erachtens erforderlich, dass auch die befürchtete Nichtbeachtung erheblich ist. Geht es z.B. um blossen Übertretungen, ist ein weniger strenger Massstab anzusetzen.

Wir beantragen daher, Absatz 2 von Art. 77a wie folgt zu ergänzen: „... zu einer erheblichen Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.“

Art. 77d – Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

Wir beantragen, dass für die Sprachkompetenz einzig die Kenntnis einer Landessprache vorausgesetzt wird. Eine Ausnahme darf einzig beim Familiennachzug gelten, wo dies gesetzlich vorgeschrieben ist (siehe oben zu Art. 73b).

Zu fördern, dass Ausländerinnen und Ausländer, die bereits eine Landessprache beherrschen, bei den Integrationskriterien zusätzlich Kompetenzen bezüglich der Sprache am Wohnort nachweisen müssen, bedeutet eine starke Einschränkung der beruflichen Mobilität und der Niederlassungsfreiheit. Kantonswechsel und Stellenwechsel werden erschwert, was nicht im Interesse der Wirtschaft sein kann und eine ungerechtfertigte Diskriminierung von unter Umständen langfristig ansässigen oder hier geborenen ausländischen Personen gegenüber solchen mit Schweizer Pass darstellt.

Wir beantragen daher folgende Formulierung, analog zu Art. 6 der Bürgerrechtsverordnung:

- a. eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt;*
- b. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht hat;*

- c. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat oder
- d. ...

Art. 77e – Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Ererb von Bildung

Unseres Erachtens ist die gewählte Umschreibung der Teilnahme am Wirtschaftsleben diskriminierend: soll Teilnahme nur gegeben sein, wenn zusätzlich zu den (eigenen) Lebenshaltungskosten auch die Unterhaltsverpflichtungen gedeckt werden, heisst dies, dass bei diesem Kriterium einerseits auf die Grösse der Familie (der Unterhaltsverpflichtungen), andererseits auf die Lohnhöhe abgestellt wird. Damit werden Personen mit Unterhaltsverpflichtungen (Familie) und solche, die im Niedriglohnbereich arbeiten (darunter nebst Personen mit geringerer Ausbildung bzw. nicht anerkannten Ausbildungsgängen und Diplomen, insbesondere Frauen) diskriminiert, was gegen das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV) und gegen Art. 8 BV verstösst. Die eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR hat mehrmals darauf hingewiesen, dass Ausländer/-innen und Angehörige ethnischer Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden. Weiter ist allgemein bekannt, dass die soziale Herkunft Einfluss hat auf die Bildungsverläufe, dass Frauen im Durchschnitt 18% weniger verdienen als Männer und dass Personen über 50 auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Bei der Beurteilung der Teilnahme am Arbeitsleben darauf abzustellen, ob eine Person in der Lage ist, ihre Lebensunterhaltungskosten und diejenigen ihrer Familie zu decken, ist daher diskriminierend aufgrund von Herkunft, Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache, sozialer Stellung, Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung und körperlicher, geistiger oder psychischer Behinderung. Zwar verpflichtet Art. 77f die zuständige Behörde, die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers zu berücksichtigen und ermöglicht unter gewissen Umständen eine Abweichung von den Integrationskriterien. Wir wissen aber auch, dass solche Abweichungen äusserst restriktiv gehandhabt werden und oftmals erst in einem allfälligen Beschwerdeverfahren effektiv geprüft werden.

Wir beantragen daher, dass beim Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben (Abs. 1) alternativ grundsätzlich die Ausübung einer Vollzeittätigkeit (d.h. 80% und mehr) ausreicht. Wo eine solche nicht zumutbar ist, sind Abweichungen aufgrund von Art. 77f möglich. Lohnhöhe und Familienform sollen nicht bloss als Ausnahme Berücksichtigung finden, jedenfalls nicht solange die Schweiz keine Lebenskosten deckenden Mindestlöhne und Familienleistungen kennt.

Art. 77e Abs. 1:

Eine Person nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, oder einer Vollzeitarbeit nachgeht bzw. eine solche sucht.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Bemerkungen gedient zu haben.

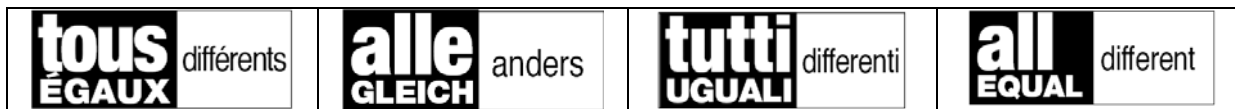
Mit freundlichen Grüssen



Alice Reichmuth Pfammatter, Präsidentin



Rosemarie Weibel, Rechtsanwältin



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

(per E-Mail: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
und roman.bloechlinger@sem.admin.ch)

Bern, 19. März 2018

Kontaktperson/
Contact Carolina Schärner
031 320 30 07 / c.schaerrer@kdk.ch

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie die Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) eingeladen, in obgenannter Angelegenheit bis zum 19. März 2018 Stellung zu nehmen.

Die KID hat an ihrer Tagung vom 14. / 15. März 2018 über die Verordnungsanpassungen befunden und folgende Stellungnahme verabschiedet:

1. Vorbemerkungen

Grundsätzlich sind die Anpassungen zu befürworten. Als positiv erscheint die Erleichterung der Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Nachfolgend wird jedoch vor allem auf diejenigen Aspekte eingegangen, mit denen sich die KID nicht einverstanden erklären kann.

Allgemein fällt auf, dass die beiden Verordnungen sich nur mit der ausländischen Bevölkerung befassen und der Grundsatz Fördern und Fordern nur gegenüber den Migranten und Migrantinnen Anwendung findet. Anders als im Ausländergesetz (AuG) und im Ausländer und Integrationsgesetz (AIG) wird die einheimische Bevölkerung in beiden Verordnungen überhaupt nicht berücksichtigt. Aus integrationspolitischer Sicht ist jedoch ein gleichwertiger

Fokus auf die Aufnahmegesellschaft von grosser Bedeutung, da ohne deren Öffnung und Akzeptanz keine Integration möglich ist.

Als besonders schwerwiegend wird die Tatsache erachtet, dass Inhalte der Kantonalen Integrationsprogramme neu in die VIntA aufgenommen werden. Diese Vermischung ist für die KID nicht akzeptabel, da es doch einen erheblichen Unterschied ist, ob etwas in einer auf 4 Jahre beschränkten Programmvereinbarung steht oder in einer Verordnung.

Weiter wird in der VIntA der Regelstrukturauftrag mit dem spezifischen Integrationsauftrag durcheinandergebracht. Mit einer klaren Trennung muss sichergestellt werden, dass die Regelstruktur ihren Integrationsauftrag wahrnimmt und nicht aufgrund unklarer Formulierungen in der Verordnung Aufgaben und deren Finanzierung an die spezifische Integration abwälzen kann.

Ausserdem wird die kommunale Ebene mehrfach nicht genannt, obwohl sie von den Verordnungsartikeln ebenfalls betroffen ist. Die Integrationsförderung ist nicht nur eine Aufgabe von Bund und Kantonen, sondern insbesondere auch von Städten und Gemeinden. Sie engagieren sich stark und setzen auch oft kantonale Aufgaben um. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden ist demzufolge intensiv. Es gilt deshalb die kommunale Ebene systematisch in den Verordnungstext, insbesondere in der VIntA aufzunehmen.

Ferner wird die Verknüpfung der Zulassungspolitik mit der Integrationspolitik als problematisch erachtet. Aus integrationspolitischer Sicht ist die Bedeutung der Aufenthaltssicherheit zentral. Mit den in der VZAE vorgesehenen Instrumente (Prüfungsverfahren und Sanktionen) wird grundsätzlich von einer Nicht-Integration ausgegangen. Diese Grundhaltung ist für den Integrationsprozess nicht förderlich und wird deshalb auch nicht als sinnvoll erachtet.

2. Zu den einzelnen Verordnungsartikeln der VIntA

Art. 1

In lit. b ist neben dem Beitrag von Ausländerinnen und Ausländern auch der *Beitrag der Aufnahmegesellschaft* zu nennen.

In lit. c sind neben Bund und Kantonen auch die *Gemeinden* aufzuführen.

Art. 2

In Abs. 1 kommt der Regelstrukturansatz nicht deutlich genug zum Ausdruck. Hier sollte der Auftrag der Regelstruktur nochmals festgehalten werden. Speziell unklar ist, weshalb im 2. Satz nur der Bund angesprochen wird. Die Regelstrukturen von Kantonen und Gemeinden werden so nicht in die Pflicht genommen.

Der 2. Satz ist deshalb zu streichen und neu wie folgt zu formulieren: *"Die Regelstrukturen haben die Pflicht, ihr Angebot für die gesamte Wohnbevölkerung zugänglich zu machen und setzen für den damit verbundenen Integrationsauftrag das ordentliche Budget ein."*

In Abs. 2 wird davon ausgegangen, dass die spezifische Integration einen Zugang zur Regelstruktur garantieren kann. Die spezifische Integration ist jedoch nur unterstützend tätig und kann keinen Erfolg sicherstellen. Sie erleichtert einerseits der Migrationsbevölkerung den Zugang zur Regelstruktur und unterstützt die Regelstrukturen beim Vollzug und der Dienstleistungsqualität.

Der Ausdruck "gewährleistet wird" ist deshalb zu streichen und neu durch folgende Formulierung zu ersetzen: *"...erleichtert und die Vollzugs- und Dienstleistungsqualität in den Institutionen verbessert wird."*

2. Kapitel

Im Titel zu Kapitel 2 sind neben dem Bund und den Kantonen auch die *Gemeinden* explizit zu nennen.

Art. 4

Die Aufzählung in Abs. 2 könnte bei den aufgeführten Stellen die falsche Erwartung wecken, dass sie für ihre Integrationsarbeit gegenüber der spezifischen Integration finanzielle Ansprüche haben. Dies muss vermieden werden, weshalb diese Aufzählung nur akzeptiert werden kann, wenn der Regelstrukturansatz in Art. 2 gemäss den Anpassungsvorschlägen klar und deutlich festgehalten wird.

Falls die Aufzählung beibehalten wird, sind zusätzlich die *Einbürgerungsbehörden* als lit. i aufzuführen. Bei der Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen spielt die Integration eine zentrale Rolle. Zudem bildet auch die Diskriminierung eine Schnittstelle zwischen der Einbürgerung und den strategischen Zielen der kantonalen Integrationsprogramme.

Sowohl in Abs. 1 wie auch in Abs. 2 sind neben den zuständigen Stellen der Kantone auch diejenigen der *Gemeinden* aufzuführen.

Die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden wird zwar im erläuternden Bericht hervorgehoben, kommt aber im Verordnungstext nicht zum Ausdruck. Aus diesem Grund wird beantragt einen 3. Absatz mit folgender Formulierung aufzunehmen: *"Die für Integrationsfragen zuständigen Stellen im Kanton arbeiten mit den zuständigen Behörden der Gemeinden eng zusammen."*

Art. 5

Im Titel und in Abs. 1 sind die *Gemeinden* aufzuführen.

Abs. 2 stellt einen Eingriff in die Kompetenzen der Kantone dar. Die Kantone sind in ihrer Organisation frei und es gibt keinen Grund weshalb sie dem Bund ausserhalb von Programmvereinbarungen Informationen über ihre Arbeit liefern sollten. Dieser Absatz ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Art. 7

Wie bereits Art. 5 Abs 2 VIntA stellt auch das in Abs. 2 eingeführte Monitoring des SEM einen Eingriff in die kantonalen Kompetenzen dar. Es generiert bei den Kantonen zudem einen unverhältnismässig grossen Mehraufwand und ist deshalb zu streichen. Ferner ist der Begriff "Personen mit besonderem Integrationsbedarf" stigmatisierend, nirgendwo definiert und somit problematisch. Er müsste demzufolge ersetzt oder in einem neuen Absatz 3 klar definiert werden.

Des Weiteren sieht Abs 1 die regelmässige Berichterstattung des Bundes vor. Daraus lässt sich indirekt ableiten, dass der Bund auch dazu ermächtigt ist, die für die Berichterstattung erforderlichen Informationen bei den entsprechenden Stellen einzufordern. Dieses Instrument ist ausreichend und muss nicht verschiedentlich weiter präzisiert und ausgebaut werden. Als Ersatz des Anliegens aus Abs. 2 könnte allenfalls folgender Satz hinzugefügt werden: *"Bei Bedarf können Erhebungen für spezifische Zielgruppen erhoben werden."*

Art. 8

In Abs. 1 wird ein strategisches Programmziel in die Verordnung aufgenommen und zudem mit einer Vorgabe ergänzt, indem die Kantone verpflichtet werden, die Erstinformation bei *allen* aus dem Ausland Zugezogenen durchzuführen. Die in diesem Absatz vorgesehene umfassende Erstinformation greift in die Kompetenz der Kantone ein, ist unverhältnismässig und nicht praktikabel. Zudem zeigt die Praxis, dass sich die meisten Neuzuziehenden die für sie relevanten Informationen selbst beschaffen können. Erst recht nicht stufengerecht ist die Festlegung der Mindestinhalte der Erstinformation in der Verordnung. Eine Erstinformation muss immer auch der Situation und den konkreten Personen angepasst werden, weshalb deren Inhalte nicht vom Bund vorgegeben werden dürfen. Lit. a – c. sind demzufolge zu streichen.

Wird der Streichung der Mindestinhalte nicht Folge geleistet, ist mindestens lit. c zu streichen. Darin wird suggeriert, dass die Migranten die alleinige Verantwortung für ihre gleichberechtigte Teilhabe tragen und diese bei einer Beachtung der Rechtsordnung gewährleistet ist. Für eine gleichberechtigte Teilhabe ist jedoch vor allem auch die Akzeptanz der Aufnahmegesellschaft von Bedeutung. Die Kenntnis und Beachtung der Rechtsordnung darf nicht direkt mit der gleichberechtigten Teilhabe verknüpft werden.

Weiter muss die kommunale Ebene in Abs. 1 Erwähnung finden, da die Erstinformation oft von den Gemeinden durchgeführt wird.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1:

Im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe informieren die Kantone zusammen mit den Gemeinden und im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer bedarfsgerecht über:

- a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit;
- b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen;

In Abs. 2 werden die Gemeinden zwar genannt, jedoch als Regelstruktur, was falsch ist und für Verwirrung sorgt. Abs. 2 ist ersatzlos zu streichen.

In Abs. 3 ist wieder die Problematik, dass aus einem Programmziel eine Vorgabe in einer Verordnung gemacht wird. Dies kann nicht akzeptiert werden. Zudem ist wie schon in Art. 7 VIntA von "Personen mit besonderem Integrationsbedarf" die Rede, was – wie bereits erwähnt – als schwierig erachtet wird. Der Absatz ist ersatzlos zu streichen.

Wird Abs. 3 nicht gestrichen, muss zumindest der letzte Satz gestrichen werden. Ansonsten könnte im Zusammenhang mit der Erwähnung der Regelstrukturen im vorhergehenden Satz, fälschlicherweise angenommen werden, dass auch die Planung der Integrationsmassnahmen der Regelstrukturen über die kantonalen Integrationsprogramme erfolgen muss.

Art. 10

Der Titel ist auf "Pflichten der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen" zu ändern.

Art. 12

Aufgrund der zurzeit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz laufenden Verhandlungen zur Erhöhung der Integrationspauschale wird es nicht als sinnvoll erachtet, die zurzeit entrichteten CHF 6'000.- in Abs. 1 festzuhalten. In den laufenden Verhandlungen anerkennen alle Parteien die im KdK-Fachbericht vom 3. Februar 2017 ermittelten Integrationskosten und

sind sich einig, dass für eine bedarfsgerechte Integration eine Integrationspauschale von CHF 18'000.- benötigt wird. Es besteht deshalb die Erwartung, dass die angekündigte Erhöhung der Integrationspauschale auf CHF 18'000.- schnellstmöglich umgesetzt und an die Kantone ausbezahlt wird.

Aufgrund von Abs. 2 könnte angenommen werden, dass der Bundesrat die Pauschale nicht nur erhöhen, sondern auch mindern kann. Dies kann so nicht akzeptiert werden. Der Absatz soll dem Bund bei Resettlementprojekten die erforderliche Flexibilität geben, die Pauschale zu erhöhen. Dies muss deshalb – zur Sicherheit der Kantone – auch so im Verordnungstext festgehalten werden: *"Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Artikel 56 AsylG kann die Pauschale vom Bundesrat erhöht werden."*

An diesem Punkt ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass aufgrund der neuen Systematik der Verordnung fälschlicherweise angenommen werden könnte, dass Art. 14-18 VIntA nicht mehr wie früher nur für die übrigen Beiträge gemäss Art. 13 VIntA Geltung haben, sondern auch für die Integrationspauschale. Diese wird jedoch vom Bund für die Zielgruppe vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge und Schutzbedürftige pro Kopf ausbezahlt. Gemäss Art. 18 Abs. 1 aVIntA ist die Integrationspauschale zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen. Weitere Auflagen über die Art und Weise der Nutzung der Pauschale existieren nicht. Damit dies auch in der neuen Verordnung klar zum Ausdruck kommt, ist der zweckgebundene und bedarfsgerechte Einsatz der Mittel in Abs. 1 aufzunehmen: *"Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige und ausschliesslich zweckgebunden und bedarfsgerecht zu verwendende Integrationspauschale (...)."*

Art. 14

Die Auflistung der Zielgruppe in Abs. 1 ist sehr unglücklich und stigmatisierend. Lit. b – e sind bereits in lit. a beinhaltet und sind deshalb zu streichen. Ausserdem ist es wichtig, die einheimische Bevölkerung in der Auflistung aufzunehmen. Eine Auflistung macht nur dann Sinn, wenn sie abschliessend ist. Deshalb muss mit übergeordneten Kategorien gearbeitet werden: *"a. Personen mit Integrationsbedarf; b. Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstrukturen (oder einfacher: Fachpersonen der Integrationsförderung); c. Einheimische Bevölkerung"*

Art. 15

Der Titel ist in *"Finanzielle Beiträge"* umzubenennen, weil lit. h kein Förderbereich darstellt.

In Abs. 1 lit. a ist der Begriff "Erstinformation" in *"Information"* zu ersetzen.

In Abs. 1 lit. g wird suggeriert, dass der Zugang zu den Regelstrukturen von der spezifischen Integrationsförderung sichergestellt werden kann. Hierfür wären jedoch, insbesondere im Bildungsbereich, bedeutend mehr Mittel notwendig. Der Ausdruck "sicherzustellen" ist deshalb mit *"zu erleichtern"* zu ersetzen.

Art. 19

In Abs. 4 ist das Wort "angemessen" zu streichen.

Art. 21

In Abs. 2 lit. b werden die Kantone verpflichtet, über die Wirkung von Massnahmen Bericht zu erstatten. Die geforderte Berichterstattung muss sich jedoch auf die für die Kantone ermittelbaren Informationen beschränken. Die Kantone können nur den direkten Outcome einer

Massnahme erfassen, d.h. die Fortschritte, die jemand durch die Massnahme macht oder die Fähigkeiten die sich jemand durch die Massnahme aneignet. Die Wirkung in der Gesellschaft hängt dagegen immer von einer Vielzahl an Faktoren ab und nicht von einer Massnahme alleine, weshalb diese Wirkung auch nicht von der Integrationsförderung ermittelt werden kann. Lit. b ist demzufolge ersatzlos zu streichen.

Abs. 2 lit. c ist gemäss folgendem Formulierungsvorschlag zu ändern: „Die ~~wichtigen~~ Kennzahlen *gemäss Programmvereinbarung* zu den umgesetzten Massnahmen.“

Art. 22

In der Vergangenheit wurden die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden. Aus diesem Grund wird beantragt einen 4. Absatz mit folgender Formulierung aufzunehmen: *"Die Bedürfnisse der Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen zu berücksichtigen."*

3. Zu den einzelnen Verordnungsartikeln der VZAE

Art. 22a

Mit der Vorschrift, dass die Betreuungs- und Lehrpersonen die Landessprache neu zwingend bereits vor der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nachweisen müssen, entfällt die Möglichkeit mit den betreffenden Personen eine diesbezügliche Integrationsvereinbarung abzuschliessen und damit die zwingende Kontaktnahme mit den dafür zuständigen Behörden. Im Weiteren werden zwar wie bisher gefordert, dass die Betreuungs- und Lehrpersonen mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz vertraut sind, jedoch liegt hierfür kein geeignetes Instrumentarium vor und auch keine Möglichkeit sich diese Kenntnisse im Ausland auf sinnvolle Weise anzueignen.

Deshalb ist für die Sprachkenntnisse ein neuer 3. Absatz im Sinne der alten Bestimmung mit folgender Formulierung aufzunehmen: *"Sind die Voraussetzungen nach Absatz 1 im Zeitpunkt der Gesuchstellung nicht erfüllt, kann die Bewilligung ausnahmsweise erteilt werden, wenn sich die betroffenen Personen in einer Integrationsvereinbarung nach Artikel 77g verpflichten, diese bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erfüllen."*

Art. 60

Wie aus dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist, werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse strenger, insoweit als die ausländische Person sein mündliches und schriftliches Niveau belegen muss. Im erläuternden Bericht wird zudem erklärt, dass die Kosten für die entsprechenden Verfahren grundsätzlich von der betroffenen Person selbst bezahlt werden muss. Eine prekäre sozioökonomische Situation darf allerdings nicht zu einem Hindernis für die Aufnahme solcher Verfahren darstellen.

Art. 62a

Die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ist an hohe Anforderungen geknüpft, welche für langsam lernende und sozioökonomisch Benachteiligte nicht einfach zu erfüllen sind. Für eine erfolgreiche Integration ist ein sicherer Aufenthaltsstatus wesentlich. Die Möglichkeit der

Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung führt bei den Betroffenen zu einer massiven Rechtsunsicherheit und wird nicht als sinnvoll erachtet.

Die Möglichkeit eine Rückstufung gleichzeitig an Bedingungen und Drohungen zu knüpfen (bspw. Androhung der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung) ist eine falsche und unnötig harte Umsetzung des Gesetzesartikels. Sowohl die Sozialhilfe wie auch das Strafrecht sehen ausreichend Sanktionsinstrumente vor, so dass solche hier nicht noch zusätzlich eingeführt werden müssen.

Die Voraussetzungen und das Verfahren für die in diesem Artikel eingeführten Rückstufung der Niederlassungsbewilligung ist ungenügend klar definiert, was sowohl bei Betroffenen wie auch bei den Umsetzungsbehörden zu Rechtsunsicherheit führt. Aufgrund der weitreichenden Konsequenzen einer Rückstufung, müsste vorgängig immer eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden, in der die Voraussetzungen für den Erhalt der Niederlassungsbewilligung definiert werden. Erst bei Nichterfüllung der festgelegten Auflagen dürfte eine Rückstufungsverfügung möglich sein.

Formulierungsvorschlag für einen neuen Abs. 1 (anschliessend die zwei bereits existierenden Artikel):

"Bei einem drohenden Widerruf der Niederlassungsbewilligung und deren Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung) muss vor dem Erlass einer Rückstufungsverfügung eine Integrationsvereinbarung nach Artikel 58b AIG erlassen werden."

Art. 65

Abs. 2 lit. d ist ersatzlos zu streichen, weil die in der Erklärung zu deklarierende Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bereits anhand der aufgrund von lit. c gemeldeten Informationen durch das Arbeitsamt geprüft und beurteilt werden kann. Eine zusätzliche Erklärung des Arbeitgebers stellt somit ein unnötiger administrativer Aufwand dar, der die Situation weder für den Arbeitnehmer noch für die Arbeitsmarktkontrolle verbessert bzw. vereinfacht.

In Abs. 4 ist vorgesehen, dass anstelle der Arbeitgeber auch Dritte, die Integrationsmassnahmen anbieten, die in Abs. 2 aufgelisteten Daten melden können. Die Datenübertragung durch Dritte wird jedoch nur Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb der Kantonalen Integrationsprogramme, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktkontrolle arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch in diesem Fall sollte es erlaubt sein, dass der Anbieter die Daten anstelle des Arbeitgebers übermittelt.

Formulierungsvorschlag für Absatz 4:

"Bei kantonalen Integrationsprogrammen (Art. 19 der Verordnung vom ...3 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern) bzw. kantonal genehmigten Integrationsmassnahmen können statt des Arbeitgebers die beauftragten Dritten die Daten nach Absatz 2 Buchstaben a–c melden. (...)"

Art. 73a–74a

Die Absicht im Rahmen des Familiennachzugs sprachliche Mindestanforderungen zu definieren, ist aus Sicht der Integration nachvollziehbar. Es ist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Familiennachzug ein Rechtsanspruch darstellt. Werden die vorgesehenen Sprachanforderungen nicht erfüllt, können keine Konsequenzen gezogen

werden. Kriterien aufzustellen, die rechtlich nicht durchgesetzt werden können, ist nicht zielführend und führt nur zu Verunsicherungen im Umgang mit Behörden. Die Artikel sind deshalb in dieser Form zu streichen.

Weiter ist es unklar, wie das Sprachniveau nachgewiesen werden soll. Gemäss dem erläuternden Bericht genügt der Nachweis einer Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot, wenn noch keine mündlichen Sprachkompetenzen vorhanden sind. Die Art und Weise des Nachweises sollte jedoch im Verordnungstext klar geregelt werden.

Art. 77a–77h

Um bei der Beurteilung der Integrationskriterien der Gefahr von Willkür und Rechtsungleichheit vorzubeugen, ist es bei der Umsetzung von zentraler Bedeutung, dass Standards formuliert und die persönlichen Verhältnisse berücksichtigt werden. Zudem müssen die Zuständigkeiten und Prozesse geregelt werden. Diese müssen eindeutig definiert und transparent sein.

Formulierungsvorschlag für einen neuen Art. 77i (in Ergänzung zu Art. 77a – 77h):

"Die Kantone sorgen für eine transparente und standardisierte Anwendung der Integrationskriterien.

Die Kantone legen die Zuständigkeiten und Prozesse zur Prüfung der Einhaltung der Kriterien fest."

Art. 77a-77c

Diese drei Artikel zählen vor allem vereinzelte Aspekte aus dem Strafgesetzbuch und der Bundesverfassung auf. Die ausgewählten Aspekte können durchaus mit der Integration in Zusammenhang gebracht werden, wirken jedoch etwas zufällig und auch unvollständig. Viel wichtiger scheint es, die generelle Respektierung der Schweizerischen Rechtsordnung, insbesondere des Strafgesetzbuches und der Bundesverfassung, festzuhalten. Damit werden alle in diesen drei Artikeln einzeln aufgezählten Blickwinkel abgedeckt, ohne einen Verordnungsdschungel und zu verursachen und Willkür walten zu lassen.

Werden die Artikel dennoch in dieser Form beibehalten gilt folgendes:

Art 77a

In Abs. 1 ist stärker zwischen Bagatelldelikten und schwerwiegenden Vergehen zu differenzieren. Ein Verstoss gegen das Strafgesetzbuch ist über das Strafrecht zu regeln.

Korrekturvorschlag für Abs. 1 lit. c: „bei einem Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder *wer* Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt“.

Abs. 2 ist insofern problematisch, als die Einschätzung trotz sogenannt konkreter Anhaltspunkte zu Willkür und Rechtsungleichheit führen kann. Deshalb sollte sich dieser Absatz auf die Nichtbeachtung gemäss Abs. 1 lit. c beschränken.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2:

"Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Abs. 1 lit. c führt."

Art. 77c

Die Verrechtlichung von seltenen Einzelfällen ist zurückzuweisen. Die Erfahrung zeigt, dass es in der Praxis in vielen analogen Fällen gut gelingt, pragmatische Lösungen zu finden, die auch die Loyalitätskonflikte der Kinder berücksichtigen.

Um der möglichen Willkür beim Ermessen bei der Beurteilung dieser Integrationskriterien vorzubeugen, wird beantragt einen neuen 2. Absatz mit folgender Formulierung aufzunehmen: *"Die Nichtbeachtung der Werte gemäss Abs. 1 ist nur relevant, wenn damit eine strafrechtliche Verurteilung verbunden ist."*

Art. 77d

Drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der Schweiz sind für den Sprachnachweis im Sinne dieser Bestimmung ausreichend. Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache während eines Jahres und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die Einschätzung des Sprachstands von Schülerinnen und Schülern ist Aufgabe der Schule. Bei Kindern, die sich noch in der obligatorischen Schule befinden, ist auf den Nachweis von Sprachkompetenzen deshalb in Abs. 2 lit b grundsätzlich zu verzichten.

Der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Immatrikulation in ein Studium auf Tertiärstufe sind ausreichend für den Sprachnachweis. Begründung: Für eine berufliche Grundbildung wird ein Sprachniveau von B2 GER (mündlich und schriftlich) vorausgesetzt. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher.

Allgemeines Fazit zu den Sprachnachweisen gemäss Artikel 77d: Von der Pflicht zum Sprachnachweis ist für Personen, welche sich in der Schule, einer Ausbildung oder im Studium befinden, ist abzusehen.

Korrekturvorschlag von Abs. 2 lit. b und c: " (...) in der am Wohnort gesprochenen Landessprache (...)"

Art. 77g

Der in Abs. 1 verwendete Begriff "besonderer Integrationsbedarf" ist zu unbestimmt und kann eine Vielzahl unterschiedlicher Situationen beinhalten. Eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen macht vor allem Sinn, wenn objektiv nachvollziehbar und aus eigenem Verschulden die Aufrechterhaltung einer bestehenden Aufenthaltsbewilligung gefährdet ist, d.h. Integrationsdefizite bestehen, die konkret angegangen und behoben werden können. Da es sich bei diesem Artikel nicht um eine "Kann-Bestimmung" handelt, muss die Pflicht zur Einzelfallprüfung in der Verordnung auf dementsprechende Situationen beschränkt werden.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1:

"Die kantonale Migrationsbehörde prüft im Einzelfall, ob es aufgrund von einem drohenden Verlust der Aufenthaltsbewilligung angezeigt ist, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen oder (...)."

Art. 77h

Dieser Artikel sieht nochmals ein vom SEM durchgeführtes Monitoring vor. Dieses ist ersatzlos zu streichen, da das SEM bereits durch den Art. 7 Abs. 1 VIntA die Möglichkeit hat, Daten zu Integrationsmassnahmen in den Kantonen zu erheben (vgl. Ausführungen zu Art. 5 und 7 VIntA).

Art. 82c

Der letzte Satz («Eine Meldung erfolgt zudem, wenn sich eine kontrollierte Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält») ist zu streichen, da dieser sowohl in seinem Wortlaut als auch in Bezug auf den verfolgten Zweck über die Gesetzesbestimmung von Art. 97 Abs. 3 AuG hinausgeht. Die Bestimmung bezweckt im Gegensatz zu den im Gesetzestext aufgezählten Tatbeständen nicht die Anpassung einer ausländerrechtlichen Bewilligung aufgrund einer im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der meldepflichtigen Behörde stehenden Änderung des ausländerrechtlich relevanten Sachverhalts, sondern zielt auf die Meldung eines (bei Ausübung der Tätigkeit mehr oder weniger zufällig entdeckten) bereits bestehenden rechtswidrigen Zustands. Damit werden die meldenden Behörden zu Hilfspersonen der Ausländerbehörden gemacht, was auch im Widerspruch zum datenschutzrechtlichen Prinzip der Zweckbindung von gesammelten Daten steht. Eine solch weitgehende, lediglich in der Verordnung statuierte Meldepflicht ist mit der übergeordneten Gesetzbestimmung (Art. 97 Abs. 3 AUG) und deren Zwecksetzung nicht vereinbar.

Art. 82c

Art. 97 Abs. 3 lit. dquater AIG, der für diese Bestimmung als Grundlage dient, wurde erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung ins Gesetz aufgenommen. Die KID konnte sich im Rahmen der Vernehmlassung zu dieser Bestimmung somit nicht äussern.

Die Verknüpfung von schulischen Disziplinar massnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden wird als kritisch erachtet. Der Zweck von schulischen Disziplinar massnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule; entsprechend sind die für Disziplinar massnahmen zwingend erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen auf diesen Zweck fokussiert. Die Rechtmässigkeit der „Übersteuerung“ dieses Zwecks via AIG wird deshalb bezweifelt. Unabhängig davon könnten mit dieser Meldepflicht auch negative und mit Sicherheit nicht beabsichtigte Effekte provoziert werden. So ist es durchaus möglich, dass Schulbehörden auf einen aus disziplinarischer Sicht sinnvollen Schulausschluss einer ausländischen Schülerin / eines ausländischen Schülers verzichten, weil die Konsequenzen für sie oder ihn und seine Familie von der Schule als zu weitreichend beurteilt werden. Aus all diesen Gründen sollte Art. 97 Abs. 3 lit. dquater AIG nicht umgesetzt und Art. 82c gestrichen werden.

Sollte sich die Rechtmässigkeit von Art. 97 Abs. 3 lit. dquater AIG (Zulässigkeit der Verknüpfung von Disziplinar massnahmen mit ausländerrechtlichen Massnahmen) als gegeben erweisen, so sollte sich die Meldepflicht auf definitive Schulausschlüsse als schwerste aller Disziplinar massnahmen (ultima ratio) beschränken. Vorübergehende Schulabschlüsse könnten auch kurze Time-outs im Sinne von relativ niederschweligen pädagogisch-erzieherischen Massnahmen der Schulen sein. Diese sollten keinesfalls an eine zwingende ausländerrechtliche Meldepflicht gekoppelt werden. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass aus der Meldung eines definitiven Schulausschlusses nicht automatisch auf einen ungünsti-

gen Integrationsverlauf geschlossen werden kann. Ob dies der Fall ist, muss in jedem Einzelfall überprüft werden.

Falls Absatz 1 wie vorgesehen stehen bleibt, ist Abs. 2 gerechtfertigt, weil die Bestimmung sonst bei Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus definitiv als unverhältnismässig einzustufende Konsequenzen für die Schülerin / den Schüler und deren Familien nach sich ziehen würde. Die Ungleichbehandlung von Schülerinnen und Schülern ausländischer Herkunft muss dann wohl in Kauf genommen werden.

Wir danken für die Gelegenheit Stellung zu nehmen und bitten um Berücksichtigung unserer Anpassungsvorschläge.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'K' followed by a 'Z' and a long horizontal stroke.

Kurt Zubler
Co-Präsident KID

A handwritten signature in dark ink, featuring a stylized 'C' and 'M' with a long horizontal stroke.

Céline Maye
Co-Präsidentin KID

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

Gesendet per E-Mail an: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
und roman.bloechlinger@sem.admin.ch)

Bern, 13. März 2018

Kontakt: Dunja Furrer, Geschäftsstelle KoFI/CoSI

Betreff:

KoFI-Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die KoFI ist eingeladen, bis zum 19. März 2018 Stellung zu nehmen. Sie hat folgende Stellungnahme verabschiedet:

1. Übergeordnete Bemerkungen

Die KoFI geht in diesem Schreiben auf die wichtigsten Punkte ein, mit welchen sie sich nicht einverstanden erklärt.

- Generell erachtet die KoFI die Verknüpfung der Zulassungspolitik mit der Integrationspolitik als problematisch. Die Aufenthaltssicherheit einer Person ist für den Integrationsprozess in der Regel zentral. Eine Gewichtung auf Prüfungsverfahren und Sanktionen ist für die Integration nicht förderlich und wird von der KoFI nicht als sinnvoll erachtet.
- Die vorliegenden Verordnungen nehmen Bezug zur ausländischen Bevölkerung und klammern die Aufnahmegesellschaft aus, was die KoFI bemängelt. Der Grundsatz *Fördern und Fordern* wird in den Verordnungen nur auf die zugewanderte Bevölkerung angewendet. Ein gleichwertiger Fokus auf die Aufnahmegesellschaft ist aber für eine erfolgreiche Integration von zentraler Bedeutung.
- Dass Inhalte der Kantonalen Integrationsprogramme neu in die VIntA aufgenommen werden, lehnt die KoFI ab.
- Die Integrationsförderung ist auch Aufgabe von Städten und Gemeinden, nicht nur von Bund und den Kantonen. Dies sollte systematisch in den Verordnungstext, insbesondere in der VIntA zum Ausdruck kommen.
- Der verwendete Begriff: *Personen mit besonderem Integrationsbedarf* erachten wir als problematisch und lehnen diesen ab.

- Es wird stellenweise nicht zwischen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung unterschieden. Eine klare Unterscheidung ist hier wichtig, weil es Aufgabe der Regelstrukturen ist, die Integration in ihren Strukturen zu fördern und dafür entsprechende Mittel bereitzustellen.

2. Vorschläge zu folgenden Artikeln der VIntA

Art. 1

b. Neben dem Beitrag von Ausländerinnen und Ausländern ist auch der *Beitrag der Aufnahmegesellschaft* zu nennen.

c. Hier sind neben Bund und Kantonen auch die *Gemeinden* aufzuführen.

Art. 2

In Abs.1 ist der Auftrag der Regelstruktur zu undeutlich.

Vorschlag: "*Die Regelstrukturen haben die Pflicht, ihr Angebot für die gesamte Wohnbevölkerung zugänglich zu machen und setzen für den damit verbundenen Integrationsauftrag das ordentliche Budget ein.*"

In Abs. 2 wird beschrieben, dass die spezifische Integration einen Zugang zur Regelstruktur garantieren muss. Die spezifische Integration hat jedoch die Aufgabe, einerseits der Migrationsbevölkerung den Zugang zur Regelstruktur zu erleichtern und andererseits die Regelstrukturen bei der Umsetzung ihrer Dienstleistungsqualität zu unterstützen.

Vorschlag: "...gewährleistet" streichen und ersetzen durch folgende Formulierung: "*...erleichtert und die Entwicklung der Vollzugs- und Dienstleistungsqualität in den Institutionen unterstützt wird.*"

2. Kapitel

Im Titel auch die *Gemeinden* explizit nennen.

Art. 4

In Abs.1 und Abs. 2 sind neben den Kantonen auch die *Gemeinden* aufzuführen.

Abs. 2:

Die Aufzählung von den Stellen könnte die Erwartung wecken, dass diese Stellen der Regelstruktur für ihre Integrationsarbeit Ansprüche an die spezifische Integration stellen können.

Vorschlag: Aufzählung streichen

Art. 5

Im Titel und in Abs. 1 sind die *Gemeinden* explizit zu nennen.

Abs. 2:

Dies wäre ein Eingriff in die Kompetenzen der Kantone.

Vorschlag: Absatz streichen.

Art. 7

Abs. 2

Das Monitoring des SEM wäre ein Eingriff in die kantonalen Kompetenzen.

Vorschlag: Der Begriff "Personen mit besonderem Integrationsbedarf" ist zu vermeiden. Er ist nicht definiert und problematisch.

Art. 8

Abs. 1

Ein strategisches Programmziel wird hier in die Verordnung aufgenommen, was wir ablehnen. Die Kantone werden verpflichtet, Informationen an *alle* aus dem Ausland zugezogenen Personen zu vermitteln. Dies ist unverhältnismässig und nicht praktikabel.

In c wird suggeriert, dass die Verantwortung für eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben alleine bei den Zugezogenen Personen liegt.

Für eine gleichberechtigte Teilhabe trägt die Aufnahmegesellschaft genauso die Verantwortung.

Die gleichberechtigte Teilhabe wird hier direkt mit der Kenntnis und Beachtung der Rechtsordnung verknüpft, was zu trennen ist.

Abs. 3

Aus einem Programmziel wird eine Vorgabe auf Verordnungsebene gemacht, was wir ablehnen. Die Begrifflichkeit "Personen mit besonderem Integrationsbedarf" ist problematisch und wird von der KoFI abgelehnt.

Vorschlag:

Zu Abs.1

Im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe informieren die Kantone zusammen mit den Gemeinden und im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer über:

- a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit;
- b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen;
- c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die grundlegenden Normen und Regeln.

Abs. 2 streichen.

Abs. 3 streichen

Art. 12

Abs. 1

Wir erachten es nicht als sinnvoll den Betrag von CHF 6'000.- festzuschreiben.

Der Betrag ist zu tief angesetzt und sollte erhöht werden.

Abs. 2

Der Bundesrat kann die Höhe der Pauschale verändern was eine Flexibilität bedeutet.

Vorschlag:

Die Formulierung sollte ausdrücken, dass die Pauschale bei Bedarf *erhöht* werden kann.

Art. 14

Abs. 1

Die Auflistung der Zielgruppen ist stigmatisierend und wird in dieser Form nicht als sinnvoll erachtet.

Die Zielgruppen b – e sind in Zielgruppe a eingeschlossen.

Es ist zwingend, hier auch die einheimische Bevölkerung aufzunehmen.

Vorschlag:

Zielgruppen in übergeordneten Kategorien aufzählen:

- a. Personen mit Integrationsbedarf
- b. Fachpersonen der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstrukturen
- c. Aufnahmegesellschaft

Art. 15

Abs. 1

g. Hier wird suggeriert, dass der Zugang zu den Regelstrukturen von der spezifischen Integrationsförderung sichergestellt werden kann, was nicht möglich ist.

Vorschlag:

Der Begriff *sicherstellen* soll durch *erleichtern* ersetzt werden.

Art. 21

Abs. 2

b. Die Wirkung von Massnahmen hängen von vielen verschiedenen Faktoren ab und nicht von einer Integrationsmassnahme alleine. Daher können die Kantone dieser Forderung nicht nachkommen.

Vorschlag: streichen.

3. Rückmeldungen zu folgenden Artikeln der VZAE

Art. 53a

Der Begriff *Beschäftigungsprogramme* sollte bundesrechtlich genauer definiert werden.

Art. 62a

Die Möglichkeit einer Rückstufung führt zu einer Rechtsunsicherheit für Betroffene und ist dem Integrationsprozess nicht dienlich. Dass eine Rückstufung mit Bedingungen verknüpft wird

(bspw. Androhung der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung) ist nach Ansicht der Ko-FI eine unnötig harte Umsetzung des Gesetzesartikels. Dazu ist zu erwähnen, dass die Sozialhilfe und das Strafrecht ausreichend Sanktionsinstrumente vorsehen.

Vor einer Rückstufung müsste zudem vorgängig immer eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen worden sein, in der die Auflagen definiert worden sind. Erst bei Nichterfüllung der Auflagen dürfte eine Rückstufungsverfügung möglich werden.

Formulierungsvorschlag für einen neuen Abs. 1 :

"Bei einem drohenden Widerruf der Niederlassungsbewilligung und deren Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung) muss vor dem Erlass einer Rückstufungsverfügung eine Integrationsvereinbarung nach Artikel 58b AIG erlassen werden."

Art. 65

Abs. 2

d. Dieser Punkt soll gestrichen werden. Die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann anhand der unter Punkt c gemeldeten Informationen durch das Arbeitsamt geprüft werden. Eine zusätzliche Erklärung des Arbeitgebers ist unnötig, generiert Aufwand und trägt nicht zu einer Verbesserung der Situation bei.

Abs. 4

Die Datenübertragung durch Dritte wird nur Anbietenden von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es Anbietende von Integrationsmassnahmen, die z.B. im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörde arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Es soll erlaubt sein, dass in solchen Fällen die Anbietenden die Daten anstelle des Arbeitgebers übermitteln dürfen.

Vorschlag:

"Bei kantonalen Integrationsprogrammen (Art. 19 der Verordnung vom ...3 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern) bzw. *kantonal genehmigten Integrationsmassnahmen* können statt des Arbeitgebers die beauftragten Dritten die Daten nach Absatz 2 Buchstaben a–c melden. (...)"

Art. 73a–74a

Der Familiennachzug stellt ein Rechtsanspruch dar. Werden die vorgesehenen Sprachanforderungen nicht erfüllt, können keine Konsequenzen gezogen werden.

Vorschlag:

Artikel in dieser Form streichen.

Es ist unklar, wie das Sprachniveau nachgewiesen werden soll. Die Art und Weise des Nachweises sollte im Verordnungstext klar geregelt werden.

Art. 77a–77h

Um bei der Beurteilung der Integrationskriterien der Gefahr von Willkür und Rechtsungleichheit vorzubeugen, ist es bei der Umsetzung von zentraler Bedeutung, dass Standards formu-

liert und die persönlichen Verhältnisse berücksichtigt werden. Zudem müssen die Zuständigkeiten und Prozesse geregelt werden. Diese müssen eindeutig definiert und transparent sein.

Vorschlag für einen zusätzlichen Art. i :

"Die Kantone sorgen für eine transparente und standardisierte Anwendung der Integrationskriterien.

Die Kantone legen die Zuständigkeiten und Prozesse zur Prüfung der Einhaltung der Kriterien fest."

Art. 77a-77c

Diese drei Artikel zählen vor allem vereinzelte Aspekte aus dem Strafgesetzbuch und der Bundesverfassung auf. Die ausgewählten Aspekte können mit der Integration in Zusammenhang gebracht werden, wirken jedoch zufällig und unvollständig.

Vorschlag:

Wichtig ist an der generellen Respektierung der Schweizerischen Rechtsordnung, insbesondere des Strafgesetzbuches und der Bundesverfassung festzuhalten.

Damit sind die Blickwinkel aus a, b und c abgedeckt und Willkür kann vermieden werden.

Werden die Artikel dennoch in dieser Form beibehalten gilt folgendes:

Art. 77a

In Abs. 1 ist stärker zwischen Bagatelldelikten und schwerwiegenden Vergehen zu differenzieren. Ein Verstoß gegen das Strafgesetzbuch ist über das Strafrecht zu regeln.

Abs. 2 ist problematisch, da die Einschätzung trotz sogenannt konkreter Anhaltspunkte zu Willkür und Rechtsungleichheit führen kann. Der Absatz soll sich auf die Nichtbeachtung gemäss Abs. 1 lit. c beschränken.

Vorschlag Abs. 2:

"Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Abs. 1 lit. c führt."

Art. 77c

Um der möglichen Willkür beim Ermessen bei der Beurteilung dieser Integrationskriterien vorzubeugen, wird beantragt einen neuen 2. Absatz mit folgender Formulierung aufzunehmen:

Vorschlag:

"Die Nichtbeachtung der Werte gemäss Abs. 1 ist relevant, wenn damit eine strafrechtliche Verurteilung verbunden ist."

Art. 77g

Eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen macht vor allem Sinn, wenn objektiv nachvollziehbar und aus eigenem Verschulden die Aufrechterhaltung einer bestehenden Aufenthaltbewilligung gefährdet ist, d.h. Integrationsdefizite bestehen, die konkret angegangen und behoben werden können. Da es sich bei diesem Artikel nicht um eine "Kann-Bestimmung" han-

delt, muss die Pflicht zur Einzelfallprüfung in der Verordnung auf dementsprechende Situationen beschränkt werden.

Vorschlag für Abs. 1:

"Die kantonale Migrationsbehörde prüft im Einzelfall, ob es aufgrund *von einem drohenden Verlust der Aufenthaltsbewilligung* angezeigt ist, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen oder (...)."

Art. 77h

Dieser Artikel sieht ein vom SEM durchgeführtes Monitoring vor. Das SEM hat bereits durch den Art. 7 Abs. 1 VIntA die Möglichkeit, Daten zu Integrationsmassnahmen in den Kantonen zu erheben (vgl. Ausführungen zu Art. 5 und 7 VIntA).

Vorschlag: streichen.

Art. 82c

Dieser Artikel ist aus integrationspolitischer Sicht sehr bedenklich. Der inhaltliche Bezug zu Art. 97 Abs. 3 lit. d quater AIG ist nicht nachvollziehbar, weshalb es auf Gesetzesesebene auch keine rechtliche Grundlage für diesen Artikel zu geben scheint.

Vorschlag: streichen.

Wir danken für die Gelegenheit Stellung zu nehmen und bitten um Berücksichtigung unserer Anpassungsvorschläge.

Freundliche Grüsse

Der Präsident



Hamit Zeqiri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin S. Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

Versand per Mail an:
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch und
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Luzern, 19. März 2018

Änderung der Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) – Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit.

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES ist ein Verbindungsorgan zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden im zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz. Sie bezweckt, die Behandlung und Koordination von Fragen des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes sicherzustellen und die Zusammenarbeit unter den Kantonen, mit dem Bund und anderen wichtigen Organisationen zu fördern.

Der zivilrechtliche Kindes- und Erwachsenenschutz befasst sich mit Ausländerinnen und Ausländern, die aufgrund ihrer persönlichen Situation auf Unterstützung und allenfalls zivilrechtliche Schutzmassnahmen angewiesen sind. Aus dieser staatlichen Tätigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB ergeben sich Schnittstellen zu den Migrationsbehörden in Bezug auf die Integration und Regelung des Aufenthaltes der betroffenen Personen. Entsprechend haben wir den Entwurf der VZAE mit Interesse gelesen.

Wir verzichten auf eine generelle Würdigung der Änderungen der VZAE und der Totalrevision der VIntA und beschränken uns im Folgenden auf eine Stellungnahme aus der Perspektive des Kindes- und Erwachsenenschutzes, konkret zu den Meldepflichten in der VZAE, bei denen der KOKES bzw. den KESB eine Rolle zugeordnet ist.

Vorbemerkungen

Unsere Konferenz teilt die Meinung, dass die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden des Bundes und der Kantone sowie den Organen des Kindes- und Erwachsenenschutzes (konkret: KESB, Beiständinnen und Beistände) notwendig und zweckdienlich sind, um das Ziel der Integration von Ausländern und Ausländerinnen gemäss den vorgesehenen Bestimmungen im neuen AIG und der VZAE zu erreichen. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit können Verhältnisse, die auf einen ungünstigen Integrationsprozess hindeuten, allenfalls früher erfasst und mit geeigneten Massnahmen, sei es seitens der Migrationsbehörden oder der KESB, aufgefangen werden.

Im Weiteren sieht die angepasste Verordnung ein Abweichen von den Integrationskriterien vor, wenn Ausländerinnen oder Ausländer aufgrund von körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen oder Beeinträchtigungen Schwierigkeiten haben, diese Kriterien vollumfänglich zu erfüllen. Hierzu können die Organe des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Einzelfall wichtige Informationen und Hinweise liefern und bei Bedarf Unterstützung bieten. Dieser Informationsaustausch ist bereits heute gestützt auf die Amtshilfeverpflichtung gemäss Art. 97 Abs. 2 AuG sowie gestützt auf Art. 413 Abs. 2 ZGB resp. Art. 451 Abs. 1 ZGB möglich und wird im Einzelfall auch praktiziert.

Meldepflichten sind aufgrund des administrativen Aufwands nur vorzusehen, wenn sie notwendig und wirksam sind. Ziel der Meldepflichten ist gemäss erläuterndem Bericht, dass die Migrationsbehörden gegebenenfalls eingreifen können, wenn das Verhalten einer Ausländerin oder eines Ausländers auf einen ungünstigen Integrationsverlauf schliessen lässt. Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes sollten entsprechend nur in jenen Fällen meldepflichtig sein, wenn die Schutzmassnahmen Informationen zum Integrationsprozess liefern und damit Einfluss auf ein ausländerrechtliches Verfahren haben können.

Eine bloss einseitige Meldepflicht der KESB führt noch nicht zur notwendigen Zusammenarbeit und Koordination. Damit die KESB allfällige Entscheide der Migrationsbehörden in ihrer Entscheidungsfindung ebenfalls berücksichtigen kann, muss eine gegenseitige Meldepflicht bestehen. Soweit die Migrationsbehörde Kenntnis von einer Gefährdungssituation hat, ist auch sie zur (Rück-)Meldung verpflichtet (vgl. dazu Art. 443 Abs. 2 ZGB).

Bemerkungen zu nArt. 82 VZAE

Abs. 2: Meldepflicht für alle Erwachsenenschutzmassnahmen

Eine generelle Meldepflicht für alle Erwachsenenschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern erscheint uns unverhältnismässig und ist abzulehnen. Neben dem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen erzeugt sie bei den Migrationsbehörden und bei den KESB einen nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand.

Erwachsenenschutzmassnahmen werden seit 1. Januar 2013 massgeschneidert angeordnet und dienen dem Wohl und Schutz der hilfsbedürftigen Person. Die reine Information über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Erwachsenenschutzmassnahme lässt keine Rückschlüsse auf den Integrationsverlauf zu. Eine generelle Meldepflicht stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person dar, die im Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Schweigepflicht in Art. 451 sowie 413 ZGB

geschützt wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit, im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Interessen die Amtshilfe zu gewähren und die für die Beurteilung der konkreten Integrationssituation notwendigen Informationen auszutauschen. Den Migrationsbehörden steht es im Einzelfall offen, bei Zweifeln an der erfolgreichen Integration die zuständige KESB anzufragen. Auch bei einer generellen Meldepflicht müsste die Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB zurückfragen, was der aktuelle Stand der Dinge ist, wie die Unterstützung konkret ausgestaltet ist, etc. Der mit einer generellen Meldepflicht verbundene administrative Aufwand (es müssten auch die Aufhebungen resp. Anpassungen von Massnahmen mitgeteilt werden) bringt keinen Zusatznutzen und sollte vermieden werden.

Die generelle Meldepflicht von Erwachsenenschutzmassnahmen sollte u.E. auf die umfassende Beistandschaft (Art. 398 ZGB) beschränkt werden, da bei dieser Massnahme die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person von Gesetzes wegen entzogen ist und sie im ausländerrechtlichen Verfahren zwingend vom Beistand vertreten werden muss. In diesem Zusammenhang ist eine generelle Meldepflicht an die Migrationsbehörden sinnvoll.

Abs. 2^{bis}: Meldepflicht für Kindesschutzmassnahmen nach Art. 308, 310, 311 und 327a ZGB

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB erachtet die KOKES als sinnvoll. Ergänzt werden müsste zudem noch Art. 312 ZGB. Die Meldepflicht für diese Massnahmen dient der Koordination von Entscheidungen, bei welchen Kinder betroffen sind und die Rechte der Inhaber der elterlichen Sorge beschränkt sind.

Die Meldepflicht für Kindesschutzmassnahmen nach Art. 310, 311, 312 und 327a ZGB sollte jedoch auf die Gerichte ausgedehnt werden, welche im Rahmen von eherechtlichen Verfahren meldepflichtige Kindesschutzmassnahmen anordnen. Die diesbezügliche Formulierung in nArt. 82 Abs. 2^{bis} VZAE ist entsprechend missverständlich; meldepflichtig ist das anordnende Gericht, denn die KESB wird über diese Massnahmen nicht in jedem Fall informiert und kann entsprechend auch nicht meldepflichtig sein

Eine generelle Meldepflicht für Beistandschaften nach Art. 308 ZGB ist jedoch abzulehnen. Wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen wird diese Beistandschaft massgeschneidert bezogen auf den Einzelfall verfügt und beinhaltet in der Regel keine Einschränkung der elterlichen Sorge. Und vor allem: Das Bestehen einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB lässt in keiner Weise Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten der Eltern zu. Auch hier müsste, trotz Bestehen einer Meldepflicht, die Migrationsbehörde im Einzelfall bei der KESB nachfragen. Der mit einer generellen Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 308 ZGB verbundene administrative Aufwand sowohl für KESB wie für Migrationsbehörden (mitgeteilt resp. administriert werden müssten nicht nur die Massnahmenerrichtungen, sondern auch die Aufhebungen sowie die Anpassungen dieser Massnahmen) hat keinerlei Nutzen und ist zu vermeiden. Wirkungsvoller ist die Nachfrage der Migrationsbehörden im Einzelfall; so kann die KESB spezifisch zu Fragen bezüglich Integrationsverlauf oder weiteren relevanten Begebenheiten Stellung nehmen oder bei Bedarf auch die Akten zur Verfügung stellen.

Vorschlag

Um eine Vermischung mit strafrechtlichen Fällen und anderen zivilrechtlichen Fallkonstellationen zu vermeiden, regt die KOKES an, für den Datenaustausch in Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes einen separaten Artikel (nArt. 82d VZAE) analog Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen oder Schulbehörden zu redigieren.

Die KOKES würde folgende Regelung in **nArt. 82d VZAE** als sinnvoll erachten:

- *Meldepflicht* der KESB und der Gerichte von Kindesschutzmassnahmen nach Art. 310, 311, 312 und 327a ZGB;
- *Meldepflicht* der KESB von Erwachsenenschutzmassnahmen nach Art. 398 ZGB;
- *Melderecht* für weitere Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen, die aus Sicht der KESB auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten könnten;
- *Melderecht* der KESB im Einzelfall, wenn ein Abweichen von den Integrationskriterien aufgrund von körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen oder Beeinträchtigungen gemäss nArt. 77f VZAE angezeigt ist;
- *Meldepflicht* der Migrationsbehörden, wenn sie im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Verfahren Kenntnis von einer Gefährdungssituation erhalten und möglicherweise zivilrechtliche Schutzmassnahmen zu prüfen sind;
- bei Massnahmen, die von den Migrationsbehörden in Bezug auf Kinder verfügt werden, ist zwingend das Kindeswohl abzuklären und angemessen zu berücksichtigen.



Mit diesen, auf den Integrationsprozess im Einzelfall bezogenen Formen des Datenaustausches und der Amtshilfe können sowohl die Anliegen der Migrationsbehörden wie der angemessene Schutz der Erwachsenen und Kinder sichergestellt werden, ohne dabei die Persönlichkeitsschutzinteressen der betroffenen Personen zu verletzen und ohne einen unnötigen administrativen Aufwand zu bewirken.

Gerne sind wir bereit, mit der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) gemeinsame Empfehlungen auszuarbeiten, in der eine tatbestandsmässige Umschreibung der Sachverhalte zum Melderecht sowie weitere praxisrelevante Umsetzungsfragen geklärt werden. Erste Gespräche dazu haben bereits stattgefunden.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Aufnahme unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Konferenz für Kindes- und
Erwachsenenschutz KOKES

Guido Marbet
Präsident

Diana Wider,
Generalsekretärin



Berne, le 9 mars 2018

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (nOASA) et révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (nOIE)

Position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR

Weyermannsstrasse 10
Case postale
CH-3001 Berne

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@osar.ch
www.osar.ch

Compte dons
CCP 10-10000-5



1	Introduction	3
2	Commentaires relatifs à l'ordonnance sur les étrangers (nOIE)	3
2.1	Une définition restrictive et figée de l'intégration	3
2.2	Objectifs de l'intégration	4
2.3	L'encouragement à l'intégration au service de tâches d'exécution policière	4
2.4	Absence de référence explicite à la contribution de plusieurs acteurs clés (art. 2 nOIE).....	5
2.5	Encouragement de l'intégration : terminologie (art. 3, 5, 6, 8, 20 nOIE)	5
2.6	Forfait d'intégration (art. 12 para. 1 nOIE)	5
2.7	Bénéficiaires des mesures spécifiques d'intégration (art. 14 nOIE)	6
3	Commentaires sur les modifications de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'activité lucrative (OASA)	6
3.1	L'intégration comme instrument de mesure et de sanction	6
3.2	Critères d'intégration (chap. 6a nOASA)	7
3.2.1	Non-respect de la sécurité et de l'ordre publics (art. 77a nOASA)	7
3.2.2	Compétences linguistiques (art. 77d nOASA)	7
3.2.3	Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation (art. 77e nOASA).....	8
3.2.4	Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration (art. 77g nOASA)	8
3.3	Lien entre intégration et droit au séjour permanent	8
3.4	Compétences linguistiques comme condition au regroupement familial (art. 73a ss nOASA)	9
3.5	Autorisation de séjour pour des jeunes sans-papiers (art. 30a nOASA)	9
3.6	Obligation de communiquer (art. 82 ss nOASA)	9

1 Introduction

L'OSAR est reconnaissante d'avoir été invitée à prendre position sur le projet de mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière d'intégration. Elle s'exprime ci-après sur les points les plus significatifs. Les éléments qui ne sont pas abordés dans le cadre de la présente ne doivent néanmoins pas être considérés comme admis.

En premier lieu, l'OSAR se félicite que les modalités et les conditions relatives aux contributions financières fédérales à l'intégration aient été précisées dans le nouveau projet de l'OIE. De plus, elle accueille favorablement le renforcement, au niveau cantonal, des mesures de soutien à l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes au bénéfice d'une admission provisoire. Par ailleurs, la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative ainsi que le remplacement de la procédure d'autorisation de travail par une simple obligation d'annonce, pour les personnes au bénéfice d'une admission provisoire, représentent un pas significatif quant au renforcement de l'intégration, notamment sur le marché du travail, de personnes généralement amenées à rester durablement en Suisse.

Cela étant, il ressort du projet de révision en cours, une tendance grandissante à se focaliser toujours plus sur le parcours d'intégration des personnes étrangères, au détriment du rôle prépondérant et de la responsabilité de la société d'accueil dans le processus d'intégration. De cette tendance découlent plusieurs changements qui durcissent l'accès à un statut juridique stable ou restreignent les possibilités de regroupement familial.

Peuvent être, à cet égard, mentionnés : le fait de conditionner l'octroi d'une autorisation d'établissement à « la bonne intégration » de la personne étrangère ; la possibilité de rétrograder une autorisation d'établissement et son remplacement par une autorisation de séjour si les critères d'intégration ne sont pas remplis ; l'obligation de conclure une convention d'intégration ; de nouvelles exigences linguistiques dans le cadre du regroupement familial, etc.

De l'avis de l'OSAR, ces durcissements vont à l'encontre de l'objectif d'intégration des personnes établies en Suisse. Intégration qui, aux termes de l'art. 4 al. 1 LETr, vise à favoriser « la coexistence des populations suisses et étrangères ainsi que le respect et la tolérance mutuels ».

2 Commentaires relatifs à l'ordonnance sur les étrangers (nOIE)

2.1 Une définition restrictive et figée de l'intégration

De manière générale, l'OSAR regrette que les dispositions adoptées dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les étrangers, concrétisées dans l'OASA révisée et dans la nouvelle OIE, renforcent une conception toujours plus figée et étroite de la notion d'intégration. Alors que la révision actuellement en cours repose sur le double principe « encourager et exiger », force est de constater que sa mise en œuvre tend

à faire reposer le processus d'intégration et sa responsabilité, de manière accrue, sur les personnes étrangères. En définitive, l'intégration n'est plus perçue comme un processus global et transversal mais comme un moyen de promotion visant à atteindre des objectifs d'intégration individuels en ciblant particulièrement les personnes nécessitant « un besoin particulier » d'intégration.

Tout comme [la Commission fédérale des migrations](#)¹, l'OSAR conçoit l'intégration comme **un processus dynamique et réciproque** qui nécessite l'implication de la population étrangère et de sa société d'accueil. Ainsi, l'intégration des personnes étrangères est une tâche relevant de l'ensemble de la société et ne saurait être réduite à « un simple instrument de mesure ».

Partant de ce constat, il conviendrait de définir l'intégration en tant que tâche transversale impliquant l'ensemble des acteurs concernés à l'art. 1 nOIE (voir en particulier le point 2.4 ci-après).

2.2 Objectifs de l'intégration

Dans la nouvelle OIE, il manque un article concernant les objectifs de l'intégration. L'OSAR propose d'introduire un tel article (similaire que dans l'art. 2 de la présente OIE) :

Proposition de l'OSAR :

Nouvel art. 2 nOIE :

Art. 2 Principes et buts de l'intégration

1 Les buts de l'intégration sont d'assurer la participation des étrangers à la société suisse, garantir l'égalité des chances dans l'accès aux institutions suisses et favoriser la coexistence des populations suisses et étrangères. L'intégration suppose d'une part la volonté des étrangers à s'intégrer, d'autre part l'ouverture de la population et des institutions suisses.

2 L'intégration est une tâche transversale soutenue par les autorités fédérales, cantonales et communales en collaboration avec les organisations non-gouvernementales, y compris les partenaires sociaux et les communautés étrangères.

3 L'intégration se réalise à travers les structures ordinaires, notamment le système scolaire, la formation professionnelle, le monde du travail ainsi que les institutions de la sécurité sociale et du domaine de la santé.

2.3 L'encouragement à l'intégration au service de tâches d'exécution policière

L'OSAR tient à rappeler que les mesures d'encouragement à l'intégration ont, aux termes de la loi sur les étrangers, vocation à favoriser la cohésion au sein de notre

¹ Recommandations de la CFM : *Intégration – Pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous !* du 18 décembre 2017.

société, notamment entre population étrangère et nationale, à soutenir l'égalité des chances et finalement à compléter le dispositif global par le biais de mesures spécifiques. Or, le nouveau projet tend à renforcer le caractère coercitif (« exiger ») de l'encouragement à l'intégration qui, de fait, devient un instrument au service des autorités en charge de l'application du droit des étrangers. Ainsi, lesdites autorités sont amenées à édicter et définir des critères en matière d'intégration, d'en contrôler le respect par les personnes étrangères et, sur la base des critères d'intégration, de décider d'accorder ou non une autorisation ou d'envisager d'éventuelles sanctions.

2.4 Absence de référence explicite à la contribution de plusieurs acteurs clés (art. 2 nOIE)

Comme relevé précédemment, l'intégration, en tant que processus global, est une tâche transversale relevant de l'ensemble de la société. A cet égard, il convient ainsi **d'inclure tous les acteurs concernés par la mise en œuvre de l'encouragement à l'intégration**, aux rangs desquels figurent non seulement les autorités fédérales, cantonales et communales, mais également les villes et les communes, les organisations non-gouvernementales, les partenaires sociaux et les communautés étrangères. Dans sa teneur actuelle, le projet ne mentionne pas plusieurs acteurs accomplissant des tâches pourtant indispensables en vue de la promotion de l'intégration.

En conséquence, l'OSAR propose que les villes, les communes, les organisations non-gouvernementales, les partenaires sociaux et les communautés étrangères soient explicitement mentionnés à l'art. 2 nOIE comme acteurs du processus d'intégration.

2.5 Encouragement de l'intégration : terminologie (art. 3, 5, 6, 8, 20 nOIE)

L'OSAR propose de recourir au terme « offres » en lieu et place du terme « mesures » dans les articles mentionnés ci-dessus. Il apparaît important de recourir à une terminologie connotée de manière positive, à plus forte raison s'agissant d'encouragement à l'intégration.

2.6 Forfait d'intégration (art. 12 para. 1 nOIE)

Aux termes de l'art. 12 nOIE, il est prévu que « la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique de 6000 francs par personne admise à titre provisoire, réfugié reconnu et personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour ». Sur ce point, il apparaît nécessaire de mettre à disposition plus de ressources à disposition des mesures en faveur des populations mentionnées. Selon la *Conférence des gouvernements cantonaux (CDC)*, les mesures d'intégration sur le marché du travail coûtent environ trois fois plus cher. Alors que des discussions sont en cours entre la Confédération et les cantons, le montant du forfait d'intégration devrait être réévalué et des moyens supplémentaires alloués en particulier pour les mineurs non-accompagnés (MNA) et les adolescents et jeunes adultes récemment arrivés en Suisse ainsi que les autres personnes avec des besoins spécifiques. De manière générale, l'OSAR estime que, pour garantir un encouragement à l'intégration uniforme dans toute la

Suisse, la Confédération devrait participer au financement de l'intégration de façon beaucoup plus significative qu'aujourd'hui.

L'OSAR propose que le forfait d'intégration inscrit à l'art. 12 para. 1 nOIE soit défini à hauteur de 18'000 francs par personne admise à titre provisoire, réfugié reconnu et personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour.

2.7 Bénéficiaires des mesures spécifiques d'intégration (art. 14 nOIE)

L'art 14 nOIE définit une liste des groupes cibles visés par les mesures spécifiques d'intégration. De l'avis de l'OSAR, une liste exhaustive telle que définie dans cette disposition n'est pas souhaitable et doit demeurer ouverte. Il convient en outre de tenir également compte des catégories de personnes ayant des besoins spécifiques telles que les femmes, les enfants, les adolescents et les jeunes adultes.

A l'art. 14 nOIE, l'OSAR propose d'établir une définition plus large et ouverte dans laquelle sont mentionnées, à titre exemplatif et non exhaustif, certaines catégories de personnes à même de bénéficier de mesures spécifiques d'intégration.

3 Commentaires sur les modifications de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'activité lucrative (OASA)

3.1 L'intégration comme instrument de mesure et de sanction

Comme cela a été précédemment souligné, les objectifs de l'encouragement à l'intégration se focalisent de plus en plus sur « les carences » individuelles d'intégration (besoins d'intégration spécifiques), au détriment des mesures visant à garantir l'égalité des chances qui, au risque de se répéter, requiert la participation de la société dans son ensemble. Ainsi, le projet de révision de l'OASA conditionne le statut de séjour d'une personne étrangère en Suisse (l'admission, l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'établissement, la révocation d'une autorisation ou sa rétrogradation, les possibilités de demander un regroupement familial, la formation initiale d'une jeune sans-papier, les cas d'extrême gravité après la dissolution de la famille, etc.), au respect des exigences d'intégration définies dans la loi et son ordonnance. Les autorités en charge des questions migratoires sont ainsi amenées à apprécier le niveau d'intégration des personnes étrangères à l'aune de critères restrictifs dont il convient d'évaluer la pertinence (voir point 3.2 ci-dessous).

Traduisant ce changement de paradigme, les critères d'intégration - définis jusqu'alors dans l'OIE – figurent désormais dans la nouvelle version de l'OASA. En définitive, ce basculement de « encourager » vers « exiger » atteste du fait que l'en-

couragement à l'intégration est aujourd'hui plus perçu comme un instrument de mesure voire de contrainte en mains des autorités migratoires, que comme un instrument visant à soutenir et appuyer les personnes étrangères dans leur parcours d'intégration.

L'OSAR propose que les critères d'intégration énumérés au chapitre 6a nOASA soient définis dans la nOIE. Il conviendrait en outre d'apporter plusieurs modifications quant à leur définition.

3.2 Critères d'intégration (chap. 6a nOASA)

Dans une compréhension globale et évolutive du processus d'intégration, l'OSAR estime que plusieurs critères d'intégration, définis à l'art. 77a et ss. nOASA, ne sont pas appropriés et devraient, en conséquence, être modifiés ou adaptés.

3.2.1 Non-respect de la sécurité et de l'ordre publics (art. 77a nOASA)

En premier lieu, plusieurs critères sont rédigés de manière floue et laissent ainsi une large marge d'appréciation aux autorités compétentes. A cet égard, doit-être mentionné en particulier l'art. 77a al. 2 nOASA qui précise que « la sécurité et l'ordre public sont mis en danger lorsque des éléments concrets indiquent que le séjour en Suisse de la personne concernée conduit selon toute vraisemblance à un non-respect de la sécurité et de l'ordre juridique et de l'ordre publics ». Cette large latitude d'appréciation laissée aux autorités a pour conséquence de créer une insécurité juridique pour les personnes concernées tout en ouvrant la porte à un traitement différencié des cas individuels, potentiellement problématique au regard du principe de l'égalité de traitement.

Vu ce qui précède, l'OSAR estime que l'art. 77a al.2 nOASA devrait être supprimé, notamment en raison de son caractère flou et indéterminé.

3.2.2 Compétences linguistiques (art. 77d nOASA)

L'OSAR estime que l'aptitude à communiquer dans la langue locale est un aspect important dans le processus d'intégration. Elle permet notamment de faciliter et renforcer la coexistence tout en favorisant l'accès à l'éducation et au marché du travail. Pour encourager l'apprentissage de la langue locale, il est ainsi nécessaire de proposer une offre adéquate correspondant aux besoins des personnes concernées.

L'acquisition de compétences linguistiques constitue un objectif d'intégration important. En outre, ce critère d'intégration défini dans la nOASA peut être objectivement évalué. **Cela étant, une évaluation du niveau de connaissances et de maîtrise d'une langue ne revient pas à évaluer le degré d'intégration d'une personne.** En d'autres termes, des connaissances d'une langue jugées « insuffisantes » ne permettent pas de conclure à une absence d'intégration. En effet, le processus d'intégration, par définition complexe et impliquant de nombreux facteurs, ne peut se résumer à l'acquisition de connaissances linguistiques. Or, la révision en cours consacre une importance accrue aux compétences linguistiques dans l'évaluation de l'intégration d'une personne étrangère.

3.2.3 Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation (art. 77e nOASA)

A l'inverse, d'autres critères sont définis de manière rigide et ne permettent pas de prendre suffisamment en compte les spécificités des situations individuelles. Il en va ainsi notamment de l'exigence de participation à la vie économique qui, aux termes de l'art. 77e al. 1 nOASA, érige *de facto* l'indépendance financière, respectivement l'absence de dépendance à l'aide sociale, comme une condition à l'obtention ou au renouvellement d'une autorisation de séjour.

Dans cette perspective, une personne déployant une activité professionnelle rémunérée peu qualifiée et/ou faiblement rémunérée et **dépendant partiellement de l'aide sociale remplira-t-elle néanmoins les exigences de « participation à la vie économique »** ? En cas de réponse négative, l'OSAR estime qu'il existe un risque important de voir des personnes pouvant se prévaloir d'un droit à bénéficier de prestations de l'aide sociale, renoncer à se tourner vers l'assistance publique par crainte de compromettre la poursuite de leur séjour en Suisse. Cela aurait pour conséquence de paupériser et isoler une partie de la population résidant dans notre pays. La complexité des parcours de vie personnels, la composition d'une constellation familiale ou le niveau d'éducation sont autant d'éléments qu'il convient de prendre en considération au moment d'évaluer le niveau d'intégration d'une personne. A cet égard, il serait faux d'assimiler le fait de percevoir certaines prestations sociales à un manque d'intégration.

3.2.4 Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration (art. 77g nOASA)

Aux termes de la nouvelle « loi fédérale sur les étrangers et l'intégration », les autorités compétentes peuvent conditionner l'octroi, la prolongation ou la révocation d'une autorisation de séjour ainsi que la rétrogradation d'une autorisation d'établissement (permis C en permis B), à la conclusion d'une convention d'intégration, respectivement au respect de ses conditions par la personne étrangère concernée. Si l'OSAR a pris acte des nouvelles dispositions édictées par le parlement à cet égard, elle demeure sceptique quant à son caractère coercitif relevé ci-dessus. A la lumière des enjeux pour les personnes concernées (non-prolongation ou révocation d'une autorisation de séjour, rétrogradation d'une autorisation d'établissement), il convient de se demander si les conventions d'intégrations sont un instrument « de sanction » approprié et proportionné.

3.3 Lien entre intégration et droit au séjour permanent

Comme le démontrent [de récentes études scientifiques](#)², l'obtention d'un statut juridique stable n'est pas seulement l'aboutissement d'un parcours d'intégration. Il en constitue surtout **un facteur décisif**.

De fait, bénéficier d'un statut juridique stable permet aux personnes étrangères de projeter leur avenir en Suisse tout en favorisant une stabilité familiale, psychologique

² Jens Hainmueller, Dominik Hangartner et Giuseppe Pietrantuono, *La naturalisation accélère l'intégration* du 28 septembre 2015.

et financière à même d'asseoir les fondements de leur intégration. A l'inverse, les observations relayées par les bureaux de consultation juridique soulignent qu'une rétrogradation de statut, notamment le passage d'une autorisation de séjour à une admission provisoire, s'avère généralement inefficace, voire contreproductive. A cet égard, l'OSAR considère que l'introduction d'un mécanisme de rétrogradation (révocation d'une autorisation d'établissement et son remplacement par une autorisation de séjour) s'avère contreproductif dans le processus d'intégration. De plus, ce mécanisme est de nature à fragiliser le parcours des personnes étrangères dans notre pays.

3.4 Compétences linguistiques comme condition au regroupement familial (art. 73a ss nOASA)

L'OSAR s'oppose à ce que le regroupement familial soit conditionné à l'exigence de compétences linguistiques. En premier lieu, cette exigence s'avère problématique au regard du droit à l'unité et à la protection de la vie de famille découlant de l'art. 8 CEDH. En second lieu, elle restreint encore plus l'accès au regroupement familial pour les personnes au bénéfice d'une admission provisoire, alors que les obstacles légaux pour les admis provisoires sont déjà pratiquement insurmontables. En troisième lieu, elle introduit une inégalité de traitement entre d'une part, les membres de la famille des ressortissants suisses et, d'autre part, les membres de la famille des ressortissants UE. En dernier lieu, l'exigence pour les membres de la famille de s'inscrire à un cours de langue, alors qu'ils se trouvent encore à l'étranger, tend à uniformiser l'appui proposé en occultant l'évaluation des besoins spécifiques et la mise en place d'une offre ciblée et adéquate. Or, une offre adaptée et tenant compte des besoins spécifiques s'avère plus efficace dans le processus d'apprentissage.

3.5 Autorisation de séjour pour des jeunes sans-papiers (art. 30a nOASA)

L'OSAR estime que les propositions faites vont dans la bonne direction mais demeurent insuffisantes. Ainsi, il conviendrait, à l'issue de la formation suivie, de prévoir la possibilité de prolonger l'autorisation de séjour sans devoir passer par une procédure pour cas de rigueur.

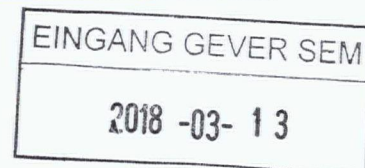
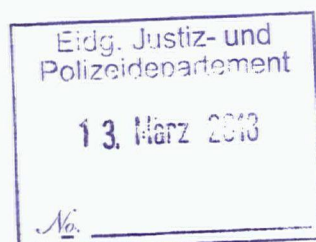
Partant du constat qu'un environnement familial et personnel stable est une condition *sine qua non* pour permettre à un jeune de réussir son cursus de formation, l'OSAR est d'avis que les membres de la famille d'un jeune en formation devraient être mis au bénéfice d'une autorisation de séjour, au moins pendant la durée de formation. Dans un second temps, il conviendrait de prévoir la possibilité de prolonger cette autorisation de séjour.

3.6 Obligation de communiquer (art. 82 ss nOASA)

L'OSAR se montre préoccupée par l'extension quant à l'obligation généralisée de communiquer informations et données aux autorités migratoires. S'étendant désormais à pratiquement tous les aspects de la vie professionnelle et privée des personnes étrangères, ce devoir généralisé de communiquer doit impérativement tenir

compte des impératifs de protection de la personnalité. A cet égard, il est nécessaire d'assurer une pondération et un juste équilibre entre d'une part, intérêts publics à la transmission de données et d'informations et, d'autre part, protection de la sphère privée et de la personnalité.

Finalement, l'obligation pour les autorités scolaires de communiquer l'application de mesures disciplinaires, en particulier les décisions d'exclusions scolaires provisoires (prévue à l'art. 82c let. 1 nOASA), apparaît comme disproportionnée et devrait en conséquence être supprimée.



Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 12. März 2018

**Betr.: Vernehmlassung zum „zweiten Paket“ der Anpassungen der
Verordnungen zum neuen Ausländergesetz (AuG, 142.20)**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Bundesrätinnen
Sehr geehrte Bundesräte

Im Namen der Schweizer Demokraten (SD) reichen wir hiermit, innert der vorgegebenen Frist, eine Stellungnahme im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, 172.061) ein.

Wie es aus der Mitteilung des Bundesrats vom 01.12.2017 zu entnehmen ist, werden die vorgesehenen Anpassungen unser Ausländerrecht grundsätzlich verändern.

Für uns geht es darum, tiefgreifende Fehlentwicklungen zu vermeiden. In diesem ganzen Prozess gilt es immer zu beachten, dass die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in keiner Art und Weise zu einer Verschlechterung der Stellung unserer Landsleute im Arbeitsmarkt führen darf. In dieser Hinsicht sind insbesondere die Interessen der weniger qualifizierten Schweizerinnen und Schweizer zu berücksichtigen. Jede Begünstigung einer Person bzw. eines Personenkreises aus dem Ausland würde gegen Wortlaut, Sinn und Zweck des neuen Art. 121a BV verstossen.

Grundsätzlich sind also, unserer Meinung nach, folgende Aspekte zu betrachten:

- Ausländern, inkl. Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA, ihren Familienangehörigen, sowie den in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von Arbeitgebern, die in einem dieser Staaten ihren Wohnsitz oder Sitz haben, ist prinzipiell kein Recht auf Freizügigkeit zu gewähren.
- Personen aus dem Asylbereich ist prinzipiell weder eine Niederlassungs- (Ausweis C), noch eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) zu erteilen, denn der Asylbereich

muss von der (als solche anerkannten) Wirtschaftsmigration getrennt und separat behandelt werden.

- In einer wirtschaftsliberalen Rechtsordnung wie unserer kann kein Ausländer irgendwelche öffentlichen Leistungen zum Zweck der „Integration“ beanspruchen. Art. 4 AuG schreibt sowas *de lege lata* nicht vor und dieses Prinzip gehört *de lege ferenda* erhalten. Die „Integration“ muss eine reine individuelle Angelegenheit jedes einzelnen Ausländers bleiben, der die damit verbundenen Kosten ausschliesslich selbst zu tragen hat. Dieses Prinzip gehört im Gesetz verankert. Umgekehrt darf die „Integration“ die Aufnahmegesellschaft in keiner Art und Weise in die Pflicht nehmen (vgl. Mitteilung des Bundesrates vom 18.12.2017). Denn wie wäre eine solche „Pflicht“ juristisch zu gestalten? Welcher Rechtsweg zum Richter wäre gestattet? Juristisch wäre sowas Neuland – zum Nachteil des Schweizer Volkes. Historisch ist zu erwähnen, dass unseren Landsleuten, die beispielsweise in die Vereinigten Staaten ausgewandert sind, niemals Englischkurse zu Lasten von US-Steuerzahlern bezahlt wurden.
- Daraus ergibt sich auch, dass auf jede Umbenennung des Ausländergesetzes zu verzichten ist.
- Die weitere Öffnung des Arbeitsmarktes zugunsten ehemaliger, vorläufig aufgenommener Personen (seit dem 01.01.2018) muss eine Verschärfung der Strafbestimmungen des AuG (Art. 115 – 120e, insbesondere Art. 117) als Korollar mit sich bringen. Was solche Widerhandlungen angeht, sind Bewährungsstrafen gesetzlich streng zu beschränken, wenn nicht sogar auszuschliessen, dies als *lex specialis* zum Prinzip des Art. 42 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (311.0). Art. 52 und 54 des Strafgesetzbuches, bzw. Art. 8 Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO, 312.0), finden per Gesetz (*lex specialis*) in diesem Bereich keine Anwendung. Denn in der jetzigen besonders angespannten Lage gilt es, ein Gleichgewicht zwischen den Interessen zu behalten. Eine gezielte Verschärfung von bestimmten Strafbestimmungen in solch einer Lage ist übrigens unserer Gesetzgebung nicht fremd (vgl. Art. 90 Abs. 5 SVG, 741.01 [„Via Sicura“], auch wenn in den Bundeskammern zurzeit über eine neue Fassung dieser Norm debattiert wird).
- Der Gewinn, welcher aus Widerhandlungen aller Art im Sinne des AuG, bzw. der Ausländergesetzgebung als Ganzem (also inkl. Verordnungen) erzielt worden ist, gehört zwingend eingezogen, bzw. ist als Gegenstand einer Ersatzforderung zu betrachten, dies im Sinne von Art. 70 und 71 des Strafgesetzbuches. Dies gilt vor allem für den (Netto-)Lohn des Arbeitnehmers und die daraus erwirtschaftete Wertschöpfung des Arbeitgebers.
- Die Sonderabgabe gemäss Art. 86 Abs. 1 – 4 des Asylgesetzes (AsylG, 142.31) – die seit den 80er Jahren als notwendig betrachtet wird und sich seit Jahrzehnten bis zum 31.12.2017 bewährt hat – muss durch eine andere Pflicht-Finanzierung ersetzt werden. Denn es gilt, die Gesamtkosten, welche alle diese erwerbstätigen Personen und die von ihnen unterstützten Angehörigen verursachen, insbesondere Rückkehr-/Ausreise-, Vollzugs-, Rechtsmittelverfahrens- und Sozialhilfekosten, weiterhin ausschliesslich zu Lasten der Betroffenen und deren Arbeitgeber zu decken.
- Die Bewilligung ist (*Muss-Vorschrift*, also) einem Ausländer weiterhin prinzipiell zu widerrufen, wenn er oder eine Person, für die er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist bzw. dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen

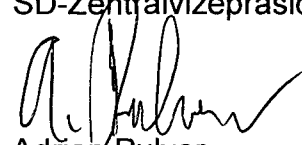
ist (vgl. Art. 62 Abs. 1 Buchstabe e und 63 Abs. 1 Buchstabe c AuG); die Ausnahmeregelung vom Art. 63 Abs. 2 AuG gehört abgeschafft.

- Auf „Relocations“ und jegliche Massnahmen dieser Art ist per Gesetz grundsätzlich zu verzichten, denn es handelt sich zumindest faktisch um eine Missachtung des Asylgesetzes. Die Rückkehr-/Ausreisepflicht für Personen aus dem Asylbereich sowie für jeden Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung gehört gesetzlich verankert.
- Personen aus dem Asylbereich müssen weiterhin einer besonderen Arbeitsbewilligung obliegen. Diese Bewilligung muss jeweils nur für eine bestimmte Arbeitsstelle gelten.
- Die Behörden der Gemeinden, der Kantone und des Bundes müssen verpflichtet sein, allfällige Widerhandlungen im Ausländerrecht, von denen sie Kenntnis haben, der zuständigen kantonalen Staatsanwaltschaft und dem Staatssekretariat für Migration zu melden. Ausnahmen sind nicht zu gestatten. Eine allfällige Schweigepflicht darf nicht zur Geltung gebracht werden.
- Die Verwaltungskosten der Ausländerbehörden sind gemäss Verursacherprinzip vollständig durch Gebühren zu decken.

Hochachtungsvoll



Margrit Neukomm
SD-Zentralvizepräsidentin



Adrian Pulver
SD-Zentralsekretär

Par courriel

Département fédéral de justice et police DFJP
Secrétariat général
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Martigny et Zürich, le 15 mars 2018

Modification de l'OASA et révision totale de l'OIE. Position commune LCH – SER sur l'article 82c OASA

Mesdames, Messieurs,

Les deux faîtières d'enseignants suisses, Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) et le Syndicat des Enseignants romands (SER), ont pris connaissance des projets susmentionnés.

Bien que ne faisant pas partie des instances consultées, nous nous permettons de vous faire part de notre étonnement et de notre inquiétude à la lecture de ces projets.

En effet, l'article 82c, *communication de l'application de mesures disciplinaires requises par les autorités scolaires*, du projet de modifications de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative nous interpelle fortement.

Pour nous, plusieurs arguments plaident à sa modification, voir à sa suppression.

Premièrement, nous ne partageons pas l'analyse qui est faite dans le rapport. Une exclusion peut être prononcée aussi pour des fautes peu graves mais répétées. Celles-ci n'ont dès lors aucune conséquence sur l'intégrité physique ou psychique des enseignants, des camarades d'école ou de tierces personnes impliquées. Elles ne sont donc pas à considérer comme des violations importantes et l'exclusion de ces élèves ne doit pas être signalée.

De plus, l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant garantit *les mêmes droits à tous les enfants indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation*. Avec l'article 82c de votre proposition, une discrimination flagrante est donc, à notre sens, mise en place, puisqu'un même motif d'exclusion n'aura pas les mêmes répercussions suivant l'origine de l'élève.

Troisièmement, la Convention relative aux droits de l'enfant, dans son article 28, garantit à *ceux-ci le droit à l'éducation*. De plus, l'alinéa 2 de cet article *invite les Etats à prendre toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain*. Ici aussi, à notre avis, votre proposition met à mal la dignité des enfants en introduisant cette inégalité de traitement quant aux répercussions d'une exclusion.

Pour terminer, l'école se doit d'être un lieu où équité, égalité et solidarité doivent être de mise. De même, un enseignement efficace et porteur de valeurs ne peut être garanti sans relation de confiance entre un enseignant et ses élèves. Votre proposition de signalement des élèves étrangers par les autorités scolaires aux autorités migratoires cantonales risque donc de mettre à mal le climat scolaire dans les établissements et la qualité de l'enseignement.

Nous espérons que notre prise de position trouvera un écho favorable en vue de la suppression de cet article ou tout du moins de sa modification en vue d'une clarification quant au degré de gravité du cas provoquant une expulsion.

Tout en restant à votre disposition, nous vous présentons, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Lehrerinnen und Lehrer Schweiz LCH

Syndicat des enseignants romands SER



Beat W. Zemp
Zentralpräsident



Samuel Rohrbach
Président

Personnes de contact :

- *Beat W. Zemp, Zentralpräsident LCH, beat.w.zemp@LCH.ch, 061 903 95 85*
- *Samuel Rohrbach, président SER, president@le-ser.ch, 079 251 22 42*

Copie adressée à : CDIP

Par Email

Secrétariat d'Etat aux migrations

Quellenweg 6

CH-3003 Berne-Wabern

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Berne, le 18 mars 2018

Réponse à la procédure de consultation portant sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) (paquet II)

Madame, Monsieur,

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) est l'association professionnelle nationale de l'aide sociale. Sur mandat de ses membres, la CSIAS édite des normes relatives à la conception et au calcul de l'aide sociale. Par ailleurs, elle élabore des bases scientifiques en matière d'intégration sociale et professionnelle des personnes démunies et prend position sur des questions de politique sociale. La CSIAS a publié des propositions très remarquées au sujet de l'insertion professionnelle durable des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire (voir le document CSIAS „Un emploi au lieu de l'aide sociale“, 2015 et 2017). La présente procédure de consultation concerne plusieurs de ces propositions, raison pour laquelle la CSIAS y participe volontiers.

Dans l'ensemble, la CSIAS salue les efforts visant à encourager l'insertion professionnelle durable des étrangères et étrangers, ainsi que des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. A l'occasion de la procédure de consultation d'août 2017 portant sur le premier paquet de mesures relatives à la révision des dispositions d'intégration, les projets ont également été salués dans leur ensemble. Ce deuxième paquet contient à nouveau des propositions positives pour la révision des dispositions d'intégration. Toutefois, les projets comprennent aussi des modifications problématiques qui sont rejetées par la CSIAS en sa qualité d'association professionnelle de l'aide sociale.

Dans les explications suivantes, des articles individuels sont commentés pour saluer ou au contraire critiquer et rejeter des propositions spécifiques. Les propositions qui ne sont pas mentionnées et commentées ci-après sont en principe saluées par la CSIAS.

1. Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

a) Annonce d'une activité lucrative (art. 65 OASA)

La CSIAS salue l'introduction d'une obligation d'annoncer l'exercice d'une activité lucrative de réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en lieu et place du régime de l'autorisation actuellement en vigueur. Cette démarche répond à une exigence centrale de la CSIAS visant à réduire les obstacles administratifs en vue de l'emploi de personnes issues du domaine de l'asile et des réfugiés.

b) Prise en compte des critères d'intégration dans les décisions relevant du droit des étrangers (art. 58ss. OASA)

La concrétisation des critères d'intégration est en principe saluée. La CSIAS salue également le fait que l'acquisition d'une formation et la participation à la vie économique soient mises sur un pied d'égalité et que le besoin d'assistance pendant la formation ne soit pas considéré comme un manque d'intégration (article 77e OASA).

La CSIAS critique cependant l'importance particulièrement préjudiciable accordée à la perception de l'aide sociale liée aux droits de séjour et d'établissement. Le besoin d'aide d'un étranger peut ainsi conduire à la non-délivrance, au non-renouvellement ou à la révocation d'une autorisation de séjour (art. 77g OASA, art. 33 LEI, art. 62 LEI) en raison d'un manque d'intégration, ou encore au non-octroi ou à la rétrogradation de l'autorisation d'établissement (art. 60 OASA, art. 63 LEI). La dépendance de l'aide sociale est généralement assimilée à une intégration insuffisante ou à un manque d'intégration, puisque les personnes concernées ne peuvent pas couvrir le coût de la vie et s'acquitter de leur obligation d'entretien grâce à un revenu, une fortune ou de prestations de tiers auxquelles elles ont droit (art. 77e OASA). Toute éventuelle intégration sociale avérée est ainsi ignorée. Par ailleurs, il est également omis de mentionner que la perception de l'aide sociale dans des situations de détresse pose justement les bases nécessaires à une intégration sociale. La perception de l'aide sociale ne devrait donc pas, à elle seule, être perçue comme le résultat d'un manque d'intégration.

L'aide sociale possède son propre système d'établissement de conditions et sanctions afin d'imposer, avec efficacité, une insertion professionnelle durable aux personnes nécessiteuses. Un durcissement des éventuelles sanctions dans le droit d'asile et des étrangers n'apporte en revanche aucune contribution utile à l'encouragement de l'intégration. Au contraire: les durcissements peuvent dissuader les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour et d'établissement de solliciter une aide visant à assurer le minimum d'existence et l'intégration professionnelle. Pour les familles en particulier, la précarité durable peut engendrer une chronicisation de la pauvreté et un manque d'intégration sociale et professionnelle. Les réglemmentations respectives sont donc rejetées.

La CSIAS rejette également le fait d'associer la perception de l'aide sociale à la notion de faute. Concrètement, il est prévu que les autorités de migration fondent leur décision relative à la prolongation ou à la révocation d'une autorisation de séjour de courte durée ou d'une autorisation de séjour sur l'existence d'un «motif valable» (art. 77g OASA) justifiant le non-respect de la convention d'intégration. Il est certes reconnu que la dépendance de l'aide sociale peut constituer un motif selon lequel les exigences d'intégration ne peuvent pas être satisfaites. Cette circonstance devrait être prise en compte dans les décisions relevant du droit des étrangers. Toutefois, cela ne

s'applique qu'aux cas où la dépendance à l'aide sociale "n'a pas été causée par le comportement personnel" (art. 77f let. c, ch. 4 OASA). Néanmoins, le droit à l'aide sociale s'oriente au principe de la couverture des besoins et subsiste indépendamment des causes d'une situation de détresse - tout en respectant le principe de subsidiarité et l'interdiction de l'abus de droit. Tant que le droit est légitime en ce sens, les personnes concernées ne devraient pas être lésées. Par ailleurs, la recherche actuelle en sciences sociales montre qu'il n'est pas pertinent d'associer l'aide sociale à la notion de faute. Il est insuffisant de considérer les causes de la pauvreté sous l'angle individuel dans la loi. Les causes structurelles devraient au contraire être reconnues et traitées simultanément.

2. Modifications apportées à l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

a) Collaboration, assurance de la qualité, rapports et information (art. 3-8 OIE)

La CSIAS salue les règles proposées quant à la collaboration entre les structures fédérales, cantonales et communales concernées (art. 3-4 OIE). Ceci s'applique également aux règles relatives à l'assurance de la qualité des mesures d'intégration, à celles liées aux rapports, au suivi et à l'évaluation (art. 6-7 OIE), ainsi qu'à l'obligation explicitement réglementée des cantons de fournir une première information aux étrangers nouvellement arrivés en Suisse au sujet de leurs obligations en matière d'intégration (art. 8 OIE).

b) Forfaits d'intégration (art. 12 OIE)

Nous considérons les dispositions sur les forfaits d'intégration comme insuffisantes (art. 12 OIE). Les montants prévus sont dans l'ensemble insuffisants. Une étude réalisée par les cantons montre que les moyens actuellement disponibles sont insuffisants pour assurer une intégration réussie des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés. Un montant moyen d'environ 18'000 francs par personne est nécessaire à l'encouragement d'une intégration répondant aux besoins des réfugiés et personnes admises à titre provisoire. Des moyens supplémentaires sont nécessaires, en particulier pour les adolescents arrivés tardivement en Suisse et les MNA (requérants d'asile mineurs non accompagnés). Les adolescents et jeunes adultes qui immigrent en Suisse à l'âge de 16-25 ans doivent déployer de grands efforts d'intégration, puisqu'ils n'ont pas fréquenté l'école en Suisse et ne possèdent souvent aucun diplôme reconnu du degré secondaire II.

c) Groupes cibles (art. 14 OIE)

La citation des groupes cibles prioritaires à prendre en compte dans le cadre de la promotion de l'intégration est saluée par la CSIAS. Cependant, l'énumération devrait signaler que la liste n'est pas exhaustive. Les critères de sélection des groupes cibles devraient également être précisés. La raison pour laquelle les MNA (requérants d'asile mineurs non accompagnés) ne sont pas explicitement mentionnés n'est pas exemple pas indiquée. Ce groupe de personnes a des besoins particuliers en matière de protection et de prise en charge, il conviendrait donc de promouvoir des mesures d'intégration spécifiques à leur attention.

3. Compétences en matière de règlement des questions ayant des répercussions sur l'aide sociale

Dans le cadre de différentes procédures de consultation, la CSIAS s'est plusieurs fois exprimée au sujet des compétences de la Confédération en matière d'édiction de règlements ayant des répercussions sur l'aide sociale. Plus récemment, de telles questions ont pris de l'importance en lien avec les décisions relevant du droit des étrangers ou de la nationalité suisse. Dans le cadre de la

procédure de consultation relative à l'ordonnance sur la nouvelle loi sur la nationalité, la CSIAS avait émis des critiques, ne reconnaissant pas – dans certains cas - la compétence suffisante à la Confédération pour les réglementations concernées (CSIAS, prise de position quant à la loi sur la nationalité révisée, novembre 2015).

Ces efforts revêtent une importance prépondérante dans la mesure où ils ne constituent pas des garanties minimales, mais plutôt des garanties maximales et des inégalités de droit pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans l'interface entre l'aide sociale, le droit des étrangers et la nationalité suisse, une harmonisation «vers le bas» est opérée, qui entrave le bon accomplissement de la mission de l'aide sociale. Celle-ci consiste à garantir un minimum vital social et à encourager l'intégration professionnelle et sociale pour toutes les personnes ayant le droit de séjourner à plus long terme en Suisse.

Dans le cas des présentes réglementations, il convient donc d'examiner en détail si elles poursuivent un objectif relevant essentiellement du droit des étrangers. En cas d'importantes répercussions sur l'aide sociale, un examen approfondi et une justification des compétences de la Confédération seront exigés. La CSIAS attend également avec impatience la réponse du Conseil fédéral au postulat 17.3260 «Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération».

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos différentes requêtes et vous adressons, Madame, Monsieur, l'expression de nos meilleures salutations.

Conférence suisse des institutions d'action sociale
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, Coprésidente



Markus Kaufmann, Secrétaire général

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

CH-3003 Bern-Wabern

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 18. März 2018

Antwort auf die Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) (Paket II)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe. Im Auftrag ihrer Mitglieder gibt die SKOS Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus. Zudem erarbeitet sie wissenschaftliche Grundlagen zur sozialen und beruflichen Integration von mittellosen Menschen und sie nimmt Stellung zu sozialpolitischen Fragen. Die SKOS hat viel beachtete Vorschläge veröffentlicht für eine nachhaltige berufliche Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (vgl. SKOS-Papier „Arbeit statt Sozialhilfe“, 2015 und 2017). Die vorliegende Vernehmlassung betrifft verschiedene dieser Vorschläge, weshalb sich die SKOS gerne daran beteiligt.

Insgesamt begrüsst die SKOS die Bestrebungen zur Förderung einer nachhaltigen beruflichen Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Anlässlich der Vernehmlassung zum ersten Paket mit Massnahmen zur Neugestaltung der Integrationsbestimmungen im August 2017 wurden die Vorlagen denn auch umfassend begrüsst. Auch das vorliegende, zweite Paket enthält positive Vorschläge zur Neugestaltung der Integrationsbestimmungen. Gleichzeitig sind in den Vorlagen aber auch problematische Änderungen enthalten, die von der SKOS als Fachverband für Sozialhilfe abgelehnt werden.

In den nachfolgenden Ausführungen werden einzelne Artikel kommentiert. Dies, weil die Vorschläge besonders begrüsst oder aber kritisiert und abgelehnt werden. Jene Vorschläge, die hier nicht aufgegriffen und kommentiert werden, werden von der SKOS grundsätzlich begrüsst.

1. Änderungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

a) Meldung einer Erwerbstätigkeit (Art. 65 VZAE)

Die SKOS begrüsst die Einführung einer Meldepflicht für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen an Stelle der bisher geltenden Bewilligungspflicht. Damit wird eine zentrale Forderung der SKOS zum Abbau von administrativen Hürden für die Beschäftigung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich erfüllt.

b) Berücksichtigung der Integrationskriterien bei ausländerrechtlichen Entscheiden (Art. 58ff. VZAE)

Die Konkretisierung der Integrationskriterien wird grundsätzlich begrüsst. Ebenso wird begrüsst, dass der Erwerb von Bildung mit der Teilnahme am Wirtschaftsleben gleichgestellt ist und Unterstützungsbedürftigkeit während der Ausbildung nicht als Zeichen fehlender Integration gewertet werden kann (Art. 77e VZAE).

Kritisiert wird aber die besonders nachteilige Bedeutung, welche dem Sozialhilfebezug im Zusammenhang mit Aufenthalts- und Niederlassungsrechten zuerkannt wird. So kann die Unterstützungsbedürftigkeit dazu führen, dass einer Ausländerin oder einem Ausländer aus Gründen fehlender Integration eine Aufenthaltsbewilligung nicht gewährt, nicht verlängert oder widerrufen wird (Art. 77g VZAE; Art. 33 AIG; Art. 62 AIG), oder dass eine Niederlassungsbewilligung nicht erteilt oder zurückgestuft wird (Art. 60 VZAE; Art. 63 AIG). Sozialhilfeabhängigkeit wird grundsätzlich mit ungenügender oder fehlender Integration gleichgesetzt, weil betroffene Personen ihre Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen nicht durch Einkommen, Vermögen oder Unterhaltsansprüche decken können (Art. 77e VZAE). Eine allenfalls bestehende soziale Integration wird dabei ausgeblendet. Ebenso wird ausgeblendet, dass der Bezug von Sozialhilfe in Notlagen gerade erst die notwendige Grundlage dafür legt, dass sich jemand in unsere Gesellschaft integrieren kann. Der Bezug von Sozialhilfe alleine darf daher nicht als Ausdruck mangelnder Integration verstanden werden.

Die Sozialhilfe enthält selber ein System zum Erlass von Auflagen und Sanktionen, damit Unterstützungsbedürftige wirksam zur nachhaltigen beruflichen Integration verpflichtet werden können. Eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten im Ausländer- und Asylrecht vermag dagegen keinen hilfreichen Beitrag zur Integrationsförderung beizutragen. Im Gegenteil: Die Verschärfungen können Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsrechten davon abhalten, Unterstützung für den Lebensunterhalt und die berufliche Integration geltend zu machen. Insbesondere bei Familien kann dauerhafte Prekarität zur Verfestigung von Armut und mangelnder sozialer und beruflicher Integration führen. Die betreffenden Regelungen werden daher abgelehnt.

Ebenfalls wird es abgelehnt, den Sozialhilfebezug mit der Schuldfrage zu verbinden. Konkret ist vorgesehen, dass sich die Migrationsbehörden beim Entscheid über die Verlängerung oder den Widerruf einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung daran orientieren, ob allenfalls „entschuld bare Gründe“ (Art. 77g VZAE) für ein Nichteinhalten der Integrationsvereinbarung bestehen. Es wird zwar anerkannt, dass Sozialhilfeabhängigkeit ein Grund dafür sein kann, dass die Integrationsanforderungen nicht erfüllt werden können, und diesem Umstand soll bei ausländerrechtlichen Entscheiden Rechnung getragen werden. Dies aber nur dann, wenn die Sozialhilfeabhängigkeit „nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde“ (Art. 77f lit. c Ziff. 4 VZAE). Ein Anspruch auf Sozialhilfe orientiert sich aber am Bedarfsdeckungsprinzip und besteht

somit unabhängig von den Ursachen einer Notlage – unter Wahrung der Subsidiarität und des Rechtsmissbrauchsverbots. Solange der Anspruch in diesem Sinne rechtmässig besteht, sollte dies betroffenen Personen nicht zum Nachteil gereicht werden. Zudem zeigt die aktuelle sozialwissenschaftliche Forschung, dass eine Verbindung des Sozialhilfebezugs mit der Verschuldensfrage nicht zielführend ist. Es greift zu kurz, wenn Ursachen der Armut im Gesetz nur individualisiert betrachtet werden. Vielmehr sollten gleichzeitig die strukturellen Ursachen anerkannt und angegangen werden.

2. Änderungen der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

a) Zusammenarbeit, Qualitätssicherung, Berichterstattung und Information (Art. 3-8 VIntA)

Aus Sicht der SKOS begrüsst werden die vorgeschlagenen Regeln zur Zusammenarbeit zwischen den betroffenen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Strukturen (Art. 3-4 VIntA). Dies gilt auch für die Regeln zur Qualitätssicherung von Integrationsmassnahmen, jene zu Berichterstattung, Monitoring und Evaluation (Art. 6-7 VIntA) sowie die explizit geregelten Informationspflichten der Kantone gegenüber neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer hinsichtlich deren Integrationspflichten (Art. 8 VIntA).

b) Integrationspauschalen (Art. 12 VIntA)

Die Bestimmungen zur Integrationspauschale erachten wir als unzureichend (Art. 12 VIntA). Die vorgesehenen Beträge sind insgesamt zu tief. Eine Studie der Kantone zeigt, dass die heute zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich erfolgreich zu integrieren. Für eine bedarfsgerechte Integrationsförderung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sind pro Person durchschnittlich Mittel in der Höhe von rund 18 000 Franken erforderlich. Zusätzliche Mittel sind notwendig insbesondere für spät eingereiste Jugendliche und MNA (unbegleitete minderjährige Asylsuchende). Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die im Alter von 16-25 Jahren in die Schweiz einwandern, sind bildungsseitig grosse integrative Anstrengungen zu leisten, da sie die Schule nicht in der Schweiz durchlaufen haben und häufig über keinen anerkannten Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen.

c) Zielgruppen (Art. 14 VIntA)

Die Nennung von Zielgruppen, die bei der Integrationsförderung besonders zu berücksichtigen sind, wird von der SKOS begrüsst. Aus der Aufzählung sollte jedoch noch stärker hervorgehen, dass die Liste nicht abschliessend ist. Auch sollte näher definiert werden, nach welchen Kriterien die Zielgruppen ausgewählt werden. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, weshalb nicht auch MNA (unbegleitete minderjährige Asylsuchende) explizit genannt werden. Diese Personengruppe hat besondere Bedürfnisse bezüglich Schutz und Betreuung, für sie sollten ebenfalls spezifische Integrationsmassnahmen gefördert werden.

3. Kompetenzen zur Regelung von Fragen mit Auswirkungen auf die Sozialhilfe

Wiederholt hat sich die SKOS in Vernehmlassungen zur Frage der Bundeskompetenzen für den Erlass von Regelungen mit Auswirkungen auf die Sozialhilfe geäussert. Zuletzt sind solche Fragen im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen oder bürgerrechtlichen Erlassen relevant geworden. Die SKOS hatte zuletzt in der Vernehmlassung zur Verordnung für das neue Bürgerrechtsgesetz kritisiert, dass stellenweise keine ausreichende Bundeskompetenz für die betreffenden Regelungen bestand (SKOS, Stellungnahme zum revidierten Bürgerrechtsgesetz, November 2015).

Eine besondere Relevanz erhalten diese Bestrebungen dadurch, dass es sich dabei jeweils nicht um Minimal-, sondern um Maximalgarantien und rechtliche Benachteiligungen für Sozialhilfebeziehende handelt. In der Schnittstelle von Sozialhilfe, Ausländer- und Bürgerrecht kommt es dadurch zu einer Vereinheitlichung «nach unten», welche es erschwert, den Auftrag der Sozialhilfe zu erreichen. Dieser besteht in der Garantie eines sozialen Existenzminimums sowie der Förderung von beruflicher und sozialer Integration für alle Personen mit einem längerfristigen Bleiberecht in der Schweiz.

Bei den vorliegend thematisierten Regelungen muss daher eingehend geprüft werden, ob damit tatsächlich ein überwiegend ausländerrechtlicher Zweck verfolgt wird. Bei bedeutenden Auswirkungen auch auf die Sozialhilfe wird eine eingehende Prüfung und Begründung der jeweiligen Bundeskompetenzen gefordert. Die SKOS erwartet auch gespannt die Antwort des Bundesrates zum Postulat 17.3260 betreffend „Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten“.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, Co-Präsidentin



Markus Kaufmann, Geschäftsführer



**Eidgenössische Vernehmlassung zur
Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbs-
tätigkeit (VZAE) und zur Totalrevision der Verordnung über die In-
tegration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 1.12.2017**

Stellungnahme der Geschäftsstelle Schweizerisches Rotes Kreuz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren und nehmen gerne wie folgt Stellung:

1) Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Grundsätzliche Anmerkungen:

Die Geschäftsstelle des SRK (im Folgenden SRK) begrüsst, dass das bisherige Bewilligungsverfahren für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit für Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge durch eine Meldepflicht ersetzt wird. Dies erleichtert Vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt, entlastet die Arbeitgeber von aufwändiger Bürokratie, fördert das inländische Arbeitskräftepotenzial und schont die Sozialwerke.

Das SRK ist jedoch erstaunt darüber, dass die „Integrationskriterien“ neu in der VZAE festgehalten sind. Während sie früher als Beitrag der Migrantinnen und Migranten zur Integration in der VIntA, welche die „Integrationsförderung“ betont, enthalten waren, gehören sie jetzt zur „Integrationsforderung“ und werden als solche in den Dienst der Migrationsbehörden gestellt. Dies ist unseres Erachtens der Ausdruck eines veränderten Integrationsverständnisses. Integration hat nicht mehr die Herstellung gesellschaftlicher Chancengleichheit zum Ziel, sondern wird zu einem Sanktionsinstrument, das über Zulassung, Bewilligung für Familiennachzug und über Aufenthaltssicherheit entscheidet.

Kritisch steht das SRK somit der Verknüpfung von Integrations- mit Zulassungspolitik bzw. mit der Aufenthaltssicherheit in der nVZAE gegenüber. Die Aufenthaltssicherheit ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass überhaupt Perspektiven entwickelt werden können und Integration geschehen kann. Das SRK ist auch nicht einverstanden damit, dass der Familiennachzug, der ein Grundrecht darstellt, von der Beurteilung des „Integrationsgrads“ abhängig



gemacht wird, zumal - wie unter 2) zur Totalrevision der VIntA ausgeführt - Integration ein ständiger Prozess ist und kaum mittels Messindikatoren als „erreichter“ oder „nicht erreichter Zustand“ beurteilt werden kann. Auch die Möglichkeit zur Rückstufung eines bestehenden aufenthaltsrechtlichen Status aufgrund nicht erreichter individueller „Integrationsgrade“ ist höchst problematisch, überträgt dies doch Migrationsbehörden das Risiko für willkürliche Entscheide. Oder anders gesagt: Die kantonalen Behörden sind künftig dafür verantwortlich, in verschiedenen ausländerrechtlichen Verfahren zu beurteilen, ob Migrantinnen und Migranten die „Integrationskriterien“ möglichst kumulativ erfüllen. Hiermit geschieht eine als kritisch zu beurteilende Vermischung von polizeilichen Vollzugsaufgaben mit Fragen der Integrationsförderung. Zudem können grosse Ermessensspielräume zu einer Ungleichbehandlung der individuellen Fälle und somit zur Rechtsungleichheit führen.

Die Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit Aufenthaltssicherheit ist ein weiterer problematischer Punkt. Er fördert die Gefahr, dass Personen, die einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe hätten, diesen nicht einfordern aus Angst davor, ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz zu verlieren.

Kenntnisse der Landessprache erhöhen zwar in der Regel die Chancen auf gesellschaftliche Integration, hingegen wird dieser Faktor, „die Erreichung spezifischer Sprachniveaus“, überbewertet. So erfahren viele Zugewanderte aufgrund ihrer Migration/Flucht in die Schweiz eine berufliche Dequalifizierung, weil beispielsweise ihr Berufs- oder Studienabschluss in der Schweiz nicht anerkannt ist und sie so keine Chance haben, in ihrem angestammten Beruf zu arbeiten und sich entsprechend ihrer eigentlichen Kompetenzen zu integrieren. Dies häufig unabhängig von ihren Kenntnissen einer Landessprache der Schweiz. Gesellschaftliche und vor allem auch berufliche Integration lassen sich somit nicht einfach auf ausreichende oder mangelhafte Kenntnisse einer Landessprache reduzieren, vielmehr spielen weitere Faktoren, insbesondere auch die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, eine wichtige Rolle. Sprachkenntnisse lassen sich zwar messen. Sie sagen jedoch nur etwas über die Sprachkompetenzen und nicht über die Integration aus. Die Beurteilung der Integration über die Sprachkompetenzen hat zudem ein gewisses Diskriminierungspotenzial. Besonders verletzte Gruppen wie etwa bildungsferne, alte, traumatisierte und in ihrer Gesundheit schwer beeinträchtigte Menschen haben unter Umständen grössere Schwierigkeiten, eine Landessprache zu erlernen. Es sollte unbedingt vermieden werden, solche Personen deswegen zu sanktionieren.

Zu ausgewählten Artikeln:

Art. 30a Berufliche Grundbildung

Mit der Änderung der VZAE in Art. 30a Abs.1, welche 2013 in Kraft trat, wurde der Wille des Gesetzgebers umgesetzt: Sans-Papiers im Jugendalter sollten unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit für eine Lehre erhalten. Dabei geht es um die Verwirklichung der Chancengleichheit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Zugang zur Bildung. In der Praxis haben die Jugendlichen aber mehrheitlich weiterhin keinen Zugang zu Lehrstellen. Aus Sicht des SRK ist Artikel 30a grundsätzlich zu überdenken. Es regt an, auf Basis des 1997 auch durch die Schweiz ratifizierten UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes die Situation von jungen Sans-Papiers hinsichtlich Bildung und Ausbildung deutlich zu verbessern. Die Änderung der VZAE soll dazu genutzt werden, um ihnen in diesem Bereich tatsächliche Perspektiven zu eröffnen, um ihre persönlichen, sozialen und beruflichen Kompetenzen zu stärken. Das SRK empfiehlt daher, dass junge erwachsene Sans-Papiers nach erfolgreichem Abschluss der Grundbildung eine Verlängerung ihrer Bewilligung erhalten, ohne dass sie hierfür ein Härtefallgesuch einzureichen haben. Zudem vertritt das SRK die Ansicht, dass Kinder und Jugendliche

für einen erfolgreichen Abschluss ihrer beruflichen Grundbildung auf die Einbettung in ein stabiles familiäres Umfeld angewiesen sind. Das SRK regt daher an, die „Kann-Formulierung“ in Art. 30a Abs. 3 nVZAE sinngemäss wie folgt abzuändern: „Den Eltern und Geschwistern wird während der Dauer der beruflichen Grundbildung der Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt.“

Art. 60 Abs. 2 Erteilung der Niederlassungsbewilligung; Art. 61 Abs. 2 Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung; Art. 61 a Abs. 2 c Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung nach Rückstufung; Art. 62 Abs. 1bis Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung; Art. 73 b Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung; Art. 74 a Abs. 1 u.2 Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug und Einbezug in die vorläufige Aufnahme

In all diesen Artikeln ist das Erfordernis der schriftlichen Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau A1 zu streichen, da dies die Chancenungleichheit zwischen bildungsnahen und bildungsfernen Migrantinnen und Migranten fördert. Migrantinnen und Migranten, die bildungsnah sind, haben in der Regel kein Problem damit, eine Landessprache auch schriftlich zu erlernen. Für bildungsferne Migrantinnen und Migranten stellt dies aber nicht selten eine unüberwindbare Hürde dar. Je nach Anforderung einer Stelle auf dem Arbeitsmarkt, reichen mündliche Sprachkenntnisse aus.

Zur Abhängigkeit der Bewilligung des Familiennachzugs von den Kompetenzen in einer Landessprache: Das SRK vertritt die Ansicht, dass der Familiennachzug ein Instrument darstellt zur Umsetzung des Grundrechts auf Einheit der Familie (Art. 14 BV und Art. 8 EMRK). Zudem ist er eine der wenigen Möglichkeiten, um als Schutz suchende Person über einen legalen und sicheren Weg in die Schweiz zu gelangen. Erfahrungen aus der Integrationsarbeit des SRK zeigen, dass die Vereinigung von Familien sich auf den Integrationsprozess der einzelnen Familienangehörigen positiv auswirkt. Umgekehrt wirken sich die Ungewissheit über das Wohlergehen von im Ausland zurückgebliebenen Familienangehörigen und die damit verbundenen Ängste ungünstig auf die Integrationsperspektiven aus. Bereits heute ist ja der Familiennachzug für Vorläufig Aufgenommene eingeschränkt. Neu soll er nun nicht nur von der „wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit“ der nachziehenden Angehörigen abhängig gemacht werden, sondern zudem noch von den Sprachkenntnissen der nachziehenden Person(en). Aus Sicht des SRK wäre es hilfreicher, die Integration von Vorläufig Aufgenommenen im Familiennachzug zu fördern, um ihnen so Perspektiven zu eröffnen. Das SRK hält diese zusätzliche Anforderung für eine unnötige Hürde auf dem Weg zum grundrechtlich berechtigten Anliegen nach Familienvereinigung. Ebenfalls abzulehnen ist die Bestimmung, dass vorläufig aufgenommene Personen keine Familienangehörigen nachziehen dürfen, wenn sie Ergänzungsleistungen beziehen. Gemäss Bundesgericht (vgl. dazu die Stellungnahme der SFH) gilt EL als reguläres Erwerbseinkommen und ist nicht mit Sozialhilfe gleichzusetzen.

Art. 77a Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Dieser Artikel war bisher kein „Integrationskriterium“, sondern galt als Grund für die „Beendigung des Aufenthalts“. Das SRK ist der Ansicht, dass die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ grundsätzlich von allen Gesellschaftsmitgliedern gefährdet werden kann und nicht nur durch „Ausländerinnen und Ausländer“. Das Kriterium gehört daher nicht ins Ausländer-, sondern ins Strafrecht. Die explizite Nennung im Ausländerrecht sanktioniert einen spezifischen Teil der



Wohnbevölkerung zusätzlich. Das SRK empfiehlt daher, dieses Kriterium sowohl aus dem Katalog der Integrationskriterien als auch aus der nVZAE zu streichen.

Art. 77e Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

Das SRK begrüsst es, dass der Erwerb von Bildung gleichwertig gewichtet wird wie die Teilnahme am Wirtschaftsleben. Insbesondere ist es positiv, dass Unterstützungsbedürftigkeit während der Ausbildung nicht als Zeichen eines mangelnden Integrationswillens bewertet wird. Das SRK ist erfreut, dass mit Art. 77 f neu persönlichen Verhältnissen Rechnung getragen wird bei der Beurteilung, ob eine Person am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt. Es begrüsst insbesondere, dass die Erwerbstätigkeit mit ergänzendem Bezug von Sozialhilfe ebenfalls als Teilnahme am Wirtschaftsleben gilt, weil gerade im Tieflohnbereich das Einkommen nicht immer die volle Deckung der Lebenskosten garantiert, insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern (Stichwort *working poor*). Auch die weiteren Differenzierungen bei der Berücksichtigung der persönlichen Lebensverhältnisse befürwortet das SRK.

Art. 77g Integrationsvereinbarungen und –empfehlungen

Wie bereits erwähnt, steht das SRK dem Instrument der Integrationsvereinbarungen kritisch gegenüber, da diese bei Nichterfüllung zur Legitimation von ausländerrechtlichen Sanktionsmassnahmen (z.B. keine Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, Rückstufung des rechtlichen Aufenthaltsstatus) dienen. Mit der Verankerung der Integrationsvereinbarungen in der VZAE, dem „Instrument des Forderns“ und nicht in der VIntA, dem „Instrument des Förderns“, wird für davon Betroffene kein motivierendes Zeichen gesetzt. Migrationsämter können die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bereits heute an Bedingungen knüpfen und diese verfügen. So reichen z.B. im Fall von Sozialhilfebeziehenden oder bei einem erheblichen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung die bereits bestehenden gesetzlichen Grundlagen aus. Das Sozialhilfegesetz etwa kennt die Regelung, dass bei mangelnder Kooperationsbereitschaft die Sozialhilfe gekürzt werden kann. Es benötigt dazu keine zusätzlichen Integrationsvereinbarungen und –empfehlungen. Der damit verbundene administrative und kostenmässige Aufwand wäre um ein Vielfaches höher als ihr Mehrwert. Sie sind deshalb ersatzlos aus der nVZAE zu streichen.

Sie können allenfalls dann sinnvoll sein, wenn diese für Betroffene neue Perspektiven schaffen – beispielsweise im Rahmen des Case-Managements von Resettlement-Flüchtlingen oder beim Familiennachzug von spät eingereisten Jugendlichen. Sie gehören dann jedoch als Instrumente der Integrationsförderung in die VIntA. Die mittlerweile evaluierte Wirksamkeit von Integrationsvereinbarungen weist auf folgende Tendenz hin: Es sei zweifelhaft, ob Integrationsvereinbarungen mit mehrfach belasteten Personen, die bereits vorher in verschiedenen Strukturen waren (Sozialdienst, Jugendamt, etc.) die gewünschte Wirkung erzielen. Vielmehr braucht es dort über längere Zeit hinweg ein enges beratendes und begleitendes professionelles Case-Management. Hingegen benötigen bereits motivierte Personen häufig nur einen kleinen Impuls wie z. B. ein Beratungsgespräch.

Integrationsvereinbarungen und die damit verbundenen ausländerrechtlichen Sanktionen gelangen nur bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten zur Anwendung. Dies bedeutet eine deutliche Diskriminierung gegenüber Personen aus EU- und EFTA-Staaten. Die rechtliche Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Migrationsgruppen würde so noch weiter verstärkt. Innerhalb der Drittstaatenangehörigen wären vor allem wenig qualifizierte Personen und Frauen besonders stark von Integrationsvereinbarungen betroffen. Das SRK engagiert sich



in seiner humanitären Arbeit im speziellen für verletzte Menschen. Es lehnt daher Integrationsvereinbarungen als diskriminierende ausländerrechtliche Sanktionsinstrumente gegenüber diesen Gruppen entschieden ab.

Art. 82 Meldepflichten in zivil- und strafrechtlichen Fällen; Art. 82a Meldung des Bezugs von Sozialhilfe und von Arbeitslosenentschädigung; Art. 82b Meldung des Bezugs von Ergänzungsleistungen zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug; Art. 82c Meldung von Disziplarmassnahmen von Schulbehörden

Das SRK ist der Ansicht, dass all diese Meldepflichten weit in den Persönlichkeitsschutz Betroffener eingreifen. Es plädiert daher entschieden dafür, all diese Bestimmungen sorgfältig vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten prüfen zu lassen und dort, wo sie nicht mit den Datenschutzbestimmungen kompatibel sind, ersatzlos zu streichen.

2) Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA)

Grundsätzliche Anmerkungen:

Die Geschäftsstelle des SRK (im Folgenden: SRK) erachtet es als positiv, dass die bisherigen Bestimmungen über die finanziellen Beiträge des Bundes und über dessen Rolle im Integrationsbereich in der VIntA festgehalten werden und dass die Kantone anerkannte Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene bei der beruflichen Integration künftig stärker unterstützen.

Das SRK regt an, anlässlich der Totalrevision der VIntA das Begriffsverständnis zu „Integration“ zu überprüfen. Wie bereits in früheren Vernehmlassungen mitgeteilt, versteht das SRK Integration als einen umfassenden gesamtgesellschaftlichen Prozess, für den alle gemeinsam Verantwortung tragen: Die zugewanderten Migrantinnen und Migranten (im Gesetz und der Verordnung Ausländerinnen und Ausländer genannt), die ansässige Wohnbevölkerung, die Politik (Bund und Kantone) und die Gesellschaft mit ihren Institutionen. Die Schweiz ist eine pluralistische Gesellschaft und seit über einem Jahrhundert ein Einwanderungsland. Schon immer lebten in der Schweiz Menschen unterschiedlicher Herkunft zusammen. Und schon immer ging es darum und ist es auch gelungen, diese Vielfalt zu integrieren. Dazu benötigt es jedoch politische Instrumente und gesellschaftliche Institutionen, nebst dem Bemühen aller Menschen auf der individuellen Ebene. Ob bereits lange anwesend oder (neu) zugewandert, für den Zusammenhalt der Gesellschaft tragen alle ihren Teil der Verantwortung. Das SRK stellt fest, dass sich kein solches Begriffsverständnis in der Totalrevision der VIntA abbildet. Vielmehr richtet sich die Integrationsförderung und -förderung in Form von individuell zu erreichenden Integrationszielen einseitig an die Zugewanderten.

Das SRK plädiert dafür, dass im aktuellen Integrationsdiskurs die nötigen Beiträge der Gesamtgesellschaft und ihrer Institutionen nicht vergessen gehen und warnt vor einem ausschliesslich auf das Individuum bezogenen Integrationsverständnis, das zudem einzig Migrantinnen und Migranten im Blick hat.



Zu ausgewählten Artikeln:

Art. 1 Gegenstand

Das SRK regt an, Art. 1 mit einem zusätzlichen Absatz zu versehen, indem das Verständnis zum Integrationsbegriff enthalten ist. Wie im erläuternden Bericht zur VintA richtig festgehalten wird (S. 5) ist „Integration eine Querschnittsaufgabe“. Das soll so auch in der VintA selbst deklariert werden.

Es fällt auf, dass die Ziele der Integration nirgends definiert sind. Dies scheint dem SRK eine zwingende Voraussetzung, um mit der Integrationsförderung wirkungsvoll zur Zielerreichung beizutragen. Ebenfalls kann nicht beurteilt werden, ob Integration gelungen ist, wenn deren Ziele nicht festgehalten sind. Das SRK schlägt daher vor, auch auf Verordnungsstufe (nicht nur auf Ebene des AIG) entsprechende Artikel einzufügen zu Grundsätzen und Zielen der Integration.

Das SRK stellt im Weiteren fest, dass Städte und Gemeinden als wichtige Akteure in der Integrationsförderung in der VintA fehlen. Integration findet jedoch konkret in den Städten und Gemeinden statt. Das SRK, das in seiner Integrationsarbeit stark mit Freiwilligen zusammenarbeitet, vermisst zudem auch die Benennung der Freiwilligen als immer wichtiger werdende zivilgesellschaftliche Akteure in der Integrationsarbeit.

Art. 4 Integrationsförderung durch die Kantone

Abs. 2 Dem SRK ist es ein Anliegen, dass bei der Auflistung der Bereiche, mit welchen die kantonalen Stellen der Integrationsförderung zusammenarbeiten sollen, explizit auch ein Buchstabe zu „Altersarbeit und -pflege“ eingefügt wird. Das SRK, das sich in seiner Integrationsarbeit seit Jahren auch für ältere Migrantinnen und Migranten engagiert, stellt immer wieder fest, wie schlecht häufig die erste, heute ältere Generation informiert ist über die institutionellen Unterstützungsangebote in der Altersversorgung. Ältere Migrantinnen und Migranten tragen ein höheres Armutsrisiko als die gleichaltrige Schweizer Bevölkerung. Viele kennen ihren Rechtsanspruch auf Ergänzungsleistung nicht, wissen nicht, wie sie eine solche beantragen müssen oder verwechseln diese mit Sozialhilfe. Hier haben somit sowohl Gemeinden als auch Institutionen im Altersbereich einen Integrationsauftrag dieser Zielgruppe gegenüber.¹

Art 6 Qualität von Integrationsmassnahmen (vgl. Art. 56 Abs. n/AIG).

Abs. 2 Das SRK, das als Hilfswerk seit Jahrzehnten über Expertise und viel praktische Erfahrung in der Integrationsarbeit von Migrantinnen und Migranten, darunter insbesondere von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen - verfügt, würde es schätzen, wenn Hilfswerke - ergänzend zu Vertretungen aus den Regelstrukturen - bei der Festlegung der Kriterien für die Qualitätssicherung und -entwicklung von Integrationsmassnahmen als Fachorganisationen einbezogen würden. Dies gilt insbesondere für die Qualitätskriterien in den Förderbereichen der „spezifischen Integrationsförderung.“

Art. 7 Berichterstattung, Monitoring und Evaluation

Das SRK begrüsst grundsätzlich, dass der Bund regelmässig Bericht erstattet über die Integrationspolitik, die Integration sowie die Massnahmen der Integrationsförderung.

Diese Transparenz ist wichtig und wird auch der Öffentlichkeit bzw. Bevölkerung gegenüber geschuldet.

¹ Vgl. www.alter-migration.ch



Zu Abs. 2, dem Monitoring der Integrationserfolge merkt das SRK Folgendes an: Wenn es dazu dient, nicht nur die Integrationsbemühungen und –erfolge oder –misserfolge der Zugewanderten auf einer individuellen Ebene zu überprüfen, sondern einen starken Fokus auf die Wirkungsanalyse der Integrationsprogramme und –massnahmen legt, ist das Monitoring ein wichtiges Instrument, um die Bedingungen für Integration im Langzeitverlauf besser einschätzen zu können. Das SRK möchte jedoch zugleich davor warnen, Integration nur in der Kategorie von „Messindikatoren“ zu verstehen. Integration ist vielmehr ein komplexer Prozess, dessen Qualität letztlich schwierig zu messen ist und bleibt.

Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf (Art. 4 und 57nAIG)

Das SRK vermisst hier zwei wesentliche Informationsinhalte, die gleich zu Beginn (also a. und b.) und vor allen restlichen Buchstaben einzufügen wären:

- a. „Die wichtigsten Aspekte des neuen gesellschaftlichen Umfelds am Wohnort“,
- b. „Angebote zur Partizipation und zur Integrationsförderung“.

Abs. 2 Bei der Umsetzung der Erstinformation sind nicht nur die Regelstrukturen, insbesondere die Gemeinden, zwingend einzubeziehen, sondern auch Fachorganisationen wie Hilfswerke, die über viel Expertise und Erfahrung zu Integrationsförderung verfügen.

Abs. 3 Hier wird der Begriff „Personen mit besonderem Integrationsbedarf“ aufgeführt. Wichtig wäre zu erfahren, wie die Definition „besonderer Integrationsbedarf“ lautet und wer definiert, wann und aufgrund welcher Kriterien eine Person einen „besonderen Integrationsbedarf“ hat. Im erläuternden Bericht des Bundes zur Totalrevision der VIntA wird auf Seite 10 das sogenannte „Berner Modell“ zur Eruiierung des Integrationsbedarfs aufgeführt. Das SRK ist der Ansicht, dass nicht erst auf der zweiten Stufe eine Fachperson für Integrationsförderung hinzugezogen werden soll. Vielmehr ist es zwingend, dass bereits auf der ersten Stufe, d.h. im obligatorischen Erstgespräch mit der Gemeinde, in dem die Eruiierung des Integrationsbedarfs stattfindet, eine ausgewiesene Fachperson anwesend ist.

Art. 9 Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 53 Abs. 6nAIG)

Dem SRK ist es aufgrund der langjährigen Expertise seines Ambulatoriums für Folter- und Kriegsoffer wichtig, dass gerade bei vorläufig aufgenommenen Personen und bei Flüchtlingen, die erwiesenermassen häufig traumatisiert sind durch Verfolgung und Gewalt im Herkunftsland oder auf der Flucht, die Abklärung der „Arbeitsmarktfähigkeit“ zwingend unter Einbezug eines Gutachtens durch eine ausgewiesene psychiatrische/psychologische Fachperson erfolgen muss. Das SRK ist zudem der Ansicht, dass stellensuchende anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen nicht gemeldet werden sollten, ohne dass sie darüber informiert und damit einverstanden sind.

Art. 10 Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Das SRK stört sich an der Begrifflichkeit der Integrations“massnahmen“ und wüsste diese gerne ersetzt durch „Integrationsangebote“. Es bleibt grundsätzlich fraglich, ob Verpflichtung oder Zwang eine gute Grundlage sind, um den individuellen Integrationswillen zu fördern. Die Förderung der Motivation zur gesellschaftlichen Integration, indem deren Vorteile aufgezeigt werden, scheint uns ein erfolgversprechenderer Ansatz zu sein. Das SRK hat bereits in frühe-



ren Vernehmlassungen seine Bedenken zum Instrument der Integrationsvereinbarungen ge-
äussert. Zudem kritisiert es, dass Integrationsmassnahmen bei Sozialhilfebezüglern als auslän-
derrechtliches Sanktionsinstrument eingesetzt werden können, was unseres Erachtens zwei
rechtliche Bereiche unzulässig miteinander verknüpft.

Ebenfalls fraglich ist, ob der Artikel überhaupt in die VIntA gehört oder nicht vielmehr ersatzlos
zu streichen ist. Die VIntA regelt den Grundsatz des „Förderns“, Art. 10 enthält jedoch den
Grundsatz des „Forderns“, der vielmehr der nVZAE entspricht und zudem bereits im nAIG ver-
bindlich eingefordert und geregelt wird.

Art. 12 Integrationspauschale

Die einmalige Integrationspauschale von CHF 6' 000 ist gemäss Erfahrungen des SRK insbe-
sondere für Vorläufig Aufgenommene zu tief bemessen. Alleine die Massnahmen zur Arbeits-
marktintegration belaufen sich auf die ca. dreifache Höhe. Die Konferenz der Kantonsregierun-
gen (KdK), die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und die Sozialdirektorenkonferenz
(SODK) haben bei den Kantonen eine Kostenerhebung und Bedarfsabschätzung für die In-
tegration Vorläufig Aufgenommener und anerkannter Flüchtlinge durchgeführt. Die Ergebnisse
zeigen, dass die aktuellen Mittel nicht ausreichen, um Personen aus dem Asylbereich nachhal-
tig zu integrieren. Vielmehr ist pro Person eine Pauschale von ca. CHF 18' 000 nötig. Das SRK
plädiert daher für eine Verdreifachung der aktuellen Integrationspauschale. Die Erfahrung aus
der Praxis zeigt, dass es sich lohnt, zu Beginn des Integrationsverlaufs zu investieren, um nach-
haltigen Erfolg zu sichern bzw. Folgekosten verpasster Integration (z.B. Sozialhilfeabhängig-
keit) zu vermeiden.

Spät eingereiste Jugendliche und UMA haben einen besonderen Integrationsbedarf, für den
zusätzliche Mittel erforderlich sind. Der zusätzliche Unterstützungsbedarf bei dieser letzten Ziel-
gruppe zeigt sich auch aufgrund aktueller Erfahrungen des SRK in seinem zweijährigen Pilot-
projekt zu „traumatisierten jungen Geflüchteten“.

Das SRK begrüsst jedoch Abs. 2, nach dem gemäss dem erläuterndem Bericht des Bundes
zur Totalrevision der VIntA aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz die bereits be-
stehende Kompetenz des Bundesrats festgehalten wird, wonach er eine Erhöhung der Integ-
rationspauschale für besonders verletzbare Flüchtlingsgruppen (Resettlement-Flüchtlinge) vor-
nehmen kann.

Art. 14 Zielgruppen

Das SRK versteht unter Integration die chancengleiche Teilhabe aller Menschen an der Gestal-
tung der Gesellschaft und an ihrem Zusammenhalt. Mittels Integrationsförderung sollen alle,
unabhängig ob bereits lange in der Schweiz lebend oder (neu) zugewandert, zur gesellschaft-
lichen Integration im erwähnten Sinne befähigt oder unterstützt werden. Daher sollten nicht nur
Zugewanderte (im Gesetz als Ausländerinnen und Ausländer bezeichnet) Zielgruppe der Integ-
rationsförderung sein, sondern gleichermassen die bereits ansässige (einheimische) Wohnbe-
völkerung. Das SRK vermisst zudem eine Definition von „Integrationsbedarf“ bzw. von „Perso-
nen mit Integrationsbedarf“. Es fehlt ebenfalls eine Begründung der Auswahl der genannten
Zielgruppen bzw. die Kriterien, nach welchen die Zielgruppen für die Integrationsförderung be-
stimmt werden.

Aus Sicht des SRK ist die „Verletzlichkeit“ von Personen ein wichtiges Kriterium, um zu einer
Zielgruppe der „spezifischen Integrationsförderung“ zu werden. In diesem Sinne wären noch



weitere Zielgruppen aufzulisten wie beispielsweise „Traumatisierte Flüchtlinge oder Vorläufig Aufgenommene“, „Alte Migrantinnen und Migranten“, etc.

Art. 15 Förderbereiche

Das SRK begrüsst es, wenn bei Buchstabe d. „Fördermassnahmen“ mit „Förderangeboten“ ersetzt wird. Ebenso bei Buchstabe h. „Massnahmen“ mit „Programme und Projekte“.

Aus Sicht des SRK ist es fraglich, ob die Förderbereiche in der VIntA abschliessend festgelegt werden sollen. Die für die Integrationsförderung zuständigen Stellen benötigen einen gewissen Handlungsspielraum, um auf lokale Bedürfnisse zu reagieren.

Art. 23 Tätigkeitsbereich

Der Name muss in der VIntA angepasst werden. Seit 1.1.2016 heisst die Kommission „Eidgenössische Migrationskommission EKM“.

Abschliessend möchten wir darauf hinweisen, dass das SRK die Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM in ihrem Papier „Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller!“ vollumfänglich unterstützt.

Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Schweizerisches Rotes Kreuz
Geschäftsstelle

Markus Mader
Direktor

Bern, 19. März 2018

**Stellungnahme zum Vorentwurf der Gesetzesrevision zum
Ausländergesetz**

Geschäft SR 142.201 | SR 142.205



Luzern, im März 2018

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Folgender Entwurf der Gesetzesänderung wird vom Schulsozialarbeitsverband abgelehnt:

Zu Art. 82c Meldung von Disziplarmassnahmen der Schulbehörden
(Art. 97 Abs. 3 Bst. d quater AIG)

1 Die Schulbehörden melden bei Ausländerinnen und Ausländer der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert Entscheide über erteilte definitive Schulausschlüsse sowie vorübergehende Schulausschlüsse.

2 Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn die betroffene Schülerin oder Schüler über keinen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz verfügt.

Der schweizerische Schulsozialarbeitsverband (SSAV) erachtet die unaufgeforderte Meldung des Schulausschlusses ausländischer Schüler_innen durch die Schulbehörde an das kantonale Migrationsamt als unverhältnismässige und die Kooperation aller Beteiligten gefährdende Massnahme. Auch aus datenschutzrelevanten Aspekten des Rechts auf Privatsphäre und zur Wahrung der vertrauensvollen Beziehung der Schule und Familien ist diese Vorgehensweise abzulehnen.

Erläuterungen:

Eine unaufgeforderte Meldung von Disziplarmassnahmen der Schulbehörden an das kantonale Migrationsamt stellt eine Vermischung verschiedener Thematiken, Gesetzeslagen und Zuständigkeitsbereiche dar. Dieser Gesetzesvorschlag wird auf organisationaler, fachlicher und fallbezogener Ebene kritisch betrachtet, die im Weiteren ausgeführt werden.

Der Schulausschluss wird in der Regel aufgrund organisationaler Vorgaben bereits den Kindes- und Erwachsenenschutz-Behörden mitgeteilt, welche im weiteren Verlauf die Fallführung übernehmen und über die notwendigen Massnahmen zur Sicherung des Kindeswohles befinden. Diese Vorgehensweise erachtet der Schulsozialarbeitsverband als richtig und ausreichend in dieser Situation. Das Kindeswohl – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – steht hier im Zentrum und die KESB fällt die Entscheidung, relevante Informationen an unterschiedliche weitere Behörden und Fachstellen weiter zu geben oder von ihnen einzuholen. Die gleichzeitige Meldung an das kantonale

Migrationsamt könnte zu Mehrspurigkeiten und Unklarheiten in den Abläufen führen. Die Terminologien in dieser Thematik werden heterogen verwendet und es bedarf erst weitreichender Klärungen, bevor die Umsetzung der Gesetzesvorlage der konkreten Forderung entspricht.

Auf Regelverstösse von Kindern gegen Mitschüler_innen und/oder Mitarbeitende wird in der Schule professionell reagiert und Disziplinar massnahmen fachlich und nachvollziehbar begründet. Massive Regelverstösse werden bei über Zehnjährigen strafrechtlich relevant. Auch hier stehen die (Re)Sozialisierung, der Schutzgedanke und die Verhinderung von Wiederholungsvorfällen im Vordergrund. Folgerichtig sollten im Falle eines Schulausschlusses von Minderjährigen besonders unterstützende Massnahmen geprüft werden. Eine Vermischung der Themen der Kinder- und Jugendhilfe mit aufenthaltsrechtlichen Aspekten kann nicht gesetzliche Aufgabe der Schulbehörde sein. Die Schulbehörde und Mitarbeitende der Schule sind nicht qualifiziert, Aussagen über aufenthaltsrechtliche Aspekte zu machen. Die Anforderungen des Bildungssystems der Schweiz und diejenigen der Kinder- und Jugendhilfe stellen ohnehin eine hohe Komplexität dar, die mit der Meldepflicht an das kantonale Migrationsamt mit der zusätzlichen Differenzierung zwischen rechtmässigem Aufenthaltsstatus und Sans-Papiers-Status der Kinder verstärkt wird. Familien mit Migrationshintergrund müssen enorme Anstrengungen unternehmen, um sich im schweizerischen Bildungssystem zurecht zu finden. Dieser Prozess, an dessen Ende die erfolgreiche Berufswahl steht, soll nicht zusätzlich erschwert werden durch den Zusammenhang von Schulpflicht und Aufenthaltsstatus. Eine Differenzierung bei schulpflichtigen Kindern aufgrund des Aufenthaltsstatus ist aus pädagogischer und sozialarbeiterischer Sicht in der Frage von Disziplinierungsmassnahmen unnötig, da die kulturelle Vielfalt in der heutigen Gesellschaft zum Schulalltag gehört und der Entwicklungsstand des Kindes im Vordergrund steht. Diese Unterscheidung kann jedoch dazu führen, dass je nach Aufenthaltsstatus eine stärkere Form der Diskriminierung stattfindet. Die konstruktive Kooperation, das Vertrauensverhältnis und der Schutz der Kinder dürfen nicht durch gesetzliche Vorgaben geschmälert werden – es sei denn, es handelt sich um Interessen des Kindeswohles. Aus fachlicher Sicht sollte die Schule nicht der verlängerte Arm der Migrationsbehörden mit ihren spezifischen Interessen, sondern sich auf das Kerngeschäft berufen und zugleich die Beziehung zwischen Schule, Eltern und Kind nicht gefährden. Im erläuternden Bericht zum Gesetzesentwurf wird angedeutet, dass aufgrund der Massnahme des Schulausschlusses die Integrationsfähigkeit eines Kindes, bzw. eines Jugendlichen eingeschätzt werden kann. Diese Kausalität ist empirisch zu belegen, da bis anhin keine faktischen Grundlagen zu dieser Aussage vorliegen.

Ein vorübergehender Schulausschluss kann in der konkreten Fallarbeit als sinnvolle fachliche Massnahme dienen, eine hochstrittige Situation zu entschleunigen. Gleichzeitig steht dieser ohnehin im Widerspruch mit der geltenden Schulpflicht und dem Recht der Kinder auf Bildung aus der Kinderrechtskonvention und ist in jedem Fall sorgfältig auf mögliche weitreichende Konsequenzen zu prüfen. Kindliches Fehlverhalten, grenzsuchendes und –überschreitendes Verhalten im Jugendalter etc. darf nicht stigmatisiert werden und bei ausländischen Schüler_innen mit der Thematik der Integration assoziiert werden. In hochstrittigen Situationen, in denen der Schulausschluss zum Thema wird, dürfte die Information, dass bei einem solchen das Migrationsamt informiert werden muss, die Situation zusätzlich verschärfen und Konflikte weiter eskalieren. Eine Meldepflicht könnte in der konkreten Fallsituation sogar dazu führen, dass von der Massnahme des Schulausschlusses bei ausländischen Schüler_innen gänzlich abgesehen wird, um allfällig weitreichenden Konsequenzen der Aufenthaltsbestimmungen zu vermeiden und die Kooperation von Schule und Eltern nicht zu gefährden.

Diese organisationalen, fachlichen und fallspezifischen Aspekte, welche in der konkreten Praxis als komplexes Zusammenspiel wirken, dürften die Ablehnung des SSAVs zum obigen Gesetzesartikel verdeutlicht haben.

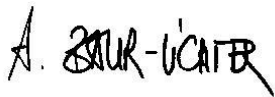
Für den Vorstand



Martina Good, Vorstandsmitglied Schulsozialarbeitsverband

Der Vorstand des Schulsozialarbeitsverbandes SSAV

Ady Baur, Co-Präsident



Sabrina Schönenberger, Co-Präsidentin



Anja Bergk, Mitglied



Simon Frey, Mitglied



Veronica Graber, Mitglied



Claudia Kühne, Mitglied



Für weitere Fragen steht der SSAV Ihnen zur Verfügung:

Geschäftsstelle SSAV
6000 Luzern

077 460 64 58
gaby.marfurt@ssav.ch
www.ssav.ch





UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Postfach 2500
CH-1211 Genf 2

Tel.: +41 22 739 83 85
Fax: +41 22 739 73 79
Email: klug@unhcr.org

Genf, 19. März 2018

Unser Code: EXT-03, PRL-02

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Sehr geehrter Herr Diener, sehr geehrter Herr Blöchlinger

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Änderungen der VZAE und der Totalrevision der VIntA Stellung zu nehmen. UNHCR erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats ausgewählte und nicht abschliessende Empfehlungen abzugeben und hofft, dass diese im weiteren Prozess Beachtung finden.

UNHCR hat bereits 2012 im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) bezüglich der neu ins Ausländergesetz aufgenommenen Vorschriften zur Integration ausführlich Stellung bezogen. Die in dieser Stellungnahme enthaltenen Kommentare und Vorschläge sind weiterhin gültig und sind Grundlage der vorliegenden Empfehlungen zu den Verordnungsanpassungen.

UNHCR regt dabei an, bezüglich der folgenden Themengebiete weitere Präzisierungen in den Verordnungstext einzufügen:

- Beachtung der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen und anderen international Schutzbedürftigen
- Sicherer Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge und andere international Schutzbedürftige
- Familiennachzug für Flüchtlinge und andere international Schutzbedürftige

UNHCR steht für weitere Fragen und Diskussionen gerne zur Verfügung und hofft, dass sich die beiliegenden Empfehlungen für die Finalisierung der Verordnungen als hilfreich erweisen.

Mit freundlichen Grüssen

Anja Klug

Leiterin des UNHCR Büros für die Schweiz und Liechtenstein

UNHCR-Stellungnahme

**zur Änderung der
Verordnung über Zulassung, Aufenthalt
und Erwerbstätigkeit (VZAE) und zur
Totalrevision der Verordnung über die
Integration von Ausländerinnen und
Ausländern (VIntA)**

März 2018

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens¹ Stellung zu nehmen und erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen abzugeben. Diese Empfehlungen beschränken sich auf Personen unter UNHCR-Mandat und beziehen sich nicht auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen. UNHCR hofft, dass diese Empfehlungen im weiteren Prozess berücksichtigt werden können und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Flüchtlinge, Staatenlose und andere Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, brauchen Zugang zu dauerhaften Lösungen. Ist die Rückkehr ins Herkunftsland in absehbarer Zeit nicht möglich, kann dies nur durch die Integration im Aufnahmeland geschehen.³ Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verpflichtet die Vertragsstaaten daher auch, die „Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge“ soweit wie möglich zu erleichtern. Diesem Ziel kann am besten dadurch Rechnung getragen werden, dass Flüchtlingen und anderen international schutzbedürftigen Personen von Anfang die Perspektive eines dauerhaften Verbleibs und einer Eingliederung im Aufenthaltsstaat gegeben wird, die erst mit der Einbürgerung ihren rechtlichen Abschluss findet.⁴

Das UNHCR-Exekutivkomitee definiert Integration als *„dynamischen, facettenreichen Prozess des Gebens und Nehmens [ist], der Bemühungen aller Beteiligten verlangt, einschliesslich der Bereitschaft seitens der Flüchtlinge, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, ohne dabei ihre eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen, und ebensolcher Bereitschaft seitens der Aufnahmegemeinschaften und öffentlichen Institutionen, die*

¹ Vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, 1. Dezember 2017, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#EJPD> (02.03.2018).

² Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950; in diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der GFK beschränkt, sondern sich auch auf andere Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

³ Vgl. beispielsweise UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, Mai 2007, Rz. 2, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html> (02.03.2018).

⁴ Vgl. UNHCR, Integration of Beneficiaries of International Protection in the European Union, Recommendations to the European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza (15 and 16 April 2010), April 2010, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bc862412.html> (02.03.2018) und UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union (FN 3). Vgl. auch UNHCR, UNHCR-Stellungnahme zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG), März 2010, abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/CH_UNHCR_2010-03-00-OSL-Stellungnahme_Totalrev._Buengerrechtsgesetz.pdf (02.03.2018).

Flüchtlinge willkommen zu heissen und auf die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung einzugehen.“⁵

Die vorliegenden Verordnungen spezifizieren die durch die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) neu ins Ausländergesetz aufgenommenen Vorschriften zur Integration. Hierzu hatte UNHCR bereits 2012 ausführlich Stellung bezogen.⁶ Die in dieser Stellungnahme enthaltenen Kommentare und Vorschläge sind weiterhin gültig und Grundlage der nachfolgenden Empfehlungen zu den Verordnungsanpassungen.

Empfehlungen bezüglich der Beachtung besonderer Bedürfnisse von Flüchtlingen und anderen international Schutzbedürftigen

Viele Flüchtlinge haben spezielle Bedürfnisse. Verfolgung, Brutalität und Gewalt, Vertreibung und die erzwungene Trennung von Familie und Freunden können schwerwiegende Folgen für die psychische und physische Gesundheit haben und dazu führen, dass medizinische oder anderer spezielle Betreuung notwendig ist. Selbst wenn sich die Auswirkungen dieser Erfahrungen nicht in medizinisch relevanter Weise manifestieren, können sich bei der Integration besondere Herausforderungen stellen. In dieser Hinsicht ist die Situation von Flüchtlingen nicht mit der von Migrantinnen und Migranten vergleichbar. Es ist daher wichtig, dass dieser besonderen Verletzlichkeit von Personen unter dem Mandat von UNHCR im Integrationsprozess angemessen Rechnung getragen wird. Deshalb schlägt UNHCR vor:

Zu Art. 10 nVIntA⁷ – Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Art. 10 nVIntA sieht vor, dass Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden können. Bei vorläufig Aufgenommenen kann dies in Form einer Integrationsvereinbarung erfolgen. Wird dieser Verpflichtung „ohne entschuldbare Gründe“ nicht nachgekommen, kann die Sozialhilfe gekürzt werden.

Die besondere Situation von Flüchtlingen wird nicht ausdrücklich erwähnt. UNHCR befürchtet daher, dass dieser bei Sanktionsmassnahmen dadurch möglicherweise nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

⁵ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104 (LVI – 2005) über die Integration vor Ort, S. 338, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=585a98294> (02.03.2018).

⁶ Vgl. UNHCR, UNHCR Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Integrationskapitel und Spezialgesetze), März 2012, abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/CH_UNHCR_2012-03-00-OSL-Stellungnahme_Teilrev_AuG.pdf (02.03.2018).

⁷ Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA), AS 2018, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2913/Integration_Vorentwurf-VIntA_de.pdf (04.03.2018) (im Folgenden: nVIntA).

UNHCR empfiehlt in Art. 10 Abs. 2 nVIntA einzufügen, dass der besonderen Situation von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen bei der Prüfung, ob ein entschuldbarer Grund für die Nichtteilnahme vorliegt, angemessen Rechnung zu tragen ist.

Zu Art. 14 nVIntA – Zielgruppen

In Art. 14 nVIntA werden bestimmte Personengruppen aufgeführt, die bei der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind. Dabei wird insbesondere auf die spezifische Integrationsförderung nach Art. 55 AIG⁸ Bezug genommen.⁹ Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene werden trotz ihrer besonderen Situation nicht explizit als spezifische Zielgruppe aufgeführt.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat in einer Studie¹⁰ zur Arbeitsmarktintegration ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz, die sich auch mit der speziellen Situation von Personen befasst, die aus humanitären Gründen (als Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene) in die Schweiz eingereist sind, auf die Wichtigkeit der frühzeitig ansetzenden Integration hingewiesen. Das Fehlen von frühzeitig ansetzenden spezifischen Programmen und Hilfen für Personen, die aus humanitären Gründen eingereist sind, stellt laut Studie ein erhebliches Problem bei der späteren Integration – insbesondere in den Arbeitsmarkt – dar.¹¹ In Anbetracht der hohen Schutzquote (2017: 57,5%)¹² würde es UNHCR begrüßen, wenn auch Asylsuchende, die sich bereits seit längerer Zeit im Asylverfahren befinden, als eine der Zielgruppen in Art. 14 nVIntA aufgenommen werden.¹³

⁸ Vgl. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Integration), Änderungen vom 16. Dezember 2016, BBl 2016 8899, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/8899.pdf> (05.03.2018).

⁹ Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Erläuternder Bericht, Inkraftsetzung der Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (13.030; Integration), 7. November 2017, S. 13/16, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2913/Integration_Erl.-Bericht-VIntA_de.pdf (05.03.2018).

¹⁰ Liebig, Thomas et al., *The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing, Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/31/49654710.pdf> (05.03.2018).

¹¹ *ibid.*, S. 40ff. und Empfehlungen auf S. 6.

¹² Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, Asylstatistik 2017, 22. Januar 2018, S. 5/22, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2017/stat-jahr-2017-kommentar-d.pdf> (06.03.2018). Mit Schutzquote ist dabei der Anteil Asylgewährungen und vorläufiger Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide gemeint.

¹³ Vgl. dazu UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, Rz. 8ff. (FN 3).

UNHCR regt an, dass

- **Flüchtlinge und andere Personen mit internationalem Schutzbedarf und**
 - **Asylsuchende, die sich bereits längerer Zeit im Asylverfahren befinden**
- explizit in Art. 14 nVintA aufgeführt werden.**

Sicherer Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge und andere international Schutzbedürftige

Um die Integration von Flüchtlingen zu erleichtern wie dies von Art. 34 GFK vorgesehen ist, ist es wichtig, dass diese frühzeitig eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung erhalten. Eine solche ist oftmals auch Voraussetzung dafür, dass Flüchtlinge die ihnen in der GFK gewährten Rechte geniessen können. Der Aufenthaltsstatus sollte keiner regelmässigen Kontrolle unterzogen werden, um eine gewisse Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten. Für den Integrationsprozess förderlich ist zudem, wenn die Einbürgerung innerhalb eines gewissen Zeitrahmens möglich ist.¹⁴

Zu 6a. Kapitel: Integrationskriterien (nVZAE¹⁵)

Die Erfüllung der in Art. 58a AIG aufgeführten Integrationskriterien kommt eine zentrale Rolle bei den Bewilligungserteilungen zu. So sind die Erfüllung beziehungsweise Nicht-Erfüllung dieser Kriterien bei der Erteilung, beim Widerruf beziehungsweise bei der Rückstufung und der Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung ausschlaggebend.

Auch ein von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen erlangter Aufenthaltstitel, der aufgrund einer Verstetigung des Aufenthalts erteilt wurde, ist einer regelmässigen Kontrolle zugänglich.¹⁶ Dies steht der Stabilität und Sicherheit entgegen, die diese besonders verletzte Personengruppe für den Aufbau eines neuen Lebens benötigt und ist auch problematisch in Hinblick auf die Verpflichtung der Staaten, die Einbürgerung von Flüchtlingen zu erleichtern. Denn das neue Bürgerrecht setzt als formelle Voraussetzung der ordentlichen Einbürgerung den Besitz einer Niederlassungsbewilligung voraus (Art. 9 BüG).

¹⁴ Vgl. dazu UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, Rz. 8ff. (FN 3) und UNHCR, *UNHCR-Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Integrationskapitel und Spezialgesetze)*, S. 5 (FN 6).

¹⁵ Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007, AS 2018, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2913/Integration_Vorentwurf-VZAE_de.pdf (05.03.2018) (im Folgenden: nVZAE).

¹⁶ Dies betrifft nicht den Aufenthaltstitel, der auf der Grundlage der Flüchtlingsanerkennung beziehungsweise der Gewährung anderweitigen Schutzes erteilt wurde.

UNHCR empfiehlt daher, durch eine umfassende Einzelfallprüfung nach Art. 77f nVZAE sicherzustellen, dass die persönlichen und sonstigen Umstände von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen tatsächlich berücksichtigt werden.

Zu Art. 77a nVZAE – Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Art. 77a nVZAE konkretisiert das Kriterium der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Art. 58a AIG. Hiernach liegt eine Nichtbeachtung bereits vor, wenn gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen missachtet werden (Art. 77a Abs. 1 Bst. a nVZAE).

Gemäss erläuterndem Bericht entspricht Art. 77a nVZAE dem bisherigen Art. 80 VZAE. Materiell sei keine Änderung vorgesehen.¹⁷ Art. 80 VZAE verweist jedoch auf die Bestimmungen in Art. 62 Abs. 1 Bst. c und 63 Abs. 1 Bst. b AuG¹⁸ (welche unverändert ins AIG überführt werden wird). Für den Widerruf einer (Niederlassungs-)Bewilligung muss demnach „*erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung*“ oder „*in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung*“ verstossen worden sein. Art. 77a nVZAE konkretisiert demgegenüber Art. 58a AIG. Werden diese beiden Bestimmungen zusammen gelesen, dann genügt bereits die Missachtung gesetzlicher Vorschriften und behördlicher Verfügungen, um von einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszugehen. Eine gewisse Schwere wird nicht verlangt.

Damit klargestellt ist, dass ein gewisser Schweregrad nötig ist, um von einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszugehen, empfiehlt UNHCR daher, Art. 77a Abs. 1 Bst. a nVZAE dahingehend zu präzisieren.

UNHCR empfiehlt, dass in Art. 77a Abs. 1 Bst. a nVZAE eingefügt wird, dass die Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen „schwerwiegend“ sein muss.

¹⁷ Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, *Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, Erläuternder Bericht, Inkraftsetzung der Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (13.030; Integration)*, 7. November 2017, S. 17/29, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aug-integration-paket2/vn-ber-vzae-d.pdf> (05.03.2018).

¹⁸ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2018), abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html> (05.03.2018).

Zu Art. 77f nVZAE – Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Gemäss Art. 77f nVZAE sind die persönlichen Verhältnisse bei der Beurteilung der Kriterien nach Art. 58a Abs. 1 Bst. c und d AIG (Sprachkompetenzen und Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb an Bildung) angemessen zu berücksichtigen.

UNHCR begrüsst, dass in einer Einzelfallprüfung berücksichtigt werden soll, wenn besondere Umstände wie schwere oder lang andauernde Krankheit das Erfüllen der Sprachkompetenzen oder der Teilnahme am Wirtschaftsleben erschweren oder verunmöglichen.

UNHCR empfiehlt jedoch auch hier, explizit aufzuführen, dass auch die besondere Situation von Flüchtlingen und anderen international Schutzbedürftigen zu berücksichtigen ist, damit diese angemessen in die Einzelfallprüfung Eingang findet.

UNHCR begrüsst, dass für die Erfüllung der Sprachkompetenzen und der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung nach Art. 77f nVZAE die persönlichen Verhältnisse angemessen berücksichtigt werden müssen. UNHCR regt zusätzlich an, dass in Art. 77f nVZAE die Berücksichtigung der besonderen Situation von Flüchtlingen und anderen international Schutzberechtigten explizit aufgenommen wird.

Familiennachzug

Das Recht auf Familienleben wird in verschiedenen internationalen Menschenrechtsverträgen garantiert.¹⁹ Dieses Recht gilt für alle Menschen und ist nicht auf Inländerinnen und Inländer beschränkt. Das Recht auf Familienleben beinhaltet nicht automatisch ein Recht auf Familiennachzug. Ein solcher Anspruch kann sich aber bei Flüchtlingen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ergeben, wenn Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ihr Familienleben nur im Aufnahmeland leben können.²⁰

¹⁹ Vgl. unter anderem UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, S. 171, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>; UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, S. 3, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>; Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> (05.03.2018).

²⁰ Vgl. Zum Ganzen Stephanie A. Motz, *Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen*, Oktober 2017, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz.pdf> (05.03.2018).

Basierend auf dem flüchtlingsvölkerrechtlichen Grundsatz der Familieneinheit²¹ hat das UNHCR-Exekutivkomitee mehrfach die fundamentale Bedeutung der Achtung der Familieneinheit bekräftigt und die Staaten dazu aufgerufen, erleichterte reguläre Einreisemöglichkeiten für Familienmitglieder von Flüchtlingen zu schaffen.²²

Zu Art. 73a, Art. 73b und Art. 74a nVZAE – Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung und beim Familiennachzug und Einbezug in die vorläufige Aufnahme

Diese Familiennachzugsregelungen des AIG, welche in Art. 73a, Art. 73b und Art. 74a nVZAE konkretisiert sind, betreffen sowohl anerkannte Flüchtlinge, die die strengen Anforderungen nach Art. 51 AsylG nicht erfüllen und deshalb auf den im Ausländerrecht geregelten Familiennachzug angewiesen sind, sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer. Dies kann zu einer weiteren Erschwerung beziehungsweise Verzögerung des Familiennachzugs führen, der bereits heute äusserst restriktiv ist.²³

Eine langfristige Trennung von Familienangehörigen ist nicht nur völkerrechtlich bedenklich, sondern hat oftmals verheerende Konsequenzen auf das psychische Wohlbefinden und erschwert anerkanntermassen die Fähigkeit, sich im Aufnahmeland zu integrieren.²⁴ Deshalb empfiehlt UNHCR, von weiteren Erfordernissen beim Familiennachzug abzusehen.

UNHCR regt an, Art. 73a, Art. 73b und Art. 74a nVZAE zu ergänzen und vorzusehen, dass bei Personen des Asylbereichs (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot erst nach Einreise erfolgen muss.

²¹ UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 1. September 1979, §§ 182, 183, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html> (05.03.2018).

²² UNHCR, *Family Reunification No. 24 (XXXII) - 1981*, 21 October 1981, No. 24 (XXXII) - 1981, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html> (05.03.2018).

²³ Vgl. Stephanie A. Motz, *Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen* (FN 20).

²⁴ UNHCR, *Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union* (Directive 2003/86/EC), Februar 2012, S. 3, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html> (05.03.2018).

Geschäftsstelle
Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern
Corinne Karli
Eigerstrasse 73
CH - 3011 Bern

Telefon +41 31 633 42 99
Fax +41 31 633 55 86
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden,
Eigerstrasse 73, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Rechtsdienst
Roman Blöchliger
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

(per E-Mail: SB-Recht-
Sekretariat@sem.admin.ch und
roman.bloechlinger@sem.admin.ch)

Ihr Zeichen
Ihre Mitteilung vom
Unser Zeichen
Zuständig Corinne Karli

Bern, 16. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) – Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Blöchliger
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Allgemeines

1.1 Vorbemerkungen

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu den beiden Verordnungen Stellung nehmen zu können. Grundsätzlich sind wir mit den beiden Verordnungen einverstanden. In einigen Punkten beantragen wir allerdings Änderungen bzw. Streichungen. Wir befürworten eine rasche Umsetzung und Inkraftsetzung der neuen Verordnungen, damit der zeitliche Abstand zu den bereits in Kraft getretenen Anpassungen nicht weiter anwächst.

Das Ausländergesetz (AuG) wird durch das Ausländer -und Integrationsgesetz (AIG) ersetzt. Die geänderte Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) wird insbesondere die Integrationsanforderungen an Ausländerinnen und Ausländer präzisieren. Namentlich die Verbesserung der Chancen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Arbeitsmarkt, die Konkretisierung der Integrationskriterien und Sprachkompetenzen sowie die Sanktionierungsmöglichkeit nicht integrationswilliger ausländischer Personen sind begrüßenswerte Neuerungen. Nicht einverstanden sind die Migrationsbehörden jedoch mit dem von den Kantonen

geforderten Monitoring sowie den ungenügenden Ausführungen zu den finanziellen Folgen für die Kantone. In jedem Fall ist die Integrationspauschale auf rund 18'000 Franken zu erhöhen.

Die Stossrichtung, wonach insbesondere der sprachlichen Integration sowie Eigenverantwortung vermehrt Beachtung geschenkt wird, wird ausdrücklich begrüsst, zumal dieses Ziel auch im Interesse der Ausländerinnen und Ausländer selbst ist, deren Fortkommen und Selbständigkeit damit verbessert werden soll.

Es ist nach Auffassung der VKM jedoch offensichtlich, dass die Hauptänderungen der VZAE einen grossen Mehraufwand für die Migrationsbehörden erzeugen werden, dies ohne jeglichen finanziellen Ausgleich.

Die zusätzlichen Aufgaben, die in die Verantwortung der kantonalen Migrationsämter fallen und übernommen werden müssen, werden durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) nach Auffassung der kantonalen Migrationsbehörden unterschätzt. Insbesondere die Organisation und die Durchführung von Kontrollen der neuen spezifischen Integrationsanforderungen durch die Migrationsdienste werden einen substantiellen Mehraufwand verursachen und die Arbeitsabläufe erheblich erschweren. Die Umsetzung der Integrationsvereinbarungen oder der entsprechenden Bedingungen (Ermittlung des Bedarfs und der Mittel, Begleitung und Prüfungen) bedeutet einen erheblichen administrativen und zeitlichen Mehraufwand, der finanziell nicht kompensiert wird. Diese zusätzliche Aufgabe wäre gar grundlos auf die Spitze getrieben, wenn das SEM weiterhin darauf beharren würde, dass die kantonalen Migrationsbehörden über alle Massnahmen – wie Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen oder weitere Bedingungen im Hinblick auf die Integration – systematisch, detailliert und in jedem einzelnen Fall informieren müssen, und dies hauptsächlich zu statistischen Zwecken. Aus diesen Gründen lehnen wir diese Bestimmung ab.

Die durch die Kantone unternommenen Bemühungen, ausländische Personen zu spezifischen Schritten im Hinblick auf ihre Integration zu verpflichten, werden aufgrund der Vielzahl von Befreiungsgründen häufig vergeblich sein. Es ist sicher, dass eine gewisse Anzahl von Personen, die gerade solche Integrationsmassnahmen benötigen, diese Lücke zu ihren Gunsten benützen wird.

Mit dem Wegfall der Bewilligungspflicht der Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und/oder anerkannten Flüchtlingen zugunsten der einfachen Meldepflicht ist zu berücksichtigen, dass dies für die Migrationsbehörden zu einem Verlust von kantonalen Gebühren führen wird. Dies, obwohl die Aktivitäten im ZEMIS erfasst und die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft werden müssen. Die VKM ist mit der Meldepflicht aber einverstanden.

1.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen für die Migrationsbehörden

In den erläuternden Berichten zu den Verordnungsänderungen werden widersprüchliche Einschätzungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone gemacht. So seien einerseits im Bereich der Integrationsförderung keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten und mit den neuen Bestimmungen zu den Integrationserfordernissen keine direkten zusätzlichen finanziellen Auswirkungen verbunden. Andererseits wird jedoch an gleicher Stelle

dargelegt, dass die Anwendung von Integrationsvereinbarungen nur sinnvoll und erfolgreich sei, wenn die Personen eng bei der Umsetzung begleitet werden. Dies sei mit zusätzlichen Ressourcen verbunden, die jedoch nicht beziffert werden könnten (erläuternder Bericht zur Totalrevision VIntA, S. 5).

Aus Sicht der Migrationsbehörden generieren die verschiedenen Anpassungen teilweise einen nicht zu unterschätzenden personellen und finanziellen Mehraufwand für die Kantone, auch wenn dies im erläuternden Bericht des SEM bestritten wird. Nebst dem bereits erwähnten Mehraufwand bei der Anwendung von Integrationsvereinbarungen ist beispielsweise auch auf die Forderung nach Erstinformation bei allen aus dem Ausland Zugezogenen, auf die zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Qualitätsprüfung von Integrationsmassnahmen sowie auf die erweiterte Datenerhebung, Berichterstattung, Monitoring und Evaluationen zur Überprüfung der Integration der ausländischen Bevölkerung hinzuweisen. Ebenso werden die zusätzlichen Voraussetzungen beim Familiennachzug, die systematischere und verbindlichere Prüfung des Integrationsstands bei der Erteilung und Verlängerung von Bewilligungen sowie die neuen Massnahmen bei Integrationsdefiziten wie beispielsweise die Rückstufung von der Niederlassungs- zur Aufenthaltsbewilligung nur mit einem bedeutenden, zusätzlichen Aufwand umgesetzt werden können.

Insbesondere die neuen Bestimmungen des AIG zum Familiennachzug (Art. 43, Art. 44 und Art. 85 AIG), zur Niederlassungsbewilligung (Art. 42 und Art. 43 AIG) und zur Integrationsvereinbarung (Art. 58b und Art. 62 AIG) sowie die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der VZAE führen bei den Migrationsbehörden zu einem nicht zu unterschätzenden, erheblichen Mehraufwand. Auch wenn für die kantonalen Migrationsbehörden keine Verpflichtung besteht, Integrationsvereinbarungen oder Integrationsempfehlungen abzuschliessen, ist damit zu rechnen, dass diese Instrumente künftig vermehrt angewendet werden müssen. Das Migrationsamt des Kantons St. Gallen, das diese Instrumente bereits heute im Sinne der neuen Bestimmungen teilweise anwendet, setzt allein für diese Aufgaben rund 180 Stellenprozent ein. Das Geschäftsvolumen beispielsweise im Migrationsamt des Kantons Zürich ist drei Mal so hoch wie dasjenige im Kanton St. Gallen. Dementsprechend ist für den Kanton Zürich von einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand auszugehen.

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, haben die höhere Komplexität und die neuen Aufgaben insbesondere auch Auswirkungen auf die für die migrationsrechtlichen Massengeschäfte nötigen Personalressourcen. Der durch die Neuerungen verursachte finanzielle Mehraufwand für den Kanton Aargau wird auf jährlich rund 700'000 Franken prognostiziert. Die Migrationsbehörden sind entschieden der Ansicht, dass dieser Mehraufwand nicht zu Lasten der Kantone gehen darf und folglich die kantonalen Höchstgebühren der Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AuG, GebV-AuG) entsprechend zu erhöhen sind. Damit der prognostizierte Mehraufwand gedeckt werden kann, beantragen die Migrationsbehörden eine Erhöhung der Bewilligungsgebühren für Drittstaatsangehörige von Art. 8 Abs. 1 Bst. a, b, d, e, f und g GebV-AuG um je 20 Franken. Gleichzeitig regen sie an, eine zusätzliche moderate Erhöhung der Gebühren von Art. 8 Abs. 1 Bst. j, l und m um je 5 Franken zu prüfen.

1.3 Bemerkungen zum Stufenmodell der Sprachkompetenzen

Die Migrationsbehörden begrüssen grundsätzlich die Einführung des Stufenmodells der Sprachkompetenzen, wonach mit fortschreitenden Sprachkenntnissen die Anforderungen an die Erfüllung der Integrationskriterien von Art. 58a nAIG steigen. In den Bemerkungen zu u.a. den Art. 60 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2 und Art. 77 Abs. 4 VZAE wird eine moderate Erhöhung der Sprachkompetenzen angeregt. Während die Erhöhung in Bezug auf Art. 77 Abs. 4 VZAE kein Problem im Sinne des vorgeschlagenen Stufenmodells bereitet, können die übrigen, vorgeschlagenen Erhöhungen die Kohärenz des Stufenmodells tangieren. Die Migrationsbehörden regen an, anhand dieser Vorschläge das Stufenmodell erneut zu prüfen. Dabei wäre die Frage zu beantworten, ob für den besten ausländerrechtlichen Status der Niederlassung zwingend tiefere Sprachkenntnisse als bei der Einbürgerung gefordert werden sollen. Im Hinblick darauf, dass für eine Einbürgerung eine weitergehende Erfüllung aller Integrationskriterien vorausgesetzt wird, erscheint eine solche Lösung aus der Sicht der Migrationsbehörden als durchaus vertretbar, aber nicht zwingend. Die Meinung, für die Niederlassung dieselben Sprachkenntnisse wie für die Einbürgerung zu fordern, ist ebenso vertretbar. Ergänzend zu den nachfolgenden Ausführungen zu den Sprachkompetenzen bei den entsprechenden Artikeln haben wir am Schluss unserer Vernehmlassung einen Anhang mit einer Übersichtstabelle zu den Anforderungen an die Sprachkompetenz angefügt.

1.4 Inkrafttreten der Gesetzes- und Verordnungsänderungen

Die Migrationsbehörden erachten es als wichtig, dass der Bund von Beginn weg auf eine möglichst schweizweit kohärente Umsetzung der zahlreichen Neuerungen hinwirkt. Die Verordnungsentwürfe konkretisieren zwar mit Kriterienkatalogen (Art. 77a–77h VZAE) verschiedene Begriffe wie "Werte der Bundesverfassung". Allerdings geben sie keine konkreten Vorgaben oder Anhaltspunkte, wie die Überprüfung der Erfüllung dieser Kriterien in der Praxis einzelfallbezogen durchgeführt werden soll. Die Migrationsbehörden erwarten, dass das SEM nach Vorliegen der definitiven Ausführungsbestimmungen für diese wichtigen Umsetzungsfragen unter Einbezug der kantonalen Migrationsbehörden entsprechende Lösungen erarbeitet und konkrete Vorgaben und Empfehlungen auf Weisungsstufe erlässt.

Neben diesen Vorarbeiten erfordert die Umsetzung der zahlreichen Gesetzes- und Verordnungsänderungen auch auf Stufe Kanton umfangreiche Vorarbeiten (Anpassung der Verfahrensprozesse, Weisungen, Vorlagen, Merkblätter, Internetauftritt, Rekrutierung und Einarbeitung von zusätzlichem Personal sowie Schulung des bisherigen Personals etc.). Im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Auswirkungen und die weiteren, auf die AuG-Revision zur Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen zurück zu führenden Anpassungen ist eine Inkraftsetzung bereits im Sommer 2018 nicht möglich. Die Migrationsbehörden beantragen deshalb eine Inkraftsetzung frühestens per Mitte 2019. Davon ausgenommen werden kann die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen zur Meldepflicht der Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen (Art. 85a nAIG bzw. Art. 65 VZAE). Unter Berücksichtigung der Forderung nach einer

Umsetzung mittels eines Online-Meldeverfahrens (siehe Anmerkungen unten zu Art. 65 VZAE) können diese Bestimmungen bereits ab Mitte 2018 in Kraft gesetzt werden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungen

2.1 VZAE

2.1.1 Allgemeines

Das flächendeckende Monitoring und die Kontrolle der Kantone in den verschiedenen Bereichen werden abgelehnt. Aufwand und Ertrag müssen in einem vernünftigen Verhältnis stehen, z.B. analog der Berichterstattung in den kantonalen Integrationsprogrammen oder beschränkt auf die finanzrelevanten Geschäfte.

Nach Einschätzung der Migrationsbehörden ist – entgegen dem erläuternden Bericht – mit einem erhöhten Prüfaufwand zu rechnen. Insbesondere das Einfordern von Sprachnachweisen, welche mit der Umsetzung der nVZAE verbindlicher werden, bedeutet für die zuständigen kantonalen Behörden einen Mehraufwand. Die Sprachnachweise müssen einerseits eingefordert werden (teilweise auch mehrmals) und andererseits muss bei Nichtvorlage eines entsprechenden oder anerkannten Nachweises infolgedessen eine Nichterteilung oder Nichtverlängerung verfügt werden. Des Weiteren werden die Integrationskriterien in Art. 58a Abs. 1 nAIG definiert. Bis anhin wurde bei der Beurteilung der Integration auch der „Wille“ zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung berücksichtigt (Art. 31 Abs. 1 lit. d VZAE). Neu reicht der Wille nicht mehr, sondern die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung wird gefordert (Art. 58a Abs. 1 lit. d nAIG). Dennoch ist im erläuternden Bericht zur Revision der VZAE mehrfach vom „Willen“ zur Teilnahme am Wirtschaftsleben die Rede. Diese Diskrepanz erscheint irreführend und sollte unbedingt vermieden werden.

Das in einigen Bestimmungen geforderte Sprachniveau A1 und A2 ist grundsätzlich zu tief, insbesondere bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Den verlangten Nachweis für das geforderte Sprachniveau erachten die Migrationsbehörden demgegenüber nicht in jedem Fall als zwingend. Die Bestimmungen sind insoweit zu relativieren, als die Bewilligungsbehörden auf einen Nachweis verzichten dürfen, sofern er im konkreten Einzelfall nicht bewilligungsrelevant ist. Insbesondere dort, wo ein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung – z.B. aus AIG oder EMRK – besteht, dürfte das bloße Fehlen von Sprachkenntnissen wohl nicht für eine Ablehnung resp. für einen Bewilligungsentzug ausreichen. In diesen Fällen ist sinnloser Aufwand für die Behörden und die betroffenen ausländischen Personen zu vermeiden.

2.1.1 Einzelne Bestimmungen

Art. 22a – Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

Neu wird bei Betreuungs- und Lehrpersonen eine mündliche Sprachkompetenz Niveau B1 und eine schriftliche Sprachkompetenz Niveau A1 verlangt. Gemäss heutiger Regelung wird generell das Sprachniveau B1 (ohne Unterscheidung zwischen schriftlich und mündlich) gefordert. Mit den neuen Bestimmungen werden die

Anforderungen an die Integration einer Betreuungs- und Lehrperson reduziert. Aufgrund der hohen Verantwortung von ausländischen Betreuungs- und Lehrpersonen muss mindestens die heutige Regelung – d.h. Sprachniveau B1 mündlich **und** schriftlich – beibehalten werden. Die im erläuterten Bericht erwähnte Begründung, dass der besonderen Situation von Betreuungs- und Lehrpersonen aus Regionen mit einem anderen Alphabet Rechnung getragen werden kann, kann nicht gehört werden. Bei den Betreuungs- und Lehrpersonen handelt es sich um hoch qualifizierte Arbeitskräfte, welche in der Regel eine Lehrerausbildung oder eine andere akademische Ausbildung haben. Diese Personen müssen unseres Erachtens intellektuell in der Lage sein, ein neues Alphabet zu lernen und anzuwenden. Von einer Schlüsselperson in der Integration darf erwartet werden, dass sie sich schriftlich nicht auf dem tiefst möglich wertbaren Niveau ausdrücken kann. Die Qualitätsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen (Art. 23 Abs. 1 AIG) und die Mindestanforderungen von Art. 22a Abs. 2 VZAE widersprechen sich. Der Verordnungstext ist entsprechend anzupassen. Einige unserer Mitglieder beantragen im vorliegenden Fall das Referenzniveau A2 für die schriftliche Sprachkompetenz. Ganz allgemein erscheint in allen neuen Bestimmungen eine schriftliche Sprachkompetenz mit einem Referenzniveau A1 als unzureichend, will der Gesetzgeber doch gerade die Integration der Ausländerinnen und Ausländer mit der Revision fördern und unterstützen (vgl. erläuternder Bericht, S. 7). Dabei ist unbestritten, dass das Integrationskriterium, sich in einer Landessprache verständigen und sich auch schriftlich ausdrücken zu können, in überwiegendem Masse entscheidend ist.

Abs. 2

Als erforderliche schriftliche Sprachkompetenz ist mindestens das Referenzniveau A2, nach Meinung einiger Migrationsbehörden sogar B1 zu erreichen. Die Argumentation, dass mit dem Sprachniveau A1 der besonderen Situation von Betreuungs- und Lehrpersonen aus Regionen mit einem anderen Alphabet Rechnung zu tragen ist (vgl. erläuternder Bericht, S. 9), vermag nicht zu überzeugen. Gerade bei Personen, die als religiöse Betreuungs- und Lehrpersonen oder als Lehrkraft für heimatliche Sprache und Kultur zugelassen werden, erscheint eine schriftliche Sprachkompetenz mit Referenzniveau B1/A2 erforderlich, damit sie dem Zweck ihres Aufenthalts nachkommen und ihre bedeutende Rolle im Bereich der Integration tatsächlich wahrnehmen können.

Die konkrete Umsetzung der Prüfung bezüglich der Anforderungen an die Kompetenzen bei Betreuungs- und Lehrpersonen sollte geregelt werden. Die Prüfung liegt in der Regel bei den Arbeitsmarktbehörden, wobei nicht ganz klar ist, wie sie die Vertrautheit mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem überprüfen. Es ist dabei angezeigt, dass die Behörden – sofern die Verantwortlichkeit geteilt ist – eng in diesen Fragen zusammenarbeiten und sich ihrer jeweiligen Aufgaben bewusst sind.

Art. 25

Die Rechtsprechung verlangt bei den Rentnerbewilligungen, dass die Personen einen eigenen Bezug zur Schweiz haben, weil jener über ihre Familie alleine nicht genügt. Es wäre deshalb sinnvoll, Abs. 4 zu ändern und Abs. 2 Bst. b anzupassen oder allenfalls zu streichen. Vorgeschlagen wird folgende Formulierung: "eigene enge Beziehungen zur Schweiz (nicht nur über die Verwandten in der Schweiz) bestehen".

Art. 31

Abs. 1 lit. b und d:

Anders als das SEM im erläuternden Bericht sind einige Migrationsbehörden nicht der Meinung, die "Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse" selbsterklärend unter dem neuen Titel "Respektierung der öffentlichen Ordnung" subsumieren zu können. Deshalb ist am bisherigen Begriff "Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse" festzuhalten und dieser auch in der angepassten Verordnung weiterhin zu verwenden.

Abs. 6

Die vorliegende Bestimmung darf nicht so verstanden werden, dass nach 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz die Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen genügen würden, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Der Begriff "mitberücksichtigt" stellt nicht klar, in welchem Masse diese Programme entscheidend sind. Das Kriterium der Integration in die Arbeitswelt könnte mit dieser Formulierung unterlaufen werden. Insbesondere stellen Beschäftigungsprogramme keine Erwerbstätigkeit dar. Beantragt wird folgende Formulierung: *"Die erfolgreiche Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen kann bei der Prüfung eines Gesuches um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG im Hinblick auf die gesellschaftliche Integration mitberücksichtigt werden."*

Art. 58 Abs.1 – Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung

Neu sollen die Migrationsbehörden eine Aufenthaltsbewilligung an Drittstaatsangehörige gleich für zwei Jahre erteilen oder verlängern können, wenn absehbar ist, dass die Integration günstig verlaufen wird. Einige Migrationsbehörden lehnen dies ab mit der Begründung, dass gerade in den ersten Jahren des Aufenthaltes eine engmaschige, sprich eine jährliche Überprüfung des Aufenthaltes, angezeigt sei. Die Praxis bestätige, dass eine Mehrzahl der Kunden oft erst nach zwei bis drei Jahren das Niveau der angestrebten und brauchbaren Integration erreiche. Diese Gruppe will Art. 58 Abs. 1 unverändert beibehalten.

Da eine enge Beziehung zwischen der Aufenthaltsbewilligung und dem Zweck ihrer Erteilung besteht, wird die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung gleich für zwei Jahre zu erteilen, nach Meinung einiger Migrationsbehörden nur sehr begrenzt genutzt werden können. Unabhängig vom Mass der Integration kann der Zweck des Aufenthaltes abrupt entfallen und dieser Wegfall allein kann mit kurzer Frist zum Ende des Aufenthaltsrechts führen.

Andere Migrationsbehörden wenden ein, diese Bestimmung würde dazu führen, dass viele Ausländerinnen und Ausländer direkt eine zweijährige Aufenthaltsbewilligung beantragen. Da eine absehbar günstige Integration nicht messbar und eine Ablehnung dieser Gesuche ohne konkrete Vorbehalte nicht möglich sei, erhielten sie mit dieser Bestimmung faktisch einen Anspruch auf eine zwei Jahre gültige Aufenthaltsbewilligung. Nur wenn gegen sie etwas konkret Negatives vorliegen würde,

könnte eine zweijährige Bewilligung verweigert werden. Im Rahmen der erstmaligen Erteilung dürfte eine solche Konstellation nur sehr selten der Fall sein.

Ein solch faktischer Anspruch auf eine zweijährige Aufenthaltsbewilligung sei nicht sachgerecht. Einerseits widerspreche er dem Grundsatz von Satz 1, wonach die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung ein Jahr beträgt. Andererseits liege der Hauptgrund für die Erteilung und jährliche Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung darin, dass die Bewilligungen an einen Aufenthaltswitz gebunden sind. Bei einer jährlichen Verlängerung können die Migrationsbehörden den weiteren Aufenthalt der betroffenen Personen bei Wegfall des Aufenthaltswitzes zeitnah prüfen, was bei einer zweijährigen Bewilligung nicht möglich wäre.

Art. 58 Abs. 1 ist aus diesen Gründen wie folgt zu fassen: *Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen auf zwei Jahre verlängert werden.*

Positiv zu werten ist, dass nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für zwei Jahre die Verlängerungsgesuche nur alle zwei Jahre zu prüfen sein werden, was den Zeitaufwand verringert.

Die Anknüpfung der zweijährigen Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an den Begriff des günstigen Integrationsverlaufes ist als sehr unbestimmter Wortlaut zu taxieren. Dies wird zu einer unterschiedlichen kantonalen Praxis führen. Eine nähere Definition wäre zu begrüssen. So sollte beispielsweise auch unterschieden werden können, wie lange die betreffende Person bereits in der Schweiz ist. Beantragt wird eine entsprechende Anpassung der Regelung.

Nicht alle Aufenthalte in der Schweiz haben das Ziel der Integration. So sind die Bewilligungen für Schüler und Studenten oder auch für Entsandte nicht auf einen unbefristet dauernden Aufenthalt ausgerichtet. Auch in diesen Fällen kann es aber Sinn machen, eine Bewilligung für zwei Jahre auszustellen, wenn auch die Integration kaum zum Tragen kommt. Beantragt wird eine entsprechende Anpassung der Regelung.

Schliesslich macht eine Migrationsbehörde darauf aufmerksam, dass der vorgeschlagene Wortlaut von Art. 58 Abs. 1 VZAE eine kürzere Verlängerungsdauer als ein Jahr nicht zulässt. Um diese in der Botschaft (BBI 2013 2416) erwähnte Option zu ermöglichen, ist eine entsprechende Anpassung des Wortlauts vorzunehmen.

Art. 60 – Erteilung der Niederlassungsbewilligung

In der Sachüberschrift sind Art. 42 Abs. 3 und Art. 43 Abs. 5 AIG zu streichen. Für diese Konstellationen regelt bereits Art. 73b nVZAE die erforderlichen Sprachkompetenzen.

In der heutigen Fassung wird festgehalten, dass vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung das bisherige Verhalten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers sowie der Grad der Integration zu prüfen ist. Mit der Vorgabe, das bisherige Verhalten der Gesuchsteller zu prüfen, brachte der Gesetzgeber zum

Ausdruck, dass nicht nur die aktuellen Verhältnisse der Integration im Zeitpunkt der Gesuchprüfung, sondern auch das frühere Verhalten der Gesuchsteller zu berücksichtigen ist. So lehnen die meisten Kantone die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 34 Abs. 2 AuG trotz aktueller Unabhängigkeit von der Sozialhilfe auch dann ab, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller in den letzten drei Jahren vor Gesuchstellung in erheblicher Weise Sozialhilfe beziehen musste. Mit der im Entwurf vorgeschlagenen Formulierung entfällt die Prüfung des bisherigen Verhaltens, weshalb zu befürchten ist, dass nur noch die aktuellen Verhältnisse massgebend sein werden. Aus diesem Grund wird folgende Fassung vorgeschlagen: *Vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung sind das bisherige Verhalten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers und die Integrationskriterien nach Art. 58a Absatz 1 AIG zu prüfen.*

Art. 60 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2, Art. 61a Abs. 2 Bst. c, Art. 62 Abs. 1^{bis}, Art. 73b, Art. 77 Abs. 4 – Sprachkompetenzen

Die Anforderungen an die schriftlichen Sprachkompetenzen (A1) scheinen sehr tief zu sein. Es ist klar, dass einzelne Personen bereits mit der Schriftlichkeit an sich Probleme haben dürften. Bei diesen sind aber Ausnahmen auf Grund der Vorbildung durchaus möglich, durch die differenzierte Ausnahmeregelung in Art. 77f, welche unverschuldete Lernhindernisse zu Gunsten der Gesuchsteller berücksichtigt.

In der Vorlage nicht weiter thematisiert wird überdies die Frage, wie weit auch bei Staatsangehörigen, die sich auf eine Niederlassungsvereinbarung berufen können, das Kriterium der erfolgreichen Integration im Sinne von Art. 58a nAIG (Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration) im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung herangezogen werden kann. Die Migrationsbehörden würden es sehr begrüßen, wenn künftig auch bei diesen Staatsangehörigen die Integrationsbereitschaft mitberücksichtigt werden müsste, sobald die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ansteht. Namentlich bei Staatsangehörigen aus Spanien und Portugal zeigt sich immer wieder, dass aufgrund des Rechtsanspruchs auf eine Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz nur eine sehr geringe Bereitschaft besteht, sich sprachlich zu integrieren.

In Abs. 2 von Art. 60 werden die erforderlichen Sprachkenntnisse für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einem Mindestaufenthalt von 10 Jahren festgelegt. Nach einem derart langen Aufenthalt muss für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung erwartet werden, dass auch die schriftlichen Sprachkompetenzen das Referenzniveau A2 erreichen. Auf diesem Niveau können kurze, einfache Notizen und Mitteilungen sowie ganz einfache, persönliche Nachrichten geschrieben werden. Namentlich für die Teilnahme am Wirtschaftsleben, die auch ein Integrationskriterium darstellt, ist es wichtig, dass sich die Ausländerinnen und Ausländer schriftlich ausdrücken und bspw. ein Bewerbungsschreiben verfassen können. Zu berücksichtigen ist zudem, dass heute in nahezu allen Kantonen mündliche und schriftliche Sprachkompetenzen auf Niveau A2 vorausgesetzt werden, weshalb die Herabsetzung der schriftlichen Kompetenzen ein nicht nachvollziehbarer Rückschritt wäre. Generell scheint daher für die Mehrheit der Migrationsbehörden die Anforderung bezüglich der ordentlichen Erteilung angesichts einer langen Anwesenheitsdauer von grundsätzlich zehn Jahren in der Schweiz (Art. 34 Abs. 2 lit. a AuG) bei A2 richtig zu

liegen. Schliesslich müssen die Personen lesen können, Formulare ausfüllen usw. Wir würden deshalb begrüssen, wenn die schriftliche Sprachkompetenz auf A2 festgelegt würde. Schliesslich ist in Absatz 2 zwecks Klarheit aufzunehmen, dass sich die Sprachkompetenzen auf die am Wohnort gesprochene Landessprache beziehen, wie dies z. B. auch in Art. 62 Abs. 1bis und Art. 73b nVZAE festgehalten ist, und die Anforderungen an den Nachweis der geforderten Sprachkompetenzen sind in der Verordnung festzuhalten (welche Zertifikate werden anerkannt: z.B. GER).

Eine Migrationsbehörde geht betreffend mündliche Sprachkenntnisse noch weiter. Die Erfahrungen bei der beruflichen Integration von ausländischen Personen zeigen, dass für die Bejahung der Arbeitsmarktfähigkeit mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 erforderlich sind. Davon ausgehend, dass mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einer bereits langjährigen Aufenthaltsdauer das Vorliegen der Arbeitsmarktfähigkeit im Rahmen der Erfüllung der Integrationskriterien von Art. 58a nAIG erwartet werden darf, erscheint das hier geforderte mündliche Sprachniveau auf der Stufe A2 als zu tief.

Art. 61 – Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung

Die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung ist für Personen möglich, welche die Niederlassungsbewilligung während mindestens zehn Jahren besessen und die sich nicht länger als sechs Jahre im Ausland aufgehalten haben. Von diesen Personen ist zu verlangen, dass auch ihre schriftlichen Sprachkompetenzen das Niveau A2 erreichen. Das vorgesehene Niveau A1 ist zu tief angesetzt und entspricht bei Weitem nicht der heutigen kantonalen Praxis, bei der mündliche und schriftliche Sprachkompetenzen auf Niveau B1 vorausgesetzt werden. Deshalb ist für eine Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung mindestens ein anerkanntes Zertifikat (z.B. GER) auf Niveau A2 (mündlich und schriftlich) einzufordern.

Eine Migrationsbehörde geht betreffend die mündlichen Sprachkenntnisse noch weiter. Die Erfahrungen bei der beruflichen Integration von ausländischen Personen zeigen, dass für die Bejahung der Arbeitsmarktfähigkeit mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 erforderlich sind. Davon ausgehend, dass mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einer bereits langjährigen Aufenthaltsdauer das Vorliegen der Arbeitsmarktfähigkeit im Rahmen der Erfüllung der Integrationskriterien von Art. 58a nAIG erwartet werden darf, erscheint das hier geforderte mündliche Sprachniveau auf der Stufe A2 als zu tief.

Eine andere Migrationsbehörde beantragt, Abs. 2 zu streichen. Wenn eine ausländische Person bereits zehn Jahre eine Niederlassungsbewilligung besass, kann von der geforderten Sprachkompetenz ausgegangen werden. Es sind nur die übrigen Kriterien zu prüfen. Sollte am Erfordernis von Sprachkenntnissen festgehalten werden, ist ebenfalls ein Nachweis zu verlangen und es darf nicht nur statuiert werden, dass die Sprachkenntnisse vorliegen müssen. Wenn kein Nachweis verlangt werden kann, ist nicht klar, wie das Vorliegen überprüft werden soll.

Art. 61a – Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung nach Rückstufung

Die fünfjährige Wartefrist nach Art. 34 Abs. 6 nAIG hat Auswirkungen auf die Verhältnismässigkeit der Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 nAIG. Aufgrund der Wartefrist wird in Zweifelsfällen eher die Rückstufung angedroht. Der Umstand, dass

die Wartefrist erst am Tag nach der Rechtskraft des Widerrufs zu laufen beginnt, verstärkt diesen Effekt zusätzlich.

Die Niederlassungsbewilligung soll nach Abs. 2 lit. c wieder erteilt werden können, wenn die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 und die schriftliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A1 nachgewiesen wird. Unter diese Bestimmung fallen Personen, die sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhalten. Es muss auch von diesen verlangt werden, dass ihre schriftlichen Sprachkompetenzen das Niveau A2 und nicht nur das Niveau A1 erreichen. Dies auch unter dem Aspekt, dass es sich um Personen handelt, die sich auf Druck der Behörden besonders Mühe geben sollten, sich in der Schweiz endlich zu integrieren. Kommt hinzu, dass es mit dem neuen Prüfungsmodus "fide" für Ausländerinnen und Ausländer erheblich einfacher sein wird, die Sprachtests erfolgreich zu absolvieren. Durch diese doppelte Vereinfachung erfolgt nach Auffassung der Migrationsbehörden kein ernstzunehmendes Fordern, wie dies im Zusammenhang mit dieser Revision propagiert wird.

Art. 62 – Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Verbreitet wird aktuell vorausgesetzt, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller mündliche wie schriftliche Sprachkompetenzen auf Niveau B1 nachweisen. Diese Praxis wurde durch kantonale Rechtsmittelbehörden als recht- und verhältnismässig beurteilt. In Abs. 1bis von Art. 62 ist nun vorgesehen, dass schriftliche Sprachkompetenzen auf Niveau A1 ausreichen. Dies ist abzulehnen. Es rechtfertigt sich, für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf anstatt nach zehn Jahren eine besondere Integration und damit mündliche wie schriftliche Sprachkompetenzen auf dem Niveau B1 zu verlangen. Wenige Migrationsbehörden verlangen nur, aber immerhin, schriftliche Sprachkompetenzen auf dem Niveau A2 und für die mündliche Sprachkompetenz ein Referenzniveau B1.

Der letzte Satz von Abs. 1bis ist zu streichen. Gerade für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung sind Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache unerlässlich.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im erläuternden Bericht zu Art. 62 nVZAE fälschlicherweise wiederum vom „Willen“ zur Teilnahme am Wirtschaftsleben die Rede ist (siehe allgemeine Bemerkungen).

Art. 62a

Dieser neue Artikel wird grundsätzlich begrüsst, repräsentiert er doch u.a. den klaren Willen, dass in der Schweiz von den Einwanderern erwartet wird, dass sie zumindest die vor Ort gesprochene Landessprache zu erlernen versuchen. Wie viele Fälle in der Praxis tatsächlich zurückgestuft werden können und welcher Mehrerfolg dann über die Auflagen bei der Aufenthaltsbewilligung generiert werden kann, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu bestimmen. Es wird wohl eine stattliche Anzahl Fälle geben, bei denen zwar eine Rückstufung angezeigt wäre, der Erfolg über eine Integrationsvereinbarung aber kaum erfolversprechend sein wird. Somit stellt sich in solchen Konstellationen schnell einmal die Frage nach dem verhältnismässigen Aufwand für die Migrationsbehörde.

Abs. 2 Bst. c und d

Die vorliegenden zwei Kriterien erscheinen recht heikel. In jedem Fall wird nämlich bei einer erneuten Beurteilung immer eine Gesamtschau erfolgen müssen. Die Gerichte werden es – aus verständlichen Gründen – nicht zulassen, dass aufgrund nur eines Kriteriums, das nicht erfüllt ist, eine Nichtverlängerung oder ein Widerruf erfolgt. Auf der anderen Seite wird in einem Fall, bei dem beispielsweise die Rückstufung aufgrund des Sozialhilfebezuges erfolgte, ein Widerruf oder eine Nichtverlängerung weiterhin möglich sein, wenn die Person straffällig wird. Die Verfügungen werden also neben dem spezifischen Hinweis oder der spezifischen Bedingung immer auch den Hinweis auf die Art. 62 und 63 enthalten. Die Bestimmungen schaffen also eine "Scheinklarheit", die eigentlich nicht gegeben ist. Es wird beantragt, diese Bestimmung zu überprüfen.

Art. 62a Abs. 2 lit. b erscheint einigen Migrationsbehörden aufgrund der Regelung in Art. 58 Abs. 1 nVZAE obsolet.

Art. 65 – Meldung einer Erwerbstätigkeit

Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge können neu in der ganzen Schweiz einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Es besteht lediglich eine Meldepflicht, was die überwiegende Mehrheit der kantonalen Migrationsbehörden begrüsst. Ebenso sinnvoll ist, dass auf die Betroffenen keine Gebühren und Abgaben für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mehr zukommen. In der Praxis haben die bisherigen Kontrollen aber zumindest auch einen gewissen Schutz für die betroffenen Personen geboten. Dieser fällt nun weg und so besteht künftig die Gefahr, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer allenfalls ausgenutzt werden können. Die zuständigen Arbeitsmarktbehörden und die Integrationsverantwortlichen sind entsprechend zu sensibilisieren.

Bei vorläufig aufgenommenen Personen kann nach heutiger Regelung nur dann eine selbständige Tätigkeit bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen nach Art. 19 AuG erfüllt sind. Grundsätzlich ist es nicht erwünscht, dass vorläufig aufgenommene Personen im Meldeverfahren einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen können, da dadurch die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen entfällt.

Dieses Meldeverfahren wird jedoch zu mehr Gesuchen um Kantonswechsel führen, da zu einigen Arbeitsstellen aufgrund der Arbeitszeiten oder der Distanz ein Pendeln nicht möglich sein wird. Bisher war das SEM bei vorläufig Aufgenommenen für den Kantonswechsel zuständig. Das SEM hat die beiden betroffenen Kantone jeweils zur Stellungnahme eingeladen. In der Regel wurden die Gesuche restriktiv bewilligt. Zukünftig wird es auch Anfragen bei eher geringen Arbeitspensen, Temporärstellen etc. geben, die abzulehnen sein werden, was zu einem Mehraufwand bei den Kantonen (Stellungnahmen) und beim SEM (Verfügungen) führt.

Eine Migrationsbehörde erachtet das Meldeverfahren als problematisch, da ab deren Einführung eine völlige berufliche Mobilität von Personen aus diesem Bereich möglich sein wird und seitens der Migrationsämter keine Ablehnung mehr, z.B. von unerwünschten/straffälligen Personen aus anderen Kantonen, erfolgen kann. Zudem sei noch nicht abschliessend geregelt, wie der Absender der Meldung, im Normalfall der Arbeitgeber, die positive oder negative Rückmeldung erhält (analog Meldeverfahren EU, per Mail?).

Abs. 2 Bst. a

Die zu meldenden Angaben zur erwerbstätigen Person sind mit der Wohnadresse zu ergänzen, da diese gemäss Art. 65 Abs. 7 VZAE für die weitere Verarbeitung der Meldung ebenfalls relevant ist.

Abs. 2 Bst. c

Die Bestimmung verpflichtet die Arbeitgebenden, nicht nur die Erwerbstätigkeit vor Arbeitsaufnahme, sondern auch deren Beendigung zu melden. Bei der Umsetzung ist besonders darauf zu achten, dass die Arbeitgebenden bereits mit der ersten Meldung auch über die Pflicht zur Meldung der Beendigung informiert werden. Ansonsten können die kantonalen Behörden die entsprechenden Einträge im ZEMIS gemäss Abs. 6 Bst. c nicht vornehmen, was zur Folge hätte, dass der Bund dem Kanton die ihm zustehenden Globalpauschalen nicht ausrichten würde.

Im erläuternden Bericht wird auf Seite 15 Folgendes ausgeführt: "Wird der Arbeitsort in einen anderen Kanton verlegt, muss der Arbeitgeber die Tätigkeit im neuen Kanton melden. Dabei kommt das gleiche Verfahren zur Anwendung." Nach Meinung der Migrationsbehörden ist diese Anforderung nicht vom Verordnungstext abgedeckt und müsste entsprechend ergänzt werden.

Allerdings gilt heute nach Rechtsauffassung der Kantone eine Arbeitsbewilligung schweizweit, weshalb Arbeitgebende ihre Mitarbeitenden nach Bewilligungserteilung in der ganzen Schweiz einsetzen können. Die neue Pflicht zur Meldung eines Arbeitsortwechsels widerspricht somit der heutigen Rechtslage und führt dazu, dass Arbeitgebende mit einem gegenüber heute zusätzlichen administrativen Aufwand belastet würden. Je nach Auslegung des Begriffs "Arbeitsort" und dessen Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen wie Einsatzort – erfahrungsgemäss werden diese von den kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden uneinheitlich gehandhabt – wird dieser Mehraufwand sowohl bei den Arbeitgebenden als auch bei den kantonalen Behörden erheblich ausfallen (beispielsweise bei Tätigkeiten in der Baubranche oder im Dienstleistungssektor, die einen regelmässigen Wechsel der Arbeits-/Einsatzorte mit sich bringen). Da es sich lediglich um einen Arbeitsortwechsel beim selben Arbeitgeber handelt und ein solcher nach geltender Rechtslage nicht bewilligt werden müsste, sind die Migrationsbehörden der Ansicht, dass auf diesen zusätzlichen administrativen Aufwand zu verzichten ist.

Sollte dennoch daran festgehalten werden, ist einerseits eine schweizweit einheitliche Definition des Begriffs "Arbeitsort" vorzugeben, um zu verhindern, dass jeder Wechsel des "Einsatzorts" neu gemeldet werden muss. Andererseits ist ebenso im Sinne der beabsichtigten administrativen Vereinfachung dafür zu sorgen, dass die Arbeitgebenden nicht erneut das gesamte Formular ausfüllen müssen, nur um einen neuen Arbeitsort zu melden.

Abs. 2 lit d

Diese Bestimmung ist zu streichen, da die Angaben zum Lohn und der Tätigkeit schon in lit. c als Teil der Meldung verankert sind. Eine zusätzliche Erklärung des Arbeitgebers, die ihn zur Einhaltung von Lohn- und Arbeitsbedingungen verpflichtet, ist ein unnötiger administrativer Aufwand, zumal der Arbeitgeber die entsprechenden Regelungen kennt, da sie für alle Arbeitnehmer gelten. Solche Erklärungen ohne Sanktionsmöglichkeit sind ohnehin sinnlos. In den meisten kritischen Branchen (z.B.

Gastgewerbe und Baubranche) existieren viele Gesamtarbeitsverträge, die bereits die entsprechenden Verpflichtungen beinhalten.

Gemäss den **Absätzen 5 – 7** dieser Bestimmung melden die Arbeitgebenden oder die betroffenen Personen selber den kantonalen Behörden die Aufnahme der unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit mittels des Formulars, das vom SEM zur Verfügung gestellt wird. Die kantonale Behörde muss die gemeldeten Daten in der Folge manuell im ZEMIS erfassen. Dieses Vorgehen ist nicht zeitgemäss. Wie im Meldeverfahren im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens bzw. im Meldeverfahren der Dienstleister nach dem Entsendegesetz muss das SEM eine Online-Meldung über das Internet zur Verfügung stellen. Damit können die von den Arbeitgebenden und selbständig Erwerbenden gemeldeten Daten direkt ins ZEMIS übernommen werden. Die Absätze 5 – 7 sind dementsprechend zu streichen bzw. auf das Online-Meldeverfahren (analog z.B. der Regelung des Entsendegesetzes) anzupassen.

Ohne ein Online-Meldeverfahren müssten die Migrationsämter weiterhin zur Berechnung der Globalpauschale die vollständigen Daten im ZEMIS erfassen, und dies erst noch, ohne entsprechende Gebühren verlangen zu können, was unter dem Aspekt der stetig ansteigenden Arbeitslast bei gleichbleibenden personellen Ressourcen stossend erscheint.

Art 73a und 73b und 74a

Die Absicht, im Rahmen des Familiennachzugs sprachliche Mindestanforderungen zu definieren, ist aus Sicht der Integration und der Zulassung durchaus nachvollziehbar. Anforderungen an die Sprachkompetenzen beim Familiennachzug zu stellen, macht indes wenig bis keinen Sinn, wenn ein Anspruch auf Familiennachzug besteht. Kriterien zu definieren, die man rechtlich nicht umsetzen kann, sind nicht zielführend und führen einerseits zur Verunsicherung im Umgang mit Behörden und andererseits stellen sie einen sinnlosen administrativen Leerlauf dar.

Art. 73a – Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung

Neu wird die Aufenthaltsbewilligung von Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt oder verlängert, wenn die mündliche Sprachkompetenz mindestens bei A1 liegt. Gemäss Vernehmlassungsbericht genügt bei fehlenden mündlichen Sprachkompetenzen der Nachweis einer Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot, das mindestens zur Erreichung des Sprachniveaus A1 führt. Das Migrationsamt St. Gallen setzt beim Abschluss der Integrationsvereinbarungen die Zielvorgabe, dass Sprachkurse bis zum Sprachniveau A2 absolviert werden müssen. Die langjährigen Erfahrungen sind sehr positiv und die Mehrheit der ausländischen Personen können diese Erwartungen erfüllen. Im Schlussbericht „Evaluation der Integrationsvereinbarungen im Kanton St. Gallen – St. Galler Modell“ der Fachhochschule Nordwestschweiz vom 15. Dezember 2013 wurde das zu erreichende Sprachniveau A2 als realistisches und angemessenes Niveau dargestellt. Wir schlagen deshalb vor, das mündliche und schriftliche Sprachniveau bei mindestens A2 festzulegen. Denkbar wäre auch eine Unterscheidung zwischen der Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung,

d.h. für die Erteilung das Sprachniveau A1 und für die Verlängerung der Bewilligung ein Referenzniveau von A2.

Grundsätzlich ist Abs. 1 zu befürworten, da eine minimale Sprachkompetenz bereits im Ausland und somit vor der Einreise vorliegen muss. Dass man dies nun mit Abs. 2 schon wieder "aufweicht", macht in der Praxis für einige Migrationsbehörden wenig Sinn, wenn man wirklich will, dass die Leute bei der Einreise bereits minimale Sprachkenntnisse vorweisen müssen. Somit kann nach Meinung dieser VKM-Mitglieder Abs. 2 ersatzlos gestrichen werden, da die Behörden minimale Sprachkenntnisse vor der Einreise verlangen.

Nach Art. 43 Abs. 1 lit. d und Art. 44 Abs. 1 lit. d AIG wird für die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an nachgezogene Ehegatten und Kinder unter 18 Jahren vorausgesetzt, dass sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können. Anstelle dieser Voraussetzung ist die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot ausreichend (Art. 43 Abs. 2 und Art. 44 Abs. 2 AIG). In Art. 73a nVZAE wird bezüglich des Sprachförderungsangebotes konkretisiert, dass der Kurs mindestens zur Erreichung des Sprachniveaus A1 führen muss. Nicht geklärt ist jedoch, wer die Absolvierung eines Sprachförderungsprogrammes finanziert. Im erläuternden Bericht zur Verordnungsänderung wird unter Ziffer 3 festgehalten, dass der Nachweis von Sprachkompetenzen grundsätzlich von den Gesuchstellern selber zu finanzieren ist. Um Klarheit zu schaffen, ist dies in Art. 73a Abs. 2 nVZAE aufzunehmen.

Abs. 2 und Art. 74a

Die Migrationsbehörden könnten sich vorstellen, dass bereits vor der Einreise in die Schweiz das Sprachniveau A1 verlangt wird, was auch in Deutschland augenscheinlich der Fall ist. Falls die Regelung im vorliegenden Rahmen aber bestehen bleibt, würde eine zeitliche Befristung für das Erreichen des Sprachniveaus A1 befürwortet.

Art. 73b – Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung

Die vorausgesetzte schriftliche Sprachkompetenz für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung erscheint eher tief. Da es sich um Ausländerinnen und Ausländer handelt, die sich (erst) seit fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, haben einige Migrationsbehörden keine Einwände, die Mehrheit spricht sich jedoch für das schriftliche Sprachniveau A2 aus. Für Ehegatten von Niedergelassenen dürfte die Erreichung dieser Vorgabe, dank konsequentem Abschluss von Integrationsvereinbarungen, kein grosses Problem sein. Für Ehegatten von Schweizern sieht das dann wohl etwas anders aus, da diesen Personen lediglich eine Integrationsempfehlung abgegeben werden kann und diese Personen in der Praxis sich sprachlich deutlich weniger tief integrieren.

Art. 74a – Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug und Einbezug in die vorläufige Aufnahme

Wie bei Art. 73a Abs. 2 nVZAE ist zwecks Klarheit aufzunehmen, dass die Gesuchsteller die Absolvierung eines Sprachförderungsangebots selber zu finanzieren haben.

Wenn man hier noch bedenkt, dass weiterhin eine Wartefrist von drei Jahren besteht, sollte in solchen Konstellationen ein Sprachniveau A1 vor der Einreise problemlos möglich sein, da man sich entsprechend lang auf den angestrebten Familiennachzug vorbereiten kann. Umso mehr kann nach Auffassung der Migrationsbehörden, die für minimale Sprachkenntnisse vor der Einreise sind, Abs. 2 ersatzlos gestrichen werden.

Art. 77 – Auflösung der Familiengemeinschaft

Die vorausgesetzte schriftliche Sprachkompetenz für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung erscheint eher tief. Da von dieser Bestimmung Ausländerinnen und Ausländer betroffen sein können, die sich erst seit drei Jahren in der Schweiz aufhalten, haben einige Migrationsbehörden keine Einwände. Die Mehrheit der Migrationsbehörden erachtet jedoch die für ein unabhängiges Aufenthaltsrecht nach Art. 50 AIG, welches an eine gute/erfolgreiche Integration gekoppelt ist, geforderte mündliche Sprachkompetenz A1 als viel zu gering und spricht sich daher für das mündliche Sprachniveau A2 und das schriftliche Sprachniveau A1 aus, um dem Stufenmodell gerecht zu werden.

Eine Migrationsbehörde erachtet Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 mit gleichzeitigem Verzicht auf eine Mindestvorgabe bei den schriftlichen Sprachkenntnissen als angemessener. Das Stufenmodell bliebe damit ebenfalls gewahrt, da für den nächsten Schritt – die Erteilung der Niederlassungsbewilligung – nochmals höhere Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 (mündlich) und gleichzeitig A1 (schriftlich) vorausgesetzt sind. Sollten bestimmte Umstände wie zum Beispiel die Wahrnehmung von Betreuungsfunktionen das Erreichen der geforderten Sprachkompetenzen verhindert haben, könnte dem gestützt auf Art. 58 a nAIG i.V.m. Art. 77f VZAE (Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse) angemessen Rechnung getragen werden.

Die anerkannten Zertifikate müssen auch hier explizit genannt sein.

Im erläuternden Bericht zu Art. 77 nVZAE ist fälschlicherweise wiederum vom „Willen“ zur Teilnahme am Wirtschaftsleben die Rede (siehe allgemeine Bemerkungen).

Art. 77a – 77h

Als Problematisch werden die nun recht grosszügig eingeräumten Ausnahmen (u.a. Working-Poor, Betreuung von Familienangehörigen, Erziehung und Betreuung der Kinder, Sozialhilfebezug wegen mangelnder Versicherungsleistungen etc.) erachtet. Diese neuen Konkretisierungen in der Verordnung fördern aus kantonaler Sicht rechtsmissbräuchliches Verhalten. In der Praxis zeigt sich schon bei den bisherigen gesetzlichen Grundlagen, dass immer häufiger Ausnahmen respektive ein Härtefall geltend gemacht werden. Nun werden diese Ausnahmen noch dahingehend konkretisiert, dass man wohl in der Praxis fast keine Möglichkeiten mehr finden wird, adäquate Integrationskriterien zu fordern und auch durchzusetzen.

Art. 77d – Sprachkompetenzen und Sprachnachweise

Wie sich aus dem erläuternden Bericht (S. 19 zu Art. 77d Abs. 1 nVZAE) und aus einzelnen Verordnungsbestimmungen (bspw. Art. 62 Abs. 1bis, Art. 73a Abs. 1 und Art.

73b nVZAE) ergibt, werden grundsätzlich Sprachkompetenzen in der am Wohnort gesprochenen Landessprache vorausgesetzt.

In **Abs. 2 lit. d** von Art. 77d ist deshalb ebenfalls aufzunehmen, dass der Sprachnachweis als erbracht gilt, wenn die Ausländerin oder der Ausländer über einen Sprachnachweis verfügt, der die mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen in der am Wohnort gesprochenen Landessprache bescheinigt. Die verantwortlichen Behörden des Bildungsbereichs gehen davon aus, dass drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der Schweiz ausreichen, um den Sprachnachweis im Sinne dieser Bestimmung zu erbringen. Um einen unnötigen administrativen Aufwand zu verhindern, schlägt eine Migrationsbehörde gestützt auf diese Einschätzung vor, auf Sprachnachweise ab einem dreijährigen Besuch der obligatorischen Schule zu verzichten.

Abs. 2 Bst. c

Erfahrungsgemäss sind für eine berufliche Grundbildung mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse auf dem Mindestniveau B2 erforderlich. Lehrstellensuchende mit einem geringeren Sprachniveau als B1 haben in der Praxis keine Chance, eine Lehrstelle zu finden. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher. Eine Migrationsbehörde schlägt deshalb vor, dass der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Absolvierung eines Studiums auf Tertiärstufe für den Verzicht auf einen Sprachnachweis ausreichen.

Art. 77f – Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Zu Art. 77f lit. c Ziff. 1 ist anzumerken, dass es für betroffene Personen schwierig bis unmöglich sein wird, eine nicht vorhandene oder geringe Schulbildung nachzuweisen. Weiter erreichen Schulsysteme etlicher anderer Staaten nicht das Niveau des Schweizer Bildungssystems, was nicht dazu führen darf, dass an deren Staatsangehörige automatisch geringere Anforderungen gestellt werden.

Ziffer 4 von lit. c ist zu umständlich und unklar formuliert. Gemäss den Erläuterungen zielt diese Regelung auf Personen, die unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind (vgl. erläuternder Bericht, S. 23). Dies ist so in der Verordnung zu übernehmen, weshalb Art. 77f lit. c Ziffer 4 wie folgt zu formulieren ist: Sozialhilfeabhängigkeit, sofern diese unverschuldet ist.

Einige Migrationsbehörden beantragen, alle Umstände, die in Buchstabe c aufgeführt sind, zu streichen. Im Übrigen seien diese im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen. Sollten diese nicht gestrichen werden, wird eine gewisse Anzahl von Personen, die von einer Integrationsverpflichtung betroffen sind, von dieser Lücke profitieren und weder die Sprache lernen noch am Wirtschaftsleben teilnehmen.

Anderen Migrationsbehörden sind diese Abweichungen von den Anforderungen an die Integration zu generell formuliert. Die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse (z.B. schwere oder lang andauernde Krankheit, Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben) soll nicht anders ausfallen als die bisherige Rechtsprechung. So ist beispielsweise auch Alleinerziehenden die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

zumutbar (gemäss Rechtsprechung spätestens wenn das Kind dreijährig ist) oder soll der Widerruf einer Bewilligung bei lang andauernder und erheblicher Fürsorgeabhängigkeit auch bei Vorliegen einer langen Krankheit, beispielsweise bei psychischen Problemen, Rückenschmerzen etc. möglich sein. Gerade die Ausnahme bei Berücksichtigung von Betreuungsaufgaben würde eine Abweichung von den Integrationskriterien darstellen und es wären vor allem Frauen betroffen. Man würde diesen Frauen mit dieser generellen Regelung keinen Gefallen tun. Es wird beantragt, die Bestimmung anzupassen und die Abweichung von den Kriterien zu relativieren. Es wird beantragt, den Katalog in lit. c einzuschränken und präziser zu umschreiben. Insbesondere Ziff. 2 bis 4 öffnen Tür und Tor, um die neuen Bestimmungen ad absurdum zu führen und sie dienen gleichzeitig als Grundlage für lange Rechtsmittelverfahren. Genau bei den Personen, die einen Integrationsbedarf haben, besteht eine Möglichkeit, sich der Integration zu verweigern.

Da auf Gesetzesstufe bereits die Verhältnismässigkeit einer Massnahme gebührend berücksichtigt werden muss, kann nach Meinung einer letzten Gruppe von Migrationsbehörden auf die Aufzählung in Art. 77f ganz verzichtet werden. Es genügt aus deren Sicht, wenn der Einleitungssatz stehen bleibt und die Aufzählung der Bedingungen ersatzlos gestrichen wird.

Art. 77g – Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen

In Absatz 1 werden die Migrationsbehörden angehalten, eine Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung zu prüfen, wenn ein besonderer Integrationsbedarf vorliegt. Eine Definition, was unter einem besonderen Integrationsbedarf zu verstehen ist, fehlt. Der Hinweis auf eine Meldung nach Art. 97 Abs. 3 nAIG reicht hierfür nicht aus und ist z.B. bei Ergänzungsleistungen sowieso obsolet. Eine Umschreibung, was unter einem besonderen Integrationsbedarf zu verstehen ist, drängt sich auch deshalb auf, weil der Integrationsgrad ohnehin schwierig zu bestimmen ist.

In den Absätzen 2 und 5 ist jeweils der zweite Satz zu streichen. Beide Sätze entsprechen gesetzlichen Bestimmungen, auf welche sie verweisen und bringen deshalb als reine Wiederholungen keinen Mehrwert.

Absatz 3 ist ersatzlos zu streichen. Beim Abschluss einer Integrationsvereinbarung werden mit den betroffenen Ausländerinnen und Ausländern nicht nur die Ziele und Massnahmen definiert, sondern auch besprochen, wie diese zu erreichen sind. Dementsprechend findet bereits im Gespräch, das zu einer Integrationsvereinbarung führt, eine Beratung statt. Nach Abschluss der Integrationsvereinbarung liegt die Umsetzung in der Eigenverantwortung der betroffenen Ausländerinnen und Ausländern. Die den Migrationsbehörden auferlegte Pflicht, bei Bedarf eine Art Coaching der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer sicherzustellen, geht zu weit. Dies würde auch zu einem erheblichen Missverhältnis zwischen den beiden Grundprinzipien des Förderns und Forderns führen.

Aufgrund der Tatsache, dass es einerseits nicht gestattet ist, Integrationsvereinbarungen mit EU/EFTA-Staatsangehörigen oder für Eheleute von Schweizer Bürgern abzuschliessen, und andererseits die Integrationsempfehlung keinerlei Rechtswirkung hat, wird diese Bestimmung gegenüber Personen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen stützen bzw. Familienangehörigen von Schweizer Bürgern voraussichtlich gar nicht angewendet werden.

Bis anhin wurde in einigen Kantonen zu jeder Integrationsvereinbarung auch noch eine Verfügung mit den Bedingungen und Auflagen erstellt. Dieses Vorgehen wurde im Entscheid eines kantonalen Verwaltungsgerichtes auch ausdrücklich positiv gewürdigt. Nun würde dies künftig wohl wegfallen, was zu begrüßen ist. Inwieweit die Gerichte diese Auflagen und Bedingungen auf dieser gesetzlichen Grundlage stützen, wird die Praxis erst zeigen.

Art. 77h – Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen

Diese Bestimmung sieht vor, dass die kantonalen Migrationsbehörden dem SEM systematisch verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und –massnahmen zukommen lassen müssen. Nun aber ist das SEM in dieser Sache nicht zuständig, da es sich ausschliesslich um Vollzugsaufgaben der Kantone handelt (Siehe erläuternder Bericht vom 07.11.17, Seite 6 Kapitel 3). Das einzige verfolgte Ziel ist die Erstellung von Statistiken. Diese können jedoch aufgrund der sehr unterschiedlichen Praxis der Kantone gar nicht aussagekräftig sein. Dieses Monitoring würde bei den kantonalen Migrationsbehörden zu einem erheblichen, unverhältnismässig hohen administrativen Mehraufwand führen. Zudem ist aus den mit diesen Daten zu erstellenden Statistiken kein wesentlicher Nutzen erkennbar. Wir beantragen deshalb, Art. 77h nVZAE zu streichen.

Art. 82 – Meldepflichten in zivil- und strafrechtlichen Fällen

In der Anwendung von Abs. 1 und 2 haben die KESB bisher gegenüber den Gemeinden die Praxis geübt, nur das Dispositiv zuzustellen. Natürlich ist dort die gesetzliche Grundlage anders formuliert. Es ist aber wesentlich, dass die KESB-Entscheide bei Erwachsenen und bei Kindern – wie auch aus dem in den Erläuterungen erwähnten Fall ersichtlich – mitsamt der Begründung den Migrationsbehörden zugestellt werden. Es wird beantragt, die vorliegende Formulierung anzupassen. Allenfalls könnte dies auch in die Erläuterungen integriert werden.

In Absatz 2 werden die Meldepflichten in zivilrechtlichen Fällen geregelt. Inhaltlich erfährt dieser Absatz keine Änderung zum bisherigen Recht. Die Erfahrungen in der Praxis haben aber gezeigt, dass den Migrationsbehörden die für sie wichtigen Eheschutzverfügungen nur selten unaufgefordert zugestellt werden, obschon sie unter dem Begriff Trennung subsumiert werden können. Um Klarheit zu schaffen, regen wir an, Absatz 2 zu ergänzen und auch die Eheschutzverfügungen explizit aufzunehmen.

Die Vertreter der VKM und KOKES haben sich unter Einbezug von Vertretern des SEM anlässlich einer Sitzung am 14. März 2018 dahingehend geeinigt, dass Art. 82f lit. b VZAE zu ergänzen mit Art. 394 Abs. 2 ZGB (Erwachsenenschutzmassnahmen) zu ergänzen sei. Weiter sind sie sich einig geworden, dass in Art. 82f VZAE von der expliziten Festhaltung einer generellen Meldepflicht von Vertretungsbeistandschaften nach Art. 395 ZGB (Erwachsenenschutzmassnahmen) sowie grundsätzlich auch von Beistandschaften nach Art. 308 ZGB (Kindesschutzmassnahmen) abgesehen werden soll. Die VKM würde aber eine Meldepflicht bei „Besuchsrechts-Beistandschaften“ nach Art. 308 ZGB als sinnvoll erachten. Die KOKES wird diesen Punkt intern nochmals prüfen. Im Juni 2018 wird ein nächstes Treffen zur Besprechung des Rundschreibens

VKM/KOKES stattfinden. Das Rundschreiben soll möglichst auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der revidierten VZAE versendet werden können.

Art. 82a Abs. 1

Es ist bereits heute Praxis, dass die Sozialbehörden den Bezug von Sozialhilfe melden. Einige Migrationsbehörden erhalten jedoch immer wieder die Rückmeldung von einzelnen Behörden, dass sie betreffend Kooperation (Integration in den Arbeitsmarkt usw.) keine Auskunft erteilen wollen. Die Bestimmung sollte deshalb entsprechend ergänzt werden, beispielsweise mit *"Sie geben auch Auskunft zum Verhalten und zu den weiteren Umständen der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler."*

Art. 82b

Der Bezug von EL muss auch bei EU/EFTA-Bürgern, welche ihre Bewilligung durch erwerbslose Wohnsitznahme erhalten haben, gemeldet werden. Bei einer entsprechenden Rentnerbewilligung ohne Bleiberecht ist der fehlende EL-Bezug eine Bewilligungsvoraussetzung. Diese Informationen werden benötigt, weshalb die Ausnahme zu streichen ist.

Art. 82c – Meldung von Disziplinar massnahmen der Schulbehörden

Es ist wichtig, dass die Migrationsbehörden von massiven Negativvorfällen Kenntnis haben, um allfällige ausländerrechtliche Massnahmen prüfen zu können. Schulausschlüsse lassen auf gravierendes Fehlverhalten schliessen, über welches die Migrationsbehörden Kenntnis haben sollten. Es gilt jedoch zu beachten, dass nicht alle Schulen die Fälle mit dem gleichen Massstab beurteilen resp. mit den gleichen Konsequenzen auf die Vorfälle reagieren. Hier besteht das Risiko, dass den Migrationsbehörden grundsätzlich meldepflichtige Fälle gar nicht gemeldet werden, da sie nicht zu einem Schulausschluss geführt haben. Es wäre daher zu prüfen, ob die Schulbehörden neben der zwingenden Meldung der Schulausschlüsse nicht die Kompetenz erhalten sollen, weitere Vorfälle zu melden, wenn diese auf einen ungünstigen Integrationsverlauf hindeuten, auch wenn sie lediglich zu mildernden Massnahmen führten. Der ganze Schulbereich müsste aus Sicht der Migrationsbehörden in der ganzen Thematik viel tiefer eingebunden werden. Hier ergäbe sich mittels eines angemessenen gegenseitigen Informationsflusses unter den involvierten Stellen auch ein viel besseres Gesamtbild zum Integrationsstand (einerseits Verhalten der Schüler, aber auch – nicht weniger wichtig – der Eltern). Wenn die Meldung nur und erst bei einem Schulausschluss erfolgt, ist dies sicherlich nicht zielführend.

Die Migrationsbehörden sind sich bewusst, dass es ein Grundrecht auf Volksschulbildung gibt, weshalb die Schülerinnen und Schüler mit einem illegalen Aufenthalt von den Schulbehörden den Ausländerbehörden nicht gemeldet werden. Der in Absatz 2 vorgesehene Vorbehalt bei Schülerinnen und Schülern, die über keinen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz verfügen, ist jedoch zu streichen. Er führt zu einer Besserstellung von Schülerinnen und Schülern ohne rechtmässigen Aufenthalt gegenüber Schülerinnen und Schülern mit rechtmässigem Aufenthalt. Es ist nicht einzusehen, weshalb im Falle eines Schulausschlusses die Sans-Papiers gegenüber den regulierten Ausländerinnen und Ausländern privilegiert werden sollen.

Dies ist umso stossender, als die Meldepflicht dazu dient, den Migrationsbehörden bewilligungsrelevante Informationen zukommen zu lassen. Dabei können die ausländerrechtlichen Massnahmen bis zu einer Wegweisung der betroffenen Schülerinnen und Schüler führen. Es wird daher beantragt, Abs. 2 zu streichen. Falls Absatz 2 nicht gestrichen wird, wäre der gesamte Artikel 82c zu streichen und auf eine Meldepflicht der Schulbehörden zu verzichten.

Art. 83

Diese gesetzlichen Massnahmen werden als Mindeststandard erachtet, um Rechtsmissbrauch zu bekämpfen und Schutz vor prekären Arbeitsbedingungen zu gewähren.

2.2 VIntA

2.2.1 Allgemeines

Gemäss erläuterndem Bericht ist die Revision mit keinen direkten finanziellen Auswirkungen verbunden, da der Abschluss von Integrationsvereinbarungen weiterhin im Ermessen der zuständigen kantonalen Behörden liegt. Grundsätzlich stimmen wir dem zu; wir weisen allerdings darauf hin, dass es bei der Umsetzung des Art. 62 Abs. 1 lit. f i.V.m. Art. 58b nAIG unweigerlich zu vermehrten Abschlüssen von Integrationsvereinbarungen kommen wird. Wie im Bericht richtigerweise angemerkt, sind die Integrationsvereinbarungen nur sinnvoll und erfolgreich, wenn die Personen bei der Umsetzung eng begleitet werden, was bei den zuständigen kantonalen Behörden Ressourcen binden wird. Insofern hat die Revision nach Meinung der Migrationsbehörden sehr wohl finanzielle Auswirkungen auf die Kantone.

Unsere Mitglieder begrüssen grundsätzlich die mit der Totalrevision vorgenommenen Anpassungen. Problematisch erachten sie jedoch jene Teile, in denen Inhalte und strategische Programmziele der Kantonalen Integrationsprogramme in die Verordnung aufgenommen wurden. Diese sind das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Bund und Kanton aufgrund der derzeitigen Integrationsförderbedürfnisse in den Kantonen und Gemeinden. Sie wurden für die Programmperiode 2018–2021 (KIP II) bestätigt. Durch die Regelung auf Verordnungsstufe wird ungerechtfertigterweise in die kantonale Kompetenz eingegriffen, was wir entschieden ablehnen. Ausserdem schränkt der Bund damit die Handlungsfreiheit der Kantone für künftige Programmvereinbarungen ein. Es muss auch zukünftig möglich sein, die regional und kantonal unterschiedlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten im Hinblick auf kommende Integrationsprogramme angemessen zu berücksichtigen.

Es herrscht allgemein Einigkeit darüber, dass die Integrationsförderung nicht nur eine Aufgabe von Bund und Kantonen, sondern auch von den Städten und Gemeinden ist. Diese übernehmen wichtige Aufgaben und engagieren sich stark. Dementsprechend richten sich die in Art. 53 ff. nAIG verankerten Grundsätze der Integrationsförderung richtigerweise an alle drei Staatsebenen. Wir sind deshalb der Auffassung, dass die Rolle der kommunalen Ebene systematisch in den Verordnungstext aufzunehmen ist.

Davon betroffen sind insbesondere folgende Bestimmungen der VIntA: Art. 1 Bst. c, Titel zum 2. Kapitel, Art. 4, Art. 5 und Art. 8 Abs. 1.

Im AuG und AIG wird bei der Integration auch die einheimische Bevölkerung einbezogen – bei der vorliegenden Fassung der VIntA hingegen wird die einheimische Bevölkerung mit keinem Wort erwähnt. In Anlehnung daran ist es notwendig, dass neben der ausländischen Bevölkerung die Regelstrukturen, Arbeitgeber, Gemeinden etc. in die Pflicht genommen werden. Die vorliegende VIntA sieht die Integrationsaufgabe nur bei der ausländischen Bevölkerung.

An mehreren Stellen wird zwischen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung nicht unterschieden. Eine Trennung ist aber essentiell, weil es Aufgabe der Regelstrukturen ist, die Integration in ihren Strukturen zu fördern und dafür entsprechende Mittel bereitzustellen. Es muss vermieden werden, dass aufgrund unklarer Formulierungen Aufgaben der Regelstrukturen an die spezifische Integrationsförderung delegiert werden können. An dieser Stelle gilt es noch anzufügen, dass Gemeinden keine Regelstrukturen sind, d.h. es braucht auch diesbezüglich inhaltliche Anpassungen.

2.2.2 Einzelne Bestimmungen

Art. 1 c

Dieser Artikel ist mit den Gemeinden zu ergänzen: *".... die Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Bereich...."*

Art. 2

Abs. 1

Der Regelstrukturansatz bedingt auch die Umsetzung im Finanzbereich. Es muss daher festgehalten werden, dass auch die Träger der Regelstrukturen die finanziellen Mittel bereitstellen müssen.

Abs. 2

Gemäss Art. 53 Abs. 2 nAIG schaffen Bund, Kantone und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit. Diese Formulierung berücksichtigt die Tatsache, dass spezifische Integrationsmassnahmen den Zugang zu den Regelstrukturen zwar erleichtern, jedoch nicht gewährleisten können. Entsprechend ist die Formulierung in der vorliegenden Bestimmung anzupassen und das Verb "gewährleisten" durch *"erleichtern"* zu ersetzen.

Titel 2. Kapitel

Der Titel ist zu ergänzen: *"Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden"*.

Art. 4

Der Titel ist zu ergänzen: *"Integrationsförderung durch die Kantone und Gemeinden"*.

Abs. 1 und 2 sind ebenfalls mit den Gemeinden neben den kantonalen Stellen zu ergänzen.

Art. 5

Der Titel und Abs. 1 sind mit Gemeinden zu ergänzen.

Abs. 2

In Art. 21 VIntA werden die Kantone verpflichtet, über die Umsetzung der Kantonalen Integrationsprogramme jährlich umfassend Bericht zu erstatten. Die in der vorliegenden Bestimmung festgelegte Informationspflicht ist bereits Teil der Berichterstattung gemäss Art. 21 VIntA. Art. 5 Abs. 2 VIntA ist somit überflüssig, weshalb wir beantragen, ihn ersatzlos zu streichen.

Art. 6 Abs. 1

Die Integration ist eine Querschnittsaufgabe, bei der sich Bund und Kanton als gleichberechtigte Partner verstehen sollten. Konsequenterweise wird in Art. 2 Abs. 3 VIntA verankert, dass der Bund und die Kantone gemeinsam die strategischen Ziele der kantonalen Integrationsprogramme festlegen. Die Migrationsbehörden sind der Ansicht, dass diese partnerschaftliche Aufgabe auch bezüglich der Qualitätssicherung verstärkt zum Ausdruck gebracht werden muss. Art. 2 Abs. 3 VIntA ist deshalb wie folgt zu formulieren:

"Bund und Kantone legen gemeinsam die Kriterien für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung von gemeinsam unterstützten Integrationsmassnahmen fest."

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Einführung erst mit Beginn der nächsten Programmperiode der Kantonalen Integrationsprogramme erfolgen kann, damit die geänderten Kriterien in die neuen Programmvereinbarungen aufgenommen werden können.

Art. 7 – Berichterstattung, Monitoring und Evaluation

In Absatz 2 wird festgehalten, dass das SEM ein Monitoring über die Integration der ausländischen Bevölkerung durchführt, insbesondere bezüglich Personen mit besonderem Integrationsbedarf. Diesbezüglich ist zu fordern, dass dieses Monitoring für die Kantone keinen Mehraufwand bringen darf. Wir beantragen aus diesem Grund, Art. 77h nVZAE, der verschiedene Meldepflichten der kantonalen Migrationsbehörden im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und –massnahmen vorsieht, zu streichen.

Unter Hinweis auf die Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 1 VIntA erwarten die Migrationsbehörden, dass die inhaltliche Ausgestaltung von Berichterstattung, Monitoring und Evaluation gemäss Art. 7 VIntA von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt werden. Bezüglich des Einführungszeitpunkts verweisen wir ebenfalls auf die Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 1 VIntA.

Art. 8 – Erstinformation und Integrationsförderbedarf

Mit **Abs. 1** dieser Bestimmung sollen die Kantone detailliert zur Erstinformation von allen aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern verpflichtet werden. Eine Migrationsbehörde ist entschieden der Auffassung, dass diese Pflicht einen ungerechtfertigten Eingriff in die kantonale Kompetenz darstellt und nicht vom Wortlaut der formell-gesetzlichen Grundlage von Art. 57 Abs. 3 nAIG gedeckt ist. Dort wird lediglich verankert, dass *"die Kantone [...] die Erstinformation von neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern [...]"* sicherstellen. Die Formulierung im Gesetz überlässt es dem Ermessen der Kantone, wie sie diese Aufgabe im Kontext der lokalen Gegebenheiten sinnvollerweise wahrnehmen und

welche Rolle dabei den Gemeinden zukommen soll. Erst in Abs. 2 werden die Gemeinden erwähnt, und zwar als Regelstruktur, was falsch oder mindestens missverständlich ist. Nach dem erläuterndem Bericht besteht zwischen der Erstinformation und der Integrationsvereinbarung ein Zusammenhang.

Es wird daher vorgeschlagen, Abs. 1 und 2 mit folgender Formulierung zu ersetzen:

"Im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben informieren die Kantone zusammen mit den Gemeinden im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer über:

- a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit;*
- b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen;*
- c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die grundlegenden Normen und Regeln."*

Eine andere Migrationsbehörde verweist darauf, dass mit der Aufnahme dieses strategischen Zieles der KIP in die Verordnung in die Kompetenz der Kantone, wie sie den Informationsauftrag umsetzen sollen, eingegriffen werde. Angesichts der Zuwanderungszahlen in grossen Städten ist das *"alle"* zu streichen und der Satz folgendermassen zu ergänzen: *"Im Hinblick auf eine gleichberechtigte Teilhabe informieren die Kantone zusammen mit den Gemeinden im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme neu aus dem Ausland ..."*. Da sich diese Bestimmung an die Behörden richtet, gilt sie vom Text her auch für die EU/EFTA-Bürger, dies darf jedoch nicht sein. Sollte das *"alle"* enthalten bleiben, ist der Begriff zwingend auf Drittstaaten zu beschränken.

Eine weitere Migrationsbehörde veranstaltet in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Integration seit 2008 Erstinformationsanlässe für Personen mit Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen. Einige Gemeinden in diesem Kanton nehmen diese Aufgaben noch nicht genügend wahr. Damit der Integrationstransfer effizienter und zielgerichteter gewährleistet werden kann, sind nun alle Gemeinden in der kantonalen Kommission für Integration vertreten. Wir begrüssen es ausdrücklich, dass die Gemeinden nun auf Verordnungsstufe verpflichtet werden mitzuarbeiten.

In einem andern Kanton liegt das Erstinformationsgespräch – gemäss kantonalem Integrationsprogramm – in der Zuständigkeit der Gemeinden. Dies ist zweckmässig und wurde bereits damals auch vom Migrationsamt begrüsst. Nebst allgemeinen Informationen über Krankenversicherung, Schule etc. werden in der Regel auch lokale oder regionale Themen angesprochen.

Art. 10 – Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Das wird in bestimmten Kantonen teilweise jetzt schon so umgesetzt. Neu wird eine Migrationsbehörde mit allen vorläufig aufgenommenen Personen unmittelbar nach dem Entscheid des SEM eine Integrationsvereinbarung abschliessen. Die Idee ist, dass nach fünf Jahren die integrativen Massnahmen auf einem Niveau sind, das eine Erteilung der so genannten Härtefallbewilligung aus integrativer Sicht rechtfertigen

kann, ohne dass weitere Abklärungen getätigt werden müssen. Aufgrund dieser nun neuen gesetzlichen Grundlage muss dieses Vorhaben allenfalls überdacht oder ergänzt werden, da die Kürzung der Sozialhilfeleistungen nicht in die Kompetenz der Migrationsämter fällt und sicher nicht zwei Integrationsvereinbarungen mit dem Kunden vereinbart werden können.

Nach Meinung eines unserer Mitglieder sollten nicht nur Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden können, sondern generell Ausländerinnen und Ausländer, wie das im 3. Kapitel (Titeltext) festgehalten wird.

Art. 12

Art. 12 **Abs. 1**, der dem bisherigen Art. 18 Abs. 1 VIntA entspricht, legt die Integrationspauschale nach wie vor auf 6000 Franken pro vorläufig aufgenommene Person, anerkanntem Flüchtling bzw. schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung fest. Wie die Umfrage der KdK bei allen Kantonen gezeigt hat, ist diese Integrationspauschale viel zu tief angesetzt, u.a. weil die Kantone mit der Neustrukturierung des Asylwesens nur noch Fälle im erweiterten Verfahren mit einer hohen Verbleibequote zugeteilt bekommen. Sowohl für die Sprachförderung, die Grundbildung, als auch um vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge langfristig arbeitsmarktfähig zu machen, schätzen die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, dass ein Betrag von rund 18'000 Franken mit Verweis auf die Integrationsagenda erforderlich ist.

Abs. 2

Aufgrund des ausgewiesenen höheren Bedarfs an Integrationsfördermassnahmen bei Resettlement-Flüchtlingen ist die Bestimmung so anzupassen, dass der Bundesrat die Pauschale erhöhen kann. Eine tiefere Pauschale ist im Wortlaut auszuschliessen.

Art. 14 – Zielgruppen

Die Zielgruppen sollten nach Auffassung einer Migrationsbehörde auf Verordnungsstufe klar nach Bewilligungsart definiert werden (F/B/C), das heisst, Personen mit dem Status N (Asylsuchende) bzw. L (Kurzaufenthalt) sind grundsätzlich nicht davon betroffen.

Art. 15

Aus Sicht der Migrationsbehörden wird mit der Aufzählung etwas über das Ziel hinaus geschossen und somit den individuellen Situationen in den Kantonen zu wenig Rechnung getragen. Beispielsweise wurde der Schutz vor Diskriminierung mit Entscheid einer kantonalen Kommission für Integration, angepasst an den Strukturen des Kantons, im KIP II sehr einfach, zielorientiert und kostengünstig eingebracht. Dies ist u.a. gerechtfertigt, weil im betroffenen Kanton in den letzten Jahren kein einziger Fall von Diskriminierung bekannt wurde. Auch die Nutzung von interkulturellen Übersetzern nimmt mittlerweile in der Praxis ausufernde (finanzielle) Ausmasse an. Mit dem in der Revision der Verordnung vorgeschlagenen Vorgehen wird den Migranten je länger je mehr suggeriert, dass für jedes Elterngespräch, jede Vorsprache bei einem Arzt, Behördenvorsprachen etc. immer ein solcher Übersetzer anwesend sein muss. Dies ist sowohl aus integrativer Sicht (Fordern...) als auch aus finanzieller Sicht

unsinnig und sollte sich auf einem adäquaten Mass einpendeln. Wir beantragen deshalb, Buchstabe b und e ersatzlos zu streichen.

Titel anpassen in *"Finanzielle Beiträge"*, da lit. h des Abs. 1 kein Förderbereich ist.

Abs. 1 lit. a

Erstinformation ersetzen durch *"Information und Beratung;"*

Abs. 1 lit. f

Dieser Buchstabe f des Abs. 1 ist zu streichen. Die Fachpersonen der Integrationsförderung und der Regelstrukturen sind nicht Zielgruppe der Integrationsmassnahmen, sondern müssen bei der Integrationsförderung einbezogen werden.

Abs. 1 lit. g

Unter Hinweis auf die Bemerkung zu Art. 2 Abs. 2 VIntA wird beantragt, das Verb "sicherstellen" durch *"erleichtern"* oder *"zu ermöglichen"* zu ersetzen. Die Erwartung an eine Sicherstellung kann nicht erfüllt werden.

Art. 19. Abs. 4

Der Begriff *"angemessen"* ist zu streichen.

Art. 21

Abs. 2 lit. b

Der Buchstabe b des Absatzes 2 ist zu streichen, denn Aussagen über die Wirksamkeit können nicht allein an die Integrationsförderung delegiert werden. Die Wirksamkeit ist abhängig von vielen anderen Faktoren in der Aufnahmegesellschaft. Verantwortung und Zuständigkeit der Integrationsförderung sind auf die Output-Ebene beschränkt und alle Aktivitäten, die im Rahmen der Integrationsförderung umgesetzt werden, schaffen die Voraussetzung, um Aussagen zum Output der Massnahmen zur Nutzung und Zielerreichung machen zu können.

Absatz 3 und 4 schiessen über das Ziel hinaus. Bei allem Verständnis für Qualitätssicherung, Berichterstattung und Kontrollen ist nicht ersichtlich, weshalb in Ergänzung zum Konzept des SEM jeder Kanton auch noch eine risikoorientierte Finanzaufsicht zu erarbeiten hat. Die personellen Ressourcen in kleineren Kantonen reichen für solche zusätzlichen Aufgaben schlicht nicht aus. Wir beantragen demnach, Absatz 4 ersatzlos zu streichen.

Art. 22 Abs. 4 (neu)

Um inskünftig sicherzustellen, dass die Kantone und deren Bedürfnisse im Hinblick auf Programme und Projekte von nationaler Bedeutung besser verankert werden, ist ein Abs. 4 hinzuzufügen mit folgendem Text: *"Die Anliegen und Bedürfnisse der Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen zu berücksichtigen."*

Anhang

Tabelle zu den Anforderungen an die Sprachkompetenz

Was	Gesetzliche Grundlage	Mündliche Voraussetzung	Schriftliche Voraussetzung
Einbürgerung	BüG	B1	A2
Erteilung NLB	Art. 60 II VZAE	A2	A1
Vorzeitige Erteilung NLB	Art. 62 Ibis VZAE	B1	A1
Wiedererteilung NLB nach Rückstufung B	Art. 61a II Bst. c VZAE	A2	A1
Religiöse Betreuungs-/Lehrpersonen	Art. 22a VZAE	B1	A1
Härtefälle nach Auflösung der Ehe	Art. 77 IV VZAE	A1	--
Neuzulassung im Rahmen des Familiennachzugs	Art. 43 I Bst. d i.V.m. Art. 58a III nAIG und Art. 73a VZAE ; Art. 43 II nAIG i.V.m. Art. 73a II VZAE	A1; Anmeldung für Kurs A1	
Erteilung NLB gestützt auf Ehe mit CH oder NLB	Art. 42 III und Art. 43 V nAIG i.V.m. Art. 58a III nAIG und Art. 60 II VZAE	A2	A1

Freundliche Grüsse



Marcel Suter
 Präsident

2018 -02- 28

VERBAND SCHWEIZERISCHER ARBEITSMARKTBEHÖRDEN
 ASSOCIATION DES OFFICES SUISSES DU TRAVAIL
 ASSOCIAZIONE DEGLI UFFICI SVIZZERI DEL LAVORO

VSAA
 AOST
 AUSL



Eidg. Justiz- und
 Polizeidepartement

28. Feb. 2018

No. _____

Bundesrätin
 Simonetta Sommaruga
 EJPD
 Bundeshaus West
 3003 Bern

Bern, 26. Februar 2018

Stellungnahme zur Revision VZAE: Meldung einer Erwerbstätigkeit und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir möchten Ihnen für die Gelegenheit, zur Revision der VZAE Stellung zu nehmen, danken. Der Vorstand des VSAA nimmt diese gerne im Namen des Verbandes wahr und beschränkt sich dabei auf Artikel 65 und 83 VZAE, also auf das Meldeverfahren bei Erwerbstätigkeit (Art.65 VZAE) sowie die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art.83 VZAE).

Die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen ist dem VSAA ein grosses Anliegen, dementsprechend engagiert er sich auf fachlicher Ebene und bringt seine Expertise in den verschiedenen Projekten und Gremien ein. Mit der Abschaffung der Bewilligungspflicht bei gleichzeitiger Einführung eines Meldeverfahrens bei Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sollen administrative Hürden abgebaut und die Arbeitgebenden motiviert werden, vermehrt vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge zu beschäftigen. Es ist begrüssenswert gegen negative Anreize vorzugehen und vom VSAA wird dies mitgetragen, indem er sich beispielsweise für die Abschaffung der Sonderabgabe eingesetzt hat. Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge sind eine besonders vulnerable Gruppe auf dem Arbeitsmarkt und der VSAA räumt dem Schutz dieser Gruppe hohe Priorität ein. Mit der Abschaffung der Bewilligungspflicht verlieren die Behörden ein griffiges Instrument, Anstellungen zu verhindern, die gegen die geltenden Bestimmungen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen verstossen.

Für den VSAA geht es bei Umsetzung des Meldeverfahrens um eine praktikable Lösung für den Vollzug in den Kantonen, welche die Einhaltung der geltenden Bestimmungen betreffend Lohn- und Arbeitsbedingungen garantiert sowie die Integration von vA/Flü in den ersten Arbeitsmarkt fördert. Mit diesem Fokus erlauben wir uns im Sinne einer konstruktiven Kritik, unsere drei Hauptkritikpunkte darzulegen.

1. Unklarheiten bezüglich Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Beim Bewilligungsverfahren werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Eingabe kontrolliert. Eine Bewilligung gibt es dann, wenn die geltenden Bestimmungen eingehalten werden. Mit dem vorgesehenen Meldeverfahren fällt dies nun weg. Kontrollen können nachgelagert stattfinden. Die Verordnung ist in diesem Punkt allerdings sehr unklar und der Wille des Gesetzgebers, in welcher Intensität oder welche Behörde er kontrollieren soll, ist nicht erkennbar.

So sieht Artikel 83 Abs. 5 VZAE vor, dass die Arbeitsmarktbehörde bei der Meldung die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen prüfen kann. Der Ausdruck „bei der Meldung“ ist bereits missverständlich. Im Gegensatz zur Kann-Formulierung wird im erläuternden Bericht ausgeführt, dass das vom Bundesrat bezeichnete Organ die Einhaltung zu überprüfen hat (S.16). Ebenfalls widersprüchlich ist die Bezeichnung der zuständigen Behörde. Sollen die kantonalen Behörden für alle Kontrollen zuständig sein oder gilt der Vollzugsdualismus? Der Verordnungsentwurf enthält eine Kann-Formulierung in Art. 83 Abs. 5 VZAE zweiter Satz. Gleichzeitig ist in Absatz 5 ebenfalls enthalten, dass die TPK und PK die Übermittlung einer Kopie des Meldeformulars einverlangen können. Die Ausführungen auf S. 28 des Erläuternden Berichts bringen ebenfalls keine Klarheit darüber, wer für die Kontrollen zuständig sein soll: „Die Kontrollen sollen unter anderem von den Behörden durchgeführt werden, die für die arbeitsmarktlichen Vorentscheide zuständig sind (Art. 40 Abs. 2 nAIG). Diese können nach eigenem Ermessen und zu Informationszwecken eine Kopie des Meldeformulars an andere Organe übermitteln, die für die Beobachtung und Kontrolle der Löhne zuständig sind. Allerdings ist es diesen Organen ebenfalls gestattet, eine Kopie zu verlangen. Diese Organe können eine Kopie verlangen, wenn sie dies als notwendig erachten.“

Beim Bewilligungsverfahren haben die kantonalen Behörden die Möglichkeit, eine Gebühr zu verlangen. Viele Kantone verzichten bereits darauf, um negative Anreize zu vermeiden. Mit dem neuen System wird der Aufwand für die Koordination und Durchführung der Kontrollen der Lohn und Arbeitsbedingungen massiv steigen. Seitens Bund ist keine Entschädigung dieses Aufwandes vorgesehen. Dies steht in einem krassen Widerspruch zu anderen Kontrolltätigkeiten der Kantone, wie zum Beispiel im Bereich FlaM und BGSA und ist für den VSAA nicht akzeptabel.

2. Sanktion der Arbeitgebenden bei Nichteinhaltung der geltenden Bestimmungen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen

Laut Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g nAIG können Arbeitgebende, die gegen die Meldepflicht verstossen oder eine Kontrolle verhindern, gebüsst werden. Die Meldung enthält auch eine Erklärung des Arbeitgebers, dass er die orts-, branchen- und berufsüblichen Bestimmungen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen einhält. Unklar ist, welche weiteren Sanktionen zum Tragen kommen können, wenn die Kontrollen durch die Paritätischen und Tripartiten Kommissionen durchgeführt werden. Umso wichtiger ist, dass die Arbeitgeber korrekt über die geltenden Bestimmungen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen informiert sind, wenn sie einen vA/Flü anstellen. Vielfach begleiten Jobcoaches der Integrationsbehörden diese Anstellungen; sie müssen also ebenfalls informiert sein über die geltenden Bestimmungen.

3. Das Meldeverfahren ist für die involvierten Behörden nicht praktikabel

Der Verordnungsentwurf definiert, welche Informationen mit der Meldung angegeben werden müssen. Mit diesen Informationen muss es danach den kantonalen Behörden möglich sein, den ZEMIS-Eintrag zu tätigen, sowie nachgelagert Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorzunehmen. Ebenfalls erwähnt ist im Entwurf, dass das Formular an verschiedene Behörden übermittelt werden soll. Für die Meldung hat das SEM mit dem BIT im Rahmen des ordentlichen Informatikbudgets ein Formular entwickelt. Das ausgefüllte Formular muss von den kantonalen Behörden an weitere Stellen im Kanton manuell per Mail zugestellt werden. Weiter müssen die Daten im ZEMIS manuell erfasst werden. Dieses Prozedere bedeutet für die Kantone einen grossen zeitlichen Aufwand und ist dementsprechend mit Mehrkos-

ten verbunden, deren Abgeltung durch den Bund nicht vorgesehen ist. Dies ist insofern unverständlich, als für das vorgesehene Meldeverfahren für vA/Flü das bereits bestehende Tool "Meldeverfahren für kurzfristige Einsätze bis 90 Tage bei einer Anstellung in der Schweiz" genutzt werden könnte, da dort die gleichen Daten abgefragt werden. Dieses System wäre absolut tauglich.

Inwiefern die im Verordnungsentwurf skizzierten zu erfassenden Informationen ausreichend sind, um die nachgelagerten Kontrollen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen durchzuführen, kann erst festgestellt werden, wenn abschliessend geregelt ist, welches Kontrollsystem zur Anwendung kommt (siehe Punkt 1). Unklar ist, was unter «besondere Bedingungen» alles summiert wird. Gerade bei einem Praktikumsverhältnis ist es für die Behörden sehr schwierig, da bisher nicht geregelt werden konnte, welche Bestimmungen für Praktika im ersten Arbeitsmarkt für vA/Flü zum Tragen kommen sollen.


Aus Sicht VSAA enthält der Verordnungsentwurf gravierende Mängel. Damit das neue System mit dem Meldeverfahren vollzogen werden kann, braucht es folgende Anpassungen:

- Abschliessende Klärung des Kontrollsystems, der Zuständigkeiten und Sanktionsmöglichkeiten sowie die finanzielle Entschädigung der Vollzugsorgane unter Einbezug der kantonalen Arbeitsmarktbehörden, daher Neuverfassung von Artikel 83 Absatz 5 VZAE;
- Der VSAA wiederholt sein Angebot, seine Expertise für die Sensibilisierung der Jobcoaches der Integrationsbehörden auf das Thema Lohn- und Arbeitsbedingungen zur Verfügung zu stellen;
- Bereitstellung des Tools "Meldeverfahren für kurzfristige Einsätze bis 90 Tage bei einer Anstellung in der Schweiz" für das Meldeverfahren vA/Flü.

Wir bedanken uns, sehr geehrte Frau Bundesrätin, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA



Bruno Sauter
Präsident



Ursula Kraft
Direktorin

2018 -03- 20

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

St.Gallen, 19. März 2018

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

20. März 2018

Vernehmlassung Verordnung VZAE, VIntA

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme sehr herzlich, denn im Bereich des Asylwesens und der Integration haben die Gemeinden die Hauptaufgaben zu tragen, sodass die Anhörung der Gemeindeverbände sehr geschätzt wird.

a) Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen können wir uns einverstanden erklären und finden die Präzisierungen gut.

Art. 77d Abs. 3: Die Sprachförderung und der Nachweis sind nur ein Teil der beruflichen Integration. Die Mathematikkompetenzen sind ebenfalls zentral für die meisten Berufe. Eine Schulstandabklärung, wie sie von den St.Galler Gemeinden initiiert wurde, wäre jedoch umfassender und hilfreich. Es muss also auch möglich sein, dass andere Testverfahren für die Schulkompetenzabklärung anerkannt werden.

Art. 77g: Dieser Artikel regelt die Pflicht und die Zusammenarbeit der kantonalen Stellen. Eine Integrationsvereinbarung sollte aber auch seitens der Gemeinde möglich sein und diese sollte bei Nichtbeachtung die gleichen Auswirkungen generieren, wie eine kantonale Vereinbarung. Abs. 3 wäre somit wie folgt zu ergänzen: "...die zuständigen kantonalen Behörden oder die zuständige Gemeindebehörde stellen ...".

Art. 82a: Dieser Passus dürfte in der Umsetzung etwas schwierig werden. Selbstverständlich machen die Gemeinden Meldungen an die Migrationsämter, wenn ein Sozialhilfebezug registriert war. Bislang wurde im Rahmen der Bewilligungsverlängerung in einem internen Prozess innerhalb der Gemeinde das Nötige zusammengetragen. Wenn nun verlangt wird, dass die Sozialämter den Migrationsbehörden unaufgefordert Meldung über den Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern machen

müssen, dann wäre dies noch zu präzisieren. Ist gemeint, dass die Sozialämter die Sozialhilfeverfügung auch dem Migrationsamt zustellen oder eher, dass die Sozialämter am Ende des Jahres den Auszug aus dem Falldossier übermitteln? Gelten nur die Sozialhilfegelder oder auch die Integrationsaufwände? Eine Klärung mindestens in der Botschaft wäre für die Umsetzung sehr wichtig.

b) Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VIntA

Im Grundsatz begrüssen wir die gesetzlichen Anpassungen und ersuchen Sie um Berücksichtigung der nachgenannten Punkte:

Art. 2 Abs. 1: Die Umsetzung in den bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) ist kaum je möglich. Die Klienten können selten an diese Niveaus andocken und bedürfen spezifischer Förderung. Die Einschränkung ist nicht richtig. **Die Gemeinden sollten grösstmöglichen Spielraum im Einsatz der Integrationsgelder haben.** Selbstverständlich nutzt man das Angebot, wenn es sinnvoll ist. Aber die Integrationsplanung ist eine individuell-konkrete Massnahme und nicht die Suche nach bestehenden Angeboten, die vielleicht passen könnten. Insbesondere in Gemeinden, die ausserhalb von Regionalzentren liegen, ist die Fahrt zu den meist konzentrierten Angeboten ein enormer Aufwand. Diese Kosten sind ebenfalls als Integrationskosten zu akzeptieren. Der Bund kann die Beiträge plafonieren, damit gewährleistet ist, dass die Gemeinden auch einen spürbaren Beitrag leisten müssen. Das „Wie“ muss aber ein Entscheid der Gemeinden sein, welche sich effektiv mit den Klientenbedürfnissen und der Integrationsplanung auseinandersetzen.

Art. 2 Abs. 3: „... Integrationsprogramme fest, **die Gemeinden sind in die Zielvereinbarung einzubeziehen.**

Die Klientinnen und Klienten sind vor Ort in den Gemeinden und deshalb genügt es nicht, wenn die Gemeinden informiert werden, was abgemacht wurde. Die Gemeinden sind in den Entscheidungsprozess zwingend einzubeziehen (nicht nur anhören).

Art. 12: Integrationspauschale

Entgegen der Gelder für die allgemeine Integration und für die Programmvereinbarung gemäss Art. 13 ff. geht es hier um die individuellen Integrationspauschalen. Die Klientinnen und Klienten haben diese einmaligen Integrationspauschalen zu gut für die persönliche Integration. Diese gestaltet sich pro Person sehr unterschiedlich – je nach Alter, Vorbildung, Berufs- und Sprachkenntnissen. Es braucht also keine Integrationspauschalen-Regelung mit dem Kanton, sondern einen Integrationsplan der Gemeinden und klare Ansprüche der Klienten/-innen auf die gezielte Förderung. Schliesslich und endlich werden die Gemeinden am Integrationserfolg des Einzelnen gemessen.

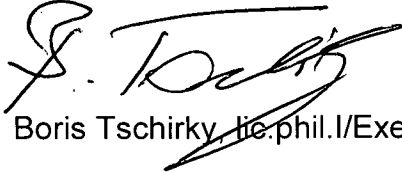
In Abs. 6 muss es deshalb heissen: „Die Gemeinden können die Integrationspauschalen für die betroffenen Klienten/-innen einsetzen. Überschüsse daraus können auch für Integrationsmassnahmen von vorläufig aufgenommenen Personen ... usw.“

Art. 13 ff: Die globalen Integrationsprogramm können dann so belassen bleiben.

Wir danken Ihnen, geschätzte Frau Bundesrätin Sommaruga, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Präsident VSGP

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Tschirky', with a long horizontal stroke extending to the right.

Boris Tschirky, lic.phil./Executive MBA HSG