



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Integrationsbegriff im Gesetz

Empfehlungen

der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

ZU DIESEM DOKUMENT

Die Empfehlungen zum Thema «Integration als Gesetzesbegriff» sind die Ergebnisse aus intensiven Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Fachkreise. So führte die Eidgenössische Ausländerkommission EKA (eine Vorgängerkommission der EKM) Hearings mit Vertretern eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Behörden, mit Vertretungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, mit Fachleuten aus Sozial- und Rechtswissenschaften sowie mit Vertretungen des Verbands der kantonalen Migrationsämter VKM und der Integrationsdelegierten KID durch. Im Rahmen der Plenarversammlung vom Mai und September 2005 verabschiedete die EKA die ersten Empfehlungen. Sie werden laufend angepasst.

AUSGANGSLAGE

Am 1. Januar 2008 ist das neue Ausländergesetz (AuG) in Kraft getreten. Darin wird **der Begriff der Integration als Gesetzesbegriff** verankert. Eine Anzahl **neuer Bestimmungen** verknüpft den Integrationsbegriff mit den konkreten Aufgaben der Migrationsbehörden; zum Beispiel bei den Einreise- oder Aufenthaltsbewilligungen.

Für die Behörden in Kantonen und Gemeinden, in deren Kompetenz die Umsetzung der neuen Bestimmungen liegt, bedeutet dies **zahlreiche Veränderungen** ihrer bisherigen Praxis. Beispielsweise müssen sie neu das «Potenzial zur Integration» von Migrantinnen und Migranten als Kriterium zu berücksichtigen, wenn es darum geht, Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen. Oder aber sie können Bedingungen, wie den Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses, an die Erteilung einer Bewilligung knüpfen. Die konkrete Umsetzung stellt die zuständigen Behörden in Kanton und Gemeinde vor schwierige Aufgaben, denn ihr Ermessensspielraum ist gross.

Mit diesen Empfehlungen möchte die EKM den zuständigen Personen in Gemeinden und Kantonen bei der Umsetzung und Konkretisierung der neuen Gesetze kompetente und praxisnahe Hilfestellung geben. Das Dokument enthält einen **Überblick über die wichtigsten Gesetzesänderungen sowie deren konkrete Auswirkungen auf die Praxis**. Zudem möchte die EKM als vom Bundesrat ernanntes beratendes Gremium im Bereich Integration und Migration konkrete Empfehlungen abgeben, wie in der Praxis mit dem neuen Begriff der Integration umgegangen werden kann, um den Grundsätzen der **Chancengleichheit und Gleichbehandlung** bestmöglich Rechnung zu tragen.

INTEGRATION ALS BEGRIFF IM GESETZ

Art. 4 AuG¹ 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.

Art. 2 VIntA² Grundsätze und Ziele

1 Ziel der Integration ist die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft.

2 Die Integration ist eine Querschnittsaufgabe, 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.

Art. 4 VIntA Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration

Der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Integration zeigt sich namentlich:

- a. in der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung;
- b. im Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache;
- c. in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz;
- d. im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung.

Bemerkungen der EKM

Wie in den gesetzlichen Bestimmungen festgehalten, versteht auch die EKM Integration als einen fortwährenden Prozess, der alle Menschen unserer Gesellschaft betrifft und von allen die Bereitschaft verlangt, sich auf diesen Prozess einzulassen. Integration setzt Gleichberechtigung und Chancengleichheit voraus, beinhaltet Möglichkeiten der Partizipation und des konstruktiven Umgangs mit Konflikten. Bezüglich der Integration von Migrantinnen und Migranten bedeutet dies, dass sowohl die Zugewanderten sich darum bemühen, sich in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren als auch die Einheimischen gewillt sind, Offenheit, Respekt und Anerkennung gegenüber Eingewanderten zu praktizieren.

Dass der Begriff der Integration in gesetzliche Bestimmungen aufgenommen wird, bringt Chancen mit sich, birgt aber auch gewisse Gefahren. Die Chancen liegen besonders darin, dass Integration als politisches Ziel definiert wird und somit die Integrationsförderung bessere gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen erhält. Andererseits birgt die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis grosse Risiken. Es besteht die Gefahr der Ungleichbehandlung, wenn die Behörden jedes Kantons und jeder Gemeinde ihren Ermessensspielraum unterschiedlich interpretieren. Wird zu detailliert festgelegt, wer denn nun als integriert zu gelten habe, besteht die Gefahr, dass Integration nicht mehr als gesamtgesellschaftlicher Prozess wahrgenommen wird, sondern als konkret messbarer Zustand mit genau festgelegten Kriterien. Hiermit würde der Komplexität des Integrationsprozesses nicht Rechnung getragen. Beispielsweise darf die enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration nicht dazu führen, dass der gesamte Integrationsprozess auf die Sprachkenntnisse einer Person reduziert wird und alle anderen – insbesondere die gesellschaftlichen Aspekte – vernachlässigt werden.

¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005.

² Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), vom 24. Oktober 2007 (Stand am 1. Juli 2008).

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Integration und Zulassung

Art. 23 Abs. 1 und 2 AuG Persönliche Voraussetzungen

1 Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit können nur Führungskräften, Spezialistinnen und Spezialisten und anderen qualifizierten Arbeitskräften erteilt werden.

2 Bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen müssen zusätzlich die berufliche Qualifikation, die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen.

Empfehlungen der EKM

Die Zulassungspolitik wird heute primär durch die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes bestimmt. Zugelassen wird, wer über einen Arbeitsvertrag verfügt. Das neue Gesetz bringt hier eine Änderung. Es schreibt vor, dass bei der Zulassung einer Person auch deren **individuelles Potenzial zur Integration** beachtet werden muss.

Bei der Beurteilung des Integrationspotenzials sollten folgende Kriterien beachtet werden:

- Keine Einschränkungen aufgrund von **Geschlecht, Rasse/Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, Zivilstand, sexueller Orientierung** (Art. 8, Abs. 2 Bundesverfassung). Das **Alter** sollte **kein vorrangiges** Selektionskriterium sein.
- Die **berufliche Qualifikation** einer Person gilt als primäres Kriterium.
- Bei Zweifeln in Bezug auf die berufliche Qualifikation können folgende Aspekte (nicht kumulativ!) zur positiven Beurteilung herangezogen werden:
 - **Mehrsprachigkeit** (auch Nicht-Landessprachen), da mehrsprachige Personen in der Regel schneller eine weitere Sprache erlernen.
 - **Kenntnisse/Ausbildungen in mehreren Berufsfeldern**, da diese auf eine grössere berufliche Anpassungsfähigkeit schliessen lassen.

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Integration und Niederlassung

Art. 34 Abs. 3 und 4 AuG Niederlassungsbewilligung

3 Die Niederlassungsbewilligung kann nach einem kürzeren Aufenthalt erteilt werden, wenn dafür wichtige Gründe bestehen.

4 Sie kann bei **erfolgreicher Integration**, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden.

Art. 3 VIntA Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

Bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, namentlich bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach Artikel 62 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, wird der **Grad der Integration** der Ausländerinnen und der Ausländer berücksichtigt. Bei Familien ist der Integrationsgrad der Familienangehörigen zu beachten.

Art. 62 VZAE³ Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration

1 Die Niederlassungsbewilligung kann bei einer **erfolgreichen Integration** erteilt werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer namentlich:

- a. die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektiert;
- b. in der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens das Referenzniveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates erreicht; in begründeten Fällen können auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden;
- c. den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bekundet.

2 Bei der Prüfung des Gesuchs um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird der **Integrationsgrad** der Familienangehörigen berücksichtigt, die älter als zwölf Jahre sind.

Empfehlungen der EKM

Mit der Möglichkeit der frühzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren (heute in der Regel zehn Jahre) soll ein Anreiz dafür geschaffen werden, sich möglichst schnell in der Schweiz zu integrieren.

Folgende Kriterien sollten bei der frühzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung beachtet werden. Zur Entscheidungsfindung sollte eine **Fachperson der Integration** (z.B. Integrationsdelegierte/r) beigezogen werden:

- **Sprachkenntnisse:** Die betreffende Person hat die an ihrem Wohnort gesprochene Landessprache erlernt und kann dies mit einem Attest einer öffentlich anerkannten Sprachschule belegen. Im Vordergrund steht dabei die Fähigkeit der Person, **mündlich zu kommunizieren**. Dies kann auch im Rahmen eines Gesprächs bei einer Integrationsfachstelle festgestellt werden. Anvisiert wird in der Regel Niveau A2 (elementare Sprachverwendung zur Verständigung im Alltag) gemäss des Referenzniveaus im Rahmen des Europäischen Sprachenportfolios.
- Bei Familien sollten **beide Ehepartner** die gestellten Kriterien erfüllen. Ist dies nicht der Fall, zeigen die Migrationsbehörden und Integrationsfachstellen Möglichkeiten auf, auf welche Weise die Sprachkenntnisse verbessert werden können und legen **unter Berücksichtigung des mitgebrachten Bildungsniveaus** entsprechende Zielvereinbarungen fest.

³ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 1. Juli 2008).

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Ermessen bei Wegweisung, Ausweisung und Einreiseverbot

Art. 96 Abs. 1 AuG Ermessensausübung

1 Die zuständigen Behörden berücksichtigen bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den **Grad der Integration** der Ausländerinnen und Ausländer.

Empfehlungen der EKM

Bei der Ausübung des Ermessens muss nach AuG der Grad der Integration berücksichtigt werden. In den neuen Verordnungen fehlen weitergehende Bestimmungen (wie sie in der bis 2007 gültigen VIntA enthalten waren). Die EKM empfiehlt aber, auch im Falle von Wegweisungen oder der Verhängung von Einreiseverboten Aspekte des Integrationsgrades beim Entscheid einzubeziehen. Dies betrifft nicht nur Personen, welche in der Schweiz gegen das Gesetz verstossen haben, sondern etwa auch Personen aus binationalen Ehen, welche bei einer Scheidung ihren «Aufenthaltszweck» verloren haben.

Nach Meinung der EKM sollte folgendermassen vorgegangen werden:

Eine **Fachperson aus dem Bereich der Integration** (z.B. Integrationsdelegierte/r) wird zur Entscheidungsfindung herbeigezogen.

Es wird berücksichtigt, welche **Beziehung** die betroffene Person **zur Schweiz** hat. Dazu sind folgende Kriterien (nicht kumulativ!) zu Gunsten eines Verbleibs der Person zu bewerten:

- Die Person ist in der Schweiz geboren oder aufgewachsen.
- Die Person hat mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert.
- Eltern, Lebenspartner oder Kinder der Person leben in der Schweiz.
- Die Person verfügt in ihrem Herkunftsland nicht über ein soziales Netz.

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Integrationsvereinbarung

Art. 54 Abs. 1 AuG Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

1 Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein **Sprach- oder Integrationskurs** besucht wird. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 43-45). Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer **Integrationsvereinbarung** festgehalten werden.

Art.5 VIntA Integrationsvereinbarung

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.

Art.7 Abs. 1b VIntA Betreuungs- oder Lehrtätigkeit

1 Ausländerinnen und Ausländern, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben, zum Beispiel als religiöse Betreuungspersonen oder Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur, kann eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie:

- b. Kenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache auf dem Sprachniveau B1 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates aufweisen;

Empfehlungen der EKM

Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung setzt voraus, dass entsprechende Integrationsförderungsangebote zur Verfügung stehen. Da in den verschiedenen Regionen, Kantonen und Gemeinden der Schweiz die Angebotsstruktur sehr unterschiedlich ist, empfiehlt die EKM, von einer flächendeckenden, alle Zielgruppen einbeziehenden Umsetzung abzusehen.

In Kantonen, wo ein entsprechendes Gesetz oder verbindliches Konzept besteht, empfiehlt die EKM, die Integrationsvereinbarungen, die in Zusammenarbeit mit Fachpersonen der Integration erstellt werden, in ein umfassendes Konzept der Integration einzubetten. Dieses sollte sich nicht ausschliesslich auf das Erlernen der Ortssprache beschränken, sondern auch Zugänge zu Bildung, Erwerbsmöglichkeiten und weiteren zentralen gesellschaftlichen Bereichen erschliessen.

Betreffend **Personen, welche durch die Ausübung ihrer (beruflichen oder neben-beruflichen) Tätigkeit im Interesse der Öffentlichkeit** stehen, sollten besondere Massnahmen getroffen werden: Solche Personen müssen nach Meinung der EKM mit den lokalen Behörden in der Ortssprache kommunizieren können sowie über Grundkenntnisse des schweizerischen Rechtssystems, der politischen Abläufe und der gesellschaftlichen Grundwerte verfügen. Die Kommission empfiehlt daher, die berufliche Zulassung an den Nachweis von Sprachkenntnissen⁴ zu knüpfen. Gegebenenfalls können die betreffenden Personen auch zum Besuch von Integrationskursen verpflichtet werden.

⁴ Die VIntA geht von einem Niveau B1 aus. Die EKM betrachtet dies als Mindestanforderung und empfiehlt das Niveau B2 (Selbständige Sprachverwendung in komplexeren Zusammenhängen und Fähigkeit, einen Standpunkt zu erläutern) gemäss des Referenzniveaus im Rahmen des Europäischen Sprachenportfolios.

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Informationspflicht der Behörden und Institutionen

Art. 56 AuG Information

1 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen für eine angemessene Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten.

2 Ausländerinnen und Ausländer werden auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hingewiesen.

3 Bund, Kantone und Gemeinden informieren die Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer.

Art. 10 VIntA Information

1 Bund, Kantone und Gemeinden informieren Ausländerinnen und Ausländer über die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, über die grundlegenden Normen und Regeln, die im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu beachten sind, sowie über die Bedeutung von Sprachkenntnissen, Ausbildung und Arbeit.

2 Sie informieren die Öffentlichkeit über die Migrationspolitik, die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer und die Ziele der Integration.

3 Die zuständigen Behörden weisen Ausländerinnen und Ausländer auf bestehende integrationsfördernde Angebote einschliesslich der Berufs- und Laufbahnberatung hin.

4 Ausländerinnen und Ausländer, die im Rahmen einer Integrationsvereinbarung zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses verpflichtet sind, werden von den zuständigen Behörden auf geeignete Kursangebote aufmerksam gemacht.

Empfehlungen der EKM

Das Gesetz schreibt neu eine ausdrückliche Informationspflicht seitens der Behörden fest. Folgende Massnahmen wären nach Meinung der EKM empfehlenswert:

- Schon bei der **Visaerteilung** sollten Antrag Stellende Informationen über die Lebensverhältnisse in der Schweiz sowie die Grundsätze der Bundesverfassung erhalten.
- Es ist notwendig, dass Migrationsbehörden und Integrationsfachstellen neu zugewanderte Personen mit einem **Informationspaket über das Leben in der Schweiz** begrüssen und auf wichtige Adressen und Integrationsangebote hinweisen.
- Die Kantone stellen sicher, dass in Gemeinden regelmässige, kostenlose **Willkommens- und Informationsveranstaltungen** für alle Neuzugezogenen stattfinden. Diese Veranstaltungen informieren umfassend über Angebote in den Bereichen Arbeit, Familie, Bildung, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Soziales Leben/Kultur, Sprachförderung, Sicherheit, u.a.
- Auch **Arbeitgeber und Branchenverbände** sind den zugewanderten Personen bei der Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation behilflich und kommunizieren die entsprechenden Möglichkeiten und Informationen klar. Sie gewähren neu zugewanderten Mitarbeitenden für die Teilnahme an einer solchen Veranstaltung einen freien Arbeitstag.

Im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK wurden konkrete Massnahmen zur Umsetzung des Informationsauftrags erarbeitet. Die EKM teilt die in diesem [Bericht zur Umsetzung des Informationsauftrags](#) aufgeführten Empfehlungen.

Herausgeberin

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
Quellenweg 9
3003 Bern-Wabern

ekm@bfm.admin.ch

www.ekm.admin.ch