

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 21. März 2012

### **280. Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Vernehmlassung)**

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat am 23. November 2011 die Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) eröffnet. Mit der Teilrevision des AuG soll der Grundsatz des Förderns und Forderns in der Integrationspolitik besser verankert werden. Die Integrationskriterien sollen verbindlich umschrieben und bei der Erteilung von Bewilligungen und im Familiennachzug besser berücksichtigt werden. Gleichzeitig soll die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geklärt werden. Durch ein neues Finanzierungsmodell und die Zusammenführung des Integrationskredites mit der Integrationspauschale sollen die Kräfte besser gebündelt werden. Der Regelstrukturansatz soll verfestigt werden, weswegen auch eine Teilrevision verschiedener anderer Bundesgesetze vorgeschlagen wird. Dabei sollen auch die Arbeitgeber stärker eingebunden werden.

Zum Entwurf der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 6. Dezember 2011 für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone hat der Regierungsrat am 11. Januar 2012 Stellung genommen (RRB Nr. 19/2012). Das vorliegende Schreiben an das EJPD nimmt die im Beschluss vom 11. Januar 2012 vorgebrachten Punkte auf. Die definitive Stellungnahme der Kantone ist am 16. März 2012 an der Plenarversammlung der KdK verabschiedet worden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

**beschliesst der Regierungsrat:**

I. Schreiben an das Eidgenössische und Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Migration, Abteilung Integration, Sandor Horvath, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern, sandor.horvath@bfm.admin.ch):

Im Dezember 2011 haben Sie uns den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Grundsätzlich begrüssen wir die Stossrichtung der Gesetzesänderung. Wir sehen darin einen Schritt zu mehr Kohärenz und Wirkung der Integrationsarbeit. Die Revisionsvorlage hat viele Anliegen der Zürcher Integrationspolitik aufgenommen, namentlich zur Systematik und Wirkungssteuerung. Wir befürworten insbesondere, dass Integration hauptsächlich in den bestehenden Regelstrukturen erfolgen soll. Wenn auch die spezifische Integrationsförderung in den Regelstrukturen angeboten wird, können kostspielige Doppelspurigkeiten vermieden werden. Integrationsvereinbarungen sollen nur zum Einsatz kommen, wenn auch ein Nutzen ersichtlich ist bzw. erwartet werden kann und keine anderen Instrumente vorliegen. Entsprechend sind wir gegen eine verbindliche Verpflichtung zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen. Zudem muss zwingend geregelt werden, welche Konsequenzen die Missachtung einer Integrationsvereinbarung nach sich zieht.

Bei einem Grossteil der zu revidierenden Bestimmungen geht es darum, bisheriges Verordnungsrecht stufengerecht auf Gesetzesstufe zu heben, das Gesetz der (bewährten) Praxis anzupassen und die Rechtslage im Bereich der Integration insgesamt kohärenter auszugestalten. Dies dient der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und ist deshalb zu begrüssen.

Wir sind jedoch der Ansicht, dass eine Änderung des Titels des Ausländergesetzes in Ausländer- und Integrationsgesetz nicht gerechtfertigt ist. Wir anerkennen die grosse Bedeutung der Integration in der Ausländerpolitik. Bei einem Grossteil der zu revidierenden Bestimmungen geht es jedoch wie erwähnt lediglich darum, bisheriges Verordnungsrecht auf Gesetzesstufe zu heben und das Gesetz der Praxis anzupassen. Dies rechtfertigt es nicht, im Titel ein einzelnes Kapitel des Gesetzes besonders hervorzuheben.

Der Ausbau von bisherigen Integrationsmassnahmen wie Sprachkursen, Beratungsstellen oder Massnahmen zur beruflichen Integration sowie die Aufnahme von neuen Integrationsmassnahmen wie die Erstinformation oder Massnahmen zur frühen Förderung der Migrantenkinder erfordern zusätzliche finanzielle Mittel. Einen Mehraufwand für die Kantone verursachen aber auch die Bestimmungen, mit denen die Integration verbindlicher eingefordert werden soll. Sowohl die Überprüfung der guten Integration als auch der Abschluss von Integrationsvereinbarungen bedeuten für die Kantone einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Der Bundesrat wird namentlich aufgefordert, die zu erwartenden personellen und finanziellen Auswirkungen bei den Kantonen in den Bereichen der spezifischen Integrationsförderung, der Integrationsförderung in den Regelstrukturen, der ausländerrechtlichen Verfahren sowie des Schutzes vor Diskriminierung konkret und transparent aufzuzeigen. Der Hinweis in den Erläuterungen auf «nicht bezifferbare Mehrkosten» genügt nicht.

*Zu einzelnen Bestimmungen:*

**Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG):**

*Art. 26a*

Es ist unklar, was unter dem Begriff «religiöse Betreuungs- und Lehrperson» zu verstehen ist. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass an die Anstellung als Lehrperson an einer öffentlichen Schule selbstverständlich weitere Voraussetzungen geknüpft werden können, dies liegt jedoch in der kantonalen Kompetenz.

*Abs. 1 Bst. b:* Die Verständigung muss in der am Wohnort geltenden Amtssprache möglich sein (siehe Art. 7 Abs. 1 Bst. b Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern [VIntA]). Dies muss im gesamten AuG so festgelegt werden (siehe insbesondere auch Art. 34, 42–44, 49a, 53, 58 und 58a). In den Ausführungsbestimmungen wird festzulegen sein, welches Sprachniveau für welche Bewilligung erforderlich ist.

*Art. 33*

In der Praxis zeigt sich, dass die im Rahmen des Familiennachzugs zugezogenen Familienangehörigen von Ausländerinnen und Ausländern oft nur schwer integriert werden können. Häufig liegt der Grund darin, dass die Familienangehörigen bei den Schritten zu ihrer besseren Integration von den Ehemännern bzw. Vätern zu wenig unterstützt werden oder dass die Ehemänner bzw. Väter die Schritte zur besseren Integration ihrer Familienangehörigen aktiv unterbinden. In diesem Sinne sollten Ausländerinnen und Ausländer gesetzlich verpflichtet werden, auch die Integration ihrer Familienangehörigen zu unterstützen. Das Gesetz soll auch Sanktionen für Ausländerinnen und Ausländer vorsehen, die diese Pflicht verletzen.

*Abs. 4 und 5:* Wir begrüßen die differenzierte Regelung des Einsatzes von Integrationsvereinbarungen. Die Kantone können bereits heute die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an die Bedingung knüpfen, dass die Ausländerin oder der Ausländer einen Sprach- oder Integrationskurs besucht. Ein systematischer Einsatz von Integrationsvereinbarungen ist nicht sinnvoll. Aufwand und Ertrag würden in keinem Verhältnis stehen und auch dem Prinzip der Eigenverantwortung widersprechen. Kantonale Migrationsbehörden können die Erteilung oder Verlängerung von Bewilligungen an Bedingungen knüpfen, ohne dass eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird. Ausserdem bestehen auch in anderen Bereichen, namentlich bei der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen, Möglichkeiten, bei der Verweigerung von Integrationsbemühungen entsprechende Sanktionen auszusprechen. Deshalb muss der Abschluss einer Integrationsverein-

barung im Grundsatz weiterhin im Ermessen der zuständigen Behörden liegen. Gleichzeitig soll sich der Bund am Aufwand massgeblich beteiligen, der den Kantonen aus dem vermehrten Einsatz von Integrationsvereinbarungen erwächst.

Es ist aber auch zu regeln, welche Konsequenzen die Missachtung einer Integrationsvereinbarung nach sich zieht. Aus dem Vorentwurf ergeben sich nur die Rechtsfolgen, wenn sich jemand weigert, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen – in diesem Fall wird die Aufenthaltsbewilligung nicht erteilt oder nicht verlängert. Nicht geregelt sind jedoch die Rechtsfolgen, wenn die Person die Integrationsvereinbarung zwar abschliesst, sich aber nicht an sie hält. In einem solchen Fall soll die Bewilligung widerrufen oder nicht verlängert werden können. Das sollte so ausdrücklich in Art. 33 und Art. 62 f. AuG geregelt werden. Andernfalls bleibt das Instrument der Integrationsvereinbarung «zahnlos».

*Abs. 5:* Wenn bei einer Person ein erhebliches Risiko besteht, dass ein Fall nach Art. 62 Bst. c (Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit) oder Bst. e (Sozialhilfeabhängigkeit) eintritt, müssen die Kantone zwingend eine Integrationsvereinbarung abschliessen. Diese zwingende Regelung lehnen wir ab. Zudem ist diese Bestimmung – insbesondere in Bezug auf Bst. e – wegen ihrer zu unbestimmten Formulierung nicht vollzugstauglich und würde zu einem grossen Mehraufwand der Kantone führen, der in keinem Verhältnis zur erwünschten Wirkung steht. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass eine Integrationsvereinbarung nur in Betracht kommt, wenn ein sofortiger Widerruf der Bewilligung nach Art. 62 AuG unverhältnismässig wäre (S. 31). Wenn Widerrufsgründe gegeben sind und ein Widerruf unverhältnismässig wäre, erfolgt heute eine Verwarnung. Die heutige Regelung ist zweckmässig und genügt. Wir lehnen diese Änderung deshalb ab.

#### *Art. 34 Abs. 4*

Da es hier um die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung geht, sollten die Integrationsanforderungen gegenüber denjenigen der ordentlichen Erteilung vorwiegend in beruflicher, sozialer und sprachlicher Hinsicht höher angesetzt werden. Auch hier sollte die Fähigkeit im Vordergrund stehen, sich in der am Wohnort gesprochenen Amtssprache verständigen zu können.

Um den Ausländerinnen und Ausländern verbindliche Vorteile in Aussicht zu stellen, wenn sie sich erfolgreich integriert haben, sollte ihnen beispielsweise die Niederlassungsbewilligung zwingend vorzeitig erteilt werden, wenn sie die dafür bestehenden Voraussetzungen erfüllen.

*Art. 42 und 43*

*Abs. 1 Bst. b:* Der Vorschlag greift in unzulässiger Weise in das in Art. 14 BV und Art. 8 EMRK statuierte Grundrecht des Ehe- und Familienlebens ein. Es ist fraglich, ob ein Familiennachzug bzw. die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wegen mangelnder sprachlicher Integration verweigert werden kann, wenn ein gesetzlicher Anspruch besteht. Demzufolge und weil keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind, wird die vorgeschlagene Regelung wirkungslos sein. Da sie ausserdem auch zu einer Schlechterstellung der Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber solchen von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern führt, beantragen wir die ersatzlose Streichung.

*Art. 49a*

*Abs. 3:* Die bundesrechtliche Verpflichtung zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen in dem aufgeführten Ausnahmefall wird – wie grundsätzlich der systematische Einsatz von Integrationsvereinbarungen – abgelehnt.

*Art. 58*

Eine einheitliche Verwendung des Begriffs «gute Integration» ist nicht praxistauglich. Zudem sind die Ausführungen im erläuternden Bericht missverständlich und führen zusammen mit dem Gesetzeswortlaut und der Gesetzessystematik zu Unsicherheiten. Aus diesem Grund erachten wir eine gesetzliche Konkretisierung in Bezug auf die Anwendung der Kriterien bei den jeweiligen Sachlagen (Erteilung der Härtefallbewilligung, Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, Erteilung und vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Einbürgerung) als zwingend erforderlich.

*Abs. 1 Bst. b:* Es ist unklar, was unter dem Begriff «grundlegende Prinzipien der Bundesverfassung» verstanden wird (gehört beispielsweise die Gleichstellung von Frau und Mann auch dazu?).

*Abs. 1 Bst. c:* Anstatt «Landessprache» müsste auch hier die «am Wohnort gesprochene Sprache» massgebend sein.

*Art. 58a*

Wir begrüssen es, wenn das Bundesrecht die Inhalte von Integrationsvereinbarungen in den Grundzügen regelt. Jedoch sollten nicht nur Massnahmen zur Verbesserung der Integration einer Person sowie die Folgen im Falle der Nichterfüllung geregelt werden, sondern auch die Folgen für den Fall, dass eine Person die Integrationsvereinbarung erfüllt. Beispielsweise könnte festgehalten werden, dass eine Person die

vorzeitige Niederlassungsbewilligung erhält, wenn sie die vereinbarten Ziele einhält und die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Die Erfüllung der Integrationsvereinbarung allein darf jedoch nicht einen Anspruch auf eine Bewilligung nach sich ziehen, weil es möglich ist, dass zwar eine Integrationsvereinbarung erfüllt ist, dass aber andere Integrationsdefizite entstanden sind (z.B. Straffälligkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

Den finanziellen Auswirkungen des verstärkten Einsatzes von Integrationsvereinbarungen sollte mehr Beachtung geschenkt werden. Die vom Bund in Aussicht gestellten zusätzlichen Mittel sollten sich auch an dieser Aufgabe der Kantone orientieren und sich in ihrer Höhe nach dieser richten.

*Art. 58b*

Neu soll die Pflicht zur Integrationsförderung auf die Arbeitgeber ausgedehnt werden. In dieser allgemeinen Form ist dies abzulehnen, da zu viele Fragen unbeantwortet bleiben. Unklar ist etwa, ob die vorgesehene Bestimmung auf das konkrete Arbeitsverhältnis zielt oder ob an die Einführung einer allgemeinen Pflicht für alle Arbeitgeber (z. B. in Form von Beiträgen an Publikationen) gedacht ist. Da sich die Pflicht des Arbeitgebers zur Integrationsförderung nicht nur auf seine Arbeitskräfte, sondern auch auf die nachgezogenen Familienmitglieder beziehen soll, dürfte die Norm kaum justiziabel sein. Einiges deutet darauf hin, dass der Bestimmung die Kraft einer klag- und vollstreckbaren Rechtsnorm abgeht: In ihrer weit gefassten unbestimmten Form vermag die Bestimmung nicht Grundlage einer den Arbeitgeber konkret verpflichtenden Massnahme sein. Unklar ist ferner, welches Verfahren zur Durchsetzung einer Pflicht bzw. zur Sanktionierung einer Pflichtverletzung durch den Arbeitgeber zu beschreiten wäre.

*Art. 83a*

Im Kanton Zürich sind vorläufig Aufgenommene seit dem 1. Januar 2012 dem Sozialhilfegesetz unterstellt. Das Sozialhilfegesetz bietet die Möglichkeit, Auflagen und Weisungen zu erlassen. Wir zweifeln, ob Integrationsvereinbarungen bei vorläufig Aufgenommenen das beste Mittel sind, um deren Integration zu verbessern. Hinzu kommt, dass jemand vorläufig aufgenommen wird, wenn die Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig und nicht zumutbar ist. Es ist daher gar nicht möglich, eine vorläufige Aufnahme mit der Pflicht zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu koppeln bzw. diese hat bezüglich des Anwesenheitsrechts keine Wirkung, solange ein Grund für eine vorläufige Aufnahme vorliegt. Die Bestimmung ist unklar formuliert, in der vor-

geschlagenen Form missverständlich und wirkungslos und wird deshalb abgelehnt. Entsprechend wird auch die Änderung von Art. 84 Abs. 5 abgelehnt.

*Abs. 2:* Insbesondere lehnen wir Abs. 2 ab, wonach die Kantone verpflichtet sind, in bestimmten Fällen Integrationsvereinbarungen abzuschliessen (siehe dazu auch die Ausführungen zu Art. 33 Abs. 5).

*Art. 96*

Die heutige Formulierung «Grad der Integration» muss beibehalten werden. Es muss einen graduellen Unterschied an die Integrationsanforderungen je nach Bewilligungsart geben. Ein solcher muss in der Rechtsordnung geregelt werden, andernfalls ist die Beurteilung der Integration in der Praxis nicht umsetzbar.

*Zu den Änderungen bisherigen Rechts:*

***Berufsbildungsgesetz (BBG):***

*Art. 3 Bst. c:* Eine besondere Erwähnung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist nicht notwendig, denn sie ist im «Ausgleich der Bildungschancen» bereits enthalten.

***Raumplanungsgesetz (RPG):***

*Art. 1 Abs. 2 Bst. f:* Wir unterstützen im Grundsatz die Stossrichtung der Änderung, die der Raumplanung eine integrative und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördernde Funktion zuweisen will. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es richtig ist, Ausländerinnen und Ausländer als Teil der Bevölkerung ausdrücklich hervorzuheben. Die Raumplanung soll nach unserem Verständnis nicht nur mit Blick auf den ausländischen Teil der Bevölkerung, sondern insgesamt eine soziale Durchmischung anstreben, wie das im Zürcher Planungs- und Baugesetz (PBG) zum Ausdruck gebracht wird (§ 18 Abs. 2 lit. e PBG).

*Art. 29a:* Wir begrüssen die neue Bestimmung und die damit geschaffene Möglichkeit, Projekte zur Verbesserung der Wohnqualität und des gesellschaftlichen Zusammenhalts umzusetzen. Die mit den «Projets urbains» gesammelten positiven Erfahrungen für die Quartierentwicklung in Städten und Gemeinden können damit weitergeführt werden.

***Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG):***

Wir begrüssen, dass individuelle Besonderheiten der interessierten bzw. versicherten Personen von den Durchführungsorganen der einzelnen Sozialversicherungen bzw. von den Versicherungsträgern bei Abklärungen berücksichtigt werden können.

Ebenso begrüßen wir, dass die IV-Stellen auch Fachstellen für die Integration und Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen beiziehen können sowie dass im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit auch mit den öffentlichen und privaten Durchführungsorganen der Ausländer- und Integrationsgesetzgebung eng zusammengearbeitet wird.

***Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG):***

Das AVIG bezweckt den Ersatz von Erwerbsausfall sowie die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (Art. 1a AVIG). Ein staatliches Angebot soll bei erfüllten Voraussetzungen allen Marktteilnehmenden bedarfsgerecht zur Verfügung stehen. Die Kriterien für die Teilnahme an Bildungsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV) richten sich einzig nach arbeitsmarktlichen Gesichtspunkten (konkrete Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt), nicht beispielsweise nach Staatsangehörigkeit oder ausländerrechtlichem Status (Art. 59 ff. AVIG). Folglich lehnen wir sämtliche Änderungen des AVIG ab, weil sie mit dem Zweck des AVIG nicht vereinbar sind.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**