

Postadresse:
Regierungsrat des Kantons Aargau
Regierungsgebäude
5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
E-Mail regierungsrat@ag.ch

Bundesamt für Migration
Abteilung Integration
Herr Sandor Horvath, Fachreferent
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Aarau, 18. Januar 2012

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationskapitel und Spezialgesetze); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Horvath
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens am 23. November 2011 durch den Bundesrat vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zur vorgesehenen Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) bis 23. März 2012 Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Möglichkeit und äussert sich dazu wie folgt:

1. Grundsätzliche Bemerkungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik

Der vorliegende Entwurf der Teilrevision entspricht weitgehend den Zielen und Strategien des Regierungsrats im Ausländer- und Integrationsbereich und findet daher dessen grundsätzliche Unterstützung. Aus regierungsrätlicher Sicht sind in den nachfolgenden, grösstenteils zustimmenden Anmerkungen auch zusätzliche Anregungen angezeigt.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat am 24. August 2011 den Grundsätzen der künftigen Zusammenarbeit Bund – Kantone in der spezifischen Integrationsförderung (inklusive Finanzierungsmodalitäten) sowie dem Entwurf der Musterprogrammvereinbarungen zugestimmt. Die Vernehmlassungsvorlage stützt sich in wesentlichen Teilen auf die genannten Grundsätze. Aus diesem Grund ist der Hauptstossrichtungen der Vorlage zuzustimmen.

Als besonders positiv hervorzuheben ist die Weiterentwicklung der spezifischen Integrationsförderung, mit welcher die kantonalen Integrationsprogramme vom Bundesrat in der neuen Vorlage bestätigt wurde. Dabei schafft die Vernehmlassungsvorlage den Paradigmenwechsel von einer "sektoriellen" zu einer "integralen" Integrationsförderung. Dies entspricht auch der Strategie des Regierungsrats, der in seinem Entwicklungsleitbild die Unerlässlichkeit einer ganzheitlich ausgestalteten Integrationspolitik ausgesprochen und dies mit dem im Aufgaben- und Finanzplan festgeschriebenen Entwicklungsschwerpunkt "Neuausrichtung der kantonalen Integrationsförderung gemäss den Bundesvorgaben im Rahmen von EKIM" bestätigt hat.

2. Zusammenarbeit Bund – Kantone und finanzielle Auswirkungen

Die Vernehmlassungsvorlage respektiert zwar insgesamt das föderalistische Modell der Integrationsförderung, die im Vollzug respektive in der Integrationsförderung vor Ort erforderlichen Ermessensspielräume werden jedoch teilweise zu stark eingeschränkt. Darüber hinaus kommt zu wenig zum Ausdruck, dass die Integrationsförderung weiterhin eine Verbundaufgabe bleibt und zwingend von Bund und Kantonen gemeinsam zu steuern ist.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat im Rahmen der Konsultation der Kantone zum Verhandlungsergebnis EJPD – KdK dem vorgesehenen Finanzierungsschlüssel Bund – Kantone (inklusive Gemeinden) in der spezifischen Integrationsförderung von 1:1 mit seiner Stellungnahme vom 24. August 2011 zuhanden der KdK zugestimmt. Neben dieser Mittelerhöhung aufgrund neuer Finanzierungsmodalitäten in der spezifischen Integrationsförderung sehen wir auch einen zusätzlichen finanziellen und personellen Vollzugsaufwand für die Kantone. Die Vorlage des Bundesrats sieht beispielsweise vor, Integrationsvereinbarungen unter bestimmten Voraussetzungen zwingend abzuschliessen, den Integrationsgrad bei der Verlängerung von Bewilligungen zu prüfen und eine gute Integration mit einer besseren ausländerechtlichen Bewilligung zu belohnen. Die Umsetzung dieser Vorgaben, insbesondere die umfassende Prüfung und Beurteilung der "guten Integration" im Einzelfall erfordert zusätzlichen administrativen Vollzugsaufwand in den Kantonen. Die bundesrätliche Botschaft muss daher mit Ausführungen über die Umsetzung der neuen Bestimmungen und zu den personellen und finanziellen Folgen für die Kantone und Gemeinden (einschliesslich zusätzliche Mittel für die Information, Beratung und Unterstützung von Institutionen in den Regelstrukturen) ergänzt werden.

3. Zu den einzelnen Artikeln im AuG

3.1 Titel

Mit der im Erlassitel vorgeschlagenen Nennung von "Integration" wird ein wichtiger Bereich des Gesetzes herausgegriffen und dadurch auch symbolisch verstärkt. Der Regierungsrat begrüsst deshalb die Anpassung des Erlassitels, zumal mit der Teilrevisionsvorlage auf eine Integrationsrahmengesetzgebung beziehungsweise auf ein spezifisches Gesetz zu Integrationsförderung verzichtet wird.

3.2 Art. 26a

Im Hinblick auf eine optimale Förderung der Integration von ausländischen Personen – insbesondere auch der mehrsprachigen Schülerinnen und Schüler – ist es zweifellos wichtig, dass die Kommunikation zwischen hiesigen (Lehr-)Personen und religiösen Betreuungspersonen und Lehrkräften für heimatliche Sprachen nicht an Sprachbarrieren scheitert. Es ist deshalb richtig, dass das bereits heute in Art. 7 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) geltende Zulassungskriterium der Sprachkompetenz von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe angehoben wird.

Der Regierungsrat hält es zusätzlich für unabdingbar, dass für eine Zulassung nicht das Beherrschen irgendeiner Landessprache genügt, sondern dass die betroffenen Personen die am künftigen Wohn- und Wirkungsort gesprochene Sprache beherrschen müssen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Zweck dieser Bestimmung nicht erreicht wird. Abs. 1 Bst. b ist inhaltlich entsprechend anzupassen.

Zudem muss sichergestellt sein, dass die Anforderungen an die Sprachkenntnisse in der Verordnung noch detaillierter ausgeführt werden. Da die Sprachkompetenz von Betreuungs- und Lehrpersonen für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern von sehr grosser Bedeutung ist, sollte für die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern als Betreuungs- und Lehrpersonen ein hohes sprachliches Niveau vorausgesetzt werden.

3.3 Art. 33 Abs. 3–5

Mit der gewählten Formulierung muss bei jeder Verlängerung – zusätzlich zu den bisherigen Prüfkriterien – geprüft werden, ob die betroffene Person gut integriert ist. Betrachtet man die in Art. 58 Abs. 1 vorgeschlagenen Kriterien, wäre nicht erst bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung eine vertiefte Prüfung vorzunehmen. Alleine im Kanton Aargau werden zur Zeit jährlich 12'000 Aufenthaltsbewilligungen verlängert. Der daraus entstehende personelle und finanzielle Mehraufwand für die Kantone wäre beträchtlich.

Gemäss der im Entwurf gewählten Systematik gelten bei der Verlängerung einer Bewilligung die gleichen Voraussetzungen wie bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung. In beiden Fällen kommen die Kriterien von Art. 58 Abs. 1 zur Anwendung. Es ist deshalb unklar, wie sich die gute Integration nach Art. 33 Abs. 3 von der guten Integration nach Art. 34 Abs. 2 Bst. c unterscheidet (gleicher Wortlaut). Die Niederlassungsbewilligung stellt eine statusrechtliche Besserstellung dar. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als zwingend, dass die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nicht mit demselben Erfüllungsgrad der formulierten Integrationskriterien verknüpft wird wie bei der (erstmaligen) Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung. Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung müssten nach Sinn und Zweck des Bewilligungstyps höhere Anforderungen an die betroffenen Personen in Bezug auf den Integrationsgrad gestellt werden als bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, andernfalls würde die Niederlassungsbewilligung ihres Inhalts entleert.

Im Hinblick auf diese systematische Unzulänglichkeit und den erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand bei den Kantonen stellt sich die Frage, ob bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nicht das Fehlen von Widerrufsgründen – wozu auch die Einhaltung von Integrationsvereinbarungen gehört – genügen muss und die gute Integration erst bei Erteilung der Niederlassungsbewilligung geprüft wird. Sollte an der Systematik gemäss dem Entwurf festgehalten werden, fordert der Regierungsrat eine weitere Konkretisierung der guten Integration in Bezug auf die verschiedenen Zielgruppen beziehungsweise Bewilligungsformen.

3.4 Art. 34 Abs. 2 Bst. c und Abs. 4

Zur Einführung des Kriteriums der guten Integration siehe die Ausführungen zu Art. 33 Abs. 3–5.

Zum in Absatz 4 verankerten Kriterium des Beherrschens einer Landessprache verweisen wir auf die Anmerkungen zu Art. 26a in der vorliegenden Stellungnahme. Auch hier sollte richtigerweise die Fähigkeit im Vordergrund stehen, sich in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen zu können.

3.5 Art. 42 Abs. 1 und 1^{bis}, 43 Abs. 1 und 1^{bis}, 44 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2

Die Pflicht zum Spracherwerb wird grundsätzlich als positiv erachtet, jedoch sollte – wie oben bereits ausgeführt – das Erlernen der Sprache am jeweiligen Wohnort im Vordergrund stehen.

Vom Erfordernis des Spracherwerbs sollte lediglich bei schulpflichtigen Kindern abgesehen werden. Nicht mehr schulpflichtige Kinder respektive Jugendliche im Alter zwischen 16 und 18 Jahren sollten bezüglich Spracherwerb den gleichen Regeln wie die Erwachsenen unterstehen. Damit wäre zumindest teilweise gewährleistet, dass die spätmigrierten Jugendlichen nach der Einreise in die Schweiz umgehend mit einer Bildungs- oder Berufsintegrationsmassnahme beginnen können.

Inwieweit sich Sanktionen bei einer Verweigerung des Spracherwerbs in der Praxis umsetzen beziehungsweise rechtlich durchsetzen lassen, wird sich erst noch weisen müssen (Verhältnismässigkeit des Widerrufs einer Bewilligung nach innerstaatlichem Recht und nach Europäischer Menschenrechtskonvention, EMRK).

Der Regierungsrat beurteilt es auch als kritisch, dass die Ungleichbehandlung von Schweizerinnen und Schweizern mit Ehepartnern und Kindern aus Drittstaaten gegenüber europäischen Staatsangehörigen, die ihre Familie in die Schweiz nachziehen lassen, mit den vorgeschlagenen Änderungen des AuG vergrössert wird. Denn bei Staatsangehörigen, die den Regeln des Freizügigkeitsabkommens unterstehen, darf der Zulassungs- und Verlängerungsentscheid nicht von den Sprachkenntnissen beziehungsweise vom Willen zu deren Erlangung abhängig gemacht werden. Die in der Praxis bei den rechtsanwendenden Behörden oft eingebrachten Einwände, dass die Schweiz ihre eigenen Staatsangehörigen benachteiligt, dürften künftig noch verstärkt werden.

Da im Gegensatz zu heute sowohl bei der erstmaligen Bewilligungserteilung als auch bei der Verlängerung von Bewilligungen zusätzlich die Sprachkenntnisse zu prüfen sind, ist auch infolge dieser neuen Regelung mit einem weiteren, erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand bei den Kantonen zu rechnen.

3.6 Art. 49a Abs. 2 lit. b und Art. 83a

Die Schaffung einer verbindlichen Verpflichtung der Kantone, in bestimmten Fällen Integrationsvereinbarungen abschliessen zu müssen, beurteilt der Regierungsrat kritisch – insbesondere nachdem sich einige Kantone im Rahmen der Erarbeitung des Grundlagenpapiers zur Zusammenarbeit in der Integrationsförderung mit dem zuständigen Bundesamt vehement gegen dieses Instrument zur Wehr gesetzt haben. Grundsätzlich wurde festgehalten, dass der Bund und die Konferenz der Kantonsregierungen die strategischen Ziele festlegen (so geschehen im Grundlagenpapier), und die Kantone eigenverantwortlich die Methode, wie sie dieses Ziel erreichen wollen, bestimmen. Im Sinne der föderalistischen Aufgabenteilung ist unseres Erachtens auf eine gesetzliche Verpflichtung der Kantone zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen mit bestimmten Zielgruppen zu verzichten.

3.7 Art. 55

Betreffend Art. 55 Abs. 3 ist besonders hervorzuheben, dass nicht nur die Kantone, sondern auch die Gemeinden für Erstinformationen sorgen und deshalb der Gesetzeswortlaut entsprechend anzupassen ist. Es ist wichtig, dass die Kantone beziehungsweise die Gemeinden die Modalitäten der Erstinformation bestimmen können.

3.8 Art. 58

Wie oben bereits ausgeführt, sollte die am Wohnort gesprochene Sprache das entscheidende Kriterium für die sprachliche Integration sein. Eine Landessprache, welche am Wohnort nicht gesprochen wird, ermöglicht keine Integration am Wohnort. Es bräuchte zudem eine Konkretisierung bezüglich dem Verhältnis zwischen der Aufenthaltsdauer und dem erforderlichen Sprachniveau (siehe Bemerkungen zu Art. 33).

3.9 Art. 58a

Die Praxis zeigt, dass rechtlich nicht durchsetzbare Massnahmen – in casu die Integrationsempfehlung für EU-/EFTA-Staatsangehörige – meist keine nachhaltige Wirkung entfalten. Da der Nutzen dieser Bestimmung (Abs. 3) in der erwähnten Hinsicht fraglich ist und der Entwurf zahlreiche weitere Bestimmungen vorsieht, die bei den Kantonen zu erheblichem personellem und finanziellem Mehraufwand führen, sollte im Hinblick auf die ohnehin beschränkten Personalressourcen darauf verzichtet werden.

3.10 Art. 58b

Der Regierungsrat begrüsst es, dass der Beitrag der Arbeitgeber zur Integration im Gesetz explizit erwähnt wird und die Arbeitgeber im Rahmen der Integrationsförderung vermehrt in die Pflicht genommen werden. Insgesamt erscheint die Bestimmung in der jetzigen Form jedoch zu unverbindlich. Um die Verbindlichkeit zu erhöhen, sollte in der konkreten Umsetzung dieses Artikels in Zusammenarbeit mit Sozialpartnern überprüft werden, inwieweit die Mitwirkung der Arbeitgeber bei der Integrationsförderung in der entsprechenden Regelstruktur "Arbeitswelt" (beispielsweise im Arbeitsvertragsrecht, Arbeitsgesetz, allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge) spezifischer und verbindlicher konkretisiert werden kann.

4. Weitere Gesetze

Den Anpassungen der weiteren Gesetze stimmt der Regierungsrat des Kantons Aargau zu.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung und versichern Sie, sehr geehrter Herr Horvath, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Dr. Urs Hofmann

Dr. Peter Grünenfelder

Kopie an:

– sandor.horvath@bfm.admin.ch