



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