



**Rechtliche  
Integrationshemmnisse**

**Auslegeordnung und  
Lösungsansätze**

---

**Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz**

---

**vom 12. November 2004**

---

**Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe**

---

**«Ausländer- und Integrationspolitik» vom 12. Oktober 2004**

---

## **Impressum**

### **Herausgeber und Auftraggeber**

Tripartite Agglomerationskonferenz Bund – Kantone – Städte/Gemeinden (TAK)

### **Zitierweise**

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.): Rechtliche Integrationshemmnisse, Auslegeordnung und Lösungsansätze, Bern 2005

### **Grafische Gestaltung**

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

### **Bildmaterial**

Ursula Markus, Edouard Rieben (Fotoprojekt «La Suisse plurielle», Bundesamt für Migration)

### **Bezugsquelle**

Sekretariat TAK: Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Amthausgasse 3, Postfach 444, 3000 Bern 7, E-Mail: [mail@kdk.ch](mailto:mail@kdk.ch), Internet: [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)

Auch in Französisch erhältlich

05.05 5000



**Rechtliche**

**Integrationshemmnisse**

**Auslegung und**

**Lösungsansätze**



## Übersicht

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ist eine gemeinsame Plattform von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden. Seit ihrer Gründung im Jahre 2001 zählt sie die Ausländer- und Integrationspolitik zu ihren Tätigkeitsbereichen. Im November 2002 hat die TAK zu diesem Thema eine erste Reihe von Empfehlungen verabschiedet. Eine davon lädt die Integrationsfachstellen der Kantone sowie der Städte und Gemeinden ein, konkrete Beispiele für integrationshemmende Bestimmungen in der schweizerischen Rechtsordnung zu melden. Gestützt darauf sollen in einem zweiten Schritt Empfehlungen zum Abbau solcher rechtlicher Integrationshemmnisse formuliert werden.

Die mit der Umsetzung dieser Empfehlung beauftragte Tripartite Technische Arbeitsgruppe «Ausländer- und Integrationspolitik» (TTA) führte zunächst eine entsprechende Umfrage bei den Kantonen, Städten und Gemeinden durch. In diesem frühen Stadium erwies es sich als schwierig, den Ausdruck «rechtliches Integrationshemmnis» klar zu definieren. Deshalb wurde für diese Umfrage ein pragmatischer Ansatz gewählt. Die zahlreichen von den angeschriebenen Stellen vorgebrachten Punkte wurden gesichtet, zusammengefasst und verschiedenen Politikbereichen zugeordnet. Danach wurden sie von einer Unterarbeitsgruppe der TTA vertieft analysiert. Das Ergebnis dieser Analyse ist Gegenstand des vorliegenden Berichts, den die TTA zuhanden der TAK verabschiedet hat.

Insgesamt zeigen die Arbeiten der TTA, dass die Ausländerintegration eine langfristige Querschnittsaufgabe ist, die auf allen staatlichen Ebenen und in fast allen Politikbereichen besondere Aufmerksamkeit erfordert. Wegen ihres bereichsübergreifenden Charakters verlangt sie auch den Einbezug der gesamten Zivilgesellschaft. Zudem ist festzustellen, dass Integrationshemmnisse nicht nur von spezifischen rechtlichen Bestimmungen herrühren, sondern häufig auch auf die Umsetzung des Rechts durch die vollziehenden Behörden sowie zuweilen auf das Fehlen gesetzlicher Regelungen, auf mangelnde Koordination zwischen bestimmten Stellen oder auf ein Informationsdefizit zurückzuführen sind. In diesem Sinne kann in einem weiter gefassten Verständnis auch von institutionellen Integrationshemmnissen gesprochen werden.

Gestützt auf diese Arbeiten hat die TAK auf Vorschlag der TTA vier allgemein formulierte Empfehlungen verabschiedet. Diese richten sich an den Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden. Sie betreffen die Gesetzgebung, deren Umsetzung, die Zusammenarbeit und die Grundlegendokumentation. Konkret geht es darum:

- die Gesetzgebung systematisch auf Hemmnisse für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu überprüfen und bei der Revision bestehender Regelungen sowie bei der Erarbeitung von neuen Rechtsnormen stets die Aspekte, die für eine erfolgreiche Ausländerintegration von Bedeutung sind, zu berücksichtigen;
- beim staatlichen Handeln, insbesondere bei der Anwendung von Rechtsnormen, die Aspekte, die für eine erfolgreiche Ausländerintegration von Bedeutung sind, zu berücksichtigen;
- die bereichsübergreifende horizontale und vertikale Zusammenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit den betroffenen nichtstaatlichen Akteuren allgemein zu verstärken, um die Rahmenbedingungen für den Integrationsprozess in institutioneller Hinsicht zu verbessern;
- von Studien und anderen bereits publizierten Empfehlungen im Bereich der Ausländerintegration Kenntnis zu nehmen, diese zu berücksichtigen und erkannte Wissenslücken zu schliessen.

Die vier allgemeinen Empfehlungen der TAK stellen eine gemeinsame politische Absichtserklärung zum Abbau rechtlicher bzw. institutioneller Integrationshemmnisse dar. Von der Umsetzung dieser Empfehlungen erhofft sich die TAK, den Erfolg der Integrationsarbeit längerfristig sichern zu können.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	7
1.1	Die Tripartite Agglomerationskonferenz	7
1.2	Thematisches Umfeld	7
1.3	Empfehlungen der TAK vom 28. November 2002	9
1.4	Vorgehen und Methodologie	9
<b>2</b>	<b>Analyse</b>	11
2.1	Allgemeine Bemerkungen	11
2.2	<b>Aufenthalt und Niederlassung</b>	12
2.2.1	Ermessensspielraum der Behörden	12
2.2.2	Fristen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung	14
2.2.3	Fehlender Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung	15
2.2.4	Geographische und berufliche Mobilität	15
2.2.5	Auslandaufenthalt und Verlust der Bewilligung	16
2.2.6	Voraussetzungen für den Familiennachzug	17
2.2.7	Vorläufige Aufnahme	21
2.2.8	Umwandlung der vorläufigen (provisorischen) Aufnahme in eine Jahresaufenthaltsbewilligung	22
2.2.9	Asylverfahren	22
2.3	<b>Zugang zu staatlichen Leistungen</b>	23
2.3.1	Unzureichende interkulturelle Kompetenz	23
2.3.2	Ausländerintegration als Querschnittsaufgabe	25
2.3.3	Integrationsaufgaben in kleinen Gemeinden	26
2.4	<b>Arbeitsmarkt</b>	27
2.4.1	Zugang zum Stellenmarkt	27
2.4.2	Anerkennung ausländischer Diplome	29
2.4.3	Gültigkeit ausländischer Führerausweise	29
2.4.4	Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor	30
2.4.5	Zugang zu Programmen zur beruflichen Wiedereingliederung	32
2.4.6	Unternehmensgründung	34
2.4.7	Selbstständige Erwerbstätigkeit	35
2.4.8	Quellensteuer	36
2.5	<b>Bildung</b>	38
2.5.1	Anpassung der Lehrpläne	38
2.5.2	Programme zur beruflichen Eingliederung am Ende der Schulzeit	40
2.5.3	Zugang vorläufig Aufgenommener zu Lehrstellen und zum Arbeitsmarkt	43

<b>2.6 Soziale Sicherheit</b>	45
2.6.1 Rechtsstellung der Ausländer in der AHV und IV	45
2.6.2 Rechtsstellung der Flüchtlinge in der AHV und IV	48
2.6.3 Zahlung von Sozialleistungen an Ausländer	50
2.6.4 Praxis der kommunalen Sozialdienste	50
<b>2.7 Wohnen, Siedlungsentwicklung und Raumplanung</b>	51
2.7.1 Praxis der Liegenschaftsverwaltungen	51
2.7.2 Schlichtungsbehörden in Mietangelegenheiten	52
2.7.3 Bau- und Raumplanungsrecht	54
<b>2.8 Religion</b>	57
2.8.1 Offizielle Anerkennung der Religionen	57
2.8.2 Interkonfessioneller Religionsunterricht	59
2.8.3 Seelsorge in Spitälern, Altersheimen und Gefängnissen	60
2.8.4 Mitwirkungsrechte in den Religionsgemeinschaften	61
<b>2.9 Bürgerrecht und politische Rechte</b>	62
2.9.1 Einbürgerungsverfahren	62
2.9.2 Einbürgerung durch Volksabstimmung	63
2.9.3 Politische Rechte	64
<b>3 Schlussfolgerungen</b>	66
3.1 Allgemeines	66
3.2 Empfehlungen der TAK	67
3.3 Beispiele für die Umsetzung	69
3.3.1 Gesetzgebung	69
3.3.2 Umsetzung	71
3.3.3 Zusammenarbeit	73
3.3.4 Grundlagendokumentation	74
3.4 Stellungnahme des FIMM Schweiz	77
<b>Anhang</b>	79
Abkürzungsverzeichnis	79
Zitierte Dokumente und Literatur	81
Zusammensetzung der TTA «Ausländer- und Integrationspolitik»	84



## 1 Einleitung

### 1.1 Die Tripartite Agglomerationskonferenz

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) wurde im Februar 2001 auf gemeinsame Initiative des Bundesrates, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), des Schweizerischen Städteverbandes (SSV) und des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) gegründet. Die TAK ist eine Diskussions- und Koordinationsplattform, die den Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden auf Regierungsebene zusammenführt. Dadurch leistet sie einen Beitrag zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit im Sinne von Artikel 50 BV<sup>1</sup>, der den Bund verpflichtet, bei seinem Handeln unter anderem auch auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen.

Thematisch ist die TAK auf die Agglomerationsproblematik ausgerichtet. Im Vordergrund stehen Herausforderungen, die von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden oft unterschiedlich wahrgenommen werden, zu ihrer Bewältigung jedoch ein koordiniertes Vorgehen aller staatlichen Ebenen verlangen. Dabei kommt der TAK insbesondere bei der Bezeichnung und Priorisierung von Themen «Agenda setting» und bei der Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht eine zentrale Rolle zu.

Neben der gegenseitigen Information will die TAK zur Stärkung der Zusammenarbeit in Agglomerationen beitragen und konkrete Agglomerationsprobleme anpacken. Insbesondere mittels Empfehlungen sollen politische Prozesse ausgelöst werden. Die Umsetzung bleibt jedoch den Trägern der TAK, d.h. den institutionellen Akteuren vorbehalten.

Die TAK ist Ausdruck des gemeinsamen Willens, durch koordinierte Bemühungen die Zukunftschancen der Städte und Agglomerationen als Katalysatoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung zu verbessern.

### 1.2 Thematisches Umfeld

Die Ausländer- und Integrationspolitik wurde von Anfang an als eine gemeinsame tripartite Aufgabe von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden angesehen, mit der sich die TAK zu befassen hatte. Dementsprechend umfasste das erste, anlässlich der konstituierenden Sitzung der TAK vom 20. Februar 2001 verabschiedete Arbeitsprogramm auch den Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik. Konkret beschloss die TAK, sich periodisch über die agglomerationspezifischen Problemstellungen im Bereich der Ausländerintegration informieren zu lassen und gestützt darauf Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden auszuarbeiten.

Anlässlich einer weiteren Sitzung vom 2. April 2001, die sich ausschliesslich mit der Ausländer- und Integrationspolitik befasste, wurde die Einsetzung einer Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe «Ausländer- und Integrationspolitik» (TTA, für die Zusammensetzung vgl. Anhang) beschlossen. Das Mandat der TTA besteht darin, die Probleme, die sich in den Agglomerationen

---

<sup>1</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV); SR 101.

im Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik stellen, vertieft zu analysieren, den auf tripartiter Ebene bestehenden Handlungsbedarf aufzuzeigen sowie Lösungen für die festgestellten Probleme und Prioritäten vorzuschlagen.

Die TTA ist im September 2001 zum ersten Mal zusammengetreten. Bei diesem Treffen wurde beschlossen, externen Experten den Auftrag zu erteilen, eine Bestandesaufnahme zur Ausländer- und Integrationspolitik in den Agglomerationen vorzunehmen. Dazu wandte sich die TTA an das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuenburg.

Die Studie des SFM mit dem Titel **Migrationspolitik in Agglomerationen. Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz** wurde im März 2002 veröffentlicht.<sup>2</sup> Sie enthält drei Empfehlungen zuhanden der TAK: 1) eine kontinuierliche Integrationsarbeit verlangt Massnahmen, die spezifisch auf bestimmte Zielgruppen der Bevölkerung eingehen und Zugangsschwellen zu staatlichen Leistungen beseitigen; 2) die Integrationsarbeit sollte auf Agglomerationsebene koordiniert und kompetenten Fachstellen anvertraut werden; 3) die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen im Bereich der Ausländerintegration erfordern eine politische Initiative, die über punktuelle Integrationsprojekte hinausgeht und auch Fragen der Bildung und der Siedlungsentwicklung thematisiert.

Die TTA prüfte die Studie des SFM im April 2002. Dieses Dokument bietet eine nützliche Arbeitsgrundlage, obwohl gewisse Bereiche aus finanziellen Gründen nicht behandelt werden konnten (v.a. Ausländerrecht, Arbeitsmarkt und Berufsbildung). Da die Empfehlungen in der Studie eher abstrakt formuliert sind, beauftragte die TAK am 17. Juni 2002 die TTA mit der Ausarbeitung konkreter Empfehlungen. Der Zusatzbericht der TTA wurde am 31. August 2002 unter dem Titel **Möglichkeiten einer künftigen tripartiten Ausländer- und Integrationspolitik** vorgelegt. Er schloss mit drei Anträgen an die TAK: 1) die Koordination der Integrationsaufgaben sicherzustellen, 2) für den Abbau der rechtlichen Integrationshemmnisse zu sorgen und 3) sich periodisch über den Stand der Ausländerintegration und der Integrationsförderung informieren zu lassen.

Den zweiten Antrag betreffend den Abbau rechtlicher Integrationshemmnisse begründete die TTA in ihrem Zusatzbericht wie folgt: «Die Ausländer- und Integrationspolitik unterliegt einer Vielzahl von Regelungen auf allen drei staatlichen Ebenen. Die relevanten rechtlichen Bestimmungen finden sich in verschiedenen sektoriellen Politikbereichen. Bestimmungen zum Arbeitsmarkt sind für die ausländische Wohnbevölkerung ebenso bedeutend wie solche in den Bereichen der Sozialversicherungen, der Bildung oder im Gesundheitswesen. Ein wichtiges gemeinsames Ziel der Integrationspolitik ist es, integrationshemmende rechtliche Schranken abzubauen, wo diese aus sachlichen Gründen keine Berechtigung haben. Die Komplexität der Gesetzgebung im föderalistischen Staat führt dazu, dass alle drei staatlichen Ebenen sich dieser Aufgabe annehmen sollten. [...] Aufgrund einer Bestandesaufnahme über bestehende rechtliche Integrationshemmnisse (als Problembereiche sind etwa zu erwähnen: aufenthaltsrechtliche

---

<sup>2</sup> Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM: Migrationspolitik in Agglomerationen. Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz. Studie im Auftrag der TAK. Neuchâtel, 2002.

Einschränkungen der beruflichen und geographischen Mobilität, die Frage der Anerkennung von ausländischen Diplomen, Fragen des Familiennachzugs etc.) wären Empfehlungen zu deren Abbau zu formulieren und von der TAK zu verabschieden. Die TAK sollte sich periodisch aufgrund einer nachgeführten Berichterstattung mit der Thematik befassen und ein Monitoring über die Umsetzung ihrer Empfehlungen einrichten.»

### **1.3 Empfehlungen der TAK vom 28. November 2002**

Gestützt auf die Studie des SFM und den Zusatzbericht der TTA unterbreitete der TAK-Ausschuss dem Plenum der TAK am 28. November 2002 eine Reihe von Vorschlägen, die in Form von fünf Empfehlungen an den Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden verabschiedet wurden. Zusammengefasst empfiehlt die TAK: 1) den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden, Ansprechstellen für Integrationsfragen zu bezeichnen; 2) dem Bund, über das Bundesamt für Migration (BFM) die horizontale und vertikale Koordination in Integrationsfragen sicherzustellen; 3) den kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen, konkrete Beispiele für rechtliche Integrationshemmnisse zu melden; 4) der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA), der TAK alle zwei Jahre über den Stand der Integration Bericht zu erstatten; 5) den Trägern der TAK, eine Nationale Integrationskonferenz durchzuführen.

Im Kommentar zur Empfehlung 3 wird ausgeführt, dass «als integrationshemmend Regelungen verstanden werden, die die Herstellung von chancengleichem Zugang zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen erschweren oder verhindern. Gestützt auf die Ergebnisse der Bestandesaufnahme über bestehende rechtliche Integrationshemmnisse können in einem zweiten Schritt Empfehlungen zu deren Abbau formuliert werden, um den Erfolg der Integrationsarbeit längerfristig zu sichern.»

Im Rahmen der in der TAK geführten Diskussion wurde präzisiert, dass unter schweizerischer Rechtsordnung auch die kantonalen und kommunalen Regelungen zu verstehen sind, selbst wenn diese nur für einen bestimmten Kanton oder eine bestimmte Gemeinde gelten. Schliesslich hat die TAK das BFM beauftragt, dieses Anliegen konkret auszuformulieren und bei den Integrationsfachstellen der Kantone sowie der Städte und Gemeinden eine entsprechende Umfrage durchzuführen.

### **1.4 Vorgehen und Methodologie**

Entsprechend den Beschlüssen der TAK vom 28. November 2002 führte das BFM Anfang Januar 2003 eine erste Umfrage durch. Neben den kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen wurden auch Ausländer- und Migrationsdienste eingeladen, Bestimmungen der schweizerischen Rechtsordnung zumelden, die die Integration der Ausländerinnen und Ausländer hemmen. Da nur ein Drittel der angeschriebenen Stellen die Umfrage beantwortete, beschloss die TTA im Mai 2003, eine zweite Umfrage durchzuführen. Im Rahmen der zweiten Umfrage wies das BFM darauf hin, dass jede rechtliche Bestimmungen, die ein konkretes oder mögliches Hemmnis für den Integrationsprozess darstellt, als rechtliches Integrationshemmnis angesehen werden könne. Von Interesse seien aber auch faktische Integrationshemmnisse,

d.h. solche, die die Ausländerintegration de facto verhindern, obwohl ihnen keine rechtliche Bestimmung zugrunde liegt.

Aufgrund der thematisch geordneten Umfrageergebnisse ersuchte die TTA die Träger der TAK, in Zusammenarbeit mit ihren jeweils zuständigen Fachstellen die vorgebrachten Punkte zu beurteilen, die in ihre Zuständigkeit fallen. Gestützt darauf nahm die TTA an ihren Sitzungen vom 28. September und 25. November 2003 eine erste Auswertung der Umfrageergebnisse vor. Nach Diskussion wurde beschlossen, eine Untergruppe einzusetzen, die die in der Umfrage vorgebrachten Punkte genauer analysieren, den daraus abzuleitenden Handlungsbedarf evaluieren und bei Bedarf Empfehlungen an die TAK formulieren sollte. Dabei ging es auch darum, den Rahmen der Analyse zu präzisieren und zu bestimmen, an wen sich die Ergebnisse richten sollen. Dazu trat die Unterarbeitsgruppe am 13. Januar, 17. Februar, 17. März, 24. April und 22. Juni 2004 zusammen.

Die TTA wählte ein vorwiegend pragmatisches Vorgehen. Insofern erhebt der Bericht keinen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit. Er will lediglich das Bewusstsein für den integrationspolitischen Handlungsbedarf auf der Ebene der schweizerischen Gesetzgebung und Rechtsordnung schärfen und den Politikerinnen und Politikern Ansätze aufzeigen, wie sich Integrationshemmnisse beseitigen lassen. Zudem sollen praktische Umsetzungsprobleme aufgezeigt werden.

Die von der TTA behandelten Punkte wurden für die Analyse und die Präsentation der Ergebnisse nach Sachbereichen geordnet. Nach einigen allgemeinen Bemerkungen folgen die Kapitel **Aufenthalt und Niederlassung, Zugang zu staatlichen Leistungen, Arbeitsmarkt, Bildung, Soziale Sicherheit, Wohnen, Religion sowie Bürgerrecht und politische Rechte**.

Jedes dieser Themen wird durch einen **kursiv gedruckten Vorspann** eingeleitet, der die in der Umfrage aufgeworfene Problematik umreisst. Danach folgt ein erläuternder Teil, der im Allgemeinen auf die aktuelle Situation Bezug nimmt. Jedes Thema schliesst mit einem Abschnitt über den Handlungsbedarf im betreffenden Bereich.

## 2 Analyse

### 2.1 Allgemeine Bemerkungen

Bei der Analyse der Umfrageergebnisse war zunächst der Rahmen der Arbeiten präziser abzustechen, und zwar sowohl hinsichtlich der betroffenen Personen (auf wen ist die Integrationspolitik ausgerichtet) als auch in rechtlicher Hinsicht (ist es angebracht, ausser den jeweiligen rechtlichen Bestimmungen auch deren Anwendung sowie eventuell festgestellte Gesetzeslücken zu berücksichtigen). Konkret waren die Kriterien zu präzisieren, um festzulegen, welche in der Umfrage vorgebrachten Punkte vertieft geprüft werden sollten. In diesem Sinne wurden einige Punkte, die für die Ausländerintegration nicht relevant erschienen, nicht weiter verfolgt. Der Kreis der Zugewanderten, denen Integrationsmassnahmen zugute kommen können, ist in der Gesetzgebung an sich festgelegt. Hierzu gehören Ausländerinnen und Ausländer mit einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung oder einer Niederlassungsbewilligung sowie Flüchtlinge und Schutzbedürftige, die Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben (Art. 2 Abs. 1 und 2 VIntA<sup>3</sup>).

Asylsuchende, denen das Asyl verweigert wird, und anerkannte Flüchtlinge, denen kein Asyl gewährt werden kann<sup>4</sup>, können in der Schweiz vorläufig aufgenommen werden, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 14a Abs. 1 bis 4 ANAG<sup>5</sup>). Die vorläufige Aufnahme ist jedoch keine Bewilligung im Sinne der Gesetzgebung über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer, sondern lediglich eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Daher sind die betroffenen Personen von den Integrationsmassnahmen nach heutigem Recht ausgeschlossen.<sup>6</sup> Das Verfahren zur Prüfung der Asylgesuche und die Unmöglichkeit des Vollzugs können jedoch mehrere Jahre dauern, was in der Praxis schliesslich zu Integrationsproblemen führt (vgl. Kapitel 2.2.9).<sup>7</sup> Ähnliche Probleme ergeben sich auch bei den so genannten Sans-Papiers, die manchmal über Jahre ohne geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben. Aus Sicht der TTA geht es darum, dieser Ausgangssituation Rechnung zu tragen und die betreffenden Stellen auf die Problematik zu sensibilisieren.

---

<sup>3</sup> Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA); SR 142.205. Für Flüchtlinge und Schutzbedürftige (Art. 3, 60 und 74 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG); SR 142.31) kann der Bund finanzielle Beiträge zur Förderung der sozialen, beruflichen und kulturellen Integration ausrichten (Art. 91 Abs. 4 AsylG und Art. 45 Abs. 1 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (AsylV 2); SR 142.312).

<sup>4</sup> Dies sind Personen, denen, obwohl sie der Flüchtlingsdefinition in Art. 3 AsylG entsprechen, kein Asyl gewährt werden kann, weil ein Ausschlussgrund nach Art. 52 bis 55 AsylG vorliegt.

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG); SR 142.20.

<sup>6</sup> Während des Verfahrens zur Prüfung ihres Dossiers können Asylsuchende zu einer Arbeit im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen angehalten werden. Diese Programme zielen jedoch nicht auf ihre Integration ab, sondern dienen der Vorbereitung auf ihre Rückkehr. Die Asylgesetzrevision bringt in dieser Hinsicht keine Änderung.

<sup>7</sup> Laut einer Studie, die das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR durchgeführt hat und die 2003 unter dem Titel «Aufgenommen – aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz» veröffentlicht wurde, zählte die Schweiz zu diesem Zeitpunkt etwa 26000 vorläufig Aufgenommene. Rund 60% von ihnen lebten seit über 5 Jahren in der Schweiz und 21% seit über 10 Jahren.

Ausserdem zeigte sich, dass neben rechtlichen Bestimmungen selbst auch die konkrete Anwendung dieser Bestimmungen Probleme für die Ausländerintegration bietet. Hervorzuheben sind insbesondere diejenigen Fälle, in denen das Gesetz den mit dem Vollzug des Rechts betrauten Stellen ein gewisses Ermessen einräumt. Dieser Ermessensspielraum bringt Unsicherheit hinsichtlich der für die Entscheidfällung massgebenden Kriterien mit sich, die nicht immer mit der Integration zusammenhängen, sondern auch mit anderen, vor allem wirtschaftlichen Aspekten. Zudem führt er zu einer ungleichen Behandlung von Ausländerinnen und Ausländern, die zwar denselben Status haben, sich aber in verschiedenen geographischen Gebieten aufhalten.

Vor diesem Hintergrund wurde festgestellt, dass sich zuweilen bereits das Fehlen einer rechtlichen Bestimmung teilweise integrationshemmend auswirkt und die Rechtsordnung in diesem Bereich Lücken aufweist. So könnte beispielsweise mit weiteren Rechtsansprüchen, die den Ermessensspielraum der Behörden einschränken, die Integration der Ausländerinnen und Ausländer verbessert werden. Einige in der Umfrage vorgebrachte Punkte beziehen sich auch auf diskriminierende Praktiken gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, die ebenfalls deren Integration hemmen.<sup>8</sup> Die Schwierigkeiten, denen Ausländerinnen und Ausländer in der Arbeitswelt und auf dem Wohnungsmarkt begegnen (Anstellung und Arbeitsbedingungen, Liegenschaftsverwaltungen etc.), zeugen davon, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht.

Schliesslich zeigte sich, dass die Ausländerintegration eine Querschnittsaufgabe ist, die den Einbezug vieler verschiedener Partner verlangt. Die in der Umfrage vorgebrachten Punkte betreffen praktisch sämtliche Politikbereiche und hängen zuweilen mit höchst komplexen Fragen zusammen, die zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Akteure betreffen. Überdies wird ein sehr breites Spektrum abgedeckt, das von politischen Grundsatzfragen bis zu ausgesprochenen Detailfragen reicht.

## 2.2 Aufenthalt und Niederlassung

### 2.2.1 Ermessensspielraum der Behörden

*Die heutige Gesetzgebung gewährt den Kantonen und Gemeinden in mancher Hinsicht einen gewissen Ermessensspielraum. Dies gilt insbesondere bei den Fristen für die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen oder bei der Anwendung der Kriterien für den Familiennachzug. Dieser Ermessensspielraum wird als Integrationshemmnis angesehen, vor allem weil die Begründungen für die in diesem Bereich gefällten Entscheide nicht immer klar sind und zuweilen auf vorwiegend politischen Erwägungen beruhen. Problematisch sind Ermessensentscheide auch wegen der manchmal uneinheitlichen Praxis der kantonalen und kommunalen Behörden.*

---

<sup>8</sup> Zur Beziehung zwischen Diskriminierung und Ausländerintegration siehe die Interpellation von Nationalrätin Cécile Bühlmann «Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt (03.3372)» und die Antwort des Bundesrates. Vgl. zu diesem Thema auch Kapitel 3.1 Schlussfolgerungen.

Die Begriffe Ermessensfreiheit und Willkür sind klar zu unterscheiden. Das Ermessen beinhaltet eine gewisse Flexibilität, die angemessene Lösungen ermöglicht, doch muss es unter Einhaltung der in der Bundesverfassung verankerten Grundsätze (Art. 5, 8 und 9 BV) ausgeübt werden und ist faktisch durch die Rechtsansprüche auf eine Anwesenheitsbewilligung eingeschränkt, wie sie im nationalen und internationalen Recht festgeschrieben sind (z.B. Art. 7 ANAG; Art. 8 EMRK<sup>9</sup>). Einige Kantone sehen bereits die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Ermessensentscheiden vor.

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG-Entwurf)<sup>10</sup>, der sich zur Zeit in der parlamentarischen Beratung befindet, führt eine Bestimmung ein (Art. 91), die den Rahmen der Ermessensausübung festlegt: «Die zuständigen Behörden berücksichtigen bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer.» Dieser Begriff wird auch in der Botschaft kommentiert: «Es wird auf die allgemein anerkannten Grundsätze bei der Ermessensausübung im Verwaltungsverfahren hingewiesen. Die Behörden haben bei ihren Entscheiden alle Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Verhältnismässigkeitsprüfung sind die öffentlichen und die privaten Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Erscheint eine Entfernung- oder Fernhaltungsmassnahme zwar rechtlich begründet, aber nach den Umständen des Einzelfalles nicht als angemessen, so soll die betroffene Person mit einer beschwerdefähigen Verfügung verwarnt werden. Mit der Verwarnung kann der Vollzug der gesetzlich vorgesehenen Massnahmen für den Fall eines weiteren Fehlverhaltens angedroht werden.»<sup>11</sup>

Abgesehen vom Begriff selbst, ist anzufügen, dass mit dem AuG-Entwurf neue Rechtsansprüche eingeführt werden sollen, die den Ermessensspielraum der kantonalen und kommunalen Behörden entsprechend einschränken. Dabei handelt es sich namentlich um den Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bewilligung oder auf Verlängerung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. Familiennachzug ausländischer Verwandter von Schweizer Staatsangehörigen, wenn sie in der Schweiz einen gemeinsamen Wohnsitz haben; vgl. auch Art. 42 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 1).

#### ► Handlungsbedarf

Die Ermessensausübung unterliegt bereits nach heutigem Recht verfassungsrechtlichen Grundsätzen. In einigen Kantonen untersteht sie sogar der Kontrolle der Gerichte. Der AuG-Entwurf bringt den Ausländerinnen und Ausländern ausserdem eine Reihe von Rechtsansprüchen, die den Ermessensspielraum der kantonalen und kommunalen Behörden entsprechend einschränken. Diese Problematik hängt somit weniger mit der Gesetzgebung selbst zusammen als mit deren Vollzug durch die kantonalen und kommunalen Behörden.

---

<sup>9</sup> Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK); SR 0.101.

<sup>10</sup> Bundesrat: Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002. BBl 2002 3709 ff.

<sup>11</sup> Op. cit., S. 3823.

Daraus lässt sich ableiten:

- Die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden sind eingeladen, im Rahmen der Ermessensausübung die Integrationsbemühungen bei den Entscheiden stärker einzubeziehen und nicht nur auf migrationspolitische Aspekte abzustellen.
- Die Kantone sowie die Städte und Gemeinden sollten die Modalitäten der Anwendung des Gesetzes im Rahmen ihres Ermessensspielraums thematisieren und diskutieren. Dabei geht es keineswegs um eine Harmonisierung, sondern um die Festlegung von Mindestnormen für den Vollzug der Gesetzgebung. Auf diese Weise sollen nicht zu rechtfertigende grössere Unterschiede zwischen den Kantonen vermieden und Rechtssicherheit geschaffen werden.
- Öffentlichen Angestellten, die bei ihrer Arbeit mit Ausländerinnen und Ausländern zu tun haben und Entscheide fällen müssen, bei denen sie über einen Ermessensspielraum verfügen, sollte vermehrt die Möglichkeit der Weiterbildung in interkultureller Kompetenz und eine Plattform für den Informationsaustausch geboten werden.

### 2.2.2 Fristen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung

*Laut Umfrage ist die Frist für die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen im Allgemeinen zu lang. Dies wirkt sich insoweit integrationshemmend aus, als die Anerkennung bestimmter Rechte oder die Chancengleichheit in gewissen Bereichen an die Niederlassungsbewilligung geknüpft ist.*

Art. 15 Abs. 2 ANAG weist die Befugnis, Niederlassungsbewilligungen zu erteilen, dem Kanton zu. Die Frist wird in Art. 11 Abs. 5 ANAV<sup>12</sup> geregelt, wonach Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung in der Regel nur gewährt wird, wenn sie seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen und rechtmässig in der Schweiz weilen. Im selben Artikel wird präzisiert, dass diese Frist von zehn Jahren eine Mindestfrist ist, die nur in Ausnahmefällen verkürzt werden kann.

Der AuG-Entwurf bringt hier zwei Neuerungen. Nach Art. 33 Abs. 2 haben Ausländerinnen und Ausländer einen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, wenn sie sich mindestens zehn Jahre mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten haben. Dieser Anspruch ist in den parlamentarischen Beratungen allerdings umstritten. Nach Art. 33 Abs. 3 kann sich diese Frist verkürzen, wenn dafür wichtige Gründe bestehen (z.B. wenn ein Ausländer die Schweiz nach einem längeren Aufenthalt verlassen musste und zurückkehren will). Mit Art. 33 Abs. 4 erhalten die Kantone ausserdem die Möglichkeit, bei erfolgreicher Integration und nach einem ununterbrochenen Aufenthalt in den letzten fünf Jahren mit einer Aufenthaltsbewilligung eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen.

#### ► Handlungsbedarf

Der AuG-Entwurf bringt eine Verbesserung. Dennoch könnten die Kantone aufgefordert werden, in diesem Bereich Mindestnormen für die Anwendung festzulegen, allerdings nicht vor Inkrafttreten des AuG-Entwurfs.

---

<sup>12</sup> Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV); SR 142.201.



### 2.2.3 Fehlender Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung

*In zahlreichen Fällen haben Ausländerinnen und Ausländer keinen Anspruch auf Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung. Diese Situation kann sich insbesondere nach einer Scheidung oder dem Tod des Ehegatten ergeben.*

In diesen Fällen kann die Aufenthaltsbewilligung (Art. 12 Abs. 2 BVO<sup>13</sup>) verlängert werden, wobei dies im freien Ermessen der kantonalen Behörden liegt. Mit Art. 49 AuG-Entwurf erhalten die Ehegatten und die Kinder einen Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Familiengemeinschaft, wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Dazu wird in der Botschaft ausgeführt, dass «ein weiterer Aufenthalt in der Schweiz sich etwa dann als erforderlich erweisen kann, wenn der in der Schweiz lebende Ehepartner verstorben ist oder wenn aufgrund der gescheiterten Ehe die familiäre und soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark erschwert wird. Dies gilt auch, wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind, zu denen eine enge Beziehung besteht und die in der Schweiz gut integriert sind. Zu berücksichtigen sind jedoch stets auch die Umstände, die zur Auflösung der Gemeinschaft geführt haben. Steht fest, dass die im Familiennachzug zugelassene Person durch das Zusammenleben in ihrer Persönlichkeit ernstlich gefährdet ist und ihr eine Fortführung der ehelichen Beziehung nicht länger zugemutet werden kann, ist dies beim Entscheid besonders in Rechnung zu stellen.»<sup>14</sup>

► **Handlungsbedarf**

Der AuG-Entwurf bringt hier eine gewisse Verbesserung. Handlungsbedarf besteht bei der kantonalen Praxis, die sich nach einheitlichen Mindestnormen richten sollte.

### 2.2.4 Geographische und berufliche Mobilität

*Das geltende Recht erschwert Ausländerinnen und Ausländern den Kantons- und Stellenwechsel erheblich. Diese Einschränkung der geographischen und beruflichen Mobilität bildet insofern ein Integrationshemmnis, als sie bei der Wahl des Aufenthaltsortes und bei der Stellensuche nur wenig Freiraum lässt.*

Heute gelten Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen nur in dem Kanton, der diese ausgestellt hat. Wenn Ausländerinnen und Ausländer die Stelle oder den Kanton wechseln wollen, brauchen sie eine neue Bewilligung. Niedergelassene haben grundsätzlich Anspruch auf einen Kantons- oder Stellenwechsel. Jahresaufenthalter, denen die Bewilligung für eine bestimmte Tätigkeit erteilt worden ist, und Kurzaufenthalter haben dagegen grundsätzlich keinen Anspruch auf einen Kantons- oder Stellenwechsel (Art. 29 BVO).

---

<sup>13</sup> Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO); SR 823.21.

<sup>14</sup> Bundesrat (vgl. Fussnote 10), BBl 2002 3754.

Der AuG-Entwurf sieht hier eine gewisse Verbesserung vor. Gemäss Botschaft erhalten «Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung [...] nach Überwindung der strengen Zulassungsbedingungen (hohe Eintrittsschwelle) in Anlehnung an das Freizügigkeitsabkommen<sup>15</sup> innerhalb der Schweiz unter gewissen Bedingungen eine möglichst grosse geographische und berufliche Mobilität (Anspruch auf Kantons-, Berufs- und Stellenwechsel; Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ohne zusätzliche Bewilligung; Art. 36 und 37).

Diese Mobilität steht mit den heutigen Bedürfnissen der Gesamtwirtschaft im Einklang und kann insbesondere mithelfen, Arbeitslosigkeit zu verhindern. Sie führt zu einer erheblichen administrativen Entlastung der Behörden und der Arbeitgeber. Eine Einschränkung der Mobilität soll nur noch zum Schutz berechtigter öffentlicher Interessen möglich sein.

Personen mit Kurzaufenthalts- oder Grenzgängerbewilligungen (während der ersten fünf Jahre) wird nur eine eingeschränkte geographische und berufliche Mobilität eingeräumt (Art. 36 Abs. 1 und Art. 38).»<sup>16</sup>

Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung erhalten unter bestimmten Voraussetzungen einen neuen Rechtsanspruch auf Kantonswechsel. Niedergelassene behalten ihren Anspruch auf Kantonswechsel, sofern keine Widerrufs- oder Ausweisungsgründe bestehen (Art. 60 ff. AuG-Entwurf). Der Anspruch auf Kantonswechsel wird bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung von ihrer beruflichen Integration abhängen können. Kurzaufenthaltern soll der Kantonswechsel ermöglicht werden, doch erhalten sie keinen Anspruch darauf.

► **Handlungsbedarf**

Mit dem AuG-Entwurf verbessert sich die Situation. Die Kantone sollten aufgefordert werden, bei der Ermessensausübung vermehrt die Aspekte der Integration zu berücksichtigen.

### 2.2.5 Auslandsaufenthalt und Verlust der Bewilligung

*Verlassen Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung die Schweiz während mehrerer Monate, riskieren sie, ihren Status zu verlieren und nach ihrer Rückkehr nochmals das ganze Verfahren durchlaufen zu müssen.*

Diese Frage ist zur Zeit in Art. 9 Abs. 3 Bst. c ANAG geregelt: Die Niederlassungsbewilligung erlischt, wenn die ausländische Person sich während sechs Monaten tatsächlich im Ausland aufhält. Auf Gesuch hin kann diese Frist bis auf zwei Jahre verlängert werden.

Der AuG-Entwurf sieht in Art. 60 Abs. 2 vor, dass Ausländerinnen und Ausländer, wenn sie die Schweiz verlassen, ohne sich abzumelden, die Kurzaufenthaltsbewilligung nach drei Monaten, die Niederlassungsbewilligung nach sechs Monaten verlieren. Auf Gesuch hin kann die Niederlassungsbewilligung während drei Jahren aufrechterhalten werden. Im Unterschied zum geltenden Recht ist in dieser Bestimmung festgehalten, dass die Kurzaufenthalts-, Nieder-

<sup>15</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA); SR 0142.112.681.

<sup>16</sup> Bundesrat (vgl. Fussnote 10), BBl 2002 3751.

lassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur im Falle der Abmeldung ins Ausland erlischt. Wird mit der Ausreise nur ein Kantonswechsel vorgenommen, erlischt die Bewilligung erst mit der Ausstellung der neuen Bewilligung.

Der AuG-Entwurf hat auch den Vorteil, dass er bestimmt, was mit den Bewilligungen geschieht, wenn Ausländerinnen und Ausländer das Land verlassen, ohne sich abzumelden. Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung werden das Land für drei bzw. sechs Monate verlassen können, ohne dass ihre Bewilligung erlischt, und dies gilt auch, wenn sie sich nicht abgemeldet haben. Nach heutigem Recht bleibt nur die Niederlassungsbewilligung während sechs Monaten gültig. Ausserdem werden Personen mit einer Niederlassungsbewilligung das Land für drei Jahre verlassen und dabei ihre Bewilligung behalten können, sofern sie hierfür ein Gesuch stellen.

Gemäss Botschaft werden mit dieser Regelung «namentlich die internationale berufliche Mobilität und Weiterbildung gefördert. Zudem macht diese weitergehende Lösung den Versuch einer Eingliederung im Herkunfts- oder Heimatstaat ohne Gefahr eines Verlustes des Anwesenheitsrechts in der Schweiz möglich». Zu erwähnen ist noch, dass Art. 30 Abs. 1 Bst. h AuG-Entwurf dem Bundesrat in bestimmten Fällen die Möglichkeit gibt, die Wiederzulassung von Ausländerinnen und Ausländern, die im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung waren, zu erleichtern.

► **Handlungsbedarf**

Der AuG-Entwurf bringt eine Verbesserung. Der Bund sollte die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Bewilligungen näher bestimmen.

## 2.2.6 Voraussetzungen für den Familiennachzug

*In der Praxis findet der Familiennachzug häufig eher spät statt. Ein Problem bildet auch die Nichtanerkennung des Konkubinats und des getrennten Wohnsitzes. Der Familiennachzug ist jedoch einer der Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration.*

Die Voraussetzungen für den Familiennachzug bei Jahresaufenthaltern werden in Art. 38 und 39 BVO geregelt und enthalten die entsprechenden Grundsätze und Bedingungen. Laut Art. 38 Abs. 1 BVO kann «dem Ausländer der Nachzug des Ehegatten und der ledigen Kinder unter 18 Jahren, für die er zu sorgen hat, bewilligt werden», wenn die Bedingungen von Art. 39 BVO erfüllt sind, namentlich wenn

- der Aufenthalt und gegebenenfalls die Erwerbstätigkeit der ausländischen Person gefestigt erscheinen;
- die Familie zusammen wohnen wird und eine angemessene Wohnung hat;
- genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt der Familie vorhanden sind;
- die Betreuung der Kinder, die noch der elterlichen Obhut bedürfen, gesichert ist.

Die Frage des Familiennachzugs steht in Zusammenhang mit der allgemeineren Frage der Familiensituation unter dem Blickwinkel des Ausländerrechts. In einer Broschüre mit dem Titel **Familien und Migration** konstatiert die Eidgenössische Koordinationskommission für

Familienfragen (EKFF) «eine teilweise unverständliche Reserviertheit der schweizerischen Migrationspolitik gegenüber familiären Schicksalen. Besonders irritierend wirkt auch die rigide Reaktion auf Wechselfälle des Lebens, gemeint sind namentlich Veränderung der familiären Situation, der Erwerbssituation und Tod.»<sup>17</sup> Schliesslich formuliert sie zehn Empfehlungen, die darauf abzielen, der Familie mit all ihren migrationsbedingten Problemen besser gerecht zu werden.

Der AuG-Entwurf regelt die Frage des Familiennachzugs in den Art. 41 bis 50 und führt Rechtsansprüche auf Familiennachzug ein. Mit Art. 41 erhalten Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen. Mit Art. 42 erhalten Familienangehörige von Personen mit Niederlassungsbewilligung Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen. Nach fünf Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung. Kinder unter 14 Jahren haben Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung.

Für den Familiennachzug bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung nennt Art. 43 AuG-Entwurf drei Voraussetzungen: 1) Zusammenwohnen, 2) angemessene Wohnung, 3) nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein. Diese Voraussetzungen entsprechen dem heutigen Recht (Art. 39 BVO). Art. 44 ermöglicht (Kann-Bestimmung) auch den Familiennachzug bei Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung unter denselben Voraussetzungen wie in Art. 43. Dies ist eine Neuerung gegenüber dem heutigen Recht. Gemäss Art. 48 ist der Familiennachzug möglich, wenn für getrennte Wohnorte wichtige Gründe geltend gemacht werden und die Familiengemeinschaft weiter besteht. Auch diese Bestimmung ist in den eidgenössischen Räten umstritten. Überdies sieht Art. 49 vor, dass der Anspruch der Ehegatten und Kinder auf eine Aufenthaltsbewilligung trotz Auflösung der Ehe weiter besteht, wenn wichtige persönliche Gründe ihren weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen.

Der Familiennachzug muss innerhalb von fünf Jahren beantragt werden. Danach wird er nur noch aus wichtigen familiären Gründen gewährt. Der Entscheid liegt dann im Ermessen der Kantone.

► **Handlungsbedarf**

Der AuG-Entwurf führt Rechtsansprüche auf Familiennachzug ein, die den Ermessensspielraum der Kantone teilweise einschränken. Ein frühzeitiger Familiennachzug ist zu fördern und die in den Art. 43 und 44 AuG-Entwurf genannten Voraussetzungen sind genauer zu bestimmen. Die zuständigen Behörden sollen einheitliche Beurteilungsmassstäbe anwenden (zum Ermessensspielraum vgl. Kapitel 2.2.1).

---

<sup>17</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF: Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der EKFF. Bern, 2002, S. 53.

### 2.2.6.1 Die «angemessene Wohnung» bei der Gewährung des Familiennachzugs

*In Bezug auf die Voraussetzungen für den Familiennachzug wird es als wichtig erachtet, den vom Gesetz geforderten besonderen Aspekt der angemessenen Wohnung genauer zu erläutern.*

Die Gesetzgebung im Ausländerrecht macht die Bewilligung des Familiennachzugs von verschiedenen Bedingungen abhängig, die je nach Aufenthaltsstatus unterschiedlich sind. Unter anderem wird eine «angemessene Wohnung» vorausgesetzt. Als «angemessen» gilt eine Wohnung laut der Legaldefinition der BVO dann, wenn sie den Anforderungen entspricht, die für Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Gegend gelten (Art. 39 Abs. 2 BVO). Auch der AuG-Entwurf (Art. 24) sieht als allgemeine Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung das Vorhandensein einer angemessenen Wohnung vor. Der Nationalrat hat in seinem Beschluss zum AuG den Begriff der «angemessenen Wohnung» gestrichen und durch den Begriff der «bedarfsgerechten Wohnung» ersetzt, ohne diesen Ersatz auf der inhaltlichen Ebene zu klären.<sup>18</sup>

Indem die Legaldefinition auf Anforderungen verweist, wie sie für Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Gegend gelten, wird auf unterschiedliche regionale bzw. lokale Standards abgestellt. Die Verordnung geht also davon aus, dass nicht überall gleiche Bedürfnisse auch der Schweizer Bevölkerung vorhanden sind, dass damit nach dem konkreten Umfeld differenziert werden darf und differenziert werden muss.

Angehörige der EU/EFTA-Staaten haben im Vergleich zu Jahresaufenthaltern aus den übrigen Staaten verschiedene Begünstigungen im Bereich des Familiennachzugs. Allerdings ist auch bei diesen Staatsangehörigen das Recht, mit der Familie in der Schweiz zusammenzuleben, nicht bedingungslos. Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Anhangs I zum FZA muss der «Arbeitnehmer» für seine Familie «über eine Wohnung verfügen, die in dem Gebiet, in dem er beschäftigt ist, den für die inländischen Arbeitnehmer geltenden normalen Anforderungen entspricht», das heisst, dass auch Angehörige der EU/EFTA-Staaten eine Wohnung vorweisen müssen, die gewissen Standards entspricht.

Die Beurteilung der Frage, ob eine Wohnungen «angemessen» (in der nationalrätlichen Fassung zum AuG: «bedarfsgerecht») ist, obliegt den Migrationsämtern. Eine Umfrage bei den Kantonen hat ergeben, dass sehr unterschiedliche Praktiken zur Anwendung kommen.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass eine angemessene Wohnung nicht nur im Falle des Familiennachzugs vorhanden sein muss: Laut Art. 11 BVO wird eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur dann erteilt, wenn «der Ausländer eine angemessene Unterkunft hat, die den bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Anforderungen genügt». Mithin muss auch eine einzelne Person über eine angemessene Unterkunft verfügen, wobei die Verordnung offen lässt, ob andere Standards als im Falle des Familiennachzugs gelten. Aus dem Wortlaut der Bestimmung lässt sich ableiten, dass eine Familie eine Wohnung benötigt, also nicht etwa mehrere separate Zimmer genügen, und dass die Wohnung tatsächlich zur Verfügung steht.

<sup>19</sup> Alberto Achermann: Begrenzungsmaßnahme, Überregulierung oder Schutz? Die «angemessene» Wohnung als Voraussetzung für den Familiennachzug. Materialien zur Integrationspolitik, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA. Bern, 2004.

Während in einigen Kantonen klare Kriterien vorliegen, verfügen andere Kantone über keine festen Vorgaben. Mit der Voraussetzung der «angemessenen Wohnung» wird daher sehr unterschiedlich umgegangen.

► **Handlungsbedarf**

Die Kantone bzw. die zuständigen kantonalen Stellen, organisiert in der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) sind gefordert, eine Vereinheitlichung bei der Anwendung dieses Kriteriums anzustreben. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Zusammenleben mit der Familie für die Integration von grosser Bedeutung ist. Das Kriterium der angemessenen Wohnung ist deshalb flexibel anzuwenden und im Zweifelsfall ist auch dann die Familie nachzuziehen, wenn das Kriterium nicht in allen Punkten nachgewiesen werden kann. Denn eine einschränkende Umsetzung der Bestimmung kann zu einer unerwünschten Verzögerung des Familiennachzugs führen. Eine strikte Anwendung des Kriteriums macht aus diesem Grund integrationspolitisch wenig Sinn. Die eidgenössischen Räte haben in Zusammenhang mit ihren Beratungen zum neuen BBG<sup>20</sup> sowie zum AuG-Entwurf wiederholt deutlich gemacht, dass ein möglichst frühzeitiger Nachzug der Kinder aus Integrationsgründen erwünscht ist.

Zu prüfen wäre im Weiteren, anstelle von einem durchschnittlichen Wohnraumbedürfnis (bestimmte Anzahl Zimmer oder vorgeschriebene Quadratmeter) von Leitlinien auszugehen, wie sie auch für Standards von Sozialwohnungen bzw. bei der Bemessung von Sozialhilfe an entsprechende Leistungen gelten (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, SKOS). Die SKOS-Richtlinien gehen nicht von einem schweizweiten Einheitsstandard aus, sondern tragen regionalen Unterschieden Rechnung, indem sie von «Anforderungen, die für Schweizerbürger in der gleichen Gegend gelten» sprechen. Im Bereich der Sozialhilfe verfügen die meisten Kantone über kantonsinterne Richtlinien (meistens Obergrenzen) in Bezug auf die Mietzinshöhe, abgestuft nach der Haushaltszusammensetzung. Diese sind vielfach abgestimmt mit den lokalen (regionalen/kantonalen) Wohnungsämtern und beziehen sich auf Wohnungen für Einwohner der unteren Einkommensklassen. Diese Richtlinien könnten den Ausgangspunkt zur Festlegung von regionalen (kantonalen) minimalen Leitlinien für die «angemessene Wohnung» dienen. Mit Leitlinien sind minimale Vorgaben oder Entscheidungshilfen gemeint. Diese wären erstens nicht ausschliesslich, sondern unter Berücksichtigung weiterer Kriterien anzuwenden, die unter Umständen höher zu gewichten sind. Zweitens sind sie im Hinblick auf die Voraussetzungen und Chancen des Zugangs zu Wohnraum anzuwenden und entsprechend den Begebenheiten des Wohnungsmarkts anzupassen.

Die Kantone gewährleisten, dass solche Leitlinien in einer Koordination zwischen Migrationsämtern, Integrationsfachstellen und Sozialdiensten entwickelt werden können. Auf Bundesebene sorgen die zuständigen Stellen im Rahmen ihres im AuG-Entwurf (Art. 56) geplanten Koordinationsauftrags dafür, dass die unterschiedlichen kantonalen Leitlinien auf möglichst einheitlichen Grundlagen stehen und zwischen den Kantonen Transparenz herrscht (Information).

---

<sup>20</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG); SR 412.10.

## 2.2.7 Vorläufige Aufnahme

*Die vorläufige Aufnahme ist vorübergehender Natur, kann faktisch jedoch längere Zeit bestehen bleiben. Die betroffenen ausländischen Personen sind erheblichen Einschränkungen in Bezug auf Familiennachzug, Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Ausbildungsangeboten etc. unterworfen.*

Die vorläufige Aufnahme gehört zum Asylrecht, für das allein der Bund zuständig ist. Sie ist in Art. 44 AsylG<sup>21</sup> festgeschrieben, leitet sich aber von Art. 14a ANAG ab: «Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Migration die vorläufige Aufnahme.» Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene sind somit per definitionem von den Integrationsmassnahmen ausgeschlossen, weil ihr Aufenthalt in der Schweiz nicht auf eine langfristige Perspektive angelegt ist.

Zur Zeit läuft eine Teilrevision des AsylG. In seiner diesbezüglichen Botschaft erläutert der Bundesrat, weshalb die Rechtsstellung des vorläufigen Aufenthalts eingeführt wurde, und räumt ein, dass diese heute einige Probleme bietet: «Kann eine weggewiesene Person nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurück geführt werden, weil sich der Vollzug der Wegweisung als völkerrechtlich unzulässig, unzumutbar oder technisch unmöglich erweist, wurde ihr weiterer Verbleib in der Schweiz bisher ausschliesslich mit dem Institut der vorläufigen Aufnahme geregelt. Dieses ist als Ersatzmassnahme für eine kurzfristig nicht vollziehbare Wegweisung konzipiert. Ein weiterer Tatbestand, welcher zur vorläufigen Aufnahme führt, ist das Bestehen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach Artikel 44 Absatz 3 Asylgesetz (bisher). [...] Die rechtliche Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme – ursprünglich angelegt für die Regelung eines kurzfristigen Aufenthalts – trägt der heutigen Situation nicht mehr adäquat Rechnung, führt zu Betreuungsschwierigkeiten im Alltag und oft zu hohen Folgekosten. Die Kantone haben zwar die Möglichkeit, vorläufig Aufgenommenen gestützt auf Artikel 13 Buchstabe f der BVO eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit – nicht zuletzt wegen des Übergangs des Fürsorgerisikos auf den Kanton – jedoch unterschiedlich Gebrauch gemacht, was zu Rechtsungleichheiten führt.»<sup>22</sup>

Im Rahmen der Teilrevision des AsylG behandelte der Nationalrat den darin enthaltenen neuen Status der humanitären Aufnahme<sup>23</sup>, der die jetzige vorläufige Aufnahme ersetzen soll. Personen, bei denen der Bund festgestellt hat, dass die Wegweisung unzumutbar oder unzulässig ist, würden demnach inskünftig humanitär aufgenommen, was eine Verbesserung ihrer Rechtsstellung insbesondere im Bereich des Familiennachzugs, des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zur Sozialhilfe zur Folge hätte.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG); SR 142.31.

<sup>22</sup> Bundesrat: Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 4. September 2002. BBl 2002 6854.

<sup>23</sup> Op. cit. S. 6942 (Art. 44 Abs. 2 AsylG-Teilrevision).

<sup>24</sup> Op. cit. S. 6855 f.

Vor dem Hintergrund der damit verbundenen parlamentarischen Beratungen ist die definitive Ausgestaltung des Status der humanitären Aufnahme zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch unklar. Es ist anzunehmen, dass das Konzept der humanitären Aufnahme noch Änderungen erfahren wird.

► **Handlungsbedarf**

Angesichts der faktisch langen Aufenthaltsdauer vieler vorläufig Aufgenommener ist die Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision zu begrüssen.

### **2.2.8 Umwandlung der vorläufigen (provisorischen) Aufnahme in eine Jahresaufenthaltsbewilligung**

*Vorläufig Aufgenommene haben keinerlei Anspruch auf Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung. Der Aufenthaltskanton entscheidet über die Verlängerung der vorläufigen Aufnahme, in der Regel um jeweils 12 Monate.*

Diese Frage ist in Art. 14c ANAG geregelt, wonach die vorläufige Aufnahme für zwölf Monate verfügt werden kann und der Aufenthaltskanton über deren Verlängerung um in der Regel zwölf Monate entscheidet. Gemäss Art. 13 Bst. f BVO kann der Kanton jedoch eine Jahresaufenthaltsbewilligung erteilen, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall oder staatspolitische Gründe vorliegen.

Mit der Teilrevision des AsylG ändert sich in diesem Bereich kaum etwas.

► **Handlungsbedarf**

Angesichts der faktisch langen Aufenthaltsdauer vieler vorläufig Aufgenommener ist die Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision zu begrüssen. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die Möglichkeit einer Erteilung der Aufenthaltsbewilligung durch die Kantone zu prüfen.

### **2.2.9 Asylverfahren**

*Die lange Dauer des Verfahrens zur Prüfung der Asylgesuche behindert die Integration von Personen, die als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden.*

Das Gesetz sieht für Asylsuchende keine Integrationsmassnahmen vor. Ihre Rechtsstellung ist auf einen vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz ausgerichtet, zumindest bis zur Klärung der Rechtslage. Das Verfahren kann jedoch längere Zeit beanspruchen, wodurch sich für Personen, die als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden, in der Praxis erhebliche Integrationsprobleme ergeben.

Je länger diese Situation anhält, desto mehr nimmt die Integrationsfähigkeit der Personen ab, die am Ende des Verfahrens als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden. Eine Studie zur Integration anerkannter Flüchtlinge in der Schweiz, die die Schweizerische



Flüchtlingshilfe (SFH) 2001 im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) durchgeführt hat, zeigt, dass diese Personen trotz ihres Anspruchs auf Niederlassung häufig grosse Schwierigkeiten haben, sich eine neue Existenz aufzubauen und finanziell unabhängig zu werden.<sup>25</sup> Dementsprechend finden sich unter ihnen überdurchschnittlich viele Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger, für die seit dem 1. Oktober 2001 die Kantone aufkommen müssen.

Das gesamte Verfahren, einschliesslich Beschwerdeverfahren, sollte auf eine angemessene Dauer von beispielsweise zwei Jahren verkürzt werden, damit die Betroffenen sich rasch auf ihre weitere Zukunft einstellen können und in die Lage versetzt werden, ihren Lebensentwurf zu konkretisieren. Der Bund muss die erforderlichen Mittel bereitstellen, um die Behandlung der Asylgesuche zu beschleunigen, ohne dass die Qualität der Abklärungen oder die Einhaltung der von der Schweiz unterzeichneten internationalen Übereinkommen beeinträchtigt wird. Die zusätzlichen Mittel, die für das Erreichen dieses Ziels benötigt werden, liegen deutlich unter den Folgekosten, die den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden durch die gegenwärtige Situation entstehen.

► **Handlungsbedarf**

Die Rechtsstellung der Asylsuchenden muss innerhalb einer angemessenen Frist von beispielsweise zwei Jahren geregelt werden, wobei die internationalen Normen, die für die Behandlung von Asylgesuchen gelten, einzuhalten sind. Eine entsprechende Empfehlung wäre an diejenigen Behörden zu richten, die über Asylgesuche zu entscheiden haben. Gleichzeitig sollten diese Behörden auf die finanziellen und sozialen Kosten, die die heutige Situation auf kantonaler und kommunaler Ebene mit sich bringt, hingewiesen werden.

## **2.3 Zugang zu staatlichen Leistungen**

### **2.3.1 Unzureichende interkulturelle Kompetenz**

*Bei vielen öffentlichen Stellen, die in direktem Kontakt mit der Bevölkerung arbeiten, lassen sich Lücken in der Ausbildung des Personals in Bezug auf die Fähigkeit zum Umgang mit der zunehmenden Multikulturalität der Gesellschaft feststellen. Diese mangelnde Kompetenz führt insbesondere zu Problemen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit, Soziales etc. Diese Situation kann erhebliche Verständigungsschwierigkeiten und schliesslich die Diskriminierung der Ausländerinnen und Ausländer nach sich ziehen.*

Da die interkulturellen Kompetenzen der öffentlichen Angestellten durch keine spezifische rechtliche Bestimmung geregelt sind, handelt es sich hier typischerweise um ein faktisches Integrationshemmnis. Das Problem stellt sich bereits ab der Grundausbildung sowie im Rahmen der Weiterbildung. Es betrifft zahlreiche Berufsgruppen, nämlich alle, die bei ihren Dienstleistungen in direkter Beziehung mit der Bevölkerung stehen. Hierzu gehören die öffentliche Verwaltung, Lehr- und Gesundheitsberufe etc.

---

<sup>25</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH: Integration der anerkannten Flüchtlinge. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge BFF. Bern, 2001.

Angesichts der zunehmenden kulturellen Diversifizierung der Schulklassen, namentlich auf der Primarstufe, und in Zusammenhang mit der Schulung der Kinder von Sans-Papiers haben sich die im Schulwesen tätigen Kreise bereits teilweise mit dieser Frage befasst. Zu erwähnen sind insbesondere die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991.<sup>26</sup> In einer davon wird vorgeschlagen, die Lehrerschaft in der Aus- und Fortbildung auf den Unterricht in multikulturellen Klassen vorzubereiten und die Zusammenarbeit zwischen ausländischen und einheimischen Lehrkräften zu fördern.

In Bezug auf die Gesundheitsberufe wird im Bericht **Migration und Gesundheit – Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006** auf das Bestreben hingewiesen, das Gesundheitswesen an eine pluralistische und heterogene Gesellschaft anzupassen, wobei im Bildungsbereich zwei Schwerpunkte bestehen:<sup>27</sup> 1) die Einrichtung einer offiziell anerkannten Ausbildung für interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln im Sozial- und Gesundheitsbereich; 2) die Bereitstellung von Fort- und Weiterbildungsangeboten, die es ermöglichen, adäquater auf migrations- und geschlechtsspezifische Situationen einzugehen. In diesem Zusammenhang ist die Einrichtung der Internetseite [www.miges.ch](http://www.miges.ch) zu erwähnen, die als modernes Kommunikationsinstrument und als Plattform im Bereich Migration und Gesundheit auftritt. Sie soll alle mit diesem Bereich verbundenen Themen behandeln und richtet sich in erster Linie an ein Fachpublikum. Hervorzuheben ist auch die Durchführung verschiedener Projekte, die aus den fünf bekannten Interventionsbereichen der Strategie des Bundes hervorgegangen sind. Zu nennen sind das Gesundheitsmonitoring der schweizerischen Migrationsbevölkerung (GMM), Migrant-Friendly Hospitals (MFH-Spitalnetzwerk für die Migrationsbevölkerung), die Infodrehscheibe miges+ (auf Internet), die Analyse der Ressourcen von Migranten-Netzwerken im Hinblick auf die Strategie **Migration und Gesundheit** (Infras), das Projekt SUPPORT für gesundheitsfördernde Projekte von Migrantinnen und Migranten (Radix), sexuelle und reproduktive Gesundheit (IAMANEH Schweiz) sowie die Zertifizierung von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern (Interpret).

Erwähnenswert ist auch die von der EKFF verfasste Broschüre **Familien und Migration**. Darin werden zehn Empfehlungen formuliert, wovon eine auf «die Förderung einer transkulturellen Kompetenz der MitarbeiterInnen von Gesundheitsdiensten und Beratungsstellen im psychosozialen Bereich und die vermehrte Inanspruchnahme von ausgebildeten SprachmittlerInnen» abzielt.<sup>28</sup>

Im Rahmen des gegenwärtigen Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 zur Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer widmet sich der Schwerpunkt D 2 dem Aufbau von Fachstellen zur Vermittlung von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern, die in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales im Falle ungenügender Sprachkompetenzen

<sup>26</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK: Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder. Bern, 1991.

<sup>27</sup> Bundesamt für Gesundheit BAG: Migration und Gesundheit – Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006. Bern, 2002.

<sup>28</sup> EKFF (vgl. Fussnote 17), S. 125.

oder Unkenntnis schweizerischer Verhältnisse beigezogen werden können.<sup>29</sup> Dabei besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der EKA und dem Bundesamt für Gesundheit (BAG).

Die EKA hat sich ebenfalls mit der Frage beschäftigt und eine Studie zum Thema der Öffnung der Institutionen in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse dieser Studie sollten bis zum Sommer 2005 vorliegen. Ausserdem wird sich die Zeitschrift der EKA, **terra cognita** 7/2005, mit dem Schwerpunkt «Öffnen der Institutionen» befassen. Das Heft wird verschiedene Ansätze präsentieren und konkrete Projekte porträtieren.

► **Handlungsbedarf**

Der Bund und die Kantone wären aufzufordern, in ihren Zuständigkeitsbereichen für die Berufe, die von der kulturellen Vielfalt der Gesellschaft betroffen sind, Ausbildungsmodule in den Bereichen Kommunikation und interkulturelle Kompetenz auszuarbeiten. Im Hinblick darauf könnten beispielshalber zwei Berufsgruppen, die mit der Bevölkerung direkt und häufig in Kontakt kommen, eingehender untersucht werden. Zur Auswahl stehen die Polizei, das Gesundheitswesen, das Bildungswesen oder die öffentliche Verwaltung.

### 2.3.2 Ausländerintegration als Querschnittsaufgabe

*Die Behörden sind sich nicht immer bewusst, dass Ausländerintegration eine Querschnittsaufgabe ist. Diese kann auch die Siedlungsentwicklung, das Gesundheits- und Erziehungswesen, den Kulturbereich und das öffentliche Bauwesen betreffen. Hier besteht ein faktisches Integrationshemmnis, denn wenn dieser Aspekt bei der Behandlung der Dossiers nicht berücksichtigt wird, kann dies zu Ungleichbehandlungen von Ausländerinnen und Ausländern führen.*

Hier kann auf Kapitel 2.2.1 verwiesen werden, da das Problem in diesem Bereich auf die mangelnde Absprache und Koordination zwischen den staatlichen Stellen zurückzuführen ist. Es handelt sich nicht nur um ein Problem der Beziehungen zwischen den staatlichen Stellen und den Ausländergemeinschaften, sondern auch um eine Organisationsfrage aller Instanzen, die mit der ausländischen Bevölkerung in Kontakt stehen.

Die TAK hat bereits bei früherer Gelegenheit darauf hingewiesen, dass eine systematischere und gezieltere Ausländerintegration in den Agglomerationen Strukturen erfordert, die die Vernetzung der Integrationsbemühungen in den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden fördern und gleichzeitig die Koordination mit den Bundesstellen gewährleisten. Damit die integrationsrelevanten politischen Aktivitäten auf kantonaler und kommunaler Ebene effektiv koordiniert werden können, sollte nach Auffassung der TAK den Integrationsfachstellen eine zentrale Rolle innerhalb der jeweiligen Verwaltung zugewiesen und ihre optimale interdepartementale Verankerung sichergestellt werden.

---

<sup>29</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD: Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004 bis 2007. Bern, 2003.

In ihren Empfehlungen vom 28. November 2002 hielt die TAK unter anderem fest, dass die Ausländerintegration eine Querschnittsaufgabe ist, deren erfolgreiche Bewältigung vom konzertierten und wirksamen Vorgehen aller betroffenen Akteure und aller mit einbezogenen Bereiche (Arbeitsmarkt, Bildung und Gesundheit, Sicherheit etc.) abhängt. Dies bedingt Strukturen, die ein vernetztes Handeln der verschiedenen staatlichen Ebenen fördern.

Die Botschaft des Bundesrates vom 8. März 2002 zum AuG-Entwurf sieht vor, dass die Integrationsbemühungen auf Bundesebene und mit den Kantonen koordiniert werden.<sup>30</sup> Auf Bundesebene soll diese Koordination vom BFM sichergestellt werden. Gemäss dem AuG-Entwurf sollen die Kantone Ansprechstellen für Integrationsfragen bezeichnen, um den Kontakt mit dem BFM zu gewährleisten. Gleichzeitig sollen diese Ansprechstellen die Aufgabe haben, die Integrationsbemühungen in jedem Kanton zu koordinieren.

► **Handlungsbedarf**

Der AuG-Entwurf ist noch nicht verabschiedet und der Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht bestimmt. Den Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden hindert jedoch nichts daran, bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes die für die Koordination und Zusammenarbeit erforderlichen Strukturen zu schaffen und dadurch die Vernetzung der Integrationstätigkeiten zu verbessern. Die im Februar 2003 gegründete Schweizerische Konferenz der kommunalen, regionalen und kantonalen Integrationsdelegierten (KID) ist bereit, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden bei der Einrichtung ihrer Ansprechstellen zu unterstützen und zu beraten.

### 2.3.3 Integrationsaufgaben in kleinen Gemeinden

*Integrationspolitik zu betreiben, kann für kleinere Gemeinden vor allem aus finanziellen Gründen und wegen der eher geringen Priorität schwierig sein. Solche Aufgaben könnten zunächst vom Kanton übernommen werden, der die Gemeinden hinzuzieht.*

Für die Ausführung von Integrationsaufgaben ist kantonales Recht massgebend, ebenso für die Festlegung der Kompetenzen der Gemeinden. Obwohl die mit der Multikulturalität unserer Gesellschaft verbundenen Probleme hauptsächlich in grossen Gemeinden auftreten, müssen sich auch kleinere Gemeinden damit befassen. Daher besteht in vielen Bereichen eine interkommunale oder gar regionale Zusammenarbeit. Eine solche Zusammenarbeit könnte auch für die Ausländerintegration nützlich sein, namentlich in kleineren Gemeinden. Die Zusammenarbeit könnte nicht nur in der gemeinsamen Durchführung von (Modell-)Projekten bestehen, sondern auch ganz praktische Aspekte beinhalten, wie zum Beispiel das Übersetzen von Formularen, Informationen etc.

► **Handlungsbedarf**

Hier geht es darum, auf der Grundlage vorhandener Instrumente Massnahmen zu treffen, um die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Integration zu fördern. Diesbezüglich kann auch auf die Empfehlungen der TAK über die Zusammenarbeit in der Agglomeration

---

<sup>30</sup> Bundesrat (vgl. Fussnote 10).

verweisen werden.<sup>31</sup> In diesem Sinne kann im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit auch die Ausländerintegration angegangen werden. Zudem sollten sich die Kantone und Städte mit der Möglichkeit befassen, den kleineren Gemeinden ihr Know-how und die Kompetenzen ihrer Integrationsfachstellen zur Verfügung zu stellen, um sie im Sinne einer regionalen Zusammenarbeit bei ihren Aufgaben zu unterstützen.

## 2.4 Arbeitsmarkt

### 2.4.1 Zugang zum Stellenmarkt

*Der Zugang zum Stellenmarkt und die berufliche Mobilität der Ausländerinnen und Ausländer hängt von deren Aufenthaltsstatus ab. In dieser Hinsicht bestehen manchmal erhebliche Einschränkungen, die integrationshemmend wirken.*

Diese Frage ist in Verbindung mit dem Konzept der in der Schweiz definierten Migrationspolitik zu sehen: Für Angehörige der EU/EFTA-Staaten gilt das FZA, für Drittstaatenangehörige das ANAG. Der AuG-Entwurf verbessert und klärt die Lage der Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten in Bezug auf ihre berufliche Mobilität, indem er für bestimmte Ausländerkategorien Rechtsansprüche einführt, die beispielsweise den Kantons- und Stellenwechsel betreffen (vgl. Kapitel 2.2.4).

Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Zulassung zum Arbeitsmarkt bestehen unterschiedliche Regelungen für Staatsangehörige aus der EU/EFTA und aus Drittstaaten. Diese Unterschiede sind durch die Existenz des FZA einerseits, das Fehlen entsprechender Abkommen mit Drittstaaten andererseits sachlich begründet. Aus Sicht der Integration wäre es sicherlich wünschbar, den zugelassenen Ausländerinnen und Ausländern die gleiche Rechtsstellung einzuräumen. Bei den arbeitsbezogenen Einwanderungsbedingungen gibt es ebenfalls eine von den Behörden gewollte Hierarchie, die sich heute folgendermassen gestaltet: 1) Vorrang inländischer Arbeitskräfte und Angehöriger der EU-Staaten (15) und der EFTA-Staaten (Kontingentierung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten bis 31.5.2007); 2) Angehörige der neuen EU-Staaten (sofern die Ausdehnung des FZA in Kraft tritt, mit Kontingenten, Vorrang inländischer Arbeitskräfte und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen bis max. 2011); 3) Angehörige von Drittstaaten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt hinzuweisen (Anstellungsbedingungen, Ausbildungsmöglichkeiten, Lohn etc.). Die EKA, die Fachstelle zur Rassismusbekämpfung sowie der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und Travail.Suisse haben Studien veröffentlicht, die dieses Phänomen eindeutig beweisen. Die EKA hat insbesondere im November 2003 einen Bericht mit dem Titel **Integration und Arbeit** herausgegeben, der die Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte

---

<sup>31</sup> Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (Hrsg.): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe vom 1. März 2004 und Empfehlungen der TAK vom 24. Juni 2004. Bern, 2004.

zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt aufzeigt.<sup>32</sup> Der Bericht wird durch eine Reihe von Empfehlungen ergänzt, die sich an den privaten und öffentlichen Sektor richten und sich entlang von drei verschiedenen Interventionsachsen orientieren: 1) Jugendlichen mit Migrationshintergrund den Einstieg in die Berufswelt erleichtern; 2) die individuellen Qualifikationen der Ausländerinnen und Ausländer fördern und ihnen die Stellensuche erleichtern; 3) die Integration im Betrieb fördern.

In diesem Bereich ist wiederum weniger das Vorhandensein einer Rechtsnorm integrationshemmend als das Fehlen von rechtlichen Bestimmungen, die eine diskriminierende Praxis der Arbeitgeber (analog auch der Vermieter, vgl. Kapitel 2.7.1) gegenüber Ausländerinnen und Ausländern verbieten. Diese Praxis widerspricht nicht nur dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der Rechtsgleichheit, sondern auch dem Integrationskonzept, das einerseits von einer Anstrengung der Ausländerinnen und Ausländer ausgeht, andererseits von der Offenheit der schweizerischen Bevölkerung.

#### ► Handlungsbedarf

Bis das AuG in Kraft tritt, könnten die Kantone aufgefordert werden, im Rahmen ihres Ermessensspielraums (vgl. Kapitel 2.2.1) eine integrationsfördernde Politik zu betreiben.

Ebenso sollten die Gemeinwesen aufgefordert werden, die Umsetzung der Empfehlungen der EKA vom November 2003 nicht nur in ihren eigenen Verwaltungen zu fördern – um mit einem guten Beispiel voranzugehen –, sondern auch bei den Sozialpartnern. Sinnvoll wäre es auch, den Arbeitgebern und Gewerkschaften zu empfehlen, den Integrationsbegriff in die Gesamtarbeitsverträge aufzunehmen.

Ausserdem wäre es ratsam, dass der Bundesrat, wie er dies in seiner Antwort auf die Interpellation Bühlmann angekündigt hat, prüft, welche Auswirkungen die beiden zur Zeit in der Europäischen Union laufenden Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf die Schweiz und insbesondere auf die Schweizer Wirtschaft haben könnten.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Eidgenössische Ausländerkommission EKA: Integration und Arbeit. Empfehlungen der EKA zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt. Bern, 2003.

<sup>33</sup> Bundesrat (vgl. Fussnote 8), S. 3: «Der Verfassungsvertragsentwurf der Europäischen Union beinhaltet im Grundrechtekatalog das Prinzip der Nichtdiskriminierung auch im Hinblick auf die «Rasse» (Art. II-21) sowie zahlreiche weit gehende Rechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter dem Titel Solidarität (Art. II-27ff.). Zurzeit laufen in der EU darüber hinaus zwei im vorliegenden Zusammenhang bedeutsame Initiativen:

Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001–2006) (2000/750/EG) unterstützt Tätigkeiten, die der Förderung von Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung dienen. [...]

Eine zweite Richtlinie des Europäischen Rates (2000/78/EG) zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf schafft einen allgemeinen Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind bis zum 2. Dezember 2003 zu erlassen bzw. die Sozialpartner haben bis zu diesem Zeitpunkt die in den Anwendungsbereich von Tarifverfahren fallenden Bestimmungen umzusetzen.

Beide Initiativen werden innerhalb der EU eingehend evaluiert werden. Der Bundesrat wird die Entwicklung aufmerksam verfolgen und die Auswirkungen auf die Schweiz und insbesondere die schweizerische Wirtschaft prüfen, um rechtzeitig entsprechende Massnahmen ergreifen zu können.»

## 2.4.2 Anerkennung ausländischer Diplome

*Bei Zugewanderten mit einer im Ausland nachgewiesenen Berufsausbildung stellt sich manchmal das Problem der Anerkennung ihrer Diplome und fehlender Weiterbildungskurse bei nicht völlig gleichwertigen Qualifikationen.*

Das FZA regelt die Frage der gegenseitigen Anerkennung der Diplome zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Staaten. Bei Drittstaatenangehörigen erfolgt die Anerkennung aufgrund von bilateralen Abkommen und über die diplomatischen Vertretungen. Die Praxis zeigt, dass das Problem weniger bei diesen Mechanismen zur offiziellen Anerkennung ausländischer Berufszeugnisse zu suchen ist als im Misstrauen, das die einheimische Bevölkerung (vor allem die privaten Arbeitgeber) gegenüber diesen Diplomen bekundet. Besonders heikel ist die Frage der Anerkennung der Berufserfahrung, weil sich glaubwürdige Beweise dafür nur schwer erbringen lassen.

### ► Handlungsbedarf

Handlungsbedarf besteht zum einen bei der Informationsverbreitung durch die kantonalen und kommunalen Stellen, die sich mit der Anerkennung der Diplome befassen. Zum anderen ist der Privatsektor für die Problematik der Diskriminierung zu sensibilisieren (vgl. Kapitel 2.4.1).

## 2.4.3 Gültigkeit ausländischer Führerausweise

*Ab Einreise werden im Ausland ausgestellte gültige Führerausweise in der Schweiz für ein Jahr anerkannt. Bleibt eine ausländische Person länger als ein Jahr in der Schweiz, muss sie einen schweizerischen Führerausweis erwerben, wenn sie ihr Auto weiter benutzen will. Angesichts der Bedeutung, die dem Führerausweis als Arbeitsinstrument und im weiteren Sinne als Integrationsinstrument zukommt, wird diese einjährige Frist als zu kurz oder zumindest die Information darüber als unzureichend beurteilt.*

Motorfahrzeugführerinnen und -führer aus dem Ausland dürfen in der Schweiz während eines Jahres nichtberufsmässige Fahrten durchführen, wenn sie einen gültigen nationalen oder internationalen Führerausweis besitzen (Art. 42 Abs. 1 VZV<sup>34</sup>). Wer seit zwölf Monaten in der Schweiz wohnt und sich in dieser Zeit nicht länger als drei Monate ununterbrochen im Ausland aufgehalten hat, muss einen schweizerischen Führerausweis erwerben (Art. 42 Abs. 3<sup>bis</sup> Bst. a VZV). Allerdings haben die betreffenden Personen jederzeit die Möglichkeit, ihren Führerausweis umzutauschen, wobei die Bedingungen dieselben sind, ob sie dies unmittelbar nach ihrer Einreise oder erst sehr viel später tun.

Personen mit einem gültigen nationalen ausländischen Führerausweis wird ein schweizerischer Führerausweis der entsprechenden Kategorie erteilt, wenn sie auf einer Kontrollfahrt nachweisen, dass sie die Verkehrsregeln kennen und Fahrzeuge der Kategorien, für die der Ausweis gelten soll, sicher zu führen verstehen (Art. 44 Abs. 1 VZV). Das Bundesamt für Strassen

---

<sup>34</sup> Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV); SR 741.51.

(ASTRA) kann auf die Kontrollfahrt und die Theorieprüfung verzichten gegenüber Personen aus Staaten, die in Bezug auf Fahrausbildung und -prüfung der Schweiz entsprechende Anforderungen stellen (Art. 150 Abs. 5 Bst. e VZV).

Die einjährige Frist ist in der VZV festgelegt. Dahinter stehen zweifellos administrative Gründe und Sicherheitsüberlegungen praktischer Natur. Tatsächlich wäre es vom Aufwand her unsinnig, von allen Ausländerinnen und Ausländern zu verlangen, dass sie gleich nach ihrer Einreise einen schweizerischen Führerausweis erwerben müssen (z.B. Touristen oder Studierende, die sich lediglich kurze Zeit in der Schweiz aufhalten). Längerfristig kann die Forderung nach einem schweizerischen Führerausweis aus Gründen der Sicherheit im weiteren Sinn gerechtfertigt sein. Im Ausland ausgestellte Dokumente sind in der Schweiz nicht registriert. Müssten ausländische Personen ihre ausländischen Führerausweise nicht gegen schweizerische Ausweise eintauschen, wüsste die Verkehrspolizei nicht, wer einen Führerausweis besitzt.

► **Handlungsbedarf**

Soweit erforderlich müssen die Integrationsfachstellen mit den kantonalen Strassenverkehrsämtern zusammenarbeiten, um Ausländerinnen und Ausländer, die sich länger als ein Jahr in der Schweiz aufhalten, besser über die Modalitäten der Anerkennung ausländischer Führerausweise und des Erwerbs eines schweizerischen Führerausweises informieren zu können.

#### 2.4.4 Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor

*Grundsätzlich können Angehörige aus EU/EFTA-Staaten sowie, in seltenen Fällen, weitere ausländische Personen im Besitz einer Niederlassungsbewilligung im öffentlichen Sektor arbeiten.*

Auf Bundesebene gibt es keine speziellen Förderprogramme für ausländische Angestellte, wie dies bei den Themen Chancengleichheit und Mehrsprachigkeit der Fall ist. Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der schweizerischen und ausländischen Angestellten. Das neue BPG<sup>35</sup> ist weniger restriktiv gegenüber der Anstellung von Ausländerinnen und Ausländern als das alte Beamtengesetz. Das BPG sieht lediglich bei bestimmten hoheitlichen Aufgaben vor, dass diese nur von Personen mit Schweizer Bürgerrecht bzw. ausschliesslich mit Schweizer Bürgerrecht wahrgenommen werden können. Dies gilt beispielsweise bei der internationalen Verbrechensbekämpfung, bei der Landesverteidigung und beim Grenzwachtkorps (vgl. Art. 8 Abs. 3 BPG; vgl. auch Art. 23 BPV<sup>36</sup>). An der ETH arbeiten viele Ausländerinnen und Ausländer. Diese sind jedoch nicht dem BPG unterstellt. Die Kantone und Gemeinden haben ein eigenes Personalrecht (vgl. Art. 342 OR<sup>37</sup>).

---

<sup>35</sup> Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG); SR 172.220.1

<sup>36</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV); SR 172.220.111.3.

<sup>37</sup> Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (OR); SR 220.



Der SOPEMI-Bericht 2002<sup>38</sup> hält bezüglich ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fest, dass der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer als Angestellte der Verwaltung sehr klein ist: «Gemäss den Zahlen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des BFS von Ende 2002 sind von den insgesamt 830 000 Erwerbstätigen in der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung die meisten Personen in der Industrie (190 000 oder 22%), in Handelsberufen (149 000 oder 18%), im Bausektor (77 000 oder 9%), im Gesundheitswesen (90 000 oder 10%), in den Bereichen Informatik, Immobilien, Forschung und Entwicklung (81 000 oder 9.7%) und im Gastgewerbe (56 000 oder 6.7%) beschäftigt.

Dagegen sind Ausländerinnen und Ausländer in der Landwirtschaft (4000 oder 0.5%) oder in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen stark in der Minderheit. Im Vorjahresvergleich hat der Bestand der ausländischen Arbeitskräfte nur in den männerdominierten Sektoren abgenommen. Ihr Anteil ist in bestimmten Sektoren wie Landwirtschaft und Industrie zurückgegangen. Im Dienstleistungssektor, in dem mehrheitlich Frauen tätig sind (53%), hat der Bestand erneut zugenommen (+1.5%).»<sup>39</sup>

Zum selben Ergebnis kommt auch ein Bericht des Bundesamtes für Statistik (BFS): «Die 1.084 Millionen ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz arbeiteten im Jahr 2001 insgesamt 1.772 Milliarden Stunden, was etwas mehr als einem Viertel (26.4%) des in der Schweiz erbrachten Arbeitsvolumens entspricht. Im Gastgewerbe trugen die ausländischen Arbeitskräfte gar zu 52.6% zum Total der geleisteten Arbeitsstunden bei. Dagegen lag der entsprechende Anteil in der öffentlichen Verwaltung lediglich bei 5.1%.»<sup>40</sup>

Am 24. März 2004 hat das Ministerkomitee des Europarats die **Empfehlung über den Zugang von Nichtstaatsangehörigen zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor** verabschiedet.<sup>41</sup> In seiner Empfehlung anerkennt das Ministerkomitee, dass die Präsenz von Migrantinnen und Migranten oder Personen mit Wurzeln im Ausland, die andere sprachliche Kompetenzen und unterschiedliche kulturelle Hintergründe aufweisen, einen bedeutenden Beitrag leisten könne zur Stärkung der sozialen Kohäsion einer modernen Gesellschaft. Es wird ebenfalls anerkannt, dass der öffentliche Sektor eine spezielle Verantwortung trägt, da er durch seine eigenen Anstellungspraktiken eine Vorbildfunktion ausübt und dadurch andere Sektoren dazu animieren sollte, eine Anstellungspolitik zu verfolgen, die offen ist für Migrantinnen und Migranten sowie ethnische Minderheiten.

Als konkrete Massnahmen werden unter vielen anderen die folgenden Punkte empfohlen (Kapitel II. Aktionsplan, Art. 1 bis 4):

- Der Migrationsbevölkerung die erforderlichen Informationen liefern, indem Stellenangebote in den Presseerzeugnissen, die diese Bevölkerungsgruppe lesen kann, veröffentlicht werden.

<sup>38</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (Hrsg.): *Système d'observation permanente des migrations SOPEMI. Rapport de la correspondante suisse 2002*. Bern, 2003.

<sup>39</sup> Op. cit., S. 40 f. (nur französisch und englisch, inoffizielle deutsche Übersetzung der zitierten Textstelle).

<sup>40</sup> Bundesamt für Statistik BFS: *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2003*. Neuchâtel, 2003, S. 30.

<sup>41</sup> Europarat: *Recommandation du 24 mars 2004 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non-ressortissants*. Rec(2004)2.

- Bei der Beurteilung ausländischer Qualifikationen und Diplome flexiblere Regeln anwenden, sofern die ausländischen Staatsangehörigen die für eine Stelle erforderlichen Qualifikationen besitzen.
- Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund Ausbildungspraktika anbieten.
- Die Mitgliedstaaten sollten sich damit befassen, öffentliche Verwaltungen mit der Erarbeitung von Aktionsplänen zu beauftragen, die die ethnische und kulturelle Vielfalt unter ihren Angestellten fördern.
- Die Mitgliedstaaten sollten die Gleichbehandlung bei der Rekrutierung, der Beförderung, den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung sicherstellen, indem sie im Rahmen ihrer Personalpolitik Diversity-Management-Strategien anwenden.
- Die Mitgliedstaaten sollten nur die für die Ausübung einer Funktion erforderlichen Sprachkenntnisse verlangen. Die Sprachbeherrschung sollte in Zusammenhang mit der Stelle stehen.

Bei der Verabschiedung dieser Empfehlung hat die Schweiz folgenden Vorbehalt angebracht: In der Schweiz bestehen zahlreiche, von Kanton zu Kanton unterschiedliche Regelungen betreffend den Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor (Gesundheits- und Bildungswesen, öffentliche Verwaltung etc.). Deshalb behält sich die Schweiz das Recht vor, dass die Kantone den Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor aufgrund des Nationalitätskriteriums regeln.

► **Handlungsbedarf**

In Anbetracht des geringen Anteils von Angestellten ausländischer Nationalität im öffentlichen Sektor besteht in diesem Bereich zweifellos ein Handlungsbedarf. Beschränkungen aufgrund der Nationalität erscheinen bei leitenden und politisch sensiblen Stellen gerechtfertigt, doch sollte bei untergeordneten Funktionen etwas mehr Offenheit möglich sein. Für eine entsprechende Empfehlung an den Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden bietet die entsprechende Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates eine gute Orientierungshilfe.

Die Kantone sowie die Städte und Gemeinden könnten aufgefordert werden, ihre Personalgesetzgebung zu prüfen, mit dem Ziel, ungerechtfertigte Beschränkungen, die für Stellen im öffentlichen Sektor gelten und auf dem Nationalitätskriterium beruhen, zu beseitigen und der diesbezüglichen Empfehlung des Europarates zu folgen.

#### **2.4.5 Zugang zu Programmen zur beruflichen Wiedereingliederung**

*Ausländerinnen und Ausländer haben keinen uneingeschränkten Zugang zu den im Rahmen der Arbeitslosenversicherung vorgeschlagenen Programmen zur beruflichen Wiedereingliederung, vor allem nicht zu den Motivationssemestern.*

### 2.4.5.1 Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen

Gemäss Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) vom Januar 2003 gelten die in Art. 59 AVIG<sup>42</sup> aufgeführten Voraussetzungen für alle Versicherten, unabhängig von ihrer Nationalität. Bei ausländischen Versicherten sind jedoch bei der Zuweisung oder der Erteilung der Zustimmung zur Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme Beschränkungen möglich. Diese Beschränkungen ergeben sich aus der Art der Ausländerbewilligung. Für diejenigen Personen, die nach der VIntA einen Anspruch auf Integrationsmassnahmen haben (dauerhafte Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung) gilt Folgendes: Keine Beschränkungen bestehen für Niedergelassene (Ausweise C) und für Angehörige der EU/EFTA-Staaten (Ausweis B EG/EFTA). Für Jahresaufenthalter aus Drittstaaten (Ausweis B) besteht insoweit eine Beschränkung, als die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der Regel nicht bewilligt wird. Allerdings kann diesen Personen die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit gestattet werden (Art. 42 Abs. 1 Bst. c BVO), womit auch die Beschränkung wegfällt.

Vorläufig Aufgenommene werden im Wesentlichen gleich behandelt wie Asylsuchende: Eine unselbständige Erwerbstätigkeit ist möglich, sofern es die Lage auf dem Arbeitsmarkt gestattet (Art. 14c Abs. 3 ANAG). Indessen werden beim Bewilligungsentscheid inländische Personen (d.h. Schweizerinnen und Schweizer, Niedergelassene, Personen, die unter das FZA fallen, sowie Ausländerinnen und Ausländer, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind) bevorzugt behandelt. Vorläufig Aufgenommene, die in der Schweiz bereits eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, gelten als vermittlungsfähig, wenn sie damit rechnen können, im Falle des Findens einer Stelle die formelle Arbeitsberechtigung zu erhalten. Gelten sie als vermittlungsfähig, und erfüllen somit die Anspruchsvoraussetzung nach Art. 8 Abs. 1 Bst. f AVIG, können sie an einer von der Arbeitslosenversicherung bezahlten arbeitsmarktlichen Massnahme teilnehmen. Schränkt jedoch ein Kanton (zusätzlich zum geltenden Vorrang inländischer Arbeitnehmer nach Art. 7 BVO), wie dies in der Regel geschieht, die Arbeitsbewilligung für vorläufig Aufgenommene auf bestimmte Branchen ein (Gastgewerbe, Baugewerbe, Land- und Forstwirtschaft), so gelten die versicherten vorläufig Aufgenommenen nur gerade in diesen Bereichen als vermittlungsfähig, und können nur an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen, die die Vermittlungsfähigkeit in diesen Branchen fördern.

► **Handlungsbedarf**

Dem Bund könnte empfohlen werden, die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) dahingehend zu informieren, dass sie arbeitsmarktliche Massnahmen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit grundsätzlich prüfen sollen. Dabei ist vor einer Zuweisung in eine solche Massnahme durch die RAV bei der kantonalen Arbeitsmarktbehörde abzuklären, ob diese im vorliegenden Fall bereit wäre, allenfalls (bei erfolgreich abgeschlossener Massnahme) die geplante selbständige Tätigkeit zuzulassen. Damit hätten arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer mit B-Ausweis die Möglichkeit, im Rahmen einer arbeitsmarktlichen Massnahme Unterstützung zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit zu beantragen (Art. 71a AVIG).

---

<sup>42</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenztorschädigung (AVIG); SR 837.0.

### 2.4.5.2 Zehnjähriger Aufenthalt in der Schweiz für Motivationssemester

Die flankierenden Massnahmen zu den bilateralen Verträgen mit der EU führten zu einer Änderung des AVIG, die auch das Motivationssemester betrifft. Danach müssen Schulabgängerinnen und Schulabgänger bereits seit 10 Jahren in der Schweiz sein, um von der Erfüllung der Beitragszeit befreit zu werden (Art. 14 Abs. 1 Bst. a). Dadurch fehlt nun einem grossen Teil des bisherigen Adressatenkreises der Motivationssemester der Arbeitslosenversicherungsanspruch. Die am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen Änderungen des AVIG tragen dieser Erschwernis Rechnung, indem die betroffenen Jugendlichen trotzdem von einem Motivationssemester profitieren können, sofern der Kanton 20% der anfallenden Kosten übernimmt (Art. 59d). Kantone könnten unter Umständen weniger Personen in Motivationssemester zuweisen, da sie sich an den Kosten beteiligen müssen. Es ist jedoch das Minimalziel des seco, den bisherigen quantitativen Rahmen der Motivationssemester beizubehalten. Mittelfristig soll durch die interinstitutionelle Zusammenarbeit (verankert in Art. 85 Bst. f) mit anderen staatlichen oder privaten Institutionen eine Ausweitung des Teilnehmerkreises angestrebt werden, mit dem Ziel einer angemessenen finanziellen Beteiligung dieser Institutionen an den Projektkosten.

► **Handlungsbedarf**

Die Auswirkungen dieser Zehnjahresfrist sollten geprüft und allenfalls konkrete Massnahmen gegen mögliche Benachteiligungen der ausländischen Jugendlichen geplant werden.

### 2.4.6 Unternehmensgründung

*Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz ein Unternehmen gründen wollen, stossen bei den für ein solches Projekt erforderlichen Schritten auf Praktiken, die ihnen gegenüber restriktiv sind. Solche Praktiken sind zum Beispiel bei Ausgleichskassen, Steuerbehörden und Banken festzustellen.*

Das Gesellschaftsrecht und das internationale Privatrecht stellen bestimmte Anforderungen an die Nationalität und den Wohnsitz der Mitglieder von Gesellschaftsorganen. Gemäss einem Kreisschreiben des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister (EHRA) vom 25. Juli 2003 betreffend die Anforderungen an die Nationalität und den Wohnsitz im Gesellschaftsrecht dient das Wohnsitzkriterium «insbesondere der Durchsetzung der zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Gesellschaftsorgane, der Haftung für die Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge, der Sicherstellung der Aufsicht gemäss Geldwäschereigesetz<sup>43</sup> und der Gewährleistung einer gewissen minimalen personellen Bindung von Gesellschaften an ihren Sitzstaat im Hinblick auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens».<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG); SR 955.0.

<sup>44</sup> Eidgenössisches Amt für das Handelsregister EHRA: Kreisschreiben vom 25. Juli 2003 betreffend die Anforderungen an die Nationalität und den Wohnsitz im Gesellschaftsrecht.

Seit dem Inkrafttreten des FZA sind Angehörige der EU/EFTA-Staaten Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt. Dennoch können Personen ausländischer Herkunft, selbst wenn sie ihren Wohnsitz in der Schweiz haben und sogar wenn sie die schweizerische Staatsbürgerschaft erworben haben, in einigen Belangen mit Diskriminierungen konfrontiert sein. Hier stellt sich erneut die Frage einer Gesetzgebung, die Diskriminierungen verbietet.

► **Handlungsbedarf**

Die Anforderungen an die Nationalität und den Wohnsitz im Gesellschaftsrecht sind jedoch für die Prüfung allfälliger Integrationshemmnisse nicht von Belang, da Integration den Wohnsitz in der Schweiz voraussetzt.

#### **2.4.7 Selbstständige Erwerbstätigkeit**

*Die Bewilligung zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit erhalten nur Angehörige der EU/EFTA-Staaten.*

Bei jeder selbständigen Erwerbstätigkeit müssen gewisse wirtschafts- und gesundheitspolizeiliche Vorschriften sowie Voraussetzungen für die Berufsausübung und Bestimmungen über die Diplomanerkennung erfüllt sein. Verschiedene berufliche Tätigkeiten, die zu den klassischen Bereichen selbständiger Erwerbstätigkeit gehören, setzen einen Ausweis über eine erfolgreich abgeschlossene Ausbildung voraus. Deshalb ist die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit oft an die Anerkennung ausländischer Diplome gebunden. Die Schweiz und die EU anerkennen gegenseitig die Ausbildungsabschlüsse für jene Berufe, die in einzelnen Mitgliedstaaten «reglementiert» sind. Nationale Kontaktstelle ist das Bundesamt für Berufsbildung (BBT), das auch weitere ausländische Bildungsabschlüsse den schweizerischen Fähigkeitsausweisen, Fachausweisen oder Fachhochschuldiplomen gleichstellen kann. Das FZA ermöglicht im Rahmen der Übergangsbestimmungen Angehörigen der EU/EFTA-Staaten die selbständige Erwerbstätigkeit genauso wie eine Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses.

Bei Drittstaatenangehörigen gilt, dass grundsätzlich nur Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung Anspruch auf die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit (Art. 6 ANAG, Art. 3 Abs. 10 ANAV) haben. Personen mit einer Niederlassungsbewilligung können sich auf die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit berufen. Ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern (Art. 3 Abs. 1 Bst. c BVO) mit Aufenthaltsbewilligung haben unter gewissen Vorbehalten (wirtschafts- und gesundheitspolizeiliche Vorschriften: Voraussetzungen für die Berufsausübung, Bestimmungen über die Diplomanerkennung etc.) Anspruch auf die Erteilung einer Bewilligung zur selbständigen Erwerbstätigkeit (kein Inländervorrang, Art. 7 Abs. 1 ANAG, BGE 123 I 212 betr. Handels- und Gewerbebefreiheit).

Personen mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung (verlängerbar, aber ohne Anspruch auf Verlängerung) kann ausnahmsweise eine Bewilligung zur selbständigen Erwerbstätigkeit erteilt werden (Art. 4 ANAG: freies Ermessen der Behörden, Art. 16 ANAG: Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen des Landes, Art. 42 Abs. 1 Bst. c BVO). Die eine Ausnahme rechtfertigende selbständige Tätigkeit muss von grossem öffentlichem und volkswirtschaftlichem Interesse sein, z.B. muss eine Unternehmensgründung auch für inländische Arbeitnehmende

Arbeitsplätze schaffen. Personen, die im Anstellungsverhältnis arbeiten und zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit übergehen wollen, bedürfen einer neuen Bewilligung zur Regelung des Aufenthalts (Art. 6 ANAV).

Der AuG-Entwurf bringt gegenüber dem ANAG insofern eine andere Formulierung, als Ausländerinnen und Ausländer zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen werden können, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind, wobei dies nicht mehr nur «ausnahmsweise» geschehen kann. Die Zulassung muss aber immer noch einem gesamtwirtschaftlichen Interesse entsprechen (Art. 18 Bst. a, Art. 37). Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit einer Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung können nach wie vor eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben (Art. 45).

Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung können nur ausnahmsweise eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben bzw. von einer unselbständigen zu einer selbständigen Tätigkeit wechseln (Art. 42 Abs. 1 Bst. c BVO). Integrationspolitisch relevant ist vor allem die erleichterte Möglichkeit eines späteren Wechsels von der unselbständigen zur selbständigen Erwerbstätigkeit bzw. die Möglichkeit, im Rahmen einer arbeitsmarktlichen Massnahme Unterstützung zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit zu beantragen (Art. 71a AVIG; bei dieser Bestimmung ist ebenfalls Art. 42 Abs. 1 Bst. c BVO anzuwenden, vgl. Kapitel 2.4.5.1).

► **Handlungsbedarf**

Dem Bund könnte empfohlen werden, die RAV dahingehend zu informieren, dass sie arbeitsmarktliche Massnahmen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit grundsätzlich prüfen sollen. Dabei ist vor einer Zuweisung in eine solche Massnahme durch die RAV bei der kantonalen Arbeitsmarktbehörde abzuklären, ob diese im vorliegenden Fall bereit wäre, allenfalls (bei erfolgreich abgeschlossener Massnahme) die geplante selbständige Tätigkeit zuzulassen. Weil die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit oft einen anerkannten Berufsabschluss voraussetzt, sollte die internationale Anerkennung gefördert werden.

## 2.4.8 Quellensteuer

*Ausländerinnen und Ausländer, namentlich Jahresaufenthalter, unterliegen in der Schweiz einer Quellensteuer, wodurch sie letztlich mehr Steuern zahlen als Schweizerinnen und Schweizer. Ausserdem verfügen die Betroffenen, vor allem am Anfang ihres Aufenthalts, häufig nicht über genügend Informationen, um die Verrechnungssteuer zurückzufordern. Dazu kommt, dass die Verwirkungsfristen für die Einreichung ihrer Steuererklärung manchmal sehr kurz sind.*

Die Quellensteuer belastet das Einkommen ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) nicht besitzen, in der Schweiz jedoch steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben. Der Quellensteuer unterstellt sind auch natürliche und juristische Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, die hier für kurze Dauer oder als Grenzgänger in unselbständiger Stellung erwerbstätig sind.

Für die Quellenbesteuerung werden vor allem zwei Gründe genannt: Einmal handelt es sich um eine sichere Form der Erhebung, die den Steuerbehörden eine weitgehende «Garantie» beim Bezug der Steuern bietet. Im Weiteren sprechen auch praktische Gründe, wie mangelnde Kenntnisse des schweizerischen Steuersystems und sprachliche Schwierigkeiten seitens der Steuerpflichtigen, für diese Besteuerungsform.

Die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Niederlassungsbewilligung werden im ordentlichen Verfahren veranlagt und haben eine Steuererklärung auszufüllen. Ausgenommen von der Quellensteuer sind ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die mit einem Ehegatten, der das Schweizer Bürgerrecht oder die Niederlassungsbewilligung besitzt, in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben. Diese werden ebenfalls im ordentlichen Verfahren besteuert.

Die Praxis der Quellensteuer ist in der ganzen Schweiz vereinheitlicht. Bei der direkten Bundessteuer wird die Erhebung der Quellensteuer für natürliche Personen im DBG<sup>45</sup> geregelt. Für die kantonalen Steuern sind die Bestimmungen des StHG<sup>46</sup> sowie die einzelnen kantonalen Steuergesetze massgebend. Die Steuersätze sind je nach Kanton unterschiedlich (wie dies auch der Fall ist bei den im ordentlichen Verfahren erhobenen Steuern). Auch bestehen in den Kantonen manchmal Abweichungen bezüglich einzelner Regeln.

Bei denjenigen Personen, die der Quellensteuer unterliegen, sind die Schuldner der steuerbaren Leistung (Arbeitgeber/Versicherer) verpflichtet, die provisorisch oder definitiv geschuldeten Steuern direkt vom Lohn/Versicherungsleistung abzuziehen. Der Quellensteuerabzug umfasst in der Regel die Staats- und die Gemeindesteuern, die direkte Bundessteuer sowie allenfalls auch die Kirchensteuer.

Die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen die an der Quelle erhobene Steuer auf dem gesamten Bruttoertrag der ausgerichteten oder gutgeschriebenen Entschädigungen. Steuerbar sind ebenfalls alle an die Stelle des Erwerbseinkommens tretenden Ersatz-einkommen aus dem Arbeitsverhältnis sowie aus Kranken-, Unfall-, Haftpflicht-, Invaliden- und Arbeitslosenversicherung. Keine Ersatzeinkünfte und damit nicht im Quellensteuerverfahren, sondern im ordentlichen Veranlagungsverfahren zu besteuern, sind insbesondere Renten der AHV, ganze Renten der IV (eingeschränkt), Kapitalabfindungen aus AHV/IV, Vollrenten und Integritätsentschädigungen aus Unfallversicherungen sowie Renten und Kapitalleistungen aus 2. Säule und Säule 3a.

Die Quellensteuertarife entsprechen grundsätzlich den Steuersätzen der im ordentlichen Verfahren erhobenen Steuern, da sie an die Stelle der letzteren treten. Damit die Gleichbehandlung mit dem im ordentlichen Verfahren besteuerten Lohnbezüger bewahrt wird, sind Pauschalen für die Arbeitskosten und Versicherungsprämien sowie Abzüge für Familienlasten in den Tarifen berücksichtigt. Falls die belegbaren, effektiven Berufsauslagen höher sind als die im Tarif berücksichtigten Pauschalansätze, kann der unbeschränkt Steuerpflichtige diese im Rah-

---

<sup>45</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG); SR 642.11.

<sup>46</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG); SR 642.14.

men von Art. 137 DBG geltend machen. Denjenigen Steuerpflichtigen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz (beschränkte Steuerpflicht) steht diese Möglichkeit hingegen nicht zu, da das effektive Besteuerungsrecht ihrem Wohnsitzstaat zusteht.

Individuelle Abzüge (z.B. Säule 3a, Schuldzinsen, Alimente) werden bei der Tarifberechnung nicht berücksichtigt und müssen nachträglich vom Steuerpflichtigen beantragt werden. Für die Besteuerung der Steuerpflichtigen ohne Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz gelten die Regeln des internationalen Steuerrechts, die so genannten Doppelbesteuerungsabkommen. Die kantonalen Quellensteuertarife und die entsprechenden Merkblätter sind bei der zuständigen kantonalen Steuerverwaltung erhältlich, die alle erforderlichen Auskünfte erteilt, insbesondere auch über die sich aufgrund der Doppelbesteuerungsabkommen ergebenden Einschränkungen. Sind die der Quellensteuer unterworfenen Personen mit dem Steuerabzug nicht einverstanden, so stehen ihnen die im Steuerrecht üblichen Rechtsmittel zur Verfügung (Art. 137 und 139 DBG).

Sowohl das Bundesgericht (BGE 91 I 81) als auch das zürcherische Verwaltungsgericht (Entscheidung von 1992) haben im geltenden System der Quellenbesteuerung keine rechtsungleiche Behandlung (Diskriminierung) festgestellt. Im erwähnten Bundesgerichtsentscheid wird präzisiert, dass in der Möglichkeit, nach Art. 116<sup>bis</sup> Abs. 1 des aargauischen Gesetzes über die ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern vom 5. Februar 1945/6. Dezember 1964 ausländische Arbeitnehmer, die keine fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung besitzen, der Quellensteuer unterstellen zu können, keine rechtsungleiche Behandlung liegt (Erw. 3).

► **Handlungsbedarf**

Die rechtlichen Grundlagen und die Rechtsprechung geben keinen Grund zu Annahme, dass die Quellensteuer sich integrationshemmend auswirkt. Die Aufgabe, die Zugewanderten über die Steuern zu informieren, obliegt den zuständigen kantonalen Stellen. Demnach könnten die Kantone eingeladen werden, ihre Praxis in Bezug auf die Information der Zugewanderten über Steuerfragen zu überprüfen und wenn nötig die Herausgabe einer geeigneten Dokumentation zu diesem Thema in die Wege zu leiten.

## **2.5 Bildung**

### **2.5.1 Anpassung der Lehrpläne**

*Die Lehrpläne sind wenig auf die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft ausgerichtet (Nichtanerkennung der muttersprachlichen Kenntnisse der Ausländerinnen und Ausländer, mangelhaft konzipierte Leistungstests etc.).*

Die Vernachlässigung der kulturellen Vielfalt in den Lehrplänen ist ein reales Problem. Die ersten Ergebnisse des Jugendlängsschnitts TREE<sup>47</sup> zeigen, dass «soziale und kulturelle Herkunft

---

<sup>47</sup> Bundesamt für Statistik BFS: Wege in die nachobligatorische Ausbildung. Zwischenergebnisse des Jugendlängsschnitts TREE. Neuchâtel, 2003 (TREE steht für Transition Ecole-Emploi).



auch heute noch den schulischen Erfolg beeinflussen, in der Schweiz sogar ausgeprägter als in den meisten anderen westlichen Ländern.»<sup>48</sup>

Dieser Punkt betrifft die Kantone, die für die Ausarbeitung der Lehrpläne zuständig sind. Die EDK hat bereits 1991 Empfehlungen zur Schulung fremdsprachiger Kinder vorgelegt.<sup>49</sup> Diese Empfehlungen laden die Kantone unter anderem dazu ein, bei den Lehrplänen die besonderen Bedürfnisse fremdsprachiger Kinder mit zu berücksichtigen. Zu den Aktivitäten der EDK gehört auch der Bereich «Bildung und Migration», bei dem es unter anderem darum geht, migrationsbezogene Themen zukunftsorientiert zu behandeln und in die allgemeine Bildungs- und Ausbildungspolitik einzubeziehen. Um in diesem Bereich weiter voranzukommen, hat die EDK die Arbeitsgruppe «Schulung fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher» eingesetzt und arbeitet mit den kantonalen Verantwortlichen für interkulturelle Erziehung zusammen.

Die EDK legt den Schwerpunkt vor allem auf die Förderung des Erwerbs der örtlichen Standardsprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Bei der Grundschulausbildung sind eine frühzeitige Förderung des Spracherwerbs und entsprechende Diagnoseinstrumente entscheidend dafür, dass auch zwei- oder mehrsprachige Schülerinnen und Schüler eine erfolgreiche Schullaufbahn absolvieren können. Diese Arbeiten sind im Rahmen des **Aktionsplans «PISA 2000»-Folgemassnahmen** vorgesehen. Dabei empfiehlt die EDK den Kantonen die Umsetzung der Handlungsvorschläge im Bericht **Leistungsförderung und Bildungschancen – Qualitätssicherung in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Klassen und Schulen**.<sup>50</sup> Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang auf den Bericht **Interkulturelle Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung** zu verweisen.<sup>51</sup> Gestützt auf diesen Bericht nahmen die Anerkennungsreglemente der EDK interkulturelle Pädagogik in die Zielsetzungen der Ausbildung von Lehrkräften der Vorschul-, Primar- sowie Sekundarstufe I auf und erklärten sie damit für die Studienpläne verbindlich.

Was den Inhalt der Unterrichtsmaterialien sowie die Weiterbildung von Lehrpersonen betrifft, beschäftigt sich die unter anderem von der EDK unterstützte Stiftung Bildung und Entwicklung mit Themen wie globales Lernen, Menschenrechte und interkulturelle Pädagogik. Ihre Leistungen sind in erster Linie auf Lehrpersonen aller Schulstufen und auf Bildungsverantwortliche bei Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden ausgerichtet.

#### ► Handlungsbedarf

Die EDK richtet ein besonderes Augenmerk auf die Problematik der zunehmenden kulturellen Vielfalt in den Schulen. Anerkennung verdienen auch die bereits unternommenen Anstrengungen der Kantone in diesem Bereich. Zudem läuft ein gemeinsames Projekt der EDK und

<sup>48</sup> Op. cit. S. 43; vgl. auch Kapitel 2.5.2.

<sup>49</sup> EDK (vgl. Fussnote 26).

<sup>50</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK: Leistungsförderung und Bildungschancen – Qualitätssicherung in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Klassen und Schulen. Bern, 2001.

<sup>51</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK: Interkulturelle Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Zentrale Lernbereiche – Thesen – Literaturhinweise. Schlussbericht. Bern, 2000.

des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) zur Einrichtung eines umfassenden und permanenten Bildungsmonitorings. Dieses Monitoring soll eine bessere Steuerung des schweizerischen Bildungssystems in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Kantonen ermöglichen.

Der Handlungsbedarf kann hier darin bestehen, in die kantonalen Lehrpläne und in das Bildungsmonitoring auf Ebene von Bund und Kantonen die Aspekte der Integration und der kulturellen Vielfalt unter Schülerinnen und Schülern einzubeziehen. Dabei sind allfällige Lücken bei der Umsetzung der Empfehlungen der EDK zu ermitteln. Überdies sollte nötigenfalls die EDK aufgefordert werden, ihre Empfehlungen entsprechend den Entwicklungen, die seit 1991 stattgefunden haben, zu aktualisieren.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Selektionsverfahren für die spätere schulische Laufbahn bereits in der Grundschule beginnen. So ist auch an Massnahmen zu denken, die schon zu einem früheren Zeitpunkt als erst beim Übertritt von der Primar- zur Sekundarschule greifen. Die Kantone bzw. Regionen sind eingeladen, die Handhabung der Selektionsinstrumente zu überprüfen und bei Schülerbeurteilung und Selektionsentscheiden die Fremdsprachigkeit und das Mehrwissen in der heimatlichen Sprache und Kultur mit zu berücksichtigen (vgl. Empfehlungen der EDK von 1991).

### 2.5.2 Programme zur beruflichen Eingliederung am Ende der Schulzeit

*Zur Zeit besteht kein Programm zur Integration junger Ausländerinnen und Ausländer am Ende der Schulzeit, die weder eine Lehr- noch eine Arbeitsstelle finden. Zudem werden Jugendliche, die erst spät zugewandert sind, häufig nicht in Integrations- und Berufsvorbereitungsklassen aufgenommen.*

Um diesem Problem zu begegnen, wurden bereits verschiedene Massnahmen auf Bundesebene (z.B. BBT-Empfehlungen für Brückenangebote der Kantone<sup>52</sup>, Lehrstellenbeschlüsse I und II<sup>53</sup>) und auf kantonaler Ebene getroffen. Die ersten Ergebnisse der TREE-Studie geben jedoch Anlass zur Feststellung, dass «entgegen allen bildungs- und integrationspolitischen Absichtserklärungen und Bemühungen das hiesige Bildungssystem von der Realisierung des Prinzips der Chancengleichheit für «Einheimische» und «Zugewanderte» weit entfernt ist. [...] Auf internationaler Ebene hat PISA 2000 gezeigt, dass die Schweiz (zusammen mit Deutschland) OECD-weit einer der «Spitzenreiter» ist bezüglich des Einflusses der sozialen Herkunft auf die Kompetenzen, über die ein junger Mensch nach Erfüllung der Schulpflicht verfügt.»<sup>54</sup> Die TREE-Studie belegt, dass eine nachobligatorische Ausbildung heute von fast allen Jugendlichen angestrebt wird. Knapp drei Viertel aller Schulabgängerinnen und Schulabgänger finden den Weg in eine Lehre oder (Diplom-)Mittelschule relativ problemlos. Jede/r vierte Jugendliche hat dagegen Schwierigkeiten, einen nachobligatorischen Ausbildungsplatz zu finden.

<sup>52</sup> Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT (Hrsg.): BBT-Empfehlungen 2000 für Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung. Bern, 2000.

<sup>53</sup> Bundesbeschlüsse I und II über Massnahmen zur Verbesserung des Lehrstellenangebotes und zur Entwicklung der Berufsbildung (vgl. [www.bbt.admin.ch](http://www.bbt.admin.ch)).

<sup>54</sup> BFS (vgl. Fussnote 47), S. 111.

Was die Zwischenlösungen betrifft, so zeigt die TREE-Studie, dass annähernd 1 von 4 Jugendlichen den Einstieg in eine zertifizierende Ausbildung der Sekundarstufe indirekt über eine Zwischenlösung sucht bzw. suchen muss. Die Unterschiede zwischen Sprachregionen, Kantonen und Angebotstypen sind sehr gross. In einzelnen Kantonen (Bern, Aargau, Zürich) liegt dieser Anteil bei fast einem Drittel, im Kanton Tessin liegt er bei lediglich 5%. «Jugendliche in Zwischenlösungen bringen durchschnittlich nicht weniger gute Leistungsvoraussetzungen mit als die meisten, denen der Übertritt in eine zertifizierende nachobligatorische Ausbildung direkt nach Austritt aus der obligatorischen Schule gelingt. Ausserdem spielen die Leistungsvoraussetzungen für die Chance, nach der Zwischenlösung eine zertifizierende Ausbildung beginnen zu können, kaum eine Rolle. Dieser Befund stellt die oft gehörte Aussage grundsätzlich in Frage, Zwischenlösungen dienen in erster Linie der Behebung individueller schulischer, sprachlicher oder anderer Defizite. Mit Blick auf die «nicht-defizitäre» Mehrheit der annähernd 20000 Jugendlichen, denen Jahr für Jahr der direkte Einstieg in eine zertifizierende nachobligatorische Ausbildung verwehrt bleibt, stellen sich deshalb grundsätzliche Fragen zur Systemeffizienz. [...] Wäre es nicht sinnvoller, einen Teil der bisher getätigten enormen Investitionen für den Ausbau des Zwischenlösungsangebots in Zukunft umzulenken in den Ausbau eines angemessenen zertifizierenden Bildungsangebots auf Sekundarstufe II?»<sup>55</sup>

Aus der TREE-Studie geht weiter hervor, dass die Voraussetzungen für eine nachobligatorische Ausbildung insbesondere für Jugendliche aus Balkanländern, der Türkei und Portugal erheblich ungünstiger sind als für Einheimische und Jugendliche, die bzw. deren Eltern aus anderen Ländern zugewandert sind: «Auf Sekundarstufe I besuchen [Jugendliche aus Balkanländern, der Türkei und Portugal] überdurchschnittlich häufig Real- bzw. Oberschulen. Ihre Leistungsdefizite gegenüber Einheimischen sind massiv. Unter diesen Voraussetzungen kämen für sie auf Sekundarstufe II vornehmlich Berufsausbildungen mit tiefem bis mittlerem Anforderungsniveau in Frage. Gerade in diesem Ausbildungssegment haben nun aber «Fremde» gegenüber «Einheimischen» (unter sonst gleichen Bedingungen) entscheidende Nachteile [...]. So stehen wir vor dem paradoxen Befund, dass die Zugangshürden für Jugendliche mit Migrationshintergrund just bei derjenigen nachobligatorischen Ausbildungsoption am höchsten sind, die für die Mehrheit von ihnen am ehesten in Frage käme.»<sup>56</sup>

Die in der TREE-Studie aufgeworfene Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, einen Teil der Mittel für den Ausbau des Zwischenlösungsangebots in den Ausbau eines angemessenen zertifizierenden Bildungsangebots auf Sekundarstufe II zu investieren, nehmen sinngemäss auch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) und die EDK auf: Gemäss Empfehlung des BBT<sup>57</sup> sollten Brückenangebote innerhalb der kantonalen Strukturen wenn möglich auf der Sekundarstufe II (Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) angesiedelt werden. Aufgrund der starken Bedeutungszunahme der Brückenangebote in den letzten Jahren forderte auch der Expertenbericht der EDK, dass diese Angebote als integraler Bestandteil der Sekundarstufe II angesehen werden.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> BFS (vgl. Fussnote 47), S. 108 f.

<sup>56</sup> BFS (vgl. Fussnote 47), S. 118.

<sup>57</sup> BBT (vgl. Fussnote 52).

<sup>58</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (Hrsg.): Ausbildung und Integration von fremdsprachigen Jugendlichen auf der Sekundarstufe II. Expertenbericht. Bern, 2000.

Das neue BBG und die BBV<sup>59</sup> enthalten in Art. 12 bzw. Art. 7 die Grundlagen auf Bundesebene für Brückenangebote. Der Bund hat damit die Möglichkeit, Brückenangebote zu unterstützen. Die Angebote in den Kantonen gibt es schon seit längerer Zeit. Gegenwärtig überprüfen die Kantone ihre Angebote. Art. 55 BBG sieht weiter vor, dass der Bund Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse gewähren kann. Unter diese Leistungen fallen namentlich auch Massnahmen zu Gunsten benachteiligter Regionen und Gruppen, Massnahmen zur Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung, sowie Massnahmen, die der Sicherung und Erweiterung des Lehrstellenangebotes dienen.

In ihren Empfehlungen zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt<sup>60</sup> befasst sich die EKA unter anderem mit dieser Frage und ruft die zuständigen Behörden dazu auf, Jugendlichen den Einstieg in die Berufswelt zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollen Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die beim Übergang vom Schulabschluss zur Stellensuche Probleme haben, Mentoring- und Coachingprogramme angeboten werden. Zudem sollen entsprechende Programme, Brückenangebote und Motivationssemester sowohl auf Sekundarstufe I wie auf Sekundarstufe II das Nachholen einer Berufsbildung ermöglichen.

#### ► Handlungsbedarf

Mit dem neuen BBG und der BBV sind auf Bundesebene die Grundlagen für gezielte Massnahmen zu Gunsten benachteiligter Regionen und Gruppen und zu Gunsten Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten geschaffen worden. Das EDK-Projekt «Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II»<sup>61</sup> sollte als Plattform genutzt werden, um die Probleme mit allen beteiligten Partnern der Berufsbildung anzugehen. Es besteht folgender Handlungsbedarf:

- Die innovative und nachhaltige Umsetzung des neuen BBG ist zu unterstützen, insbesondere Massnahmen, die Jugendliche mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung integrieren.
- Die Kantone und Regionen sollten prüfen, ob ein Teil der Investitionen, die in Zwischenlösungsangebote fließen, in den Ausbau eines zertifizierenden Bildungsangebots auf der Sekundarstufe II umgelenkt werden könnte.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit, vor allem zwischen den zuständigen Stellen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Zuwanderung, Arbeit, Sozialversicherung und Sozialhilfe, ist hier ebenfalls wichtig und sollte allgemein verstärkt werden. In diesem Zusammenhang ist auf das **Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit** hinzuweisen, das das seco in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) im Januar 2004 publiziert hat.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (BBV); SR 412.101.

<sup>60</sup> EKA (vgl. Fussnote 32).

<sup>61</sup> In: Tätigkeitsprogramm der EDK (überarbeitete Version 2004): Bildungspolitische Schwerpunkte (erhältlich unter [www.edk.ch](http://www.edk.ch)).

<sup>62</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft seco (Hrsg.): Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Bern, 2004.

Ausserdem sind die kantonalen Erziehungsdirektionen, Berufsbildungsinstitutionen und die Berufsverbände soweit nötig aufzufordern, sich an den Empfehlungen der EKA vom November 2003 betreffend Integration und Arbeit zu orientieren.

### 2.5.3 Zugang vorläufig Aufgenommener zu Lehrstellen und zum Arbeitsmarkt

*Ausländerinnen und Ausländer mit einem Ausweis F stossen infolge ihres Status beim Zugang zu Lehrstellen und zum Arbeitsmarkt allgemein auf Schwierigkeiten (schlecht informierte Arbeitgeber, Ausschluss von den Integrationskursen des Bundes und von nachobligatorischen Ausbildungsangeboten).*

Die obligatorische Grundschulbildung ist in der Schweiz vom obersten Grundsatz geprägt, jedem Kind, unabhängig von Aufenthaltsstatus und Ort, das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht zu gewähren. Dieses Recht ist in Art. 19 und 62 BV und in Art. 28 Abs. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention verankert.<sup>63</sup> Demgegenüber sieht die Bundesverfassung kein Recht auf Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit vor, führt aber als eines der Sozialziele auf, dass Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können. Dafür haben sich der Bund und die Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative einzusetzen (Art. 41 Abs. 1 BV).

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarer Rückschaffung bzw. Ausweisung.<sup>64</sup> Die vorläufig Aufgenommenen sind gemäss geltendem Recht von Integrationsmassnahmen ausgeschlossen. Eine Erwerbstätigkeit ist möglich, sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage dies gestatten. Vorläufig aufgenommene Jugendliche dürfen zwar eine Lehrstelle antreten; es gilt jedoch der Inländervorrang (Art. 7 BVO). Dies bedeutet, dass Jugendliche mit F-Ausweis nur eine Chance auf eine Lehrstelle haben, wenn sich keine Schweizer Jugendlichen oder Jugendliche mit einer Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) für dieselbe Lehrstelle bewerben. Dazu kommt, dass vorläufig aufgenommenen Jugendlichen oft die Voraussetzungen fehlen, um eine Berufslehre oder ein Ausbildungsangebot erfolgreich absolvie-

<sup>63</sup> Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes; SR 0.107. Siehe Art. 28 Abs. 1: Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere

- a) den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen;
- b) die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen allgemein bildender und berufsbildender Art fördern, sie allen Kindern verfügbar und zugänglich machen und geeignete Massnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit treffen;
- c) allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln ermöglichen;
- d) Bildungs- und Berufsberatung allen Kindern verfügbar und zugänglich machen;
- e) Massnahmen treffen, die den regelmässigen Schulbesuch fördern und den Anteil derjenigen, welche die Schule vorzeitig verlassen, verringern.

<sup>64</sup> Zur Frage der vorläufigen Aufnahme siehe: SFM (vgl. Fussnote 7); Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.): Vorläufige Aufnahme – Die Optik der Grundrechte. Im Auftrag der EKR erstelltes Gutachten des Instituts für öffentliches Recht der Universität Bern. Bern, September 2003; Claudio Bolzman: Jeunes étrangers et formation post-obligatoire. In: terra cognita 2/2003.

ren zu können. Sie weisen Bildungslücken auf, insbesondere wenn sie erst spät in die Schweiz kommen und nicht die hiesigen Bildungsvoraussetzungen mitbringen. Weitere Erschwernisse bei der Aufnahme in ein Lehr- und Ausbildungsverhältnis können fehlende finanzielle Ressourcen seitens der Auszubildenden bzw. ihrer Familien oder Vorbehalte seitens der Lehrmeisterinnen und Lehrmeister sein.

Gesamthaft verzeichnete das BFS im Jahr 2001 in der Schweiz 230 Lehrlinge und Praktikanten unter den vorläufig aufgenommenen Jugendlichen. Das entspricht lediglich 5.4% aller vorläufig aufgenommenen Jugendlichen im Alter zwischen 15–24 Jahren (4270). Es ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der Betroffenen untätig ist oder aber bereits in den offenen Mangelberufen arbeitet.

Die Wichtigkeit von Brückenangeboten für vorläufig aufgenommene Jugendliche ist kaum bestritten: Die Jugendlichen sollten einen breiteren Zugang zur nachobligatorischen Bildung erhalten. Dies umso mehr, als diese Übergangsphase für ihre Zukunft und Entwicklung wegweisend ist. Sie öffnet ihnen den Zugang zu Lehrstellen und Arbeitsplätzen, die gute Deutschkenntnisse und ein entsprechendes Bildungsniveau voraussetzen.

Der neue Status der humanitären Aufnahme, wie er im teilrevidierten AsylG gemäss der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, verbessert die Rechtsstellung bezüglich Integrationsmassnahmen und beinhaltet unter anderem auch einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt. Gemäss Entwurf des im Rahmen der Teilrevision des AsylG ebenfalls zu revidierenden Art. 14b Abs. 3 ANAG sollen humanitär aufgenommene Personen den Stellen suchenden Ausländerinnen und Ausländern, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind, gleichgestellt werden. Geht man davon aus, dass die humanitäre Aufnahme im revidierten AsylG in Kraft treten kann, so wird der Zugang zu Lehrstellen für humanitär aufgenommene Jugendliche nicht mehr durch den Inländervorrang beschränkt sein.

► **Handlungsbedarf**

Die im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision vorgeschlagenen Verbesserungen des Status der vorläufigen Aufnahme, die den Zugang zu einem Ausbildungsplatz in rechtlicher Hinsicht erleichtern, würden die Situation verbessern und sind entsprechend zu unterstützen. Damit sich diese rechtliche Besserstellung auch tatsächlich auswirkt, sind begleitende Massnahmen erforderlich, die die Integration in Ausbildung und Beruf für die humanitär aufgenommenen Jugendlichen zum Ziel haben. Diese Massnahmen sind mit denjenigen zur innovativen und nachhaltigen Umsetzung des neuen BBG abzustimmen.

## 2.6 Soziale Sicherheit

*Im Bereich der sozialen Sicherheit sind in der Umfrage zwei Problemfelder zutage getreten: 1) Widerspruch zwischen der Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung und der Verweigerung von Sozialhilfeleistungen (z.B. 5-Jahres-Frist für Flüchtlinge, bevor sie IV-Leistungen beanspruchen können); 2) allgemein enthält die IV viele Beschränkungen, durch die ausländische Personen von den IV-Leistungen (z.B. keine Finanzierung der Umschulung unqualifizierter, d.h. mehrheitlich ausländischer Arbeitskräfte) und den Ergänzungsleistungen (v.a. bei einem zwischenzeitlichen Auslandsaufenthalt) ausgeschlossen werden. Diese beiden Probleme stehen in Zusammenhang mit der umfassenderen Problematik der Rechtsstellung von Zugewanderten im Rahmen der Sozialversicherungen AHV und IV. In diesem Kapitel wird zuerst die Situation der Ausländerinnen und Ausländer behandelt (Kapitel 2.6.1), danach diejenige der Flüchtlinge (Kapitel 2.6.2).*

### 2.6.1 Rechtsstellung der Ausländer in der AHV und IV

#### 2.6.1.1 Ergänzungsleistungen der AHV und IV

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Ergänzungsleistungen (EL) der AHV und IV sind geregelt im ELG<sup>65</sup> sowie in den Weisungen über die Ergänzungsleistungen (WEL).<sup>66</sup> Um die EL beanspruchen zu können, müssen sich Ausländerinnen und Ausländer 10 Jahre, anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose 5 Jahre ununterbrochen und unmittelbar vor dem Anspruchsbeginn in der Schweiz aufgehalten haben (Art. 2 Abs. 3 ELG).

Bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer für ausländische Staatsangehörige, anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose werden bei der EL-Anmeldung Unterbrechungen von weniger als drei Monaten ausser Acht gelassen. Ist die Frist durch einen mehr als dreimonatigen Auslandsaufenthalt unterbrochen, so beginnt sie bei erneuter Einreise in die Schweiz wieder von vorne zu laufen.<sup>67</sup> Führten zwingende Gründe (z.B. Transportunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall, höhere Gewalt) zu einem längeren Unterbruch, gilt die Karenzfrist als nicht unterbrochen, sofern der Schwerpunkt aller Beziehungen in der Schweiz verbleibt.<sup>68</sup>

Wenn die Person im Zeitpunkt der Abreise bereits eine EL bezog, lebt der Anspruch auf eine EL bei Wiedereinreise wieder auf, sofern zwischen Ausreise und Wiedereinreise nicht mehr als ein Jahr verstrichen ist. Ansonsten beginnt die Karenzfrist neu zu laufen. Angehörige der EU/EFTA-Staaten, die der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 unterstellt sind, müssen keine Karenzfrist für den Bezug von EL erfüllen.

<sup>65</sup> Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG); SR 831.30.

<sup>66</sup> Bundesamt für Sozialversicherung BSV: Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Bern, 2004

<sup>67</sup> ZAK: Monatszeitschrift über die AHV, IV, EO und EL, herausgegeben vom BSV. Hierzu 1981, S. 141 und 1985, S. 133.

<sup>68</sup> ZAK 1985, S. 133. Vgl. hierzu auch ein Entscheid des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (P 66/99), zu finden in AHI-Praxis 2001, S. 206 ff.

► **Handlungsbedarf**

Die Auswirkungen der Karenzfrist-Regelung in der Praxis (z.B. wie viele Personen davon betroffen sind) sind nicht bekannt. Es ist anzunehmen, dass sich diese Regelung integrationshemmend auf die betroffenen Personen auswirkt, sofern sie wegen eines längeren Auslandsaufenthaltes die gesamte bereits zurückgelegte Karenzfrist «verlieren». Eine Umfrage bei den kantonalen EL-Stellen würde Aufschluss geben über den Umfang des Problems und über die Notwendigkeit, das Gesetz allenfalls entsprechend anzupassen. Im Rahmen einer solchen Umfrage sollte ebenfalls abgeklärt werden, ob dem Bedürfnis nach Informationen genügend Rechnung getragen werden kann.

### 2.6.1.2 Eingliederungsmassnahmen der IV für Ausländer

#### Versicherungsmässige Voraussetzungen für Eingliederungsmassnahmen für über 20-Jährige

- Ausländerinnen und Ausländer, mit deren Herkunftsstaaten die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat (ausgenommen dem FZA Unterstellte)

Staatsangehörige eines Landes, mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen hat, können frühestens ab Versicherungsbeginn und nur solange sie gewöhnlichen Aufenthalt oder zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, einen Anspruch erwerben. Zudem wird – je nach Staatsvertrag – vorausgesetzt, dass die Person unmittelbar vor Eintritt des Versicherungsfalles beitragspflichtig war oder eine Mindestbeitragsdauer von einem Jahr unmittelbar vor Eintritt der Invalidität aufweist.<sup>69</sup>

- Ausländerinnen und Ausländer, mit deren Herkunftsstaaten die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat

Gemäss Art. 6 IVG<sup>70</sup> (Versicherungsmässige Voraussetzungen) sind ausländische Staatsangehörige nur anspruchsberechtigt, solange sie Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben und sofern sie bei Eintritt der Invalidität während mindestens eines vollen Jahres Beiträge geleistet oder sich ununterbrochen während zehn Jahren in der Schweiz aufhalten haben.

- Flüchtlinge und Staatenlose

Ein Anspruch besteht, solange die Person Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat und wenn sie unmittelbar vor Eintritt der Invalidität beitragspflichtig war oder eine Mindestaufenthaltsdauer von einem Jahr aufweist.

---

<sup>69</sup> Unter dem Eintritt der Invalidität wird jener Zeitpunkt verstanden, in dem aufgrund des Gesundheitsschadens objektiv erstmals eine bestimmte Leistung der IV in Betracht fällt. Es wird dabei für jede Leistungskategorie der IV gesondert festgestellt, welches dieser Zeitpunkt ist.

<sup>70</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20.



### Versicherungsmässige Voraussetzungen für Eingliederungsmassnahmen für unter 20-Jährige

- Ausländerinnen und Ausländer, mit deren Herkunftsstaaten die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat (ausgenommen dem FZA Unterstellte)

Für die Anspruchsberechtigung wird vorausgesetzt, dass die betroffene Person unmittelbar vor Eintritt des Versicherungsfalles mindestens ein Jahr oder seit Geburt ununterbrochen in der Schweiz gewohnt hat.

- Ausländerinnen und Ausländer, mit deren Herkunftsstaaten die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat

Gemäss Art. 9 Abs. 3 IVG wird für die Anspruchsberechtigung vorausgesetzt, dass die Person Wohnsitz und gewöhnlicher Aufenthalt in der Schweiz hat und

- sie selbst bei Eintritt der Invalidität eine Mindestbeitragsdauer von einem Jahr aufweist oder vor Eintritt der Invalidität während mindestens 10 Jahren ununterbrochen in der Schweiz gewohnt hat oder
  - ihr Vater oder ihre Mutter bei Eintritt der Invalidität eine Mindestbeitragsdauer von einem Jahr aufweist oder 10 Jahre ununterbrochen in der Schweiz gewohnt hat. Das Kind muss zusätzlich entweder in der Schweiz invalid geboren sein oder seit der Geburt in der Schweiz gewohnt haben oder vor dem Eintritt der Invalidität mindestens 1 Jahr ununterbrochen in der Schweiz gewohnt haben.
- Flüchtlinge und Staatenlose

Für anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose gilt eine ähnliche Regelung (vgl. Bundesbeschluss über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der AHV und IV).<sup>71</sup>

Entscheidend für die Beurteilung der Frage, ob ein Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen besteht oder nicht, ist somit der Zeitpunkt des Eintritts der Invalidität. Dieser wird für jede Leistungskategorie der IV gesondert festgestellt.<sup>72</sup> Beispielsweise besteht ein Anspruch auf medizinische Hilfsmittel gegenüber der IV dann, wenn die betroffene Person zum Zeitpunkt, in dem sie das Hilfsmittel erstmals benötigt hat, die versicherungsmässigen Voraussetzungen erfüllt. Hatte sie also eine Behinderung bereits vor Einreise in die Schweiz, und hätte sie das Hilfsmittel bereits vor der Einreise benötigt, so besteht kein Anspruch auf das Hilfsmittel, da die Invalidität zu diesem Zeitpunkt bereits eingetreten, aber die Person noch nicht versichert war. Die Finanzierung der Eingliederungsmassnahmen führt somit häufig zu grossen Schwierigkeiten,

---

<sup>71</sup> Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1962 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (FlüB); SR 831.131.11.

<sup>72</sup> Es sind dies:

1. Eingliederungsmassnahmen, Art. 8 ff. IVG (medizinische Massnahmen, Massnahmen beruflicher Art, Massnahmen für die besondere Schulung, Abgabe von Hilfsmitteln, Ausrichtung von Taggeldern)
2. Renten, Art. 28 ff IVG (ordentliche und ausserordentliche).

insbesondere wenn es um teure medizinische Korrekturen, um post-operative Behandlungen oder benötigte Hilfsmittel geht. Allenfalls übernimmt der Kanton einen Teil der Kosten, oder die Krankenkassen leisten einen Beitrag. Sehr häufig springen Hilfswerke (z.B. Pro Infirmis, HEKS oder Caritas) in die Bresche.

Gesamtschweizerisch betrachtet liegt in diesem Bereich jedoch eine Art «rechtsfreier Raum» vor, da der Grundsatz gilt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die die Voraussetzungen gemäss IVG nicht erfüllen, keinen Anspruch auf Leistungen der IV haben, und die betroffenen Kantone sowie Städte und Gemeinden grundsätzlich nicht verpflichtet sind, für allfällige Kosten aufzukommen. Ob und inwieweit eine Lösung für das Problem der fehlenden Finanzen gefunden werden kann, hängt häufig nicht zuletzt von der Kreativität der verantwortlichen Personen in den zuständigen Sozialdiensten oder in den die Behinderten betreuenden Institutionen ab (z.B. Erschliessung von privaten Geldquellen oder Beschaffung von Occasion-Hilfsmitteln, die nicht mehr verwendet werden).

### 2.6.1.3 Umschulung als Eingliederungsmassnahme

Gemäss Art. 8 IVG haben Invalide oder von der Invalidität unmittelbar bedrohte Versicherte Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabengebiet zu betätigen, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern. Es ist jedoch nicht Aufgabe der IV, eine versicherte Person in eine bessere beruflich-erwerbliche Stellung zu führen, als sie vor Eintritt der Invalidität innehatte.<sup>73</sup> Daher ist das Problem der schwierigen Situation ungelernter ausländischer Arbeitskräfte nach Krankheit oder Unfall mit anderen Instrumenten als mit der IV anzugehen.

## 2.6.2 Rechtsstellung der Flüchtlinge in der AHV und IV<sup>74</sup>

Flüchtlinge (und Staatenlose) haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerinnen und Schweizer Anspruch auf ordentliche Renten der AHV sowie auf ordentliche Renten und Hilflosenentschädigungen der IV. Flüchtlinge (und Staatenlose) haben ebenfalls unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerinnen und Schweizer Anspruch auf ausserordentliche Renten der AHV und der IV, dies jedoch nur wenn sie sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Rente verlangt wird, ununterbrochen fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten haben.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. hierzu ZAK 1992, S. 364, AHI-Praxis 1997, S. 83.

<sup>74</sup> Flüb (vgl. Fussnote 71).

<sup>75</sup> Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG); SR 831.10 unterscheidet zwischen ordentlichen Renten (Art. 29 ff) und ausserordentlichen Renten (Art. 42 ff.) Die ordentliche Rente ist beitragsabhängig, d.h. deren Höhe bestimmt sich nach der Beitragsdauer und – in einem gewissen Rahmen – nach den geleisteten oder angerechneten Beiträgen. Die ausserordentliche Rente ist dagegen beitragsunabhängig. Art. 36 ff IVG beschreibt die ordentlichen IV-Renten, Art.36 ff IVG betrifft die ausserordentlichen IV-Renten.

Anspruch auf eine ausserordentliche Rente haben gemäss Art. 42 AHVG (gilt auch für ausserordentliche IV-Renten) Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die während der gleichen Zahl von Jahren versichert waren wie ihr Jahrgang, denen aber keine ordentliche Rente zusteht, weil sie bis zur Entstehung des Rentenanspruchs nicht während eines vollen Jahres der Beitragspflicht unterstellt gewesen sind. Flüchtlinge müssen sich zudem vor dem Zeitpunkt in dem die Rente verlangt wird mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten haben.

Erwerbstätige Flüchtlinge haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerinnen und Schweizer Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, wenn sie unmittelbar vor dem Eintritt der Invalidität Beiträge an die Invalidenversicherung entrichtet haben. Die Nichterwerbstätigen sowie die minderjährigen Kinder haben als Flüchtlinge unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerinnen und Schweizer Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen der IV, wenn sie sich unmittelbar vor Eintritt der Invalidität ununterbrochen während mindestens eines Jahres in der Schweiz aufgehalten haben (Art. 2 Abs. 1 u. 2 FlÜB).

Flüchtlinge und Staatenlose, die bereits invalid in die Schweiz eingereist sind, kommen nicht in Genuss von Eingliederungsmassnahmen der IV, da es ihnen nicht möglich ist, vor Eintritt der Invalidität Beiträge an die Invalidenversicherung zu entrichten bzw. sich vor Eintritt der Invalidität während mindestens eines Jahres in der Schweiz aufzuhalten.

Der fehlende Zugang für bereits invalid eingereiste Flüchtlinge zu Eingliederungsmassnahmen der IV kann sich integrationshemmend auswirken. Auch die bei Flüchtlingen geltende fünfjährige Wartefrist für ausserordentliche Renten der AHV und IV kann sich integrationshemmend auswirken. Die betroffenen Personen sind allenfalls gezwungen, Sozialhilfebeiträge von der Gemeinde zu beziehen.

► **Handlungsbedarf** (für die Kapitel 2.6.1 und 2.6.2)

Angesichts der Tatsache, dass in der AHV und IV im Bereich der Ergänzungsleistungen, der Eingliederungsmassnahmen sowie der ausserordentlichen Renten möglicherweise Integrationshemmnisse bestehen, sollte ein Bericht über die Stellung der Ausländerinnen und Ausländer im sozialversicherungsrechtlichen Gesamtsystem in Auftrag gegeben werden.

Zu beachten ist, dass zur Zeit vom Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) ein Nationalfonds-Projekt (NFP) mit dem Titel **Möglichkeiten der Sozialen Sicherheit bei der Integration von Ausländer/innen** durchgeführt wird.<sup>76</sup> Im Rahmen dieser Studie wird unter anderem die Frage untersucht, wie Ausländerinnen und Ausländern heute der Zugang zu den Sozialversicherungen gewährt wird, und inwiefern Ausländerinnen und Ausländer durch die Regelungen in den einzelnen Sozialversicherungen direkt oder indirekt diskriminiert werden. Die Arbeiten wurden im März 2004 gestartet und das Projekt soll im Frühjahr 2006 abgeschlossen werden. Die Ergebnisse dieser Studie sollten gebührend berücksichtigt werden und allenfalls als Grundlage für weitere notwendige Abklärungen betreffend der Integrationshemmnisse im Bereich der Sozialversicherungen für Ausländerinnen und Ausländer dienen.

---

<sup>76</sup> Zu finden unter: <http://www.buerobass.ch/pdf/2003/nf-auslaender.pdf>

### 2.6.3 Zahlung von Sozialleistungen an Ausländer

*Die Informationen des Bund, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden über den Anspruch auf bestimmte Sozialleistungen, der Ausländerinnen und Ausländern zusteht, wenn sie die Schweiz verlassen, sind lückenhaft.*

Die vorhandenen Informationen für Personen, die die Schweiz verlassen wollen, richten sich hauptsächlich an Schweizerinnen und Schweizer sowie an Angehörige der EU/EFTA-Staaten. Für Personen aus Drittstaaten gibt es nur wenige Informationen. Viele Ausländerinnen und Ausländer verlassen die Schweiz, ohne die Zahlung der Leistungen der AHV (1. Säule) oder der beruflichen Vorsorge (2. Säule), auf die sie Anspruch haben, zu verlangen. Eine Studie könnte das Profil der von diesem Phänomen besonders betroffenen Personen ermitteln und Massnahmen zur Verbesserung der Information in diesem Bereich vorschlagen. Eine kostengünstige Lösung bestünde darin, dass die Kantone sowie die Städte und Gemeinden für eine bessere Verbreitung der vom BSV herausgegebenen Broschüre **Sozialversicherungen: Aufenthalt in der Schweiz und Ausreise** sorgen.<sup>77</sup> Ergänzend müssten bei den Vorsorgeeinrichtungen (Pensionskassen) und in Migrantenkreisen regelmässig aktualisierte Informationen verbreitet werden. Eine andere Lösung wäre die, dass die zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden aufgefordert oder sogar beauftragt werden, die Broschüre an jede Person abzugeben, die sich ins Ausland abmeldet. Eine bessere Koordination zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden ist in diesem Bereich notwendig.

► **Handlungsbedarf**

Einerseits besteht ein Klärungsbedarf, weshalb viele Ausländerinnen und Ausländer die Auszahlung von Sozialleistungen, auf die sie nach ihrer Ausreise aus der Schweiz Anspruch haben, nicht verlangen. Andererseits ist eine bessere Koordination der Informationsverbreitung zwischen den Stellen des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden angezeigt, die für die soziale Sicherheit zuständig sind.

### 2.6.4 Praxis der kommunalen Sozialdienste

*Die Sozialdienste der Städte und Gemeinden halten anerkannte Flüchtlinge tendenziell dazu an, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, auch wenn eine Ausbildung eher angezeigt wäre.*

Das Problem stellt sich für alle Sozialhilfeempfänger, ungeachtet von ihrer ursprünglichen Nationalität. Jegliche Unterscheidung zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen wäre ungerechtfertigt. Die Frage betrifft nicht nur die Sozialdienste der Städte und Gemeinden, sondern auch alle interkommunalen und kantonalen Dienste. Bis anhin übernimmt die Sozialhilfe nur selten die Finanzierung von Grundausbildungen, insbesondere wegen der damit verbundenen Kosten. Bestehende soziale und berufliche Integrationsmassnahmen verfolgen das Hauptziel, die Beschäftigungsfähigkeit der betreffenden Personen zu verbessern und dadurch die Wiedererlangung ihrer finanziellen Unabhängigkeit zu erleichtern.

---

<sup>77</sup> Bundesamt für Sozialversicherung BSV: Sozialversicherungen: Aufenthalt in der Schweiz und Ausreise. Informationen für ausländische Staatsangehörige. Bern, 2003.

► **Handlungsbedarf**

Handlungsbedarf besteht hier auf der Ebene der interinstitutionellen Zusammenarbeit im weiteren Sinn. Sie muss zwischen den zuständigen Stellen in den Bereichen Sozialhilfe, Bildung, Gesundheit und Migration sowie insbesondere mit den IV-Stellen und den RAV verstärkt werden.

## **2.7 Wohnen, Siedlungsentwicklung und Raumplanung**

*Der Bereich «Habitat» ist aus verschiedenen Blickwinkeln heraus von grosser Bedeutung für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Verschiedene Akteure sind in diesem Zusammenhang angesprochen: Neben Planungsbehörden und Migrationsämtern sind auch Akteure der Zivilgesellschaft (Vermieter, Mieter, Hauswarte, Migrantenorganisationen etc.) gefordert.*

### **2.7.1 Praxis der Liegenschaftsverwaltungen**

*Die Liegenschaftsverwaltungen, die keinem Diskriminierungsverbot unterstehen, sind wenig bereit, Wohnungen an Ausländerinnen und Ausländer mit Ausweise F oder B zu vermieten.*

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und grossen Metropolen sind in der kleinräumigen und zersiedelten Städtelandschaft der Schweiz Konzentrationen von Bevölkerungsgruppen einer bestimmten Herkunft wenig ausgeprägt. Einige Quartiere weisen einen hohen Anteil von Ausländerinnen und Ausländern an der Bevölkerung auf, doch setzt sich diese ausländische Bevölkerungsgruppe oft aus Personen sehr unterschiedlicher Herkunft zusammen. Neuere Untersuchungen haben indes gezeigt, dass in den neunziger Jahren die Segregation von ausländischen Bevölkerungsgruppen in einzelnen Stadtteilen eher zugenommen hat.<sup>78</sup> Diese Entwicklung ist zum Teil als Bedrohung empfunden worden und hat bei einigen Akteuren auf dem Wohnungsmarkt zu Massnahmen geführt, die diskriminierende Auswirkungen haben können. So ist beispielsweise bekannt geworden, dass einige Wohnraumvermieter bei der Wohnungsvergabe Begrenzungsquoten für den Anteil Mieter bestimmter Herkunft eingeführt haben. Betroffen von solchen Massnahmen sind vor allem Personen, die keine Niederlassungsbewilligung besitzen. Ihr Zugang zum Wohnungsmarkt wird eingeschränkt und sie werden damit nicht selten gezwungen, beim Abschluss eines Mietvertrags Benachteiligungen in Kauf zu nehmen. Diese Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen können zum Ausgangspunkt einer negativen Entwicklungsspirale werden, die nicht nur die Betroffenen, sondern auch das Ansehen und die Qualität eines Gebäudes oder einer Siedlung in Mitleidenschaft ziehen kann.

---

<sup>78</sup> Bundesamt für Statistik BFS: Migration und Integration: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000. Neuchâtel, 2004, S. 63.

### ► Handlungsbedarf

Die zuständigen Integrationsfachstellen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene treten für einen sachlichen Umgang mit dem Thema ein und sensibilisieren private und staatliche Wohnraumanbieter, insbesondere grössere private Liegenschaftsverwaltungen, Wohnbaugenossenschaften sowie kommunale Liegenschaftsverwaltungen für das Thema «Integration».

Sie fördern die Anwendung von präventiven Integrationsmassnahmen im Wohnbereich und regen eine bessere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren an. Ziel ist eine bessere Vernetzung von Vertreterorganisationen von Vermietern, Mietern, Hauswarten sowie von Migrantenorganisationen. Im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms des Bundes sowie der Massnahmen weiterer Bundesämter sind schon einige Erfahrungen gemacht worden, mit welchen Massnahmen vor Ort das Zusammenleben und der Umgang im Wohngebäude und im Quartier verbessert werden kann. Eine Reihe von Projekten befindet sich zur Zeit im Umsetzungs- und Entwicklungsstadium.

Die zuständigen Stellen auf Bundesebene sehen in Koordination und Zusammenarbeit mit den kommunalen und kantonalen Stellen dazu, dass diese Erfahrungen im Sinne von «best practices» gesammelt und weiter verbreitet werden.

## 2.7.2 Schlichtungsbehörden in Mietangelegenheiten

*Die Frage der Schlichtungsbehörden in Mietangelegenheiten wurde als solche in der Umfrage nicht zur Sprache gebracht. Sie wird jedoch in diesem Kapitel, das sich mit den Mietbedingungen für Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz befasst, sowie in Zusammenhang mit der Frage der «angemessenen Wohnung» (vgl. Kapitel 2.2.6.1) erörtert. Die Analyse nimmt auch Bezug auf die Thematik des Zugangs zu staatlichen Leistungen (Kapitel 2.3) und der politischen Rechte (Kapitel 2.9).*

Gemäss Art. 274a OR sind die Kantone verpflichtet, kantonale, regionale oder kommunale Schlichtungsbehörden einzusetzen, die bei der Miete unbeweglicher Sachen: 1) die Parteien in allen Mietfragen beraten; 2) in Streitfällen versuchen, eine Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen; 3) die nach dem Gesetz erforderlichen Entscheide fällen; 4) die Begehren des Mieters an die zuständige Behörde überweisen, wenn ein Ausweisungsverfahren hängig ist; sowie 5) als Schiedsgericht amten, wenn es die Parteien verlangen. Das Gesetz schreibt vor, dass Vermieter und Mieter durch ihre Verbände in den Schlichtungsbehörden paritätisch vertreten sind (Art. 274a Abs. 2).

Diese Schlichtungsbehörden spielen eine wichtige Rolle für den Mietfrieden. Als eine dem eigentlichen Gerichtsverfahren vorgeschaltete Behörde führen sie in rund 80% der Fälle eine Einigung zwischen Mietern und Vermietern herbei. Damit tragen sie zur Entlastung der Gerichte bei. Die Behörden nehmen in Fragen des Mietrechts auch eine wichtige Beratungsaufgabe wahr und wirken in diesem Sinne präventiv.

Aus dem Wortlaut des Gesetzes spricht die Absicht, zu einer allgemeinen Entspannung der Beziehungen zwischen Mietern und Vermietern beizutragen. Ziel der Artikel 274–274g OR ist die Beratung der Parteien in mietrechtlichen Belangen sowie die Lösung mietrechtlicher Streitigkeiten im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens. Es versteht sich von selbst, dass alle Mieterinnen und Mieter ungeachtet ihrer Herkunft gleichermassen Zugang zu den Schlichtungsstellen in Mietangelegenheiten haben und durch die Schlichtungsstelle Unterstützung erhalten sollten.

Bei der Bestimmung der für die Erfüllung der Aufgabe zuständigen Behörde sowie bei der Regelung des Verfahrens sind die Kantone gemäss Art. 274 OR frei. So sind die Strukturen der Schlichtungsstellen von Kanton zu Kanton zum Teil sehr unterschiedlich. Auch der Zugang zu Beratung in Mietfragen sowie zum Schlichtungsverfahren an sich gestaltet sich je nach Kanton unterschiedlich. Häufig sind die Schlichtungsbehörden als Anlaufstellen in mietrechtlichen Fragen zuwenig bekannt, oder wegen fehlenden fixen Öffnungszeiten und unregelmässiger Präsenz der Verantwortlichen schwer erreichbar.

In diversen Kantonen ist es zudem für Personen ohne Schweizer Bürgerrecht nicht möglich, in einer Schlichtungsbehörde Einsitz zu nehmen (im Kanton Neuenburg z.B. sind niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer mit fünf Jahren Wohnsitz im Kanton wählbar). Bei den Schlichtungsbehörden handelt es sich um gerichtliche Instanzen, d.h. um «Zivilgerichte» im Sinne von Art. 122 Abs. 2 BV, für deren Organisation die Kantone zuständig sind. Somit liegt es in der Kompetenz der Kantone, die Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Organe dieser Zivilgerichte festzulegen. Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für diese Organe mit richterlicher Gewalt sind oft im jeweiligen kantonalen Gerichtsorganisationsgesetz geregelt. Für solche Ämter ist das Schweizer Bürgerrecht jeweils Voraussetzung. Diese Voraussetzung des Schweizer Bürgerrechts wird indessen auch auf Beisitzerinnen und Beisitzer sowie Kommissionsmitglieder der Schlichtungsbehörden übertragen.

Vertreterinnen und Vertreter der ausländischen Bevölkerung in den Schlichtungsbehörden könnten einen wesentlichen Beitrag zur Sensibilisierung der Schlichtungsbehörden für spezifische Anliegen von Zugewanderten leisten. Eine Öffnung der Schlichtungsbehörden für Beisitzer ausländischer Herkunft würde diesem Umstand angemessen Rechnung tragen.

► **Handlungsbedarf**

Die interkulturelle Öffnung der Schlichtungsbehörden in Mietrechtsfragen könnte viele Probleme im Zusammenhang mit Mieterinnen und Mietern mit Migrationshintergrund lösen. Konkret könnten folgende Schritte unternommen werden:

- Etablieren einer Zusammenarbeit der Schlichtungsbehörden mit den jeweiligen kantonalen oder kommunalen Integrationsfachstellen und/oder Ausländerdiensten.
- Überprüfung und allenfalls Änderung der kantonalgesetzlichen Grundlagen, die als Wählbarkeitsvoraussetzung für Beisitzer/Kommissionsmitglieder der Schlichtungsbehörden das Schweizer Bürgerrecht verlangen.
- Aufnahme von Personen mit Migrationshintergrund auch als administrative Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schlichtungsbehörden.

- Gezielte Bekanntmachung der Schlichtungsstellen und deren Dienstleitungen bei Personen mit Migrationshintergrund (Publikation von Merkblättern, Broschüren etc. in diversen Sprachen; Veröffentlichung von Informationen in spezifischen Presseerzeugnissen für Migrantinnen und Migranten).
- Gezielte Aus- und Weiterbildung des Personals der Schlichtungsbehörden für die Arbeit mit Migrantinnen und Migranten.

### 2.7.3 Bau- und Raumplanungsrecht

*Die in der Umfrage aufgeworfene Frage betrifft insbesondere die Öffnung öffentlicher Friedhöfe für bestimmte Religionsgemeinschaften, wodurch die Mitglieder dieser Gemeinschaften die Möglichkeit erhalten sollen, ihre Verstorbenen gemäss ihren religiösen Riten beizusetzen. In der Umfrage wurde zudem auf die Entstehung von Quartieren mit hohem Ausländeranteil hingewiesen, in denen die Integration von Zugewanderten und das Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung nicht gefördert werden. Diese beiden Fragen stehen in Zusammenhang mit der allgemeineren Problematik der Raumplanung und des Baurechts und werden daher in diesem Kapitel behandelt.*

Art. 4 des RPG<sup>79</sup> sieht eine Mitwirkung der Bevölkerung bei der Raumplanung vor. Diese Bestimmung erstreckt sich auch auf die Frage, wie spezifische Anliegen aus der Migrationsbevölkerung und intergrationspolitischer Handlungsbedarf in ihren raumrelevanten Auswirkungen durch die Behörden angemessen berücksichtigt werden können. Diese Frage wird heute noch nicht in angemessener Breite diskutiert. Bezüglich Raumplanung und Ausländerintegration hat das Bundesgericht 2003 einen interessanten Entscheid gefällt, der den Standort von Fahrenden auf einem Gelände betrifft, das eine Gemeinde im Kanton Genf erworben hatte (BGE 129 II 231). In diesem Entscheid hält das Bundesgericht fest: «Wenn das Bundesgesetz über die Raumplanung in den Planungsgrundsätzen bestimmt, dass die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten sind (Art. 3 Abs. 3 RPG), bedeutet dies, dass den besonderen Bedürfnissen der Schweizer Fahrenden, die einen Teil der Bevölkerung bilden, ebenfalls Rechnung zu tragen ist. Bei der Planung sind geeignete Zonen und Standorte vorzusehen, die dieser Bevölkerungsgruppe entsprechend ihrer Tradition als Aufenthaltsorte dienen können.»<sup>80</sup> Die Ausführungen beschränken sich hier auf die Fahrenden, doch legen sie ein Anwendungsprinzip für die Raumplanungsbestimmungen fest, wonach die Besonderheiten der zur Gesellschaft gehörenden Gemeinschaften zu berücksichtigen sind.

In den letzten Jahren standen insbesondere die planungsrechtliche Behandlung von Kultusbauten sowie von Grabstätten in der Diskussion. Zu dieser Frage hat die EKA im Dezember 2002 ein Gutachten im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit erstellen lassen.<sup>81</sup> Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Das Raumplanungsrecht des Bundes enthält keine spezifischen Bestimmungen zur bau- und planungsrechtlichen Behandlung von Kultusbauten.

<sup>79</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG); SR 700.

<sup>80</sup> Inoffizielle deutsche Übersetzung der zitierten Textstelle.

<sup>81</sup> Eidgenössische Ausländerkommission EKA (Hrsg.): Integration und Habitat. Raumplanung in der pluralistischen Gesellschaft. Mit Beiträgen von Regina Kiener, Mathias Kuhn und Wolf Seidel. Bern, 2005.



Bau- und planungsrechtliche Akte, die sich auf die Erstellung von Kultusbauten auswirken, betreffen jedoch den sachlichen Schutzbereich der Kultusfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV). Im Einzelfall ist daher unter Anwendung von Art. 36 BV zu prüfen, ob die behördliche Anordnung diesem Grundsatz genügt. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit ist das öffentliche Interesse umso plausibler zu begründen, je tief greifender die Kultusfreiheit durch eine behördliche Anordnung verletzt wird. Die Berücksichtigung von Kultusbauten liegt im Sinne der Planungsziele und Planungsgrundsätze des RPG. Daran haben sich auch die nachgeordneten Behörden der Kantone sowie der Städte und Gemeinden zu halten. Diese sind indes bei der Festlegung von Richt- und Nutzungsplänen im Rahmen des übergeordneten Bau- und Planungsrechts frei, ob und wie sie einem allfälligen Bedarf an Kultusstätten Rechnung tragen wollen.

Wird in der Richtplanung und in der Folge auch in der Nutzungsplanung auf eine raumplanerische Erfassung der Kultusbauten verzichtet, wirkt sich dies faktisch insbesondere auf neue Glaubensgemeinschaften aus, die in der Schweiz historisch nicht verwurzelt sind und stark wachsende Mitgliederzahlen aufweisen. Die konfessionell neutralen baurechtlichen Regeln benachteiligen die nicht etablierten Glaubensgemeinschaften faktisch stärker, da die historisch verwurzelten Religionen bereits über vorbestehende Kultstätten verfügen. Die Anliegen der Kultusfreiheit sind damit von allen mit bau- und planungsrechtlichen Aufgaben betrauten Behörden zu beachten.

Was die Friedhöfe und ihre Öffnung für verschiedene Bestattungsformen betrifft, ist festzuhalten, dass in der Schweiz der Staat das Monopol über die Friedhöfe ausübt. Letztere liegen rechtlich in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Als Beispiel ist der Kanton Neuenburg zu nennen, der sich 2003 mit dieser Frage befasst hat. Auf Gesuch der muslimischen Gemeinschaft sah sich der Staatsrat veranlasst, eine Änderung des Bestattungsgesetzes vorzuschlagen. Diese Änderung gibt den Gemeinden die Möglichkeit, in laizistischen öffentlichen Friedhöfen Bezirke einzurichten, die für Beisetzungen zur Verfügung stehen, die anderen als den heute geltenden Bestattungsregeln entsprechen. Im diesbezüglichen Bericht des Staatsrats ist zu lesen:<sup>82</sup> «Die anderswo in der Schweiz anzutreffende Lösung für die Bestattung muslimischer Verstorbener besteht darin, dass innerhalb der vorhandenen öffentlichen Friedhöfe besondere konfessionelle Bezirke eingerichtet werden. Solche sind in Genf, Bern und Basel zu finden, und diese Möglichkeit besteht jetzt auch im Kanton Zürich, seit der Regierungsrat, nach mehreren gescheiterten Versuchen, einen Privatfriedhof zu schaffen, das kantonale Reglement in diesem Sinne geändert hat. Interessanterweise wird die Schaffung separater Privatfriedhöfe in der Schweiz offenbar kaum angestrebt. In Genf, einem laizistischen Kanton wie Neuenburg, wo sich die Frage der Schaffung eines neuen Friedhofbezirks stellt, hat ein kürzlich von Professor Claude Rouiller erstelltes Rechtsgutachten bestätigt, dass die Einrichtung eigener Bezirke für muslimische oder jüdische Verstorbene innerhalb der Friedhöfe sich mit den Regeln der Laizität und der Gleichbehandlung vollkommen vereinbar ist.»

---

<sup>82</sup> Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel: Rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée) du 28 avril 2003 (inoffizielle deutsche Übersetzung der zitierten Textstellen).

Im selben Bericht wird weiter ausgeführt: «Die Art, wie die Verstorbenen behandelt werden und ihre Bestattung durchgeführt wird, ist für die menschlichen Gemeinschaften wichtig und die staatlichen Behörden haben in dieser Hinsicht eine grosse Verantwortung. Die massgebenden Grundsätze und Regeln müssen jeder Person eine würdige Bestattung gewährleisten und die Vielfalt der philosophischen und religiösen Auffassungen des Menschseins in einer Bevölkerung so weit wie möglich berücksichtigen. In der Schweiz und im Kanton Neuenburg hat der Staat das Monopol für die Friedhöfe und somit eine grosse Verantwortung und die Pflicht, den religiösen Bestrebungen der gesamten Bevölkerung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Für den Staatsrat bildet die Laizität der öffentlichen Neuenburger Institutionen einen geeigneten Rahmen, um die Religionsfreiheit der Kantonsangehörigen und die Gleichbehandlung von Seiten des Staates sicherzustellen. Der Grundsatz der Laizität muss heute umso mehr geltend gemacht werden, als die religiöse Vielfalt in der Bevölkerung zunimmt, was nicht nur auf die ausländische Bevölkerung zurückzuführen ist, sondern auch auf die Offenheit Einheimischer für andere Religionen als die christliche. Aufgrund der positiven laizistischen Neutralität des Staates ist es möglich, die Ausübung der Religionsfreiheit der Individuen in gebührendem Masse sicherzustellen und eine ausgewogene Regulierung des Raums, der dem Religiösen in unserer Gesellschaft zukommt, zu gewährleisten und dadurch den Religionsfrieden zu garantieren.»

► **Handlungsbedarf**

- Die Kantone sowie die Städte und Gemeinden sind aufzufordern, bei der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei Entscheiden über Ausnahmegesuche die Aspekte der Integration im Sinne des Gesetzes und der Rechtsprechung zu berücksichtigen. Insbesondere haben die Kantone vorzusehen, dass im Rahmen der Mitwirkung der Bevölkerung gemäss Art. 4 RPG auch Bedürfnisse der Ausländerinnen und Ausländer angemessen berücksichtigt werden können. Beispielsweise sind die Kantone aufgerufen, ihre Gesetzgebung dahingehend zu ändern, dass auf laizistischen Friedhöfen verschiedene Bestattungsformen zulässig sind.
- Der Bund stellt im Rahmen seines Genehmigungsverfahrens der kantonalen Richtplanung sicher, dass die Bedürfnisse der Ausländerinnen und Ausländer angemessen berücksichtigt sind. Die Kantone passen die Objektblätter ihrer Richtplanungen entsprechend an. Dabei ist einer Umsetzung insbesondere auf regionaler Ebene Rechnung zu tragen.
- Die zuständigen Stellen des Bundes (BFM, EKA, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) etc.) sowie der Kantone sollten dazu sehen, dass in diesem Bereich zu innovativen Mitwirkungsverfahren, die insbesondere die Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigen, praktische Erfahrungen und «best practices» gesammelt werden können.
- Der Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden sensibilisieren in Zusammenarbeit mit den Fachverbänden für Planer und Architekten diese Berufsgruppe für das Thema «Integration» und streben eine Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen an. Die Verbände sind aufgefordert, die Ausbildungsangebote in dieser Hinsicht zu ergänzen.
- Die Kantone sowie die Städte und Gemeinden bieten im Rahmen ihrer personalpolitischen Massnahmen Weiterbildungsmodulare für Angestellte der Planungsstellen, der Bauinspektorate und anderer relevanter Stellen (Lebensmittelkontrolleure, Feuerpolizei etc.) an und erklären deren Besuch für einzelne Stellen für verbindlich.
- Die bestehenden Kirchen (Landeskirchen) sind aufgefordert, anderen praktizierenden religiösen Gruppen bestimmte Räumlichkeiten für ihre Praxis und Begegnung zu öffnen.

## 2.8 Religion

### 2.8.1 Offizielle Anerkennung der Religionen

*Die Frage der Anerkennung aller Religionen mit institutionellem Charakter (und nicht nur der christlichen Kirchen) sollte geklärt werden.*

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist in Art. 15 BV festgeschrieben. Gemäss der Botschaft des Bundesrates schliesst diese Freiheit «den Grundsatz der konfessionellen Freiheit des Staates ein, das heisst die Offenheit gegenüber religiösen und philosophischen Überzeugungen. Dagegen fordert dieser Grundsatz vom Staat nicht, eine Haltung einzunehmen, die frei von jeglichen religiösen oder philosophischen Aspekten ist. Der Staat darf also, innerhalb gewisser Grenzen, Religionsgemeinschaften bevorzugen (z.B. durch Anerkennung von Landeskirchen), ohne die Religionsfreiheit zu verletzen».<sup>83</sup>

Gemäss Art. 72 BV sind für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat die Kantone zuständig. Hierzu führt die Botschaft aus, dass die Kantone, wenn sie Beziehungen zwischen Kirche und Staat regeln, «die Grundsätze staatlichen Handelns [Art. 5] und die Grundrechte, insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit [Art. 15] sowie die Rechtsgleichheit [Art. 8], beachten müssen. Dies zwingt sie allerdings nicht zu einer allumfassenden religiösen Neutralität. Sie können z.B. ohne weiteres einzelnen Glaubensgemeinschaften einen öffentlich-rechtlichen Status verleihen und ihn anderen vorenthalten.»<sup>84</sup>

Allgemein anerkennen alle Kantone als offizielle öffentlich-rechtliche Kirchen die protestantische (evangelisch-reformierte) und die katholische (römisch-katholische und christkatholische) Kirche. Aufgrund dieses Status haben diese Kirchen in der Regel Anspruch auf Subventionen. Ihre Anerkennung ist meistens darauf zurückzuführen, dass diese Kirchen eine als gemeinnützig eingestufte Arbeit verrichten, insbesondere im Sozialdienst, in der Seelsorge und in der Ausbildung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum nur christliche Kirchen anerkannt sind. Zwar wird auch die jüdische Religion in einigen Kantonen (v.a. Basel-Stadt, Freiburg und St. Gallen) anerkannt, doch die islamische Religion wurde bis anhin noch in keinem einzigen Kanton offiziell anerkannt, obwohl sie in der ganzen Schweiz vertreten ist. Dies ist sicherlich zum Teil historisch und traditionell bedingt. Vielleicht hat aber auch das Image, das die islamische Religion in der Schweiz und in der Welt hat, dazu beigetragen, dass im Kanton Zürich der Versuch, dieser Religion die offizielle Anerkennung zu gewähren, in einer Volksabstimmung gescheitert ist.

---

<sup>83</sup> Bundesrat: Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996. BBl 1997 I 156.

<sup>84</sup> Op. cit., S. 287.

Die EKR veröffentlichte 2003 eine Studie mit dem Titel **Staat und Religion in der Schweiz**.<sup>85</sup> Diese Studie untersucht die Frage der offiziellen Anerkennung der Religionsgemeinschaften im gesellschaftlichen Kontext und liefert eine ausführliche Beschreibung der äusserst unterschiedlichen Situation in den einzelnen Kantonen, die von der völligen Trennung von Staat und Kirche bis zur Existenz einer Staatskirche reicht. Sie nennt auch eine Reihe von Kriterien, die eine Religionsgemeinschaft erfüllen muss, damit sie offiziell anerkannt wird, und zeigt die verschiedenen bekannten Anerkennungsformen auf. In der Schlussfolgerung hebt die Studie unter anderem das Diskriminierungsverbot hervor und hält fest, dass «diese Diskussion zu Interventionsmöglichkeiten führen könnte, um die Kantone dazu zu verpflichten, rechtliche Wege der Anerkennung von religiöser Verschiedenheit vorzusehen, ohne deren Ausgestaltung vorzuschreiben.»<sup>86</sup>

Die Verfassung des Kantons Neuenburg beispielsweise bietet die Möglichkeit für eine Öffnung in dieser Richtung, doch haben die betreffenden Gemeinschaften davon bislang noch nicht Gebrauch gemacht. So sieht Art. 99 vor, dass andere Religionsgemeinschaften beantragen können, öffentlich-rechtlich anerkannt zu werden.<sup>87</sup> Die neue Verfassung des Kantons Waadt geht in die gleiche Richtung.<sup>88</sup>

Neben der offiziellen Anerkennung der Religionsgemeinschaften bezogen sich die Umfrageergebnisse auch auf Fragen in Zusammenhang mit der Kirchensteuer, der Beteiligung der Religionsgemeinschaften am Steuerertrag juristischer Personen, den Subventionen wegen Gemeinnützigkeit etc. Auf diese spezifischen Fragen ist die TTA nicht näher eingegangen, doch wären sie zweifellos eine Untersuchung wert.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) im März 2003 einen Programmvorschlag für ein Nationales Forschungsprogramm (NFP) **Glaubensgemeinschaft, multikulturelle Gesellschaft und Staat** eingereicht. Der Vorschlag wird von den begutachtenden Expertengremien positiv beurteilt. Der Bundesrat wird in nächster Zeit über dieses Forschungsprogramm befinden. Mit interdisziplinär angelegten Studien soll untersucht werden, wie die in vielfältigsten Formen, Gemeinschaften und Umgebungen praktizierte Religion auf Staat und Gesellschaft einwirkt bzw. wie umgekehrt staatliche Anforderungen, Erwartungen und Haltungen die Religionsausübung beeinflussen.

---

<sup>85</sup> Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM: Staat und Religion in der Schweiz – Annerkennungskämpfe, Annerkennungsformen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.). Bern, 2003.

<sup>86</sup> Op. cit., S. 30 f.

<sup>87</sup> Art. 99 (Andere Religionsgemeinschaften) Andere Religionsgemeinschaften können beantragen, öffentlich-rechtlich anerkannt zu werden. Das Gesetz legt die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung fest. Es regelt auch die Rechtsfolgen, sofern diese nicht in einem Konkordat festgelegt werden (inoffizielle deutsche Übersetzung).

<sup>88</sup> Art. 171 (Religionsgemeinschaften von öffentlichem Interesse) Die im Kanton etablierte israelitische Gemeinschaft ist als Institution von öffentlichem Interesse anerkant. Auf Verlangen kann der Staat anderen Religionsgemeinschaften den gleichen Status zusprechen; er berücksichtigt die Dauer ihrer Etablierung und ihre Rolle im Kanton (inoffizielle deutsche Übersetzung).

Dies vor dem Hintergrund, dass religiöse Neutralität des Staates nicht Abwesenheit des Staates im religiösen Bereich bedeutet. Die heutige multikulturelle Gesellschaft bringt Globalisierung auch im Bereich der Weltanschauungen mit sich. Das erfordert verlässliche Informationen und Kenntnisse und Verständnis der Ziele, Erwartungen und Vorbehalte der verschiedenen Akteure. Das Forschungsprogramm soll Aufschluss geben über Schnittflächen zwischen Glaubensgemeinschaften, Gesellschaft und Staat, über religiöse Identität und Integration, über Mechanismen, die ein einvernehmliches Zusammenleben fördern und über Auswirkungen der internationalen Dimension auf die religiösen Gemeinschaften.

► **Handlungsbedarf**

Angesichts der aktuellen Entwicklung und der zu klärenden Fragen ist anzunehmen, dass Diskussionen über das Verhältnis zwischen Staat und Religion und über religiöse Vielfalt weiterhin und intensiv geführt werden. In diesem Zusammenhang sollten die Kantone in einem Geist der Öffnung die Möglichkeiten zur Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften neben den christlichen Kirchen prüfen.

Das NFP **Glaubensgemeinschaft, multikulturelle Gesellschaft und Staat** ist zu begrüßen. Fragen in Zusammenhang mit der Kirchensteuer, der Beteiligung der Religionsgemeinschaften am Steuerertrag juristischer Personen, den Subventionen wegen Gemeinnützigkeit etc. sollten in diesem Programm mit einbezogen werden.

## 2.8.2 Interkonfessioneller Religionsunterricht

*Das Problem ist hier in der Beziehung zwischen Religion und Schule zu suchen. Mehrfach wurde das Fehlen eines interkonfessionellen Religionsunterrichts oder allgemein von Ethikkursen an der obligatorischen Schule bedauert.*

Zu unterscheiden ist zwischen Unterricht, der von den Religionsgemeinschaften selbst erteilt wird, und Religionsstunden, die im Rahmen des öffentlichen Unterrichts abgehalten werden. Das Recht auf religiöse Erziehung entsprechend der angegebenen Konfession ergibt sich einerseits aus Art. 15 Abs. 4 BV (Glaubens- und Gewissensfreiheit), andererseits aus der Freiheit der Religionsgemeinschaften, einen ihrer Konfession entsprechenden Unterricht zu erteilen.

Die konfessionelle Neutralität des Staates gilt auch für die öffentlichen Schulen aller Stufen. «Die Schülerinnen und Schüler sollen den Unterricht an diesen Schulen ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besuchen können. Der Unterricht ist so zu gestalten, dass er einerseits konfessionelle Ausrichtungen nicht anfeindet oder religiöse Auffassungen verletzt («negative» Beeinflussung) andererseits auch nicht zu religiösen Handlungen anhält («positive» Beeinflussung). Er muss aber nicht zwingend areligiös und ohne jede religiöse Färbung sein. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit bedingt, dass der Religionsunterricht stets als eigenes, fakultatives Fach erteilt wird.»<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Bundesrat (vgl. Fussnote 83), BBl 1997 280.

Als Beispiel ist der Kanton Neuenburg zu nennen, der vor kurzem (für das Schuljahr 2003–2004) im Rahmen der Geschichtslektionen an der obligatorischen Schule ein Unterrichtsmodul über religiöse und humanistische Kulturen eingeführt hat. Gemäss Konzept soll dieser Unterricht frei von Bekehrungseifer sein und von einem historischen, vergleichenden und interdisziplinären Ansatz ausgehen. Er soll zu mehr Offenheit für Fragen nach dem Sinn des Lebens und zu einem kritischen Nachdenken darüber beitragen. Er soll die Universalität des menschlichen Fragens und die Vielfalt der menschlichen Antworten aufzeigen. Dieser Unterricht schafft und bietet eine Plattform, die das Nachdenken über Werte und die verschiedenen kulturellen Praktiken sowie die Diskussion darüber ermöglicht. Abgehalten wird er unter Achtung der Auffassungen, Überzeugungen und Traditionen der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Familien.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Zeitschrift der EKR **TANGRAM** 14/2003, die dem Thema der Religion in der Schule gewidmet ist.

► **Handlungsbedarf**

Die Kantone und die EDK könnten aufgefordert werden, sich eingehender mit dem interkonfessionellen Unterricht an öffentlichen Schulen zu befassen und auf diesem Weg die Öffnung und gegenseitige Verständigung der Religionsgemeinschaften und dadurch auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

### **2.8.3 Seelsorge in Spitälern, Altersheimen und Gefängnissen**

*Beim geistlichen Beistand in Spitälern, Altersheimen und Gefängnissen ist eine Ungleichbehandlung festzustellen.*

Die Seelsorge in Spitälern, Altersheimen und Gefängnissen wird durch kantonales Recht geregelt und hängt eng mit der offiziellen Anerkennung der Religionsgemeinschaften zusammen. Diese sind nämlich wegen ihrer gemeinnützigen Arbeit, zu der auch die Seelsorge zählt, meist staatlich anerkannt. Wie in Kapitel 2.8.1 erwähnt, erkennen die Kantone hauptsächlich die christlichen (katholischen oder protestantischen) Kirchen offiziell an und in seltenen Fällen auch die jüdische Religion. Somit übernehmen in Spitälern und Gefängnissen in der Regel vor allem protestantische und katholische Seelsorger den geistlichen Beistand.

Hinsichtlich der Gefängnisse sehen jedoch die meisten kantonalen Strafvollzugsverordnungen die Möglichkeit vor, bei Bedarf Seelsorger anderer Religionen beizuziehen. Grundsätzlich sollten alle Seelsorgedienste der Spitäler nach Bedarf die anderen Religionsgemeinschaften für den geistlichen Beistand heranziehen können. Auf die Frage der Spitalseelsorge wird jedoch in diesem Bericht nicht näher eingegangen.

In Zusammenhang mit der Gefängnisseelsorge ist auch die Frage der Religionsausübung im Freiheitsentzug zu erörtern, die vor dem Hintergrund der Glaubens- und Gewissensfreiheit zu betrachten ist. Die Kultusfreiheit ist insoweit zu gewähren, als sie der Sicherheit und dem Zweck des Strafvollzugs nicht zuwiderläuft. Das Bundesgericht musste sich 1987 zu diesem Thema äussern und bestätigte, dass Inhaftierte, die einer anderen Religion angehören als der

christlichen, unter anderem das Recht haben, gemeinsame Gottesdienste zusammen zu feiern, soweit die Sicherheit und der Zweck des Strafvollzugs dies zulassen (BGE 113 Ia 304 ff).

In der Strafanstalt Thorberg (Kanton Bern) besteht die Möglichkeit eines Besuchs durch einen Imam; in letzter Zeit haben diese allerdings nicht mehr stattgefunden. Das Frauengefängnis Hindelbank (Kanton Bern) hat Kontakte zu einer muslimischen Organisation, die bei Bedarf auch Besuche macht. An der Universität Bern gibt es einen speziellen Lehrgang für Gefängnis-seelsorger.

► **Handlungsbedarf**

Die Kantone könnten aufgefordert werden, in den Spitälern, Altersheimen und Gefängnissen einen geistlichen Beistand in der jeweiligen Konfession der betreffenden Personen sicherzustellen. Sie sollten auch die Möglichkeit prüfen, an die Kirchen und die Religionsgemeinschaften eine entsprechende Empfehlung zu richten.

#### **2.8.4 Mitwirkungsrechte in den Religionsgemeinschaften**

*In den Pfarreien hängt das Stimm- und Wahlrecht ebenfalls von der Nationalität ab. Ausländerinnen und Ausländern wird manchmal sogar jegliches Mitwirkungsrecht verweigert.*

Der Grundsatz der Laizität des Staates bedeutet, dass der Staat sich nicht in die Angelegenheiten der Kirchen einmischt und umgekehrt, dass sich die Kirchen nicht in die Angelegenheiten des Staates einmischen. Daher kann der Staat den Pfarreien keine Regeln aufzwingen. Die Frage der politischen Rechte, die Ausländerinnen und Ausländern zu gewähren sind, stellt sich allgemein auch in institutioneller Hinsicht. Hierzu wird auf Kapitel 2.9.3 verwiesen.

► **Handlungsbedarf**

Die Kantone könnten aufgerufen werden, die Kirchen und Religionsgemeinschaften für die Problematik der gleichen Mitwirkungsrechte für Einheimische und ausländische Personen in den Pfarreien zu sensibilisieren. Damit verbindet sich auch die Idee, dass die Kirchen und Religionsgemeinschaften eine nützliche Vorbildfunktion übernehmen könnten, um die Debatte über die Gleichbehandlung der Ausländerinnen und Ausländer und die ihnen zu gewährenden politischen Rechte auf institutioneller Ebene voranzutreiben.

## 2.9 Bürgerrecht und politische Rechte

### 2.9.1 Einbürgerungsverfahren

*Das Einbürgerungsverfahren wird gemäss den Umfrageergebnissen teilweise als schikanös angesehen. Bemängelt werden unter anderem das Fehlen einheitlicher, objektiver Kriterien für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts, die unzureichende Information der Jugendlichen, die häufige Verpflichtung, Unterstützungsleistungen zurückzuzahlen, bevor die Einbürgerung erfolgen kann, eine zu lange Aufenthaltsdauer, die für die ordentliche Einbürgerung verlangt wird, und die zu zahlenden Gebühren.*

Die EKA weist in ihrem am 27. März 2000 veröffentlichten Bericht über die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz darauf hin, dass die Einbürgerungsfrage zu einem zentralen staats- und gesellschaftspolitischen Thema vorgerückt sei.<sup>90</sup> Im Bericht werden insbesondere Einbürgerungserleichterungen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation befürwortet. Dem Bericht kann im Wesentlichen entnommen werden, dass die Einbürgerung als eine Stufe fortgeschrittener Integration bezeichnet werden kann. Auch wurde von der EKA festgestellt, dass die Ablehnung der Vorlage betreffend erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer im Jahre 1994 in integrationspolitischer Hinsicht negative Folgen hatte, da die davon betroffene ausländische Bevölkerung die geringe Aufnahmebereitschaft der Schweizer Bürgerinnen und Bürger zu spüren bekommen hatte.

Es seien aber auch positive Zeichen gesetzt worden. So seien insbesondere im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung von ausländischen Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und der Anerkennung des Doppelbürgerrechts Verbesserungen zu verzeichnen. Auch hätten sich die ordentlichen Einbürgerungen seither verdreifacht und auch bei der erleichterten Einbürgerung sei ein erheblicher zahlenmässiger Anstieg zu verzeichnen. Nicht zuletzt hätten mehrere Kantone im Nachgang zur Volksabstimmung von 1994 eigene Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt. Ausserdem seien die Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt, Bern und Zürich dem Westschweizer Konkordat vom 16. Dezember 1994 beigetreten.<sup>91</sup> Ähnlich gerichtete Bestrebungen seien auch in anderen Kantonen festzustellen.

Des Weiteren wird im Bericht darauf hingewiesen, dass bei einer übermässigen Zurückhaltung hinsichtlich der Einbürgerung von ausländischen Personen eine gesellschaftliche Zweiteilung in Vollbürger und so genannte Hintersassen drohe. Beim letzteren Personenkreis könne es sich auch um Personen handeln, deren Familien unter Umständen schon seit Generationen in der Schweiz leben würden. Bei einer Weiterführung einer restriktiven Einbürgerungspraxis würden die Ausländerstatistiken Neugeborene in der Schweiz zudem als fremde Staatsangehörige aus-

<sup>90</sup> Eidgenössische Ausländerkommission EKA: Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Fakten – Handlungsbereiche – Postulate. Bern, 1999.

<sup>91</sup> Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer vom 16. Dezember 1994, in: Bundesamt für Ausländerfragen (Hrsg.): Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht. Bern, 2000.



weisen, unabhängig davon, ob ihre Eltern oder Grosseltern selber bereits hier zur Welt gekommen seien. Dadurch werde die Ausländerstatistik zusehends wirklichkeitsfremd.<sup>92</sup>

Am 3. Oktober 2003 haben die Eidgenössischen Räte mit einer Revision des Bürgerrechtsgesetzes<sup>93</sup> kostendeckende Gebühren beschlossen. Diese Änderung tritt voraussichtlich Anfang 2006 in Kraft. Damit werden unverhältnismässig hohe Kosten beim Einbürgerungsverfahren künftig nicht mehr möglich sein.

Der Bundesrat hat am 21. November 2001 die Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vorgelegt.<sup>94</sup> Die Stimmberechtigten haben am 26. September 2004 die erleichterte Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländer (zweite Generation) und den Bürgerrechtserwerb durch Geburt (dritte Generation) abgelehnt.

► **Handlungsbedarf**

Den Kantonen könnte empfohlen werden, den Beitritt zur Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer vom 16. Dezember 1994 zu prüfen. Der Bund könnte prüfen, ob die unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen im Rahmen einer Revision des Bürgerrechtsgesetzes harmonisiert werden können.

## 2.9.2 Einbürgerung durch Volksabstimmung

*Das Verfahren der Einbürgerung durch Urnenabstimmung wurde in den Umfrageantworten ebenfalls als problematisch bezeichnet, namentlich in Bezug auf Rechtssicherheit und Objektivität. Ausserdem ist die Einheitlichkeit der Kriterien nicht gewährleistet, was zu Ungleichbehandlungen führt.*

Das Bundesgericht hat 2003 zwei wichtige Entscheide gefällt, in denen es die Einführung der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche als verfassungswidrig beurteilt (BGE 1P.1/2003; BGE 1P.228/2002). Ein solches Verfahren verletze das Recht der Gesuchstellenden auf einen begründeten Entscheid und brächte willkürliche und diskriminierende Entscheide mit sich. Ohne einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung festzuschreiben, stellt das Bundesgericht klar, dass Einbürgerungsentscheide keine politischen Akte, sondern Verwaltungsakte seien.

Diese beiden Bundesgerichtsentscheide hatten Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden, die sich zu Anpassungen ihrer Gesetzgebung und Regelungen gezwungen sahen. Allerdings ist die Situation von einem Kanton zum andern sehr unterschiedlich. Gemäss einer Publikation, die die EKA im Hinblick auf die Volksabstimmung vom 26. September 2004 über

<sup>92</sup> Siehe hierzu die Zeitschrift der EKA, terra cognita 4/2004, die dem Thema der Einbürgerung gewidmet ist.

<sup>93</sup> Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG); SR 141.0.

<sup>94</sup> Bundesrat: Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 12. November 2001. BBl 2002 1911.

die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation herausgegeben hat<sup>95</sup>, waren von den Bundesgerichtsentscheiden nur die Kantone Appenzell Ausserrhoden (AR), Appenzell Innerrhoden (AI), Glarus (GL), Graubünden (GR), Luzern (LU), Nidwalden (NW), Schwyz (SZ) und St. Gallen (SG) betroffen. Während der Kanton SG es zunächst bei Empfehlungen belies, erliessen die Kantone SZ, AR, GL und NW Übergangsregelungen. Der Kanton LU verfügte, dass Emmen, Malers und Weggis Einbürgerungen fortan nicht mehr an der Urne, sondern durch die Gemeindeversammlung oder durch die kommunale Exekutive vornehmen sollten.

Der Kanton Bern hat zum Beispiel Empfehlungen an die Berner Gemeinden erlassen, die die betreffenden Behörden sensibilisieren und verpflichten sollen, ein mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts vereinbares Verfahren festzulegen.<sup>96</sup>

► **Handlungsbedarf**

Die durch das Bundesgericht aufgeworfenen Fragen werden im Rahmen von zwei parlamentarischen Vorstössen überprüft.<sup>97</sup> Angesichts der laufenden Diskussion im Parlament wird kein Handlungsbedarf formuliert.

### 2.9.3 Politische Rechte

*Das Stimm- und Wahlrecht wird niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern in der Regel auf keiner staatlichen Ebene gewährt. Dadurch sind sie vom Gemeinschaftsleben ausgeschlossen.*

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das Anliegen – den niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern ein demokratisches Mitspracherecht an kommunalen Wahlen und Abstimmungen zu geben – seitens des Bundes aussichtsreicher über die Einbürgerung, d.h. die Revision des Bürgerrechts zu realisieren, als über den auch schon diskutierten Weg, wonach der Bund die Kantone zum Erlass eines diesbezüglichen Gesetzes auffordern soll. Was das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene betrifft, so ist auf die Stellungnahme des Bundesrats zum entsprechenden Postulat von Nationalrat Jean-Claude Rennwald hinzuweisen.<sup>98</sup> Danach ist es verfrüht, Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht auf Bundesebene einzuräumen, nicht zuletzt, weil auch sämtliche lancierten kantonalen Volksinitiativen zur Einräumung politischer Rechte an ausländische Staatsangehörige in kantonalen Angelegenheiten in den vergangenen zehn Jahren deutlich abgelehnt worden sind. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass ein schrittweiser Ausbau politischer Rechte auf Stufe Gemeinde und allenfalls Kanton das geeignetste Vorgehen ist.

<sup>95</sup> Eidgenössische Ausländerkommission EKA (Hrsg.): Die Revision des Bürgerrechts. Die Bundesgerichtsurlteile vom Sommer 2003 und die Reaktionen. Bern, 2004.

<sup>96</sup> [www.bsig.jgk.be.ch](http://www.bsig.jgk.be.ch), BSIG Nr. 1/121.1/1.3.

<sup>97</sup> Parlamentarische Initiativen 03.454 Pfisterer (Bürgerrechtsgesetz. Änderung) und 03.455 Joder (Einbürgerung. Mehr Freiheit für Gemeinden und Kantone).

<sup>98</sup> Postulat 00.3512 Rennwald (Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene).

Die Zuständigkeit für ein entsprechendes Gesetz liegt bei den Kantonen bzw. bei den Gemeinden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kennen die Kantone Neuenburg, Jura, Waadt, Freiburg und Appenzell Ausserrhoden sowie Graubünden (auf Antrag) das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene. Ein schrittweiser Ausbau der politischen Rechte auf Stufe Gemeinde dürfte am meisten Erfolg haben, nicht zuletzt, weil ein «lokales» Vorgehen die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Gemeinden am besten berücksichtigen kann.

Zu erwähnen ist auch, dass der Europarat ein Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben verabschiedet hat.<sup>99</sup> Das Übereinkommen sieht verschiedene Rechte für ansässige Ausländerinnen und Ausländer vor. Diese Rechte sind in drei Kapitel gegliedert: Kapitel A: freie Meinungsäusserung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit; Kapitel B: Recht zur Schaffung beratender Gremien, die ansässige Ausländer auf kommunaler Ebene vertreten; Kapitel C: Stimmrecht und Wählbarkeit bei Kommunalwahlen. Ein Engagement «à la carte» ist in dem Sinne möglich, dass die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunden wählen können, ob sie sich zunächst nur auf das Kapitel A oder auf die Kapitel A und B verpflichten und erst später auch die anderen Kapitel akzeptieren wollen (Art. 1 des Übereinkommens).

Da die Beteiligung der Zugewanderten an den örtlichen politischen Entscheidungsprozessen heute vermehrt als wichtiger Weg in der Entwicklung der Integrationspolitik gilt, hat sich der Bundesrat im achten Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates folgendermassen zu dem Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben geäussert:<sup>100</sup> «Aus rechtlicher Sicht spricht nichts dagegen, dass die Schweiz diese Konvention ratifiziert, indem sie sich zu Kapitel A verpflichtet, da diese Rechte den Ausländern von der Bundesverfassung schon zugestanden werden. Zu einer Zeit, wo Bund, Kantone und Gemeinden beträchtliche Anstrengungen unternehmen, um die Integration von Ausländern zu fördern, wäre diese Massnahme ein wichtiges politisches Signal.»

Die in den Kapiteln B und C behandelten Rechte fallen in die Zuständigkeit der Kantone. Hierzu ist im Bericht zu lesen: «Bei Kapitel B müsste eine Bestandesaufnahme bei allen Kantonen durchgeführt werden, bevor über eine eventuelle Verpflichtung entschieden werden kann.» Zu Kapitel C empfiehlt der Bericht, in nächster Zeit auf eine diesbezügliche Verpflichtung zu verzichten, weil nur wenige Kantone den Ausländerinnen und Ausländern solche Rechte gewähren. Der Bericht schliesst mit der Feststellung: «Auf jeden Fall erfordert die Ratifikation dieser Konvention eine enge Absprache mit den Kantonen und den Gemeinden.»

#### ► Handlungsbedarf

Die Kantone und Gemeinden prüfen, ob auf Kantons- oder Gemeindeebene die politischen Rechte auf niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer ausgedehnt werden könnten. Dabei orientieren sie sich am Übereinkommen des Europarates über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben.

<sup>99</sup> Europarat: Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. STCE no 144.

<sup>100</sup> Bundesrat: Achten Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 26 Mai 2004. BBl 2004 3809.

### 3 Schlussfolgerungen

#### 3.1 Allgemeines

Die Arbeiten der TTA mündeten in einen dichten, thematisch breit gefächerten Bericht. Allerdings ist dieser Bericht längst nicht vollständig. Darin zeigt sich, dass die Ausländerintegration eine Querschnittsaufgabe ist, die alle öffentlichen und privaten Akteure betrifft und sämtliche Bereiche gesellschaftlicher Tätigkeit berührt. Jeden einzelnen in der Umfrage vorgebrachten Punkt eingehend zu untersuchen und zu behandeln, wäre mit einem riesigen Aufwand verbunden gewesen, der den Auftrag und die Ressourcen der TTA mit Sicherheit überstiegen hätte. Es sei daran erinnert, dass von Anfang an nicht ein wissenschaftliches, sondern ein pragmatisches Vorgehen beabsichtigt war.

Das Ergebnis der von der TTA geleisteten Arbeit ist dementsprechend als eine erste Auslegung zu betrachten, die, wenn auch lückenhaft, einen gewissen Gesamtüberblick über die Problematik der rechtlichen Integrationshemmnisse in der schweizerischen Rechtsordnung sowie über den Handlungsbedarf in Bezug auf den Abbau solcher Hemmnisse verschafft. Somit lassen sich bereits in diesem Stadium, unabhängig vom jeweiligen Sachbereich, einige allgemein gültige Schlüsse ziehen. In diesem Sinne sind die nachstehenden Empfehlungen als – nicht vollständige – Leitlinien anzusehen, an denen sich das (exekutive und legislative) politische Handeln auf allen Ebenen orientieren kann.

Zu beachten ist auch, dass sich die TTA zuweilen mit dem Willen des Gesetzgebers selbst konfrontiert sah. Verschiedene Regelungen sind, absolut gesehen, integrationshemmend oder unter Umständen sogar diskriminierend. Werden diese Regelungen in einem grösseren gesellschaftspolitischen Kontext betrachtet, zeigt sich jedoch, dass sie absichtlich so ausgestaltet wurden. Unter diesem Blickwinkel war es undenkbar, die Reflexion weiterzuführen. Dies wäre nur möglich, wenn in der Schweiz ein grundlegender Mentalitätswandel stattfände und die internationalen Beziehungen insgesamt neu überdacht würden.

In Bezug auf die Problematik der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern fände es die TTA nützlich, eingehender zu prüfen, ob eine zusätzliche gesetzliche Regelung ausgearbeitet werden sollte. Indessen vertritt der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Bülmann die Auffassung, «dass eine konsequente Umsetzung der bestehenden Möglichkeiten Vorrang hat und dass den Unternehmen und Sozialpartnern die Möglichkeit eingeräumt werden muss, innert nützlicher Frist entsprechende Präventions- und Interventionsinstrumente zu entwickeln, bevor weitergehende gesetzliche Schritte geprüft werden.»<sup>101</sup>

Der 1995 in Kraft getretene Artikel 261<sup>bis</sup> StGB<sup>102</sup> (Rassendiskriminierung) beschränkt sich darauf, öffentlich begangene rassistische Handlungen (öffentlicher Aufruf zu Rassenhass, öffentlich geäusserte rassistische Beschimpfungen, Verbreitung rassistischer Propaganda etc.) oder die rassistisch begründete Verweigerung einer angebotenen Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, strafrechtlich zu ahnden. In diesem Sinne ist er auf privatrechtliche Beziehungen nicht anwendbar.

---

<sup>101</sup> Vgl. Fussnote 8.

<sup>102</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB); SR 311.0.

Obwohl sich die nachfolgenden Empfehlungen auf die im Bericht der TTA angestellten Überlegungen stützen, sind sie anders gegliedert. Die Vielfalt der aufgeworfenen Probleme machte eine Synthese erforderlich, die zu einer Einteilung des Handlungsbedarfs in vier Kategorien führte.

- Die erste Kategorie umfasst alle Tätigkeiten, die in direktem Zusammenhang mit der **Gesetzgebung** stehen.
- Die zweite Kategorie bezieht sich auf Integrationshemmnisse in Zusammenhang mit der **Umsetzung** und dem Vollzug der Gesetzgebung.
- Die dritte Kategorie bezieht sich auf Fälle, bei denen die **Zusammenarbeit** innerhalb der staatlichen Behörden oder zwischen diesen Behörden und privaten Institutionen im Vordergrund steht.
- Die vierte Kategorie verweist auf die bestehende **Grundlagendokumentation**, d.h. einerseits auf bestehende Studien, die als Anregung dienen können oder die zu aktualisieren sind, andererseits auf wünschenswerte Forschungsarbeiten.

Da der AuG-Entwurf und die Teilrevision des Asylgesetzes sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befinden und folglich noch Änderungen erfahren können, wurde beschlossen, in den Empfehlungen keinen auf diese beiden Vorlagen bezogenen Handlungsbedarf zu formulieren.

### 3.2 Empfehlungen der TAK

Im Bewusstsein der Bedeutung des Integrationsprozesses für die Zukunft der Schweiz in wirtschaftlicher Hinsicht ebenso wie aus Gründen des sozialen Zusammenhalts,

in der Überzeugung, dass die Integration von Ausländerinnen und Ausländern nicht nur die Bereitschaft der Zugewanderten, sich an die schweizerische Lebensart anzupassen, sondern auch die Bereitschaft der schweizerischen Bevölkerung zu einer geistigen Öffnung gegenüber den Zugewanderten voraussetzt,

im Wissen, dass die Integration der Ausländerinnen und Ausländer im Wesentlichen eine Querschnittsaufgabe ist, deren erfolgreiche Bewältigung vom konzertierten und koordinierten Handeln aller Akteure aus sämtlichen Gesellschaftsbereichen abhängt,

in Erkenntnis, dass neben der Gesetzgebung selbst oft auch deren Umsetzung, das Fehlen von rechtlichen Bestimmungen, mangelnde Koordination oder ein Informationsdefizit faktisch integrationshemmend wirken,

in Anerkennung der bedeutenden Anstrengungen, die von den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden im Integrationsbereich bereits unternommen worden sind,

in Anbetracht des Ergebnisses dieser Arbeiten zur Ermittlung der rechtlichen Integrationshemmnisse und des entsprechenden Berichts,

hat die TTA der TAK die nachstehenden vier allgemeinen Empfehlungen unterbreitet. Die TAK hat diese Empfehlungen am 12. November 2004 zuhanden des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden verabschiedet, wobei diese teilweise auch nichtstaatliche Akteure betreffen.

► **Gesetzgebung**

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden überprüfen ihre Gesetzgebung systematisch auf Hemmnisse für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Als «integrationshemmend» werden namentlich Regelungen verstanden, die chancengleichen Zugang zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen bzw. vor allem die bildungsmässige, berufliche und soziale Eingliederung der Ausländerinnen und Ausländer erschweren.

Insbesondere bei der Revision von bestehenden Regelungen sowie bei der Erarbeitung von neuen Rechtsnormen sind die Aspekte, die für eine erfolgreiche Ausländerintegration von Bedeutung sind, konsequent zu berücksichtigen. Erkannte rechtliche Integrationshemmnisse sind möglichst zu beseitigen. Gleichzeitig ist darauf zu achten, keine neuen Integrationshemmnisse einzuführen.

Grundsätzlich sollen Rechtsnormen mit einem dem Integrationsprozess förderlichen Geist erfüllt sein, der sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer, sich zu integrieren, als auch die Bereitschaft der Schweizerinnen und Schweizer, die ausländische Bevölkerung zu integrieren, umfassen muss.

► **Umsetzung**

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden berücksichtigen bei ihrem Handeln die Aspekte, die für eine erfolgreiche Ausländerintegration von Bedeutung sind, möglichst konsequent und umfassend, insbesondere wenn in Anwendung von Rechtsnormen integrationsrelevante Entscheide getroffen werden.

► **Zusammenarbeit**

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden verstärken die bereichsübergreifende horizontale und vertikale Zusammenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit den betroffenen nichtstaatlichen Akteuren, um die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Ausländerintegration in institutioneller Hinsicht weiter zu verbessern.

► **Grundlagendokumentation**

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden nehmen Kenntnis von der bereits bestehenden Grundlagendokumentation im Bereich der Ausländerintegration, berücksichtigen diese vermehrt bei ihrem Handeln und sind bestrebt, erkannte Wissenslücken zu schliessen.

### 3.3 Beispiele für die Umsetzung

Die vier Empfehlungen der TAK über die rechtlichen Integrationshemmnisse sind das Ergebnis einer Synthese des Handlungsbedarfs, den die TTA in den von ihr untersuchten Politikbereichen festgestellt hat. In diesem Kapitel wird der Handlungsbedarf nochmals zusammengetragen, um den staatlichen Akteuren anhand konkreter Massnahmen Ansatzpunkte für die Umsetzung der Empfehlungen der TAK aufzuzeigen.

#### 3.3.1 Gesetzgebung

##### ► Aufenthalt und Niederlassung

Im Rahmen der Asylgesetzrevision überprüft der Bund den Status der vorläufig Aufgenommenen und trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass viele von ihnen sich faktisch lange in der Schweiz aufhalten.

Die Kantone gewährleisten Rechtsmittel im Bereich des Familiennachzugs.

##### ► Zugang zu staatlichen Leistungen

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden bieten allen Angestellten im öffentlichen Sektor, die bei ihrer Arbeit direkt oder indirekt mit Zugewanderten zu tun haben, vor allem auch wenn sie über einen Ermessensspielraum verfügen, eine Weiterbildung in interkultureller Kompetenz sowie eine Plattform für den Informationsaustausch.<sup>103</sup>

Der Bund und die Kantone nehmen in die Lehrpläne derjenigen Berufe, die von der kulturellen Vielfalt der Gesellschaft betroffen sind, Module in den Bereichen Kommunikation, Mediation und interkulturelle Kompetenz auf.

##### ► Arbeitsmarkt

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden prüfen die Personalgesetzgebung der öffentlichen Verwaltungen sowie aller anderen von der öffentlichen Hand unterstützten Institutionen, um auf dem Nationalitätskriterium beruhende Zugangsbeschränkungen für Stellen im öffentlichen Sektor so weit wie möglich zu beseitigen.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden fördern intern wie auch auf internationaler Ebene die Anerkennung ausländischer Berufsdiplome und erarbeiten Massnahmen, die darauf abzielen, allfällige Lücken in Bezug auf die Anforderungen für den Erwerb gleichwertiger schweizerischer Diplome zu beheben.

---

<sup>103</sup> Der Begriff «Angestellte im öffentlichen Sektor» ist hier sehr weit gefasst. Er umfasst z.B. auch die Lehrkräfte, das Gesundheitspersonal oder Mitglieder von Schlichtungsbehörden in Mietangelegenheiten und von beratenden Kommissionen sowie Angestellte in technischen Bereichen wie z.B. der Raumplanung.

► **Bildung**

Der Bund und die Kantone erarbeiten flankierende Massnahmen, die darauf abzielen, die Integration vorläufig aufgenommener Jugendlicher in die Berufsbildung und in die Arbeitswelt zu fördern. Diese Massnahmen müssen mit denjenigen harmonisiert werden, die im Rahmen der Umsetzung des Berufsbildungsgesetzes vorgesehen sind.

► **Wohnen, Siedlungsentwicklung und Raumplanung**

Die Kantone und Gemeinden prüfen, ob sie ihre Gesetzgebung dahingehend ändern sollen, dass auf laizistischen Friedhöfen verschiedene Bestattungsformen zulässig sind.

► **Religion**

Die Kantone prüfen die Möglichkeiten, um Religionsgemeinschaften, die dies beantragen und bestimmte Kriterien erfüllen, öffentlich-rechtlich anzuerkennen.

Die Kantone führen im obligatorischen Schulunterricht einen Kurs über Geschichte und Besonderheiten der verschiedenen bestehenden Religionen ein.

Die Kantone gewährleisten in Spitälern, Altersheimen und Gefängnissen einen geistlichen Beistand in der jeweiligen Konfession der betreffenden Personen und richten hierzu eventuell eine entsprechende Empfehlung an die Kirchen und Religionsgemeinschaften.

► **Bürgerrecht und politische Rechte**

Der Bund prüft, ob die für die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs massgebenden Wohnsitzfristen, die in den einzelnen Gemeinden und Kantonen sehr unterschiedlich sind, im Rahmen einer Revision des Bürgerrechtsgesetzes harmonisiert werden könnten.

Die Kantone prüfen die Möglichkeit eines Beitritts zur Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer vom 16. Dezember 1994.

Die Kantone und Gemeinden prüfen die Möglichkeit, die politischen Rechte auf niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer auszuweiten, wobei sie sich insbesondere am Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben orientieren.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Der Ausdruck «politische Rechte» ist hier im weiteren Sinne zu verstehen, d.h. er meint nicht nur das Recht, abzustimmen, zu wählen oder sich in ein Exekutiv- oder Legislativorgan wählen zu lassen, sondern er schliesst auch das Recht mit ein, angehört oder in beratende Kommissionen oder in Vermittlungs- und Schlichtungsbehörden gewählt zu werden.



### 3.3.2 Umsetzung

#### ► Aufenthalt und Niederlassung

Die Kantone prüfen die Möglichkeiten zur Festlegung von Mindestnormen für die Erteilung und Verlängerung der Niederlassungsbewilligung und nehmen dabei eine integrationsfördernde Haltung ein.

Die Kantone prüfen die Möglichkeit, vorläufig Aufgenommenen eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu erteilen, und berücksichtigen dabei den faktisch langen Aufenthalt dieser Personen.

Die Kantone und Gemeinden ziehen bei Entscheiden, die Ausländerinnen und Ausländer betreffen und bei denen sie über einen Ermessensspielraum verfügen, die kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen bei.

Die Kantone und Gemeinden ziehen bei Entscheiden, die die geographische und berufliche Mobilität von Ausländerinnen und Ausländern betreffen, die Aspekte der Integration mit ein.

Die Kantone und Gemeinden fördern allgemein einen möglichst frühzeitigen Familiennachzug.

Die Kantone und Gemeinden erarbeiten Leitlinien für die Anwendung des Kriteriums der «angemessenen Wohnung», das eine Voraussetzung für den Familiennachzug bildet.

#### ► Arbeitsmarkt

Der Bund erleichtert den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bzw. die Möglichkeit, Unterstützungsmassnahmen zur Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit in Anspruch zu nehmen (Art. 71a AVIG). Er informiert die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) dahingehend, dass sie im Einvernehmen mit den Kantonen arbeitsmarktliche Massnahmen zur Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit grundsätzlich prüfen sollten.

Die Kantone tragen bei der Ermessensausübung den Aspekten der Integration Rechnung, wenn sie Entscheide fällen, die den Zugang der in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer zum Stellenmarkt berühren.

Die Kantone und Gemeinden sorgen für eine bessere Verbreitung von Informationen über die Anerkennung von Diplomen und sensibilisieren den Privatsektor für die Problematik des offensichtlich bestehenden Misstrauens gegenüber ausländischen Berufszeugnissen.

#### ► Quellensteuer

Die Kantone überprüfen ihre Praxis in Bezug auf die Information der Ausländerinnen und Ausländer über Steuerfragen und leiten wenn nötig die Herausgabe einer geeigneten Dokumentation zu diesem Thema in die Wege.

► **Bildung**

Der Bund und die Kantone richten ein umfassendes und permanentes Bildungsmonitoring ein, das auf eine bessere Steuerung des schweizerischen Bildungssystems abzielt.

Der Bund und die Kantone nehmen systematisch integrationspolitische Elemente in ihre Bildungsgesetzgebung auf. In den Lehrplänen wird der kulturellen und sprachlichen Diversität der Schülerinnen und Schüler Rechnung getragen. Zudem berücksichtigen die Selektionsentscheide die Fremdsprachigkeit und das Mehrwissen in der heimatlichen Sprache und Kultur von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund.

Im Rahmen der vom Berufsbildungsgesetz vorgesehenen Massnahmen zu Gunsten benachteiligter Regionen oder Bevölkerungsgruppen, namentlich für Jugendliche mit sprachlichen oder sozialen Schwierigkeiten, prüfen der Bund und die Kantone die Möglichkeit, so genannte Brückenangebote ebenfalls zu Ausbildungsangeboten mit Abschlusszeugnis auszubauen.

Die Kantone überprüfen die in der Primarschule angewandten Selektionsinstrumente in dem Sinne, dass bei der Schülerbeurteilung die Kenntnisse in der heimatlichen Sprache und Kultur (gemäss den Empfehlungen der EDK von 1991) mit berücksichtigt werden sollen.

► **Wohnen, Siedlungsentwicklung und Raumplanung**

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden sensibilisieren private und staatliche Anbieter von Wohn- und Geschäftsräumen, insbesondere Immobilienagenturen, Wohnbaugenossenschaften und staatliche Liegenschaftsverwaltungen, für die Aspekte der Integration.

Die Kantone gewährleisten eine gezielte Information über die Schlichtungsbehörden und deren Dienstleistungen für die Migrantengemeinschaften.

Die Kantone und Gemeinden stellen sicher, dass die Migrantengemeinschaften ihre besonderen Bedürfnisse im Rahmen der nach Art. 4 des Raumplanungsgesetzes vorgesehenen Mitwirkung der Bevölkerung geltend machen können und dass diese Bedürfnisse angemessen berücksichtigt werden.

Die Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei Entscheiden über Ausnahmegesuche die Aspekte der Integration im Sinne des Rahmengesetzes und der Rechtsprechung.

► **Bürgerrecht und politische Rechte**

Bei Bedarf empfehlen die Kantone ihren Gemeinden, die Modalitäten des Einbürgerungsverfahrens so zu ändern, dass sie mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts übereinstimmen.

### 3.3.3 Zusammenarbeit

#### ► Aufenthalt und Niederlassung

Der Bund sorgt im Rahmen seines im AuG-Entwurf vorgesehenen Koordinationsauftrags dafür, dass die unterschiedlichen kantonalen Leitlinien für die im Zusammenhang mit dem Familiennachzug erforderliche «angemessene Wohnung» auf möglichst einheitlichen Grundlagen beruhen und dass zwischen den Kantonen in dieser Hinsicht Transparenz herrscht.

Die Kantone gewährleisten, dass die Leitlinien für die Beurteilung der im Zusammenhang mit dem Familiennachzug erforderlichen «angemessenen Wohnung» in Zusammenarbeit zwischen Migrationsämtern, Integrationsfachstellen und Sozialdiensten entwickelt werden.

#### ► Zugang zu staatlichen Leistungen

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden schaffen Integrationsstrukturen, die das vernetzte Handeln der verschiedenen staatlichen Ebenen, aller betroffenen Akteure und aller mit einbezogenen Bereiche (Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit, Sicherheit etc.) fördern.

Die Kantone und Städte stellen den kleineren Gemeinden ihr Know-how und die Kompetenzen ihrer Integrationsfachstellen zur Verfügung, um sie im Sinne einer regionalen Zusammenarbeit bei ihren Aufgaben zu unterstützen.

Die Gemeinden fördern die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Ausländerintegration auf der Grundlage bestehender Zusammenarbeitsinstrumente.

#### ► Arbeitsmarkt

Der Bund und die Kantone regen die Arbeitgeber und Gewerkschaften dazu an, die Aspekte der Integration in die Gesamtarbeitsverträge aufzunehmen, um den Ausländerinnen und Ausländern einen chancengleichen Zugang zum Arbeitsmarkt zu bieten.

Die Kantone gewährleisten die Zusammenarbeit zwischen den Migrationsämtern, den Integrationsfachstellen und den kantonalen Strassenverkehrsämtern, um Ausländerinnen und Ausländern, die sich länger als ein Jahr in der Schweiz aufhalten, besser über die Modalitäten der Anerkennung ausländischer Führerausweise und des Erwerbs eines schweizerischen Führerausweises informieren zu können.

#### ► Bildung

Der Bund und die Kantone verstärken in Bezug auf Integrationsprogramme für ausländische Jugendliche am Ende der Schulzeit ganz allgemein die interinstitutionelle Zusammenarbeit, namentlich zwischen den zuständigen Stellen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Migration sowie den IV-Stellen und den RAV.

► **Soziale Sicherheit**

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden verbessern die Koordination zwischen ihren für soziale Sicherheit zuständigen Diensten, um zu gewährleisten, dass Ausländerinnen und Ausländer besser über die Sozialleistungen informiert werden, auf die sie bei der Ausreise aus der Schweiz Anspruch haben.

Die Gemeinden verstärken die interinstitutionelle Zusammenarbeit im weiteren Sinne, namentlich zwischen den zuständigen Stellen in den Bereichen Sozialhilfe, Bildung, Gesundheit und Migration sowie den IV-Stellen und den RAV, um die Praxis ihrer Sozialdienste gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern zu optimieren.

► **Wohnen, Siedlungsentwicklung und Raumplanung**

Der Bund und die Kantone fördern die Zusammenarbeit zwischen den Schlichtungsbehörden in Mietangelegenheiten, den kantonalen oder kommunalen Integrationsfachstellen und den kantonalen oder kommunalen Migrationsämtern.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden fördern die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren mit dem Ziel, die Vertreterorganisationen von Vermietern, Mietern und Hauswarten sowie die Migrantenorganisationen besser zu vernetzen.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden sensibilisieren in Zusammenarbeit mit den Migrantenorganisationen die Berufsgruppen, die sich mit Bau-, Siedlungsentwicklungs- und Raumplanungsfragen befassen, für das Thema der Integration.

Die Kantone und Gemeinden ziehen bei Raumplanungsfragen die kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen im Rahmen der ordentlichen Vernehmlassungsverfahren bei.

► **Religion**

Die Kantone und Gemeinden sensibilisieren die Kirchen und Religionsgemeinschaften für die Problematik der gleichen Mitwirkungsrechte für Schweizerinnen und Schweizer sowie Ausländerinnen und Ausländer in den Pfarreien. Damit verbindet sich auch die Idee, dass die Kirchen und Religionsgemeinschaften eine nützliche Vorbildfunktion übernehmen könnten, um die Debatte über die Gleichbehandlung der Ausländerinnen und Ausländer und die ihnen zu gewährenden politischen Rechte auf institutioneller Ebene voranzutreiben.

### 3.3.4 Grundlagendokumentation

► **Aufenthalt und Niederlassung**

Der Bund ermittelt die finanziellen und sozialen Kosten, die sich aus der gegenwärtigen Situation im Asylbereich sowie im Zusammenhang mit dem prekären Status der vorläufigen Aufnahme ergeben.

Die Kantone und Gemeinden thematisieren und diskutieren Modalitäten der Ermessensausübung, um bei Entscheiden über Ausländerinnen und Ausländer nicht gerechtfertigte grössere Unterschiede zu vermeiden.

► **Zugang zu staatlichen Leistungen**

Der Bund und die Kantone untersuchen die Frage von Ausbildungsmodulen in den Bereichen Kommunikation und interkulturelle Kompetenz eingehender, und zwar anhand von zwei Berufsgruppen, die mit der Bevölkerung direkt und häufig in Kontakt kommen. Zur Auswahl stehen die Polizei, das Gesundheitswesen, das Bildungswesen oder die öffentliche Verwaltung.

► **Arbeitsmarkt**

Der Bund prüft die Auswirkungen der beiden in der EU laufenden Initiativen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung auf die Schweiz und insbesondere auf die Schweizer Wirtschaft.

Der Bund untersucht in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Folgen der Zehnjahresfrist, die Ausländerinnen und Ausländer für den Zugang zu Programmen zur beruflichen Wiedereingliederung auferlegt ist (Art. 14 Abs. 1 Bst. a AVIG). Wenn nötig erarbeiten sie konkrete Massnahmen zur Beseitigung allfälliger Nachteile, die ausländischen Jugendlichen daraus erwachsen.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden orientieren sich in ihren eigenen Verwaltungen an den Empfehlungen der EKA vom November 2003 betreffend Integration und Arbeit und geben diese Empfehlungen in breiter Streuung an Sozialpartner und Wirtschaftskreise weiter.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden orientieren sich an den Empfehlungen des Europarats über den Zugang von Nichtstaatsangehörigen zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor.

► **Bildung**

Die Kantone halten sich zusammen mit den Berufsbildungsinstitutionen und Berufsverbänden an die Empfehlungen der EDK zur Schulung der fremdsprachigen Kinder.

Die Kantone aktualisieren die Empfehlungen der EDK zur Schulung der fremdsprachigen Kinder entsprechend den Entwicklungen, die seit 1991 stattgefunden haben.

Die Kantone halten sich zusammen mit den Berufsbildungsinstitutionen und Berufsverbänden im Rahmen der Integrationsprogramme für ausländische Jugendliche am Ende der Schulzeit an die Empfehlungen der EKA vom November 2003 betreffend Integration und Arbeit

► **Soziale Sicherheit**

Der Bund und die Kantone führen eine umfassende Studie über die Rechtsstellung der Ausländerinnen und Ausländer im Bereich der Sozialversicherung allgemein sowie unter dem Blickwinkel der Integration durch, wobei auch die Ergänzungsleistungen der AHV und IV, die Eingliederungsmassnahmen der IV und die Informationsbedürfnisse berücksichtigt werden.

Der Bund und die Kantone führen eine Studie durch, um mehr darüber zu erfahren, warum viele ausländische Staatsangehörige die Zahlung von Sozialleistungen, auf die sie nach ihrer Ausreise aus der Schweiz Anspruch haben, nicht verlangen.

► **Wohnen, Siedlungsentwicklung und Raumplanung**

Der Bund sammelt mittels Pilotprojekten für innovative Mitwirkungsverfahren, in die Ausländerinnen und Ausländer einbezogen sind, praktische Erfahrungen und «best practices» im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts.

► **Religion**

Der Bund stellt sicher, dass Fragen in Zusammenhang mit der Kirchensteuer, der Beteiligung der Religionsgemeinschaften am Steuerertrag juristischer Personen, den Subventionen wegen Gemeinnützigkeit etc. im Nationalen Forschungsprogramm **Glaubensgemeinschaft, multikulturelle Gesellschaft und Staat** mit einbezogen werden.

► **Bürgerrecht und politische Rechte**

Die Kantone und Gemeinden, die den Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte gewähren wollen, orientieren sich am Übereinkommen des Europarates über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben.

### 3.4 Stellungnahme des FIMM Schweiz

Im Rahmen der Verabschiedung der Empfehlungen durch die TAK wurde unter anderem angeregt, den Standpunkt der Migrantenorganisationen in der Schweiz zum Bericht der TTA und zu den Empfehlungen der TAK einzuholen. In diesem Sinne beschloss die TTA, dass Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz (FIMM Schweiz) zur Stellungnahme einzuladen. Das FIMM Schweiz ist der Dachverband der Migrantenorganisationen in der Schweiz. Gemäss seinen Statuten bezweckt das FIMM Schweiz unter anderem die gesellschaftliche und berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz sowie die Vertretung gemeinsamer Interessen gegenüber Behörden, politischen Parteien, Wirtschaft und Organisationen der Zivilgesellschaft.

In seiner Stellungnahme vom 3. April 2005 beurteilt das FIMM Schweiz die Schlussfolgerungen und die konstruktiven Vorschläge im Bericht der TTA grundsätzlich positiv. Insbesondere begrüsst das FIMM Schweiz die allgemeinen Feststellungen, wonach die Ausländerintegration eine langfristige Querschnittsaufgabe ist, die auf allen staatlichen Ebenen und in fast allen Politikbereichen besondere Aufmerksamkeit erfordert und wegen ihres bereichsübergreifenden Charakters auch den Einbezug der gesamten Zivilgesellschaft verlangt. Gleichzeitig unterstützt das FIMM Schweiz die vorgeschlagene Verstärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit zwischen allen involvierten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, um die Rahmenbedingungen für den Integrationsprozess in institutioneller Hinsicht zu verbessern.

In den Überlegungen der TTA erkennt das FIMM Schweiz wesentliche Beweggründe wieder, die sich in den Schwerpunkten seiner Arbeit manifestieren und von denen es sich seit seiner Gründung leiten lässt (vgl. auch Integrations-Charta des FIMM Schweiz unter [www.fimm.ch](http://www.fimm.ch)). Nach Auffassung des FIMM Schweiz genügt es jedoch nicht, die Ausländerintegration aus einer rein administrativ-rechtlichen Sicht zu thematisieren. Notwendig ist auch der gegenseitige Dialog, nicht zuletzt weil die Präsenz der Migrantinnen und Migranten heute eine strukturelle und dauerhafte Realität der Schweiz darstellt. In diesem Sinne sind die Migrantinnen und Migranten aus Sicht des FIMM Schweiz auch als aktive politische Akteure einer modernen demokratischen Gesellschaft zu verstehen.





## Anhang

### Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
ANAV	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AsylG	Asylgesetz
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen
AuG	Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung
BBl	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BBV	Verordnung über die Berufsbildung
BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgericht
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BJ	Bundesamt für Justiz
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
BV	Bundesverfassung
BVO	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EKFF	Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule

EU/EFTA-Staaten	Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Freihandels- gemeinschaft
FZA	Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KID	Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
NFP	Nationales Forschungsprogramm
OR	Obligationenrecht
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren
SSV	Schweizerischer Städteverband
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
Travail.Suisse	Dachorganisation der Arbeitnehmenden
TTA	Tripartite Technische Arbeitsgruppe
VDK	Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VZV	Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr
ZAK	Monatszeitschrift über die AHV, IV, EO und EL

## Zitierte Dokumente und Literatur

Das nachstehende Verzeichnis enthält nur Dokumente und Werke, die im Bericht der TTA ausdrücklich zitiert werden. Es ist in keiner Weise vollständig, denn zu jedem der behandelten Bereiche besteht eine oft umfangreiche Fachliteratur. Liegt ein Werk nur in einer Sprache vor, wurde der Titel in der Originalsprache belassen und ein entsprechender Vermerk angefügt.

- Alberto Achermann:** Begrenzungsmaßnahme, Überregulierung oder Schutz? Die «angemessene» Wohnung als Voraussetzung für den Familiennachzug. Materialien zur Integrationspolitik, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA. Bern, 2004.
- Bühlmann Cécile:** Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt. Interpellation Nr. 03.3372, am 19.06.2003 im Nationalrat eingereicht (Antwort des Bundesrates vom 10.09.2003).
- Bolzmann Claudio:** Egalité des chances? Jeunes étrangers et formation post-obligatoire. In: terra cognita 2/2003 (nur französisch).
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT:** BBT-Empfehlungen 2000 für Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung. Bern, 2000.
- Bundesamt für Gesundheit BAG:** Migration und Gesundheit – Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006. Bern, 2002.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV:** Sozialversicherungen: Aufenthalt in der Schweiz und Ausreise. Informationen für ausländische Staatsangehörige. Bern, 2003.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV:** Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Bern, 2004.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV (Hrsg.):** ZAK. Monatsschrift zur Rechtsprechung und Verwaltungspraxis bezüglich AHV, IV, EL und EO. (1993–2004: AHI-Praxis; ab 2005: AHV-Mitteilungen).
- Bundesamt für Statistik BFS:** Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2003. Neuchâtel, 2003.
- Bundesamt für Statistik BFS:** Migration und Integration: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000. Neuchâtel, 2004.
- Bundesamt für Statistik BFS:** Wege in die nachobligatorische Ausbildung. Zwischenergebnisse des Jugendlängsschnitts TREE. Neuchâtel, 2003.
- Bundesrat:** Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 4. September 2002. BBl 2002 6845 ff.
- Bundesrat:** Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002. BBl 2002 3709 ff.
- Bundesrat:** Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996. BBl 1997 I 341 ff.
- Bundesrat:** Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 12. November 2001. BBl 2002 1911.
- Bundesrat:** Achter Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 26. Mai 2004. BBl 2004 3809.
- Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel:** Rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée). Neuchâtel, 28 avril 2003 (nur französisch).

- Eidgenössische Ausländerkommission EKA:** Integration und Arbeit. Empfehlungen der EKA zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt. Bern, 2003.
- Eidgenössische Ausländerkommission EKA (Hrsg.):** Integration und Habitat. Raumplanung in der pluralistischen Gesellschaft. Mit Beiträgen von Regina Kiener, Mathias Kuhn und Wolf Seidel. Bern, 2005.
- Eidgenössische Ausländerkommission EKA:** Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Fakten – Handlungsbereiche – Postulate. Bern, 1999.
- Eidgenössische Ausländerkommission EKA (Hrsg.):** Die Revision des Bürgerrechts. Die Bundesgerichtsurteile vom Sommer 2003 und die Reaktionen. Bern, 2004.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.):** Aufgenommen, aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM. Bern, 2003.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.):** Staat und Religion in der Schweiz – Annerkennungskämpfe, Annerkennungsformen. Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM. Bern, 2003.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.):** Vorläufige Aufnahme – Die Optik der Grundrechte. Im Auftrag der EKR erstelltes Gutachten des Instituts für öffentliches Recht der Universität Bern. Bern, 2003.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF:** Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der EKFF. Bern, 2002.
- Eidgenössisches Amt für das Handelsregister EHRA:** Kreisschreiben vom 25. Juli 2003 an die kantonalen Handelsregisterämter betreffend die Anforderungen an die Nationalität und den Wohnsitz im Gesellschaftsrecht. Bern, 2003.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD:** Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004 bis 2007. Bern, 2003.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (Hrsg.):** *Système d'observation permanente des migrations – SOPEMI: Rapport de la correspondante suisse 2002.* Bern, 2003 (nur französisch und englisch).
- Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH:** Integration der anerkannten Flüchtlinge. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge BFF. Bern, 2001.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (Hrsg.):** Ausbildung von fremdsprachigen Jugendlichen auf der Sekundarstufe II. Expertenbericht. Bern, 2000.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK:** Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder. Bern, 1991.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (Hrsg.):** Interkulturelle Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Zentrale Lernbereiche – Thesen – Literaturhinweise, Schlussbericht. Bern, 2000.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK:** Leistungsförderung und Bildungschancen – Qualitätssicherung in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Klassen und Schulen. Bern, 2001.
- Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM:** Aufgenommen – aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.) durchgeführte Studie. Bern, 2003.

- Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM:** Migrationspolitik in Agglomerationen. Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz. Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK. Neuchâtel, 2002.
- Staatssekretariat für Wirtschaft seco (Hrsg.):** Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Bern, 2004.
- Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (Hrsg.):** Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe vom 1. März 2004 und Empfehlungen der TAK vom 24. Juni 2004. Bern, 2004.

## **Zusammensetzung der TTA «Ausländer- und Integrationspolitik»**

### **Vorsitz**

MINGER Thomas, Leiter Bereich Innenpolitik, KdK\*

### **Sekretariat**

ECKLIN Dorothee, wissenschaftliche Mitarbeiterin, KdK\*

### **Mitglieder**

#### **Bund**

GATTIKER Mario, Vizedirektor, BFM\*

PRODOLLIET Simone, Leiterin des Sekretariats der EKA\*

#### **Kantone**

BÜHLMANN Regina B., Beauftragte für Migrationsfragen, EDK

ENGEL PIGNOLO Käthi, wissenschaftliche Mitarbeiterin, KKJPD

GIANADA Françoise, Leiterin Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle, Kanton Wallis (Mitglied der Arbeitsgruppe bis 6.9.2004)

KESSLER Thomas, Delegierter für Migrations- und Integrationsfragen, Kanton Basel-Stadt

MONTAGNE Ariane, wissenschaftliche Mitarbeiterin, GDK

ZÜRCHER Ernst, Zentralsekretär, SODK

#### **Städte und Gemeinden**

FREEMAN Olivier, Integrationsdelegierter der Stadt Lausanne

TREMP Johanna, Leiterin der Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich

ZÜRCHER-BERTHER Maria Luisa, stv. Direktorin, SGV\*

\* Mitglieder der Unterarbeitsgruppe