



SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR ASYLRECHT UND -PRAXIS
REVUE SUISSE POUR LA PRATIQUE ET LE DROIT D'ASILE

INHALTSVERZEICHNIS/SOMMAIRE

Editorial

- 2 Integration ist wichtiger denn je

Abhandlungen/Développements

- 3 Integration in den Schweizer Arbeitsmarkt aus der Sicht von Flüchtlingen
- 10 Welche Integrationspolitik braucht die Schweiz?
- 13 L'« intégration » dans le système juridique suisse :
genèse et évolution d'une notion en mutation

Informationen/Informations

- 18 Neue Daten zur Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen
- 21 Gesetzlicher Rahmen für die Integration in der Schweiz
mittelmässig – Ergebnisse der neuesten MIPEX-Studie
- 23 Zusammenfassung der Position der SFH zur Anpassung der Integrations-
vorlage an 121a BV
- 25 Hochqualifiziert, aber kaum beachtet

Rechtsprechung/Jurisprudence

- 27 Recht auf Einreise zwecks Eheschliessung in der Schweiz
Schweizerisches Bundesgericht, A. und B. gegen Amt für Migration
des Kantons Bern und Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern,
2C_962/2013, unpubliziertes Urteil vom 13. Februar 2015
- 29 Ausschaffung in die Türkei trotz psychischer Krankheit
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Tatar gegen die Schweiz,
Beschwerde Nr. 65692/12, Kammerurteil vom 14. April 2015
- 30 Wegweisung wegen Betäubungsmitteldelikten
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, K.M. gegen die Schweiz,
Beschwerde Nr. 6009/10, Kammerurteil vom 2. Juni 2015

Schweizerische
Flüchtlingshilfe
Organisation Suisse
d'Aide aux Réfugiés
CH-3001 Bern



Stämpfli Verlag AG
CH-3001 Bern

Integration ist wichtiger denn je

Tagtäglich berichten die Medien von einer steigenden Zahl von Asylsuchenden, der Überforderung der Grenzsicherung, der Überfüllung der Aufnahmeeinrichtungen und einer Überstrapazierung bestehender Schutzsysteme. Die Dramatik der Berichterstattung über so manche Diskussion erweckt den Eindruck, dass die Schweiz von Flüchtlingsströmen geradezu überflutet wird.

Zugegeben, die Anzahl von Asylsuchenden ist angestiegen. Wäre es nicht aber auch vermessen zu denken, sie würde dies nicht in einer globalisierten Welt mit einer Vielzahl von Konflikten und der grössten Anzahl von Vertriebenen seit dem 2. Weltkrieg? Weltweit haben nach dem kürzlich veröffentlichten UNHCR-Jahresbericht fast 60 Millionen Menschen ihre Heimat durch Konflikt und Krieg verloren. Mehr als die Hälfte der Flüchtlinge kommen aus Syrien, Afghanistan und Somalia. Aber auch Staaten wie Sudan, Myanmar, Irak und Eritrea sind zahlenmässig bedeutende Herkunftsländer. Die Europäer müssen sich von der Vorstellung verabschieden, das alles gehe sie nichts an, ihr Leben bleibe davon unberührt.

Auch wenn die Zahl der Menschen, die in Europa Schutz suchen und erhalten haben, in den letzten Jahren stark angestiegen ist, gibt die Situation keinen Anlass für Panikmache. Keiner der zehn wichtigsten Aufnahmestaaten liegt in Europa. Verglichen mit vielen Erstaufnahmeländern ist die Anzahl der Flüchtlinge in Europa nicht übermässig hoch. Die meisten der Vertriebenen suchen Zuflucht in ihrem eigenen Land und in den unmittelbaren Nachbarländern, solange dies möglich ist. Selbst wenn die Schutzeinrichtungen dort angesichts der grossen Anzahl von Flüchtlingen überfüllt sind, fehlen den meisten Mittel und Wege, Europa zu erreichen.

Die Schweiz wie auch andere Staaten in Europa müssen sich auf den zahlenmässigen Anstieg der Asylsuchenden einstellen. Dies ist eine Herausforderung, aber sie ist bewältigbar. Im gesamteuropäischen Vergleich ist der Anstieg der Asylsuchenden in der Schweiz weniger stark als zum Beispiel in Deutschland, Österreich oder Schweden. Verschiedene Aufnahmeeinrichtungen sind vor ein paar Jahren geschlossen worden, weil man sie angesichts der niedrigen Zahlen von Asylsuchenden für nicht mehr notwendig hielt. Es gilt, diese Kapazitäten im benötigten Umfang wiederherzustellen. Der gegenwärtige Anstieg hat noch lange nicht die Grössenordnung erreicht, die die Schweiz während der Ex-Jugoslawien-Krise erfolgreich bewältigt hat.

Weder die Schweiz noch andere europäische Staaten jedoch können die gegenwärtigen Herausforderungen im Alleingang meistern. Es muss gelingen, praxistaugliche Systeme der Solidarität zu entwickeln. Flüchtlingsschutz kann nicht allein die Aufgabe einiger weniger Staaten an der Aussengrenze beziehungsweise jener Handvoll Staaten sein, in denen 75 Prozent aller Asylanträge gestellt

werden. Sollen diese Systeme funktionieren, müssen sie allerdings am Flüchtlingsschutz orientiert sein, nicht lediglich an Kontrolle und Abwehr.

Die Schweiz muss sich nicht nur auf eine steigende Zahl von Asylsuchenden einstellen, sondern auch auf eine grössere Anzahl von Menschen, die längerfristig bleiben werden, weil sie den Schutz wirklich benötigen, den sie bei uns suchen. Dies zeigt die steigende Anerkennungsquote. Die Situation ist anders als noch vor einigen Jahren, als die Zahl der Personen höher war, die nicht aus flüchtlingsrechtlich relevanten Gründen in die Schweiz kam.

Die Integration der Flüchtlinge, die voraussichtlich längerfristig bleiben können, ist daher noch wichtiger geworden. Mit Flüchtlingen meine ich nicht nur Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern dazu gehören auch jene Menschen, die wegen der ihnen drohenden Gefahren im Herkunftsland vorläufig aufgenommen wurden. Hier gibt es einige Fortschritte zu verzeichnen, aber auch Handlungsbedarf. Dies zeigt die Ende letzten Jahres von UNHCR veröffentlichte Studie zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, die in diesem Heft vorgestellt wird.

Es wäre meines Erachtens hilfreich, sich mit dem Begriff «Integration» stärker auseinanderzusetzen und einen breiteren Konsens darüber zu finden, was damit im Einzelnen gemeint ist. Welche Zielvorstellungen stehen dahinter, wann beginnt Integration, welche Elemente umfasst sie und womit wird sie abgeschlossen? Wäre es nicht besser, anstelle der Integration Partizipation anzustreben? Wie kann dieser Prozess am besten unterstützt werden? Was bedeutet Integration für den Flüchtling und warum ist sie auch für die Aufnahmegesellschaft wichtig? Führen frühzeitige «Integrationsmassnahmen» tatsächlich zu einem verstärkten Missbrauch des Asylrechts und einer verminderten Rückkehrbereitschaft und wenn ja, wie kann das verhindert werden?

Die vorliegende Ausgabe von ASYL leistet dazu einen ersten Beitrag. Das Asylosymposium, das UNHCR gemeinsam mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe für Anfang nächsten Jahres plant, wird sich schwerpunktmässig diesem Thema widmen. Geplant ist eine breit angelegte Diskussion zu verschiedenen Aspekten dieser Thematik. Wir möchten zu einem Austausch einladen über Themen wie: «Was trägt ein faires und effizientes Asylverfahren mit gewährtem Rechtsstatus für die Integration bei?» ebenso wie «Zugang zu Sprachkursen, Bildung, Ausbildung und zum Arbeitsmarkt», «Familiennachzug» oder der «Schutz vor Diskriminierung». Ziel dieser und möglicherweise weiterer Arbeiten zum Thema Integration könnte die Entwicklung einer gemeinsamen Definition und eines praxisorientierten Aktionsplans Integration sein.

Anja Klug, Leiterin des UNHCR Büros für die Schweiz und Liechtenstein

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Integration in den Schweizer Arbeitsmarkt aus der Sicht von Flüchtlingen¹

Die Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen nimmt in der Schweiz einen grossen Stellenwert in der öffentlichen Debatte ein. Studien deuten im gesamtgesellschaftlichen Bereich auf eine niedrigere Erwerbstätigenquote von Flüchtlingen hin sowie auf einen grossen Unterschied in der Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen bei einem längerfristigen Vergleich.²

Um die Ursachen für die niedrigen Erwerbstätigkeitsquoten zu ermitteln, hat UNHCR gemeinsam mit der Hochschule Luzern für Soziale Arbeit (HSLU) eine Studie durchgeführt, die Ende 2014 veröffentlicht wurde. Diese untersucht aus der Perspektive der Betroffenen förderliche sowie hinderliche Faktoren für die Erwerbsintegration. 69 Flüchtlinge, das heisst Personen, die von der Schweiz als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden oder die eine vorläufige Aufnahme erhalten haben, weil sie wegen der in ihrem Herkunftsland herrschenden willkürlichen Gewalt nicht zurückkehren können, erhielten die Möglichkeit, im Rahmen von Fragen zu ihrer Biographie, über ihre Erfahrungen mit der Erwerbsintegration zu berichten. Ziel dieses Ansatzes war es, den komplexen Prozess und das Zusammenspiel relevanter Faktoren im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation zu analysieren sowie einen Einblick darüber zu erhalten, 1.) mit welchen Perspektiven die Flüchtlinge in die Schweiz kommen, 2.) mit welchen Hindernissen sie konfrontiert werden sowie 3.) wie ihre Erwerbstätigkeit in der Schweiz aussieht.

¹ Dieser Artikel stellt die Ergebnisse der folgenden Studie vor: UNHCR, Arbeitsmarktintegration, Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, Genf 2014, verfügbar unter: www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/Service/UNHCR_Integrationsstudie_CH_web.pdf [07.07.2015], zitiert als: UNHCR, Arbeitsmarktintegration.

² Spadarotto Claudio/Bieberschulte Maria/Walker Katharina (KEK-CDC)/Morlok Michael/Oswald Andrea (B,S,S.), Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM), Zürich 2014, S. 14, Graphik 2, verfügbar unter: www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-erwerbsbet-va-flue-d.pdf [07.07.2015]. Der Studie zufolge steigt die durchschnittliche Erwerbstätigenquote in den ersten drei Jahren bei allen Flüchtlingsgruppen relativ rasch auf 20 Prozent an, entwickelt sich dann jedoch sehr unterschiedlich. Anerkannte Flüchtlinge weisen nach zehn Jahren eine deutlich höhere Erwerbsintegration auf (48%) als vorläufig aufgenommene Personen (25%).

1. Wünsche und Perspektiven – starke Erwerbsorientierung

Alle befragten Personen sind dankbar, dass sie in der Schweiz Aufnahme gefunden haben und wünschen sich vor allem die Rückkehr in «ein normales Leben». Dieser Wunsch beinhaltet neben der Sicherheit für Leib und Leben auch finanzielle Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Die Erwerbsintegration wird von den Betroffenen als grundlegend zur Erreichung dieses Zieles gesehen sowie als wichtige Voraussetzung für eine gesellschaftliche Teilhabe, ein Ziel, das nach den Erfahrungen von Verfolgung, Krieg und Flucht als besonders dringlich empfunden wird.³

Die Vorstellungen, wie diese Erwerbsintegration von statten gehen soll, unterscheiden sich je nach Situation und Bildungsgrad. Einige wollen an das Leben anknüpfen, welches sie im Herkunftsland geführt hatten und ihre dort erworbenen Kompetenzen in der Schweiz nutzbar machen. Andere, die solche Chancen nicht bereits im Herkunftsland hatten, äussern den Wunsch, sich in der Schweiz «persönlich und beruflich entwickeln» zu können.⁴

Einigen wenigen gelingt es, an diesen Vorstellungen festzuhalten und mit grosser Hartnäckigkeit und vielen Umwegen ihr Ziel zu erreichen. Die Mehrheit der Befragten muss jedoch ihre Ziele anpassen. Auch wenn die Befragten äusserst motiviert sind zu arbeiten, kann von einer erfolgreichen und nachhaltigen beziehungsweise existenzsichernden Erwerbsintegration im Hinblick auf die Gruppe der Befragten nur in wenigen Ausnahmefällen die Rede sein.⁵

2. Hindernisse für die Arbeitsmarktintegration und Empfehlungen zu deren Bewältigung

Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene müssen im Gegensatz zu Schweizerinnen und Schweizern oder zu Migrantinnen und Migranten bei der Erwerbsintegration spezifische Hindernisse aus den verschiedensten Lebensbereichen bewältigen. Hierzu gehört:

Untätigkeit und Ungewissheit während des Asylverfahrens

Während der ersten drei Monate des Asylverfahrens ist es Asylsuchenden nicht erlaubt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Nach Ablauf dieser Frist ist die Erwerbstätigkeit einer Bewilligungspflicht unterstellt und nur sehr eingeschränkt möglich.⁶ Aus Sicht der Befragten zeichnet sich

³ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 22 f.

⁴ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 24.

⁵ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 24 f.

⁶ Asylgesetz [AsylG] vom 26. Juni 1998 (SR 142.31), Art. 43 Abs. 1, verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995092/index.

diese erste Phase durch Untätigkeit und Ungewissheit über den Ausgang und die Dauer des Verfahrens aus. Für viele Betroffene ist es kaum möglich, ihr berufliches und persönliches Leben zu planen. Angesichts dieser Ungewissheit und der restriktiven rechtlichen Bedingungen gelang es nur wenigen Befragten, bereits während des Asylverfahrens eine Anstellung zu finden. Die durch diese erzwungene Untätigkeit entstandene Lücke im Lebenslauf lässt sich auch nach einem positiven Asylentscheid nur schwer aufholen. Die Zeit des Asylverfahrens wird daher oftmals als «verlorene» Zeit betrachtet und als demotivierend empfunden.⁷

UNHCR Empfehlungen:⁸

- Faire und effiziente Asylverfahren, die rasch zu einer Entscheidung kommen, können negative Auswirkungen von langen Asylverfahren auf die zukünftige Integration und auf die Rückkehr verhindern.
- Die Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens sollten so ausgestaltet sein, dass sie die Würde der Asylsuchenden wiederherstellen und sie befähigen, möglichst rasch ein eigenständiges Leben zu führen. Hierzu sollte erwogen werden, Asylsuchenden Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen sowie den Spracherwerb und/oder eine Berufsausbildung zu fördern.
- Bei längerer Dauer des Asylverfahrens sollte Zugang zu zusätzlichen Massnahmen einschliesslich der sprachlichen, schulischen oder beruflichen Weiterbildung ermöglicht werden.

Spracherwerb

Mangelnde Sprachkenntnisse werden von vielen Betroffenen als einer der wichtigsten Gründe genannt, warum sie keine Anstellung finden. Einige kritisieren dabei, dass die Sprachkurse nicht auf genügend hohem Niveau angeboten werden. Andere Betroffene können sich nicht auf den Spracherwerb konzentrieren, weil sie gesundheitlich beeinträchtigt sind oder sich Sorgen um die Zukunft oder um Familienmitglieder machen, von denen sie getrennt sind. Frauen können häufig keine Sprachkurse besuchen, weil Betreuungsmöglichkeiten für Kinder fehlen oder dies im Anbetracht ihrer Rolle als Mutter und Hausfrau für unnötig empfunden wird. Ein grosses Problem stellt für viele Befragte die mangelnde Koordination von Sprachkursen und Erwerbstätigkeit dar. Da erwartet wird, dass sie eine Erwerbstätigkeit ausüben, können sie nicht (mehr) an

Sprachkursen teilnehmen, ungenügende Sprachkenntnisse verhindern jedoch den Zugang zu (qualifizierter) Arbeit.⁹

Auch für die (Wieder-)Aufnahme einer Ausbildung stellen mangelnde Sprachkenntnisse ein wesentliches Hindernis dar. So bestanden einige der Befragten die Aufnahmeprüfung aus diesem Grund nicht oder mussten die Lehre oder das Studium nach einer gewissen Zeit abbrechen, da die sprachlichen Anforderungen zu hoch waren. Diesbezüglich spielt auch die Mehrsprachigkeit der Schweiz eine Rolle, die das Erlernen von mehr als einer Sprache erfordert.¹⁰

Am meisten wird von den Befragten beklagt, dass sie ihre in den Kursen erworbenen Sprachkenntnisse im Alltag zu wenig anwenden können, da sie kaum Kontakt zur Schweizer Bevölkerung haben, weder privat (und angesichts fehlender Arbeit) noch am Arbeitsplatz. Viele würden daher den Spracherwerb gerne mit einer Arbeit kombinieren. Von verschiedenen Befragten wird auch der Wille, die lokale Sprache zu lernen und Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern zu knüpfen, als Motivation für eine freiwillige Tätigkeit genannt.¹¹

UNHCR Empfehlungen:¹²

- Der Zugang zu Sprachkursen sollte so früh wie möglich offenstehen, um die soziale Isolation zu reduzieren und den Aufbau von sozialen Netzwerken zu fördern.
- Die bestehende Praxis der Sprachkurse für Asylsuchende sollte gefördert und auf ihre Qualität geachtet werden. Dies könnte auch Möglichkeiten mit einschliessen, bei denen die Sprache in Kombination mit einer Arbeit oder eines Arbeitsförderungsprogramms erlernt wird.
- Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sollte eine Sprachausbildung auf höherem Niveau ermöglicht werden.
- Wo möglich sollten vorhandene Sprachfähigkeiten bei der Zuweisung in einen Kanton berücksichtigt werden.
- Die Auswirkungen der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen auf ihre Fähigkeit, eine Fremdsprache zu lernen und andere Bildungsangebote wahrzunehmen, sollten systematischer untersucht werden.

Anerkennung von Kompetenzen

Ein weiteres oft erwähntes Hindernis stellt die Nichtanerkennung von Kompetenzen dar, die sich die Befragten im Rahmen einer Ausbildung und/oder Erwerbstätigkeit in ihrem Herkunftsland erworben haben. Dies kann darin begründet sein, dass die Ausbildung nicht den in der Schweiz geforderten Kriterien entspricht oder dass die Betroffenen über keinen Nachweis der Qualifikationen verfügen, weil

html [07.07.2015]; Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG] vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20), Art. 18 ff., verfügbar unter: /www.admin.ch/opc/de/classified-ompilation/20020232/201402010000/142.20.pdf [07.07.2015]. Die Situation variiert zudem je nach Kanton, aber der Zugang bleibt generell erschwert.

⁷ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 77.

⁸ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 77.

⁹ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 31 f., 77.

¹⁰ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 31 f., 78.

¹¹ UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 31 f., 78.

¹² UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 31 f., 78.

solche Zertifikate in ihren Herkunftsländern gar nicht ausgestellt werden oder weil die Dokumente auf der Flucht verloren gingen.

Die Erfahrung, dass ihre Ressourcen in der Schweiz nicht für die Ausbildungs- und Erwerbsintegration genutzt werden können, erleben die Befragten teilweise als schmerzhaftes Entwertung.¹³

UNHCR Empfehlungen:¹⁴

- Eine frühzeitige Feststellung von Qualifikationen und Fähigkeiten sollte gefördert und Initiativen zur Anerkennung von Kenntnissen und Kompetenzen am Arbeitsplatz ins Leben gerufen werden. Angesichts des grossen Potenzials, das durch die Nichtanerkennung von Fähigkeiten und Diplomen verloren geht, scheint ein angepasstes Anerkennungsverfahren wichtig, das die besonderen Umstände von Flüchtlingen berücksichtigt.
- Anerkannt werden sollte nicht nur eine absolvierte Ausbildung oder langjährige Berufserfahrung, sondern wichtig ist auch die Bestätigung bzw. Zertifizierung einzelner Kompetenzen.
- Im Rahmen der individuellen Integrationsunterstützung sollte der Mangel an Dokumenten berücksichtigt und anhand amtlicher Bescheinigungen oder anderweitiger Unterstützung der Zugang zu den verschiedenen Anerkennungsdiensten erleichtert werden, wie es Artikel 28 der Genfer Flüchtlingskonvention¹⁵ vorsieht.
- Um die Weiterbildung zu unterstützen, empfiehlt UNHCR auch Darlehen, Zuschüsse und Stipendienprogramme in die Integrationsförderung aufzunehmen. Wo individuelle Eingliederungspläne vorhanden sind, sollte über die Möglichkeiten der Bildung und des Zugangs zu spezialisierten Fonds oder Massnahmen informiert werden.

Soziale Kontakte/Familie

In vielen Interviews wird die wichtige Bedeutung der Familie hervorgehoben. Sie ist Ort der Zugehörigkeit und gibt emotionalen Halt. Für viele Befragte bleibt der Begriff Familie hierbei nicht auf die Kernfamilie beschränkt. Die Familie bietet zudem eine Möglichkeit, sich als handelnde Person zu erleben, gerade wenn Kinder vorhanden sind. Befragte erwähnen auch, dass jene Familienmitglieder bei der Integration behilflich sein können, die sich schon länge-

re Zeit in der Schweiz befinden. Die Familie bietet aber auch deutlich mehr Vernetzungsmöglichkeiten, sowohl zu Privatpersonen als auch im Sinne institutioneller Kontakte. Andererseits können die durch die Flucht verursachte Trennung von Familienmitgliedern sowie die Sorge um diese zur gesundheitlichen Belastung werden und den Spracherwerb sowie die Integration erschweren.¹⁶

Viele der Befragten bedauerten das weitgehende Fehlen von sozialen Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern. Einige Befragte haben selbst zu Landsleuten oder anderen Ausländern keine Kontakte. In manchen Fällen kann von allgemeiner sozialer Isolation gesprochen werden. Dieses Fehlen behindert nicht nur die soziale Zugehörigkeit und Anerkennung, sondern es fehlt auch «soziales Kapital», d.h. Beziehungen, die für die Verbesserung der eigenen Lebenssituation nutzbar gemacht werden könnten, namentlich im Zusammenhang mit der Arbeitssuche. Von vielen Befragten wird deshalb ein gutes soziales Netzwerk innerhalb der Schweizer Bevölkerung aber auch unter Landsleuten, die bereits länger in der Schweiz anwesend sind, als grundlegend betrachtet, um eine Stelle zu finden.¹⁷

Gründe für das Fehlen sozialer Netzwerke liegen häufig in der Fluchtsituation begründet. Sprachliche Verständigungsschwierigkeiten und ein auf Seite der Betroffenen beobachtetes Rückzugs- und Ausweichverhalten erschweren den Kontakt zur Aufnahmegesellschaft. Letzteres begründen die Befragten oftmals mit Schamgefühlen (auch aufgrund der Arbeitslosigkeit), nur selten jedoch mit direkt erfahrener Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.¹⁸

Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme bieten Kinder sowie der Arbeitsplatz. Als förderlich wird auch die Mitgliedschaft in Vereinen gesehen. Die meisten Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern entstehen aber im Umfeld der Flüchtlingsbetreuung und im Integrationsbereich. Mehrere Befragte berichten, dass unterstützende Personen über ihre institutionelle Funktion hinausgehen und ihre persönlichen Ressourcen zugunsten der Betroffenen einsetzen.¹⁹

UNHCR Empfehlungen:²⁰

- Die Familienzusammenführung sollte vereinfacht werden, insbesondere für vorläufig Aufgenommene (siehe unten).
- Die Definition des Begriffs Familie sollte eine Zusammenführung von Familienmitgliedern ermöglichen, unter denen ein enges Abhängigkeitsverhältnis besteht.
- Sämtliche Akteure sollten sich um eine Stärkung der gesellschaftlichen Vernetzung bemühen, zum Beispiel durch Mentoring- und Freiwilligenprojekte.

13 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 78 f.

14 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 79.

15 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention; GFK), abgeschlossen in Genf am 28. Juli 1951, von der Bundesversammlung genehmigt am 14. Dezember 1954, schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 21. Januar 1955, in Kraft getreten für die Schweiz am 21. April 1955 (SR 0.142.30), verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19510156/201206140000/0.142.30.pdf [07.07.2015].

16 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 80.

17 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 44 f.

18 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 45 f.; vgl. auch Neckel Sighard, Status und Scham, Zur symbolischen Reproduktion sozialer Ungleichheit, Frankfurt am Main 1991.

19 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 46.

20 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 80 f.

- Das Engagement für die Gemeinschaft sollte gefördert werden, wie zum Beispiel die Mitgliedschaft in Sportvereinen, in ehrenamtlichen Organisationen und in weiteren Freizeitaktivitäten.
- Rahmenbedingungen, die vor Diskriminierung schützen und den interkulturellen Dialog fördern, sollten geschaffen bzw. verbessert werden.

Zugang zu Information

Mangel an Information kann den Zugang zur Erwerbsintegration erschweren. Die Befragten geben an, es sei schwierig, sich in der Schweiz zurecht zu finden, wenn man die Regeln oder die Systeme (wie zum Beispiel den Arbeits- und Wohnungsmarkt) nicht kenne. Die Informationen seien teils zu wenig erklärend oder nicht auffindbar. Dies sei unter anderem der Fall, weil die Fachstellen immer nur für bestimmte Bereiche zuständig seien, was den Überblick über die verfügbaren Informationen erschwere.²¹

UNHCR Empfehlungen:²²

- Der Aufbau einer Informationsstelle mit persönlicher Kontaktmöglichkeit, die eine sorgfältige und aktuelle Information (über die Rechte und Pflichten, die Leistungen und Anforderungen) ermöglicht, sollte in Betracht gezogen werden.
- Dienstleistende, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie im Integrationsbereich Agierende sollten detailliert und zeitgerecht über Rechte, Ansprüche und entsprechende Dokumente informiert werden.

Gesundheitliche Belastungen und Einschränkungen

Bei vielen Flüchtlingen erschweren gesundheitliche Belastungen und Einschränkungen den Zugang zum Arbeitsmarkt. Traumatisierende oder lebensbedrohende Situationen wie Krieg, Folter und politische Verfolgung prägen die Betroffenen auch dann noch, wenn die unmittelbare Bedrohung an Leib und Leben nicht mehr besteht. Viele Befragte wurden erst nach ihrer Einreise in die Schweiz – zum Teil erst nach Jahren – mit den körperlichen bzw. psychischen Folgen des Erlebten für ihre Gesundheit konfrontiert.²³

Ausserdem kann erlebte Chancenlosigkeit und das Fehlen realer Optionen, gegebenenfalls verbunden mit sozialer Isolation, zu gesundheitlichen Problemen führen oder bereits vorhandene Beeinträchtigungen so verstärken, dass die Arbeitsmarktintegration oder das Absolvieren einer Ausbildung nicht möglich ist. «Ich kann hier nichts hervor-

bringen und gehe kaputt daran», resümiert ein Interviewter die Wechselwirkungen von fehlenden Optionen und gesundheitlichen Belastungen. Viele Befragte betonten, wie wichtig die gesundheitliche Betreuung für sie ist.²⁴

UNHCR Empfehlungen:²⁵

- Die speziellen Bedürfnisse von vulnerablen Flüchtlingen, einschliesslich vorläufig Aufgenommener, sollten im Schweizer Gesundheitssystem berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für Opfer von Folter, von weiblicher Genitalverstümmelung, von geschlechtsspezifischer Gewalt sowie für Personen mit Anzeichen von posttraumatischen Belastungsstörungen.
- «Good Practices» sollten gefördert werden, die auf die besonderen gesundheitlichen Bedürfnisse von Flüchtlingen eingehen.

Beschränkung auf eine Rolle

Viele der Befragten fühlen sich auf eine bestimmte Rolle reduziert. Sie würden in erster Linie als Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene oder Flüchtlinge wahrgenommen. Ihr Handlungsspielraum sei beschränkt und sie fühlten sich nicht als handelnde Person. Erschwerend komme hinzu, dass sie Ausländer seien, möglicherweise eine andere Hautfarbe haben oder ein Kopftuch tragen.²⁶

Diese Reduktion sehen einige Befragte als einen der Gründe für eine sich verfestigende Unselbstständigkeit, die bis zur völligen Aufgabe der als aussichtslos empfundenen Arbeitssuche reichen kann. Angesichts der in der Schweiz erlebten Perspektivlosigkeit und Entmündigung gehen den Flüchtlingen ihre Ziele abhanden. Dazu gehört auch die Hoffnung, durch Arbeit langfristig ein selbstständiges Leben zu führen.²⁷

Viele Befragte möchten wieder über eine gewisse Selbstbestimmung oder zumindest über eine Mitsprache verfügen. Dies gilt insbesondere für sie selber betreffende Entscheidungen, sei dies in Bezug auf die Wohnungssituation, auf die berufliche Neuorientierung oder allgemein auf die Integrationsmassnahmen.²⁸

UNHCR Empfehlungen:

- Es ist wichtig, die Individualität von Flüchtlingen und Migrierenden im Integrationsprozess zu berücksichtigen. Trotz bestehender Gemeinsamkeiten bei der Integration von Flüchtlingen und Migrierenden bzw. von verschiedenen Flüchtlingsgruppen ist jede Person individuell mit ihren Erfahrungen, Stärken und Schwächen zu

21 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 81.

22 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 46.

23 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 81.

24 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 81.

25 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 81.

26 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 82.

27 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 82.

28 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 82.

sehen. Hier bieten sich individualisierte Integrationspläne und Begleitung als konkrete Unterstützung an.

- Die Mitsprache sollte gefördert werden.

Zusätzliche Hindernisse für vorläufig Aufgenommene

Personen, die kein Asyl, sondern nur eine vorläufige Aufnahme erhalten haben, sind mit zusätzlichen Hindernissen konfrontiert. Die Befragten wissen in der Regel, dass der F-Ausweis kein Aufenthaltstitel ist und sie im Prinzip jederzeit weggewiesen werden können, sobald die Gründe für die Aufnahme wegfallen. Diese Ungewissheit ist für die Betroffenen sehr belastend, weswegen viele den F-Ausweis als ähnlich einschränkend empfinden wie den Status als Asylsuchende. Ebenso wie Asylsuchende haben vorläufig Aufgenommene Schwierigkeiten, selbstständig Verträge abzuschliessen. Sie können in der Praxis nur unter grossem Aufwand selbstständig eine Wohnung mieten oder Handyverträge abschliessen. «F ist im System nicht vorgesehen» bemerkt ein Befragter.²⁹

Zudem sehen viele ihren (Nicht-)Status als Grund dafür, keine weiteren Sprachkurse besuchen zu dürfen sowie grosse Mühe bei der Stellen- bzw. Lehrstellensuche zu haben. Oftmals erhalten die Befragten Stellenabsagen, weil seitens der Arbeitgebenden ein Unwissen darüber besteht, dass vorläufig Aufgenommene das Recht haben, erwerbstätig zu sein oder den bürokratischen Aufwand scheuen, mit dem das Einholen einer Arbeitsbewilligung für vorläufig Aufgenommene verbunden ist. Zudem schreckt der Begriff potentielle Arbeitgeber ab, da er darauf hinzuweisen scheint, dass die Aufnahme nur vorläufig ist.³⁰

Aus der Sicht der Betroffenen wird die Arbeitssuche auch durch die auf einen Kanton eingeschränkte Arbeitserlaubnis erschwert. Ein Kantonswechsel ist zwar auf Gesuch möglich, wird aber in der Praxis selten bewilligt. Diese Bestimmungen schränken nicht nur die Erwerbsintegration ein, sondern auch das Privatleben. So berichten die Befragten von den Schwierigkeiten, zu ihrem in einem anderen Kanton wohnhaften Lebenspartner zu ziehen oder Familienangehörige in Drittstaaten zu besuchen.³¹

Besondere Schwierigkeiten stellen sich den vorläufig Aufgenommenen auch beim Familiennachzug. Ein Gesuch um Familiennachzug kann erst nach Ablauf von drei Jahren gestellt werden. Voraussetzungen dafür sind, dass die Familienmitglieder zusammen wohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und kein Bezug von Sozialhilfe vorliegt.³²

Vorläufig Aufgenommene haben das Gefühl «sich im Kreis zu drehen». Aufgrund ihrer vorläufigen Aufnahme finden sie keine Arbeitsstelle und haben somit auch keine

Möglichkeit, finanziell unabhängig zu werden. Diese finanzielle Unabhängigkeit ist jedoch Bedingung, um Aussicht auf eine B-Bewilligung (Aufenthaltsrecht) und somit bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt sowie auf Familiennachzug zu haben. Viele sehen angesichts dieser Situation kaum Chancen, jemals aus der Sozialhilfeabhängigkeit herauszukommen. Die Einschränkung durch den F-Ausweis geht soweit, dass ein junger Befragter dafür plädiert, den F-Ausweis abzuschaffen: «Bitte geben Sie positiv oder negativ, keinen Mittelweg.»³³

UNHCR Empfehlung:³⁴

- UNHCR empfiehlt Personen, die wegen der Gefahr von willkürlicher Gewalt in der Schweiz als schutzbedürftig anerkannt sind, einen Rechtsstatus zu geben, der diese Schutzbedürftigkeit zum Ausdruck bringt und dem von Flüchtlingen so weit wie möglich angeglichen ist. Dies ist Praxis in vielen Staaten weltweit und auch in der für die EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Qualifikationsrichtlinie kodifiziert.³⁵ Der unterschiedliche rechtliche Status in der Schweiz stellt im Hinblick auf das Recht auf ein Familienleben sowie viele andere Menschenrechte keinen relevanten Grund für eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingen mit Asyl und vorläufig Aufgenommenen dar.

3. Art der Erwerbstätigkeit – kanalisiert auf bestimmte Berufsbereiche, prekär und instabil

Kanalisiert

Trotz der erwähnten Hindernisse konnten fast alle befragten Personen seit ihrer Ankunft bereits Arbeitserfahrung in irgendeiner Form sammeln. Dennoch gelingt es nur rund zehn Personen, sich damit so in den Arbeitsmarkt zu integrieren, dass sie ihre Existenz selbstständig sichern können. Die Mehrheit der Befragten ist zumindest teilweise auf Sozialhilfe angewiesen. Dies liegt offensichtlich auch daran, dass Flüchtlinge unabhängig von ihren ursprünglich erworbenen Kompetenzen und ihrem Wissen in bestimmten Ausbildungs- und Arbeitsfeldern eingesetzt werden, welche kaum oder nur bedingt vorhandene Kompetenzen berücksichtigen.³⁶

33 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 82 f.

34 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 83.

35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (EU-Qualifikationsrichtlinie 2011), ABl. EG Nr. L 337 vom 20. Dezember 2011, verfügbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF\[07.07.2015\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF[07.07.2015]).

36 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 66, 83.

29 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 59 f., 82.

30 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 82.

31 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 82.

32 Art. 85 Abs. 7 AuG.

Personen mit niedrigem Bildungshintergrund bzw. einer geringen beruflichen Vorbildung werden vorzugsweise der Pflege-, Gastronomie- oder der Reinigungsbranche bzw. dem Detailhandel zugewiesen. Personen mit einem höheren Bildungshintergrund arbeiten besonders häufig im Sozial- oder Migrations- und Integrationsbereich beispielsweise als Übersetzende, Dolmetschende oder interkulturell Vermittelnde. Häufig werden aber auch diesen Personen Arbeitsstellen angetragen, für die sie deutlich überqualifiziert sind.³⁷

Viele der Befragten berichten, dass sie in ihrem Wunsch nach einer Ausbildung zur Verbesserung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt nicht unterstützt werden, sei es in Form von weiteren Sprachkursen, eines Studiums oder einer Lehre. Stattdessen werden sie dazu angehalten, möglichst schnell eine Arbeit zu finden bzw. an entsprechenden Massnahmen teilzunehmen.³⁸

Wünsche der Befragten bei ihrer beruflichen Neuorientierung werden nur selten berücksichtigt, auch wenn diese an vorhandenen Fähigkeiten und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausgerichtet sind. Seitens der Befragten steigt jedoch die Akzeptanz und Zufriedenheit mit der Arbeitsstelle, wenn zuvor Mitsprache bei der Auswahl der Stelle möglich ist. Die Befragten geben an, dadurch mehr Motivation, Hoffnung und Kraft für die weitere Stellensuche zu bekommen.³⁹

Prekär

Die Nichtberücksichtigung der Wünsche der Befragten ist auch bedauerlich angesichts der Tatsache, dass die vorgeschlagenen Arbeitsstellen häufig im Niedriglohnsektor angesiedelt sind. Auch wenn es Befragten gelang, eine Vollzeitstelle zu finden, reicht das Gehalt aufgrund des tiefen Lohnniveaus oftmals nicht zur Existenzsicherung. Viele der Befragten arbeiten nur mit unregelmässigen, zeitlich befristeten und kleinen Arbeitspensen. Um von ihrer Arbeit leben zu können, müssen sie häufig mehrere Jobs kumulieren. Befragte, die im Rahmen einer beruflichen Neuorientierung ein Praktikum oder eine Lehre machen oder an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen, erhalten wenig bis keinen Lohn.⁴⁰

Instabil

Die Erwerbsverläufe vieler Betroffenen haben eine Vielzahl von Lücken und Brüchen und zeigen nur vereinzelt Ansätze zu einem kohärenten Aufbau einer beruflichen Laufbahn. Viele wechseln permanent zwischen (prekärer) Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Integrationsmassnahmen. Fast alle Befragten haben bereits zu irgendeinem Zeitpunkt in der Schweiz

gearbeitet, die grosse Mehrheit war jedoch zum Zeitpunkt des Interviews auf der Suche nach einer (anderen) Stelle.⁴¹

Auf dem Weg zu einer erfolgreichen Integrationspolitik

Integration ist ein komplexer Prozess, der rechtliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dimensionen umfasst. Sowohl Flüchtlinge als auch die Aufnahmegesellschaft müssen Schritte aufeinander zu machen, um ein gelungenes Miteinander zu schaffen. Der Grundstein für eine gelungene Integration kann aber schon beim Empfang der Flüchtlinge gelegt werden. Unterstützung beim Spracherwerb, bei der Anerkennung ihrer Qualifikationen und Bildungsabschlüsse, sowie bei der gesellschaftlichen Eingliederung kommt nicht nur den Flüchtlingen zu Gute, sondern auch der Aufnahmegesellschaft – sowohl wirtschaftlich als auch sozial und kulturell.

Die Integration in den Arbeitsmarkt und in die wirtschaftliche Produktivität ist hier von besonderer Bedeutung. Sie führt zu Selbstvertrauen, Würde und sozialer Interaktion. Wichtig ist zu berücksichtigen, dass Flüchtlinge im Vergleich zu anderen Migrierenden selten die gleichen Startvoraussetzungen haben.

Die hier vorgestellte Studie leistet einen wichtigen Beitrag, die besonderen Probleme von Flüchtlingen bei der Arbeitsmarktintegration sichtbar zu machen, indem sie aus der Sicht von Betroffenen auf einige Probleme aufmerksam macht. Einige der UNHCR Empfehlungen haben bereits in den Integrationsprogrammen und -projekten von Bund, Kantonen und Gemeinden Berücksichtigung gefunden. In vielen Kantonen wurde beispielsweise schon verstärkt darauf geachtet, dass berufliche Integrationsmassnahmen und -verläufe zum Aufbau von Fachwissen und Erfahrung führen und eine Festanstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt zum Ziel haben.⁴² Auch der Entwurf zur Umsetzung des Artikel 121a der Schweizerischen Bundesverfassung (Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative») sieht vor, den Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene zu verbessern.⁴³

41 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 84.

42 Einen Überblick über existierende Programme und Projekte gibt der vom Bundesamt für Migration (seit Januar 2015: Staatssekretariat für Migration) herausgegebene Jahresbericht: BFM, Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen, Jahresbericht 2013, Bern 2014, verfügbar unter: www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/integration/berichte/jahresber/ber-integrfoerd-2013-d.pdf [08.07.2015].

43 Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen, Art. 85a, verfügbar unter: www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/5_schweiz/5_4_unhcr_positionen/FR_CH_Positionen-Stellungnahme_Art_121a_BV.pdf [09.07.2015].

37 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 66 f., 84.

38 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 69.

39 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 84.

40 UNHCR, Arbeitsmarktintegration, S. 84.

Dennoch, es gibt weiterhin Handlungsbedarf, wie die Studie eindrücklich zeigt. Das Thema Integration wird für UNHCR ein Themenschwerpunkt bleiben. Ziel ist, die Erwerbstätigkeitsquote von Flüchtlingen zu steigern, insbesondere für jene, die keinen Flüchtlingsstatus, sondern nur eine vorläufige Aufnahme erhalten haben. Auf

dieses Ziel möchten wir gemeinsam mit den verantwortlichen staatlichen Stellen und der Zivilgesellschaft hinarbeiten. Die Zusammenstellung existierender guter Modelle und Ansätze in der Schweiz wie in europäischen Nachbarländern könnte hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.



Weiterbildungsstudiengang CAS
Formation continue CAS

Migrationsrecht Droit des migrations

2014-2017

Début de la formation en français: 4 décembre 2015
Délai de candidature: 30 septembre 2015

Information : www.unifr.ch/ius/cas_migration; cas_migration@unifr.ch

Plus d'informations à notre stand lors des 11èmes journées suisses du droit de la migration
(21 août 2015, Université de Berne).

 Institut für Europarecht
Institut de droit européen

 cdm Centre de droit des migrations
ZfM Zentrum für Migrationsrecht

 u^b
UNIVERSITÄT
BERN

 unine
UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

 UNI
FR
UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Anita Manatschal¹

Welche Integrationspolitik braucht die Schweiz?

Befunde einer vergleichenden Studie kantonaler Integrationsansätze

Die jüngste Revision des Ausländergesetzes vertieft die rechtliche Verankerung der Integration auf nationaler Ebene. Im Fokus der politischen Debatte stehen dabei häufig Integrationsanforderungen. Diese Kursrichtung verdient eine Würdigung aus politikwissenschaftlicher Perspektive.

Die Schweizer Debatte zur Integrationspolitik beschäftigte sich in den letzten Jahren vor allem mit zwei Fragen: Erstens, was ist Integrationspolitik? Sind darunter vor allem Massnahmen zu verstehen, welche von den Ausländerinnen und Ausländern eine Eingliederung in das Gastland erfordern – im Extremfall Assimilation, oder eher Massnahmen zur Förderung kultureller Vielfalt (Multikulturalismus)? Zweitens, wenn Integrationspolitik als staatliche Aufgabe verstanden wird, welche Ebene ist primär dafür zuständig? Bezüglich der ersten Frage scheint sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene mittlerweile der Konsens durchgesetzt zu haben, dass Integration sowohl «fördern» als auch «fordern» bedeutet. Kulturelle Vielfalt soll gefördert, und gleichzeitig sollen Immigranten aber auch in die Pflicht genommen werden, sich am gesellschaftlichen Leben im Gastland aktiv zu beteiligen. Eine Antwort auf die zweite Frage bietet die jüngste Revision des nationalen Ausländergesetzes, welche die Integration im Sinne des Grundsatzes von Fördern und Fordern verbindlicher gestalten möchte. In diesem Zusammenhang wird auch eine Umbenennung des Ausländergesetzes in «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» diskutiert (NZZ vom 9. März 2013). Integrationspolitik, welche bislang entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip hauptsächlich in den Regelungsbereich von Kantonen und Städten fiel, soll nun auch auf nationaler Ebene eine stärkere rechtliche Verankerung finden. Die Revision legt zudem einen klaren Fokus auf den Aspekt «fordern». Nicht zuletzt hat auch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 zu dieser Entwicklung beigetragen. So ist im neu geltenden Verfassungstext explizit die Rede von der «Integrationsfähigkeit», welche als eines von drei Kriterien über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung entscheiden soll (NZZ vom 13. März 2014).

Fordern und fördern

Doch reicht es aus, Integration von Immigrantinnen und Immigranten primär einzufordern? Eine Dissertation der Universität Bern,² welche die Integrationspolitik der 26 Kantone vergleichend untersucht, hat sich unter anderem mit dieser Frage auseinandergesetzt. Das föderale Experimentierlabor der Kantone bietet sich für eine solche Untersuchung an, zumal sich die kantonale Autonomie im Bereich Integrationspolitik in einer ausgeprägten subnationalen Politikvielfalt niederschlägt. Kantonale Unterschiede lassen sich etwa in den Bereichen Einbürgerungspolitik, Familienzusammenführung, Antidiskriminierungspolitik, politische Partizipationsrechte, Zugang zu öffentlichen Ämtern, Anforderungen bezüglich kultureller Integration sowie der Gewährung spezifischer kultureller oder religiöser Rechte beobachten. In der besagten Studie wurden diese kantonalen Politikunterschiede an über mehr als 20 Indikatoren gemessen und zu einem additiven Index kantonaler Integrationspolitik aggregiert.

Wie Wirkungsanalysen basierend auf diesen Daten kantonaler Integrationspolitik zeigen, erweist sich eine fordernde Haltung verbunden mit Sanktionsdrohungen primär im Bereich der Arbeitsmarktintegration als wirksam. Nebst den kantonalen Analysen belegen auch international vergleichende Studien, dass fordernde Integrationspolitiken die individuelle Eigenverantwortung der Immigranten und Immigrantinnen besser mobilisieren können. Dies kann eine erfolgreichere Arbeitsmarktintegration in Form tieferer Ausländerarbeitslosenraten ermöglichen, als dies ausschliesslich fördernde Integrationsregime vermögen.

Weitere Analysen deuten jedoch darauf hin, dass diese fordernde Integrationsstrategie, wie sie etwa in der jüngsten Revision des Ausländergesetzes erneut betont wird, kein umfassendes Erfolgsrezept bietet. In anderen Bereichen als dem Arbeitsmarkt, etwa bei der schulischen oder zivilgesellschaftlichen Integration, scheint sich das Prinzip Fördern weitaus besser zu bewähren. Die Effizienz solcher Integrationsfördermassnahmen soll hier am Beispiel des Zugangs von Immigrantinnen und Immigranten zu einer Anstellung in der Verwaltung verdeutlicht werden. Unter dem Stichwort «Öffnung der Institutionen: Mit Vielfalt gewinnen!» setzt sich die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (damals noch Eidgenössische Ausländerkommission genannt) seit dem Jahr 2005 für eine Öffnung der Institutionen gegenüber kultureller Vielfalt ein. Heterogene Belegschaften und somit auch ethnisch und kulturell diverse Arbeitsteams werden dabei nicht als Defizit oder zusätzliche Belastung gewertet, sondern als Chance und Potenzial gesehen, optimale Leistungen zu erbringen.

Gemäss der vorliegenden Untersuchung lässt sich in

¹ Anita Manatschal ist Oberassistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

² MANATSCHAL, Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt, Baden-Baden 2013.

Kantone, in denen Immigranten einen einfachen Zugang zu einer kantonalen Arbeitsstelle haben, etwa als Lehrer, Polizistin, Richter oder bei der Verwaltung, ein lebhafteres zivilgesellschaftliches Engagement in Form von Freiwilligkeit oder Vereinsmitgliedschaft von Immigrantinnen und Immigranten beobachten als in Kantonen, in welchen entsprechende Stellen nur einheimischen Bevölkerungsschichten offenstehen. Ferner gelingt auch die strukturelle Integration ins Schulsystem in Kantonen mit einer fördernden Integrationspolitik besser. So ist die soziale Bildungsgleichheit von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in Kantonen mit fördernder Integrationspolitik geringer, als in Kantonen mit restriktiver, fordernder Integrationspolitik. Anscheinend können Kinder von immigrierten Eltern ihre individuellen Fähigkeiten in der Schule am besten entfalten. Weiter scheint das zivilgesellschaftliche Engagement von Immigrantinnen und Immigranten am stärksten stimuliert werden zu können, wenn diese Bevölkerungsgruppe ganz im Sinne des Mottos «Öffnung der Institutionen» nicht als zu integrierende Ausländer angesehen werden, sondern als selbstverständlich Teilhabende der Gesellschaft, die mit ihren sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen zum Wohlergehen des Landes beitragen.

Die Rolle der Kantone

Ein weiterer Grundsatz schweizerischer Integrationspolitik besagt, dass Integration eine Querschnittsaufgabe ist, an der sich die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit den nicht-staatlichen Organisationen einschliesslich der Sozialpartner und der Ausländerorganisationen beteiligen sollen (vgl. Art. 2 Abs. 2 VIntA, Art. 53 Abs. 5 AuG). Wie der Begriff der «Querschnittsaufgabe» verdeutlicht, gilt auch im Bereich der Integrationspolitik das bewährte schweizerische Prinzip der Subsidiarität. Demnach soll die höhere staatliche Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erledigen kann. Für den vorliegenden Politikbereich bedeutet dies, dass die Kantone und letztlich auch die Gemeinden eine grosse Autonomie bei der Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Integrationspolitik geniessen.

Aus den empirischen Befunden der vorliegenden Untersuchung lassen sich vor allem zwei Gründe anführen, welche die zentrale Rolle der Kantone in der schweizerischen Integrationspolitik untermauern. Erstens verdeutlichen die ausgeprägten interkantonalen Unterschiede der Integrationsindikatoren in den Bereichen Schule, Arbeitsmarkt und soziale Integration die Relevanz kantonsspezifischer Integrationsansätze. Kantonale Unterschiede im Bereich der Ausländerarbeitslosigkeit sind beispielsweise stärker ausgeprägt als kantonale Unterschiede in der Arbeitslosenrate von Schweizern. Ebenfalls beträchtlich sind die kantonalen Abweichungen im Bereich der Bildungungleichheit von

ausländischen Schulkindern: Kantone unterscheiden sich in dieser Hinsicht noch stärker voneinander, als wenn man europäische Länder miteinander vergleicht. Diese Unterschiede dürften bisweilen mit strukturellen Ursachen wie etwa dem Urbanisierungsgrad oder der Zusammensetzung und Konzentration der ausländischen Wohnbevölkerung in einem Kanton zusammenhängen. Eine umfassende Kantonsautonomie ermöglicht es, diese spezifischen Herausforderungen über die Integrationspolitik der Kantone direkt anzugehen.

In diesem Zusammenhang verdeutlicht zweitens auch die geringe Grösse der Kantone deren Rolle als relevante Akteure bei der Formulierung und Ausrichtung der Integrationspolitik im betreffenden Kantonsgebiet. Im Gegensatz zu grossen föderalen Staaten wie den USA oder Deutschland stellen die Kantone sehr kleine Gliedstaaten dar, die nahe an der lokalen Ebene und somit den Integrationsbedürfnissen der jeweiligen Kantonsbevölkerung liegen. Entsprechend können sie ihre Integrationspolitik optimal am bestehenden Integrationsbedarf ausrichten sowie regionalen und lokalen Besonderheiten explizit Rechnung tragen. Von grundlegender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Dialog mit den Städten in urbanen Kantonen, zumal diese aufgrund ihres hohen Ausländeranteils besonders von den Herausforderungen der Integration betroffen sind. Als vorbildliche Vorhaben sind in diesem Zusammenhang die kantonalen Integrationsprogramme zu nennen. So geht beispielsweise die Fachstelle für Integrationsfragen des Kantons Zürich im Bereich Integrationsförderung neu mit allen interessierten Gemeinden Kooperationen ein und nur noch ausnahmsweise direkt mit Projektanbietern. Auf diese Weise werden die Gemeinden zu den wichtigsten Partnern des Kantons im Bereich der spezifischen Integrationsförderung. Solche koordinierten und auf dem Austausch von Kanton und Gemeinden basierenden Integrationsförderprogramme dürften wegweisend sein für den zukünftigen Erfolg und die Effizienz kantonaler und lokaler Massnahmen im Integrationsbereich.

Föderalismus als Chance

Wie sind ausgehend von diesen wissenschaftlichen Befunden die jüngsten Neuerungen in der Ausländergesetzgebung des Bundes zu beurteilen? Insgesamt belegt die vergleichende Analyse kantonaler Integrationsansätze, dass die bisherige Ausrichtung schweizerischer Integrationspolitik, der das Prinzip «Fördern und Fordern» zugrunde liegt und welche den Kantonen eine ausgeprägte Autonomie in der Politikformulierung gewährt, ein grosses Potential hat, die Integration von Immigrantinnen und Immigranten gezielt und effizient zu ermöglichen. Eine allfällige Zentralisierung auf Kosten der Kantonsautonomie sowie eine einseitige Ausrichtung schweizerischer Integrationspolitik am Prinzip «Fordern» erscheint jedoch nicht empfehlenswert. Hingegen birgt das föderale Experi-

mentierlabor Schweiz ein grosses Potential bei der Suche nach geeigneten Politikstrategien. Um eine optimale Evaluation kantonaler «good practices» im Bereich Integrationspolitik zu ermöglichen, sollte deshalb der horizontale Austausch der Kantone weiter verstärkt werden. Dass nicht nur die Kantone selbst, sondern mitunter auch die nationale Ebene von der Vorreiterrolle der Kantone profitieren kann, zeigt der Werdegang des integrationspolitischen Prinzips «Fördern und Fordern», welches ursprünglich auf das Basler Integrationsmodell aus dem Jahr 1999 zurückgeht.

Buchtip

Manatschal, Anita: Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013.

Impressum

Redaktion/Rédaction

Martina Caroni, Denise Efonyai, Constantin Hruschka, Stephanie Motz, Fanny Mathey, Adriana Romer, Thomas Segessenmann.

Mitarbeitende dieser Nummer/Collaborateurs de ce numéro

Anja Klug, Leiterin UNHCR Büro Genf für die Schweiz und Liechtenstein; Anita Manatschal, Oberassistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern; Flora di Donato, docteure en philosophie du droit et collaboratrice scientifique au CDM, Université de Neuchâtel; Michael Morlok/Andrea Oswald, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel; Corina Bosshard/Nina Gilgen, HEKS; Denise Efonyai-Mäder, SFM Université de Neuchâtel; Martina Caroni, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Luzern; René Worni, Redaktor SFH.

Herausgeberin/édité par

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés OSAR. Die Redaktion entscheidet unabhängig über die Publikation von Beiträgen. La rédaction est indépendante quant au choix de publications.

Abonnementspreis jährlich/Prix d'abonnement annuel

CHF 71.50 für vier Nummern

CHF 71.50 pour 4 numéros

Die Preise verstehen sich inkl. Versandkosten und 2,5% MWSt.

Inserate/Annonces

Stämpfli AG, Inseratemanagement, Postfach, 3001 Bern, Telefon 031 300 63 84, Telefax 031 300 63 90

Abonnemente/Abonnements

Stämpfli Verlag AG, Periodika, Wölflistrasse 1, Postfach 5662, CH-3001 Bern, Telefon +41 (0)31 300 63 25, Telefax +41 (0)31 300 66 88, Email: periodika@staempfli.com

Druck/Impression

Stämpfli AG, Bern

Verlag/Editeur

Stämpfli Verlag AG, Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern

Alle Urheber- und Verlagsrechte an dieser Zeitschrift und allen ihren Teilen sind vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigung, Mikroverfilmung, Übernahme auf elektronische Datenträger und andere Verwendungen jedes Teils dieser Zeitschrift bedürfen der Zustimmung des Verlages.

Tous les droits d'auteur et d'édition sur cette revue et sur chacune de ses parties sont réservés. La réimpression, la reproduction, la mise sur microfilm, l'enregistrement sur un support électronique de données, ainsi que toute autre forme d'exploitation de chacune des parties de cette revue sont soumis à l'autorisation de l'éditeur.

Bestelltalon/Bon de commande

Ich abonniere die Zeitschrift ASYL/

Je commande la revue ASYL:

ab 2015 zu Fr. 71.50/Jahr

dès 2015 à Fr. 71.50-/an

inkl. 2,5% MWSt und Versandkosten

- Sämtliche bisher erschienenen ASYL-Nummern (einzelne Ausgaben sind vergriffen)
Tous les numéros d'ASYL parus jusqu'à maintenant (quelques éditions sont épuisées)

Fr. 60.–

Fr. 60.–

Name/nom _____

Strasse/rue _____

PLZ/Ort/NPA/lieu _____

Datum/date _____

Unterschrift/signature _____

Einsenden an/envoyer à:

Stämpfli Verlag AG, Postfach, CH-3001 Bern
Telefon 031 300 63 25, Fax 031 300 66 88

Flora Di Donato¹

L'« intégration » dans le système juridique suisse : genèse et évolution d'une notion en mutation

1. Une perspective socio-historique comme point de départ

Dans un débat politique et juridique en constante mutation, cet article vise à retracer la notion d'intégration dans le système juridique suisse et son évolution au cours du XX^e siècle, en se focalisant sur l'analyse de deux textes de lois, la Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) et la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)², d'une part et sur le débat politique, d'autre part. A partir d'une approche socio-historique qui considère le processus de production législative comme un phénomène social, historiquement et culturellement situé, la première partie de l'article porte sur une analyse des mesures juridiques visant à régler la présence des étrangers en Suisse. La deuxième partie se propose d'examiner certains messages du Conseil fédéral dans le but de montrer comment la notion d'intégration, loin d'être imposée par le « haut » (l'Etat, le législateur) est le résultat d'un dialogue entre la politique et la collectivité, tel qui s'est modelé tout au long du XX^e siècle³.

2. Etapes historiques et politiques

a) Du libéralisme à la défense identitaire : 1900-1920

Au début du XX^e siècle, la Confédération mène une politique libérale en matière de séjour et de domicile des personnes étrangères, laissant aux cantons la liberté d'accorder la nationalité de manière autonome. À cette époque la nationalité était conçue comme une concession (faire don)

1 Flora Di Donato est docteure en philosophie du droit et collaboratrice scientifique au Centre de droit des migrations (CDM), Université de Neuchâtel.

2 RS 141.0 et RS 142.20.

3 On adopte, d'une part, la perspective historique proposée par Studer, Arlettaz et Argast, selon laquelle les débats politiques reflètent les représentations, les idéologies et la mentalité d'un groupe culturel à certaines époques. Voir Studer Brigitte, Arlettaz Gérald, Argast Regula, *Le droit d'être suisse*, Lausanne, 2013. On se base, d'autre part, sur la perspective socio-juridique de Cover qui considère la législation comme un facteur de cohésion sociale, parmi d'autres, qui découle d'une dynamique entre le « haut », les institutions politiques et le « bas », les forces sociales. Selon cette perspective, « les significations juridiques » – qui se produisent dans une dynamique de négociation entre le haut et le bas – sont stabilisées par la création des textes de lois et prennent la forme des récits collectifs. Ces récits ont une « force normative » au sens large et orientent les comportements des individus. Voir Cover Robert, *The Supreme Court, 1982 – Term-Foreword: Nomos and narrative*, in « Harvard Law Review », Vol. ICVII, n. 1, 1983.

d'un droit de bourgeoisie. Suite à l'augmentation du nombre de personnes étrangères et au passage de la Suisse en tant que pays d'émigration à pays d'immigration, la Confédération renforcera ses compétences en matière de contrôle et de réglementation d'entrée des personnes étrangères. La première Loi fédérale sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 25 juin 1903⁴, devient un instrument pour combattre la « surpopulation étrangère ». Sous l'influence des idées nationalistes qui accompagnent la Première Guerre mondiale, se forment en Suisse des opinions collectives selon lesquelles le peuple suisse « doit résister à des influences qui lentement risquent de le dénationaliser »⁵, en modifiant les coutumes, les valeurs, les idées politiques et les sentiments de dévouement vis-à-vis de la patrie. La population est interpellée en tant que partie active dans le processus d'assimilation.

b) L'« aptitude » de l'étranger à devenir citoyen : les années 1950

Après la Deuxième Guerre mondiale, on passe d'une politique de défense identitaire (territoriale, politique et culturelle) à une redéfinition des rapports existants entre la Suisse et les autres États. La discussion concernant la naturalisation se voit replacée au sein du débat général sur le rapport existant entre l'État, l'individu et le citoyen : « l'individu ne doit pas être un simple objet, un jouet ; dans la mesure où l'intérêt public ne s'y oppose pas impérieusement, l'individu et sa volonté doivent être pris en considération pour la détermination de la nationalité (...) »⁶. L'« aptitude » de l'étranger est toutefois à la base du processus de naturalisation, qui correspond à l'« élection » d'un individu jugé apte à devenir un citoyen.

c) L'intégration de la main-d'œuvre étrangère : les années 1960-1970

Au cours des années 1960 et 1970, le sujet de la « surpopulation étrangère » est au centre d'un grand nombre d'initiatives populaires. Le débat touchant les personnes étrangères, qui, déjà au lendemain de la Première Guerre mondiale avait pris la forme d'une *Überfremdung*, se fait de plus en plus insistant. À l'occasion des initiatives populaires lancées par le Mouvement contre la « surpopulation étrangère », le Conseil fédéral, en recommandant de les rejeter, essaye d'apaiser les inquiétudes des citoyen-ne-s à l'égard de l'augmentation de la population étrangère et d'expliquer qu'une stricte restriction de l'immigration serait tout aussi inconciliable avec les exigences de l'économie nationale qu'avec les besoins humanitaires des personnes étrangères. Dans ce nouveau contexte politique, social et démographique commence à se profiler le sujet de l'intégration des travailleurs et travailleuses étrangers/étrangères.

4 RS 193.

5 FF 1920 V I, 17.

6 FF 1951 II 665, 672.

En particulier, à l'occasion du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire du Parti républicain « pour la protection de la Suisse » (4^e initiative contre l'emprise étrangère du 8 mars 1976), les autorités fédérales proposent l'introduction de mesures permettant à la personne étrangère de s'intégrer, sans devoir renoncer à son identité culturelle. De telles mesures devront être prises là où « Suisses et étrangers partagent leur existence sur le plan humain, culturel, social et économique, c'est-à-dire dans les entreprises, sur les lieux de travail, au lieu de domicile et dans les quartiers, au sein des sociétés, et aussi dans les communes et les paroisses, sans oublier les écoles »⁷. En développant ces arguments, le Conseil fédéral ouvre la voie à la politique publique en matière d'intégration des étrangers des années 1980.

d) L'intégration comme devoir de l'État: les années 1990
À partir des années 1990, la Suisse se voit toujours plus confrontée aux exigences des mouvements migratoires planétaires, à la libre circulation des personnes, aux nouveaux flux migratoires provenant de pays de l'Europe de l'Est, au besoin de main-d'œuvre étrangère, à la baisse démographique et, par conséquent, à la nécessité d'établir un rapport équilibré entre nationaux et personnes étrangères. À partir de cette période, le débat ne tourne plus autour du concept d'assimilation, mais plutôt, bien qu'encore « timidement », autour du concept d'intégration. Dans son message sur la révision intégrale de la loi sur l'asile et sur la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 4 décembre 1995, le Conseil fédéral affirme explicitement que l'intégration est une tâche incombant à l'État⁸. La promotion de l'intégration doit sortir de la sphère sociale et de la solidarité, où elle avait été confinée jusqu'alors, et acquérir enfin une dimension politique.

e) « Encourager et exiger »: les années 2000-2014
Par l'approbation de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005⁹, le Conseil fédéral se charge de promulguer des « principes importants » qui visent à promouvoir l'intégration des personnes étrangères. Le nouveau texte législatif, tout en étant focalisé sur l'« intégration » en tant que principe fondamental, renonce quand même à en donner une définition exhaustive du fait de sa nature « évolutive », c'est-à-dire susceptible de subir des modifications au cours du temps selon les variations des représentations sociales. A la lecture du message du 8 mars 2002 relatif à la Loi fédérale sur les étrangers¹⁰, il est possible de déduire que l'intégration est généralement conçue comme un processus mutuel et réciproque, fondé sur la supposition que les personnes étrangères sont disposées à s'insérer dans le

contexte social helvétique et sur l'accueil réservé par la communauté. Toutefois, l'art. 4 LEtr souligne l'importance d'un effort de familiarisation des personnes étrangères avec la société et le mode de vie en Suisse, tout comme l'importance de l'apprentissage d'une langue nationale. L'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 24 octobre 2007¹¹ insiste elle aussi, au chapitre 2, sur les « Contributions et devoirs des étrangers » et à l'art. 4 sur la « Contribution des étrangers à l'intégration », en légitimant de cette façon le recours aux conventions d'intégration.

Récemment, entre 2011 et 2013, autant la LEtr que la LN – y compris les critères d'intégration qui y figurent – ont été l'objet de discussions et de projets de révision. L'exigence de révision se fonde sur l'existence, tant dans le droit des étrangers que dans le droit relatif aux pratiques de naturalisation, de notions identiques en matière d'intégration. D'après le Conseil fédéral cette circonstance « loin de faciliter la compréhension, [...] prête à confusion » et rend par conséquent nécessaire un travail de clarification¹². En 2013, la proposition de modification de la LEtr prévoyait la mise en œuvre de mesures d'intégration plus sévères, dans l'objectif de préserver le « potentiel des habitants » et d'encourager la « responsabilité individuelle des étrangers ». Ce faisant, la proposition de modification renforce le caractère contraignant (et unilatéral) du processus d'intégration. La volonté de vérifier le processus d'intégration aussi dans le cadre de l'octroi des permis de séjour confirme le durcissement de la politique migratoire¹³. Enfin, en juin 2014, le Projet de révision totale de la LN a été amendé et une nouvelle loi introduisant le concept d'« intégration réussie » ainsi qu'une plus large définition des critères d'intégration a finalement été adoptée¹⁴.

3. Les messages du Conseil fédéral sur la « question des étrangers »: le dialogue entre le « haut » et le « bas »

a) Point de départ

A partir du cadre historique, politique et législatif décrit ci-dessus, l'analyse de certains des messages du Conseil fédéral permet de montrer la fonction « d'orientation sociale » au sens large exercée par le Gouvernement suisse par rapport à « la question des étrangers » au cours du XX^e siècle, selon une « logique duale »:

- A certaines époques, le Conseil fédéral tend à impliquer la population locale comme partie prenante au processus d'intégration en faisant confiance à sa force « assimilationniste » pour gérer la « présence étrangère » en Suisse. Notamment, autour des années 1920, avec l'augmenta-

7 FF 1976 I 1343, 1369.

8 FF 1996 II 1.

9 RS 142.20.

10 FF 2002 3327.

11 RS 142.205.

12 FF 2011 2567.

13 FF 2013 2131.

14 FF 2014 4461.

tion du nombre des étrangers, la naturalisation devient un élément de « gestion sociale », un outil de défense identitaire et culturelle, qui se traduit aussi en une activité intellectuelle, juridique, politique et médiatique intense¹⁵.

- Successivement, à d'autres époques, notamment au temps des initiatives populaires des années 1960-70 et peut-être déjà avant, dans les années 1950, en réaction à la *Überfremdung*, le Conseil fédéral joue un rôle d'équilibre par rapport à l'expulsion ou à la limitation de la présence des étrangers en Suisse.

b) *Impliquer la population dans le processus d'assimilation des étrangers*

C'est ainsi que dans un premier message du 9 novembre 1920 concernant la révision de l'article 44 de la Constitution fédérale et les mesures à prendre pour assurer l'assimilation des étrangers en Suisse – exprimant la première des attitudes évoquées, attitudes qu'on pourrait qualifier d'« assimilationnistes » – l'attention du Conseil fédéral est portée sur « le côté éthique du problème », c'est-à-dire sur le risque de la « dénationalisation », la perte d'individualité du peuple suisse, en raison de l'augmentation de la présence étrangère :

« [...] pour mesurer la véritable portée des dangers que fait courir à la Suisse la présence d'une population étrangère aussi considérable, c'est le côté éthique du problème qu'il faut mettre au premier plan. Notre peuple doit résister à des influences qui lentement risquent de le dénationaliser. Tout peuple fort et sain peut et doit vivre d'échanges actifs avec l'étranger tant dans le domaine moral et politique que dans le domaine matériel ; mais un certain équilibre ne doit pas être rompu ; lorsque le fléau de la balance incline trop en faveur de l'étranger, il y a péril pour un peuple d'aliéner son individualité et de devenir non seulement matériellement, mais intellectuelle-

ment tributaire d'autres Etats. Les mœurs, les usages, les idées politiques, les valeurs morales elles-mêmes et surtout les sentiments de dévouement à la patrie risquent alors de se modifier, de s'estomper »¹⁶.

A cette époque-là, la population suisse est impliquée évidemment comme « partie prenante » du processus d'intégration des étrangers :

« Les mesures à prendre par le législateur doivent viser à faciliter l'assimilation des étrangers, à designer les éléments assimilables ensuite de l'influence que l'ambiance suisse a exercée sur eux, à permettre au peuple suisse, par une action continue, d'exercer une action décisive sur l'esprit et les mœurs de nos hôtes »¹⁷.

c) *« Calmer » la population et réorienter les représentations collectives par rapport à la « question des étrangers »*

Comme exemple du « deuxième » type d'attitude du Gouvernement fédéral, orientée plutôt vers une position « libérale » et « progressiste », on peut considérer le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (du 9 août 1951) où la « question des étrangers » prend des contours « humains ». Dans ce cadre, la nationalité vise « à redonner plus de valeur à la personne humaine »¹⁸ :

16 FF 1920 V I, 17 (nous soulignons).

17 Ibid., p. 18 (nous soulignons).

18 Parmi les intellectuels qui ont contribué à l'humanisation de la question des étrangers, on peut mentionner, par exemple, le prof. Jean-François Aubert qui, notamment dans son article sur Le statut des étrangers en Suisse, avait soutenu que le concept même de nation est « arbitraire », et crée des distinctions, comme celle entre étrangers et nationaux qui sont, toujours selon Aubert, « égaux » sur la base d'un principe de dignité humaine : « L'idée de la nation, lentement, se dévalue. Si elle décline, c'est peut-être parce que le respect sacré dont elle fut entourée nous inquiète ; que les émotions collectives qu'elle a suscitées nous effraient : que les crimes aveugles qui lui sont imputables nous font horreur. Mais c'est avant tout parce que son principe même est arbitraire. Nous nous méfions des inégalités qui résultent du hasard. Or, sur la scène de la nation, les rôles sont rarement choisis, presque toujours imposés. Ici, les appelés ; là-bas, les réprouvés. Ici, les citoyens ; là-bas, les étrangers. A cette distribution, la volonté a peu de part. D'ailleurs, qu'est-ce que la tâche de l'Etat, sinon de veiller à la sécurité et d'accroître la prospérité de sa population ? Et qu'est-ce, alors, que sa population ? Ce n'est sans doute pas la rencontre accidentelle de tous les hommes qui, à un certain moment, se trouvent en un endroit donné. Mais ce n'est pas davantage le rassemblement fortuit des individus qui ont, pour seul signe véritablement distinctif, la faculté d'exhiber un certificat d'origine indigène. La population, c'est bien plutôt la communauté nécessaire des personnes qu'une destinée semblable appelle à vivre durablement sur un même territoire. En termes concrets, les citoyens et les étrangers établis ont des droits identiques à la sollicitude de l'Etat, car ceux-ci, comme ceux-là, en constituent la substance humaine permanente. Et cette égalité est postulée par la nature des choses ; point n'est besoin, pour l'assurer, d'un traité entre les nations ». Jean-François Aubert, Le statut des étrangers en Suisse, in « Revue de droit suisse », vol. I, 1958, pp. 249-250.

15 Un intellectuel de l'époque, Georges Sauser-Hall, dans l'ouvrage intitulé La nationalité en droit suisse paru à Berne en 1921, ne se limite pas à suggérer la naturalisation *iure soli* pour établir la proportion entre étrangers et autochtones, il met également l'accent sur la force assimilationniste de la population locale : « Ces étrangers, nous devons les métamorphoser en nationaux ; et c'est affaire de la loi de déclarer lesquels d'entre eux devront faire partie de notre corps public ; mais c'est affaire de l'âme d'insuffler à ces nouveaux citoyens un peu de l'amour civique qui nous anime, de les pouvoir gagner à nos idées de tolérance et de solidarité, à nos traditions démocratiques ». Cf. p. 26. Du même auteur on peut aussi considérer l'ouvrage La nationalisation des étrangers en Suisse, Neuchâtel, 1914, spec. p. 180 : « [...] pour résoudre la question des étrangers, l'Etat ne doit pas se contenter de naturaliser les immigrés par le jeu automatique de ses lois ; il doit employer tous les moyens – petits et grands, aucun n'est à mépriser – pour rétablir une proportion plus normale entre la population nationale et allogène. Ces moyens sont de deux sortes : les premiers, de nature préventive, doivent entraîner une diminution de l'immigration ; les seconds doivent faire un national de l'immigré ; ceux-ci seront à leur tour, ou bien moraux afin de faciliter l'assimilation des étrangers, ou bien législatifs et destinés à rendre notre droit de cité plus facilement accessible à nos hôtes ». Les mesures évoquées pour « résoudre la question des étrangers » sont donc des deux types : premièrement, « entraîner une diminution de l'immigration » et deuxièmement, « faire un national de l'immigré ».

« Le fait que, dans maints pays, on tend en même temps à redonner plus de valeur à la personne humaine peut être tenu pour une réaction heureuse et salutaire. Certes, comme par le passé, la nationalité de l'individu doit être réglée par le droit public en considération des intérêts de la communauté. Mais l'individu ne doit pas être un simple objet, un jouet ; dans la mesure où l'intérêt public ne s'y oppose pas impérieusement, l'individu et sa volonté doivent être pris en considération pour la détermination de la nationalité. Eu égard aux rapports entre l'État et l'individu, cela est d'ailleurs dans l'intérêt bien compris de la communauté »¹⁹.

Toutefois, bien que le ton et le langage ait changé par rapport aux messages précédents, la tendance est encore de type assimilationniste : « seul l'étranger apte à devenir suisse est digne d'être naturalisé » :

« Seul l'étranger apte à devenir Suisse et digne de l'être doit être naturalisé. Il faut qu'il se soit adapté d'une manière décisive aux conditions suisses, qu'il se soit assimilé. Il faut qu'en considération de son genre de vie, de son caractère, de toute sa personnalité, on puisse admettre qu'il fera certainement un bon Suisse, digne de toute confiance. En un mot, la naturalisation est l'« élection » d'un homme d'après son aptitude à devenir citoyen »²⁰.

Finalement, entre les années 1960 et 1970, « la question des étrangers » devient de nouveau pressante. A cause des initiatives populaires répétées, le poids des étrangers sur la vie économique et intellectuelle du pays est considéré comme excessif. C'est ainsi que, à l'occasion de la troisième initiative populaire de 1973 visant à la réduction de la présence étrangère en Suisse, le Conseil fédéral joue un rôle « pacificateur » par rapport aux pressions « populistes » : il recommande à la population de rejeter l'initiative qui pourrait s'avérer « désastreuse » pour l'économie du pays en compromettent les relations de la Suisse avec d'autres pays. L'initiative est aussi jugée insoutenable du point de vue humain et social. Spécifiquement, dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la troisième initiative populaire contre l'emprise étrangère (initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse), du 21 décembre 1973, le Conseil fédéral explique que l'acceptation de cette initiative « placerait ainsi devant un avenir incertain ces étrangers qui, à cause de leur séjour prolongé en Suisse, pouvaient espérer de bonne foi avoir trouvé chez nous une seconde patrie »²¹. En outre, cette initiative influencerait négativement les relations entre la population suisse résidente et la population étrangère :

« [...] En supposant que l'ensemble des étrangers qui bénéficierait d'une autorisation de séjour à l'année soit tenu de quitter la Suisse, les mesures de réduction toucheraient encore une partie des étrangers établis. Cette situation entraînerait inévitablement le renvoi d'étrangers et de leurs familles qui résident en Suisse depuis dix ans ou plus, et qui se sont largement familiarisés avec nos conditions de vie. On placerait ainsi devant un avenir incertain ces étrangers qui, à cause de leur séjour prolongé en Suisse, pouvaient espérer de bonne foi avoir trouvé chez nous une seconde patrie. Un tel procédé serait, du point de vue humain et social, insoutenable. [...] Nous sommes résolus à continuer à appliquer avec détermination notre politique actuelle en menant raisonnablement une lutte contre la pénétration étrangère qui tienne compte des exigences humanitaires, sociales, politiques et économiques, même si cette politique exige de lourds sacrifices de la part de notre économie. Nous nous efforcerons au surplus de parvenir à une stabilisation de la population étrangère résidente, en envisageant, au besoin, des mesures de police des étrangers plus restrictives. Une attention accrue sera vouée aux problèmes multiples que posent l'intégration sociale, l'assimilation des étrangers qui résident depuis des années en Suisse et la naturalisation, notamment la naturalisation des enfants qui ont été élevés en Suisse. Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire fédérale contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse à la votation du peuple et des cantons et d'en proposer le rejet sans contre-projet, comme le prévoit le projet d'arrêt ci-joint »²².

C'est à cette occasion que la question de l'intégration des étrangers est mentionnée pour la première fois d'une façon explicite.

Plus tard, à l'occasion d'une autre initiative populaire, dans le message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire du Parti républicain « pour la protection de la Suisse » (4^e initiative contre l'emprise étrangère du 8 mars 1976), la question de l'intégration des étrangers est posée d'une façon plus explicite. Le Conseil fédéral propose l'introduction des mesures qui permettront aux étrangers de s'intégrer sans renoncer à leur identité culturelle :

« Comme nous l'avons déjà relevé dans notre rapport sur la première initiative contre la pénétration étrangère, le problème des étrangers ne peut pas être résolu uniquement par une pratique restrictive en matière d'admission des étrangers (FF 1967 II 103). En dépit de la situation actuelle défavorable de l'emploi, il faut partir de l'idée que notre économie continuera longtemps encore à avoir besoin de main-d'œuvre étrangère. Cela implique l'obli-

19 FF 1951 II 665, 672 (nous soulignons).

20 Ibid., p. 677 (nous soulignons).

21 FF 1974 I 183, 211.

22 Ibid., pp. 210-211 (nous soulignons).

gation de prévoir des dispositions qui favorisent l'intégration des étrangers dans notre communauté nationale, surtout de ceux qui séjournent depuis longtemps en Suisse avec leur famille ou se proposent de s'y établir à demeure. Encourager l'intégration est en effet l'un des éléments essentiels de la politique que nous suivons à l'égard des étrangers. L'Etat apporte sa propre contribution à cette tâche en améliorant le statut juridique de l'étranger»²³.

A partir de ces derniers messages, le Conseil fédéral anticipe les lignes de la politique d'intégration des années 1980.

4. La notion d'intégration comme résultat d'une politique « duale »

La lecture de ces messages peut conduire à des conclusions de deux ordres: en premier lieu, il est possible de constater qu'entre les deux guerres le Conseil fédéral joue un rôle d'orientation des comportements de la population « suisse » qui vise à affirmer l'identité nationale au travers d'un processus d'assimilation de la population « étrangère »; en deuxième lieu, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral exerce une « fonction conciliatrice » et de réorientation des représentations collectives par rapport à la question des étrangers. Il utilise des arguments de politique étatique, internationale et humanitaire, qui prennent forme et sens dans une perspective historique et sociale qui diffère complètement de la précédente. En fait, à cette époque-là, pour la Confédération, il ne s'agit plus seulement de sauvegarder l'identité nationale mais de concevoir une politique d'intégration à

la fois harmonieuse par rapport aux exigences identitaires de la population autochtone et attentive aux besoins d'intégration sociale des étrangers et aux « impératifs humanitaires ».

Il résulte de cette dynamique duale, une notion d'intégration – qui sera formulée seulement plus tard, notamment dans le cadre de la Loi sur la nationalité des années 1990 et d'une façon plus explicite dans la Loi sur les étrangers (LEtr) de 2005 – qui est une forme de « compromis » entre ces deux tendances: assimilation et défense des coutumes d'un côté, inclusion des étrangers de l'autre côté.

Ainsi, l'article 4 LEtr, spécialement consacré à la notion d'intégration, exprime spécialement ce dualisme:

1. L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.
2. Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle.
3. L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard.
4. Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale²⁴.

On y retrouve clairement deux postulats: d'une part, les principes de tolérance et de respect mutuel entre les populations suisses et étrangères et, d'autre part, on suppose que les étrangers soient disposés à s'intégrer et que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard.

23 FF 1976 I 1343, 1367 (nous soulignons).

24 Nous soulignons.

Michael Morlok und Andrea Oswald*

Neue Daten zur Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen

Die Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt wird regelmässig kontrovers diskutiert: Von der OECD in ihrem Bericht zur Integration in der Schweiz,¹ von den Medien und der Politik vor dem Hintergrund steigender Sozialkosten der Gemeinden und erst kürzlich im Zusammenhang mit Massnahmen, welcher der Bund als Teil seiner Fachkräfteinitiative ergreifen will.

Trotz des grossen Interesses lagen bisher keine detaillierte Daten vor: Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) bisher aufbereiteten Daten umspannen nur die ersten Jahre nach Einreise (diejenigen Jahre, während derer die Anwesenheit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch das Asylgesetz geregelt wird). Um einen längeren Beobachtungszeitraum abzudecken, haben wir im Auftrag des SEM die Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) mit den AHV-Daten der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf zusammengeführt.² Mit den verknüpften Daten kann untersucht werden, welche Person in der Untersuchungskohorte in welchem Monat zu welchem Lohn gearbeitet hat.

Bei den Untersuchungen haben wir uns auf die Personen konzentriert, die zwischen 1997 und 2000 ein Asylgesuch gestellt haben, bei der Einreise zwischen 25 und 50 Jahre alt waren und 2012 noch in der Schweiz wohnten. Jede Person dieser Kohorte wird einer einzigen Gruppe zugeteilt: Flüchtlinge (FL), vorläufig Aufgenommene (VA) und Personen mit einer Härtefall-Regelung.

Diese Zuteilung geschieht nach dem zuletzt beobachteten Status und wird für die ganze Beobachtungsperiode angewandt. Eine Person beispielsweise, die zunächst einen Asylantrag stellte, einen negativen Beschied erhielt, trotzdem als vorläufig aufgenommene Person in der Schweiz blieb und einige Jahre später durch eine Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung erlangte, wird über die gesamte Beobachtungsperiode als Person mit Härtefall-Regelung betrachtet. Nur solch stabile Gruppenzugehörigkeiten ermöglichen die Dynamik der Erwerbsbeteiligung zu untersuchen.

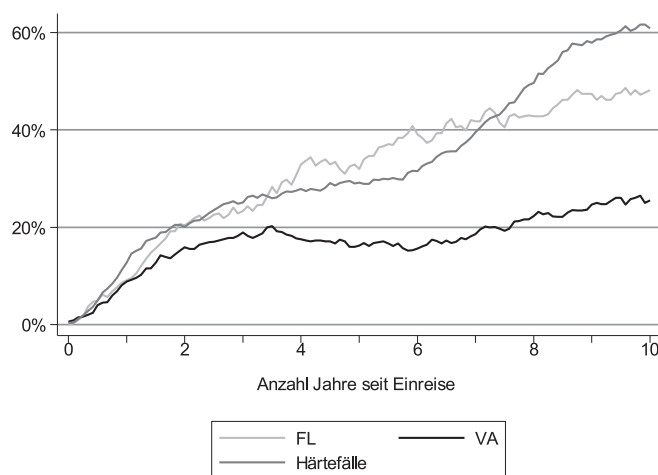
1* Michael Morlok und Andrea Oswald, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung. Liebig, T. et al. (2012): The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.

2 Die von den Forschungsbüros KEK-CDC und B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung verfasste Studie umfasst einen quantitativen und qualitativen Teil. Im vorliegenden Artikel werden die Ergebnisse des quantitativen Studienteils zusammengefasst. Die Gesamtstudie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» ist abrufbar unter www.bss-basel.ch/

In Grafik 1 wird der Anteil der FL, VA und der Personen mit einer Härtefall-Regelung, die einer bezahlten unselbstständigen oder selbständigen Arbeit nachgehen, in Abhängigkeit ihrer Anwesenheitsdauer in der Schweiz dargestellt. Die Grafik zeigt, dass in einer ersten Phase (1. bis 3. Jahr nach der Einreise) die durchschnittliche Erwerbstätigenquote bei allen drei Gruppen relativ rasch auf 20 Prozent ansteigt. Unterschiede zwischen den Gruppen sind in dieser ersten Phase gering. In jeder der drei Gruppen gibt es eine kleine Anzahl Personen, die es relativ schnell geschafft haben, bezahlte Arbeit zu finden, die über dem Mindestbeitrag der AHV liegt (2300 CHF Einkommen pro Jahr und Arbeitgeber; tiefere Einkommen können in unserer Analyse nicht berücksichtigt werden).

Viele Personen befinden sich in dieser ersten Phase noch in einem hängigen Verfahren, weisen also noch nicht den Status eines FL, eines VA oder einer Person mit einer Härtefallregelung auf (auch wenn sie in Grafik 1 bereits diesen Gruppen zugeteilt werden).

Grafik 1: Erwerbstätigenquote in den ersten zehn Jahren nach Ankunft



Bemerkung: Einreisekohorte 1997-2000 (Daten von insgesamt 407 FL, 953 VA und 1281 Härtefälle)

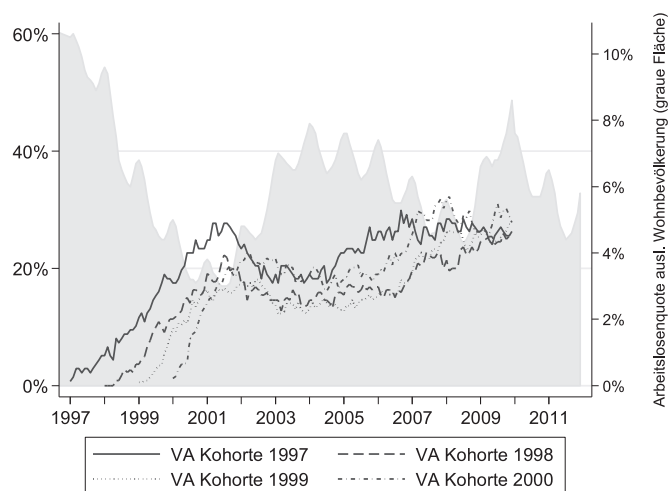
In einer zweiten Phase (3. bis 7. Jahr) entwickelt sich die Erwerbsbeteiligung der drei Gruppen sehr unterschiedlich. Bei den FL steigt die Erwerbstätigenquote stetig weiter an, wenn auch mit weniger Dynamik als am Anfang. Im Gegensatz dazu ist bei den VA keine oder sogar eine negative Entwicklung feststellbar. Die Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe verharrt auf dem sehr tiefen Niveau von 20 Prozent.

Erst in einer dritten Phase (7. bis 10. Jahr), ist wieder in allen drei Gruppen eine positive Entwicklung der Erwerbstätigenquote zu beobachten. Besonders die Erwerbstätigenquote der Gruppe mit Härtefall-Regelung erhält erneuten Schwung. Dies führt dazu, dass diese Gruppe nach zehn Jahren eine im Vergleich zu den anderen beiden Gruppen sehr hohe Erwerbstätigenquote von 61 Prozent erreicht (FL: 48%; VA: 25%).

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Unterschiede zwischen den drei Gruppen verschiedene Ursachen haben können: So ist einerseits zu vermuten, dass der Härtefallstatus eine Wirkung sowohl vor dem Wechsel (als Anreiz) wie auch nach dem Wechsel (vereinfachter Zugang zum Arbeitsmarkt; langfristige Perspektiven) zeigt.³ Andererseits unterscheiden sich jene Personen, die von einer Härtefallregelung profitieren können, systematisch von jenen, die es nicht können (nicht zuletzt auch aufgrund der Anforderungen der Härtefallregelung hinsichtlich einer erfolgreichen Integration). Der Status spielt zuletzt auch eine Rolle, weil er potentiellen Arbeitgebern ein Signal aussendet: Für Arbeitgeber stellt beispielsweise die Ungewissheit, wie lange ein/e VA beschäftigt werden kann, ein Risiko dar.

Bis 1.4.2006 bestand für VA zudem der Inländervorrang, d.h. ein/e VA durfte nur beschäftigt werden, wenn das Unternehmen nachweisen konnte, dass kein/e Inländer/in für die Stelle gefunden werden konnte. Die Auswirkung dieser Regelung ist in Grafik 2 deutlich ersichtlich: Als 2001 die Arbeitslosigkeit zunahm, sank die Erwerbsbeteiligung der VA stark. VA konnten nur noch mit Schwierigkeiten rekrutiert werden, wenn sie ihre Stelle verloren, oder wenn ein zeitlich beschränktes Arbeitsverhältnis beendet wurde. Diese die Chancen der VA stark beeinträchtigende Regelung wurde 2006 aufgehoben. Es ist noch zu früh für eine definitive Beurteilung, aber tatsächlich sieht es so aus, als hätte die nächste Rezession (ab 2009) keine ähnlich negativen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von VA gezeigt wie die frühere.

Grafik 2: Erwerbstätigenquote VA



Bemerkung: Die Berechnungen in Grafik 3 basieren auf der Kohorte 1997 (137 VA), 1998 (220 VA), 1999 (348 VA) und 2000 (248 VA). Quelle: Arbeitslosenquote: www.amstat.ch

Andere Regelungen, welche die Chancen auf eine schnelle Integration beeinflussen, sind neben der Sonderabgabe für VA (10% des AHV-pflichtigen Bruttolohns während den ersten drei Jahren nach Erteilung der vorläufigen Aufnahme oder bis sieben Jahre nach der Einreise)⁴ und die Bewilligungspraxis auch die Verteilungsmechanismen von FL und VA auf die Kantone: Der Vergleich in Tabelle 1 zeigt, dass FL und VA, die muttersprachlich Französisch sprechen, in der Romandie bessere Chancen als in der Deutschschweiz haben, obwohl die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche arbeitsmarktliche Integration in der Deutschschweiz generell deutlich höher ist. Eine Zuteilung von französischsprachigen Asylsuchenden in die französischsprachigen Kantone wäre daher zu begrüssen – zumindest aus der Optik der späteren arbeitsmarktlichen Chancen.

Tabelle 1: Erwerbstätigenquote im 10. Jahr nach der Einreise, differenziert nach Sprachregion

	Franz.sprach. Herkunftsland	Alle
Romandie	50 %	40 %
Deutschschweiz	45 %	50 %

Bemerkung: Romandie mit Kantonen VD, NE, JU, GE, FR; Deutschschweiz mit den übrigen Kantonen ausser TI, VS und BE.

Um die treibenden Kräfte hinter den unterschiedlichen Erwerbstätigenquoten zu identifizieren, wurden die Daten mittels einer Regressionsanalyse ausgewertet. Eine solche Analyse ermöglicht, den Einfluss einer Reihe von Merkmalen zu schätzen, während alle anderen Faktoren konstant gehalten werden. Die Resultate der Schätzung zeigen, dass insbesondere Herkunftsland, Status und Alter (bei Einreise) einen sehr hohen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit ausüben. Ebenfalls einen grossen Einfluss haben Geschlecht, Wohnkanton und Einreisekohorte.

Als Teil der Untersuchung wurde schliesslich ein Vergleich mit einer Reihe von Staaten durchgeführt, für die ebenfalls Daten zur Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen vorliegen. Bei den anerkannten Flüchtlingen – die am besten zwischen den Ländern vergleichbare Gruppe – liegt die Schweiz (knapp 50% Erwerbsbeteiligung zehn Jahre nach der Einreise) gemeinsam mit Norwegen (50%) und Schweden (50% bis 80%, je nach Berechnungsart und Gruppe) im Mittelmass. Die Schweiz schneidet besser als Neuseeland ab (rund 40%), aber deutlich schlechter als Kanada (60% bis 80%, je nach Berechnungsart und Gruppe). Dieser einfache Vergleich berücksichtigt weder die Zusammensetzung der jeweiligen Einreisekohorten noch die allgemeine Situation auf dem Arbeitsmarkt in diesen Ländern.

³ In der quantitativen Untersuchung hat sich keine eindeutige Entwicklung unmittelbar vor/nach dem Statuswechsel gezeigt. Auf Basis weiterführender qualitativer Interviews, die in der zweiten Projekthälfte geführt wurden, ist trotzdem zu vermuten, dass der Wechsel eine nicht zu vernachlässigende Wirkung ausübt.

⁴ Bis zu einer maximalen Abgabe von 15 000 CHF.

Trotzdem liegt die Vermutung nahe, dass man von Ländern, die eine höhere Integrationsquote erreichen (beispielsweise Kanada), lernen kann und ein Austausch über die Landesgrenzen hinweg über *good practices* bei Integrationsfragen fruchtbar ist.

Denise Efnonyi-Mäder¹

Gesetzlicher Rahmen für die Integration in der Schweiz mittelmässig – Ergebnisse der neuesten MIPEX-Studie

Integration wird gemeinhin mit individuellem Verhalten von Migrantinnen und Migranten, gelegentlich auch mit Assimilation in Verbindung gebracht. Seltener rücken strukturbedingte Prozesse ins Blickfeld, obwohl das Ausländergesetz darauf verweist, dass es Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ist, «günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben» (Art.53 Abs. 2) zu schaffen. Sowohl Behörden wie auch Forschung bedienen sich eines vielfältigen Instrumentariums zur Einschätzung der individuellen oder kollektiven Integrationsdimensionen der Zugewanderten (Sprach-, Einbürgerungstests, statistische Vergleiche sozio-ökonomischer Merkmale und vieles mehr). Umgekehrt bestehen kaum Utensilien zur Evaluation der gesetzlich-politischen Voraussetzungen für die Integration oder bestenfalls sehr einschlägige in einzelnen Politikfeldern wie der Einbürgerung. Dies erstaunt umso mehr, als sich die meisten Fachpersonen inzwischen einig sind, dass die gesetzlichen Grundvoraussetzungen letztlich wesentlich ausschlaggebender sind als Spezialmassnahmen, deren Einsatz zwar komplementär sehr sinnvoll, aber wenig wirksam ist, wenn er durch strukturelle Hindernisse unterwandert wird.

Um es ökonomisch zu drehen: Wer investiert schon in einem Umfeld mit hinderlichen institutionellen Rahmenbedingungen? Doch genau bei den gesetzlich-administrativen Rahmenbedingungen setzt der MIPEX an, ein Ländervergleich, der schwerpunktmässig nicht die Leistungen der Eingewanderten oder deren Lage ins Auge fasst, sondern auf die gesetzlich-administrativen Voraussetzungen für die Integration fokussiert. Somit wird letztlich der Gesetzgeber zur Rechenschaft gezogen. Ob dies mit ein Grund dafür ist, dass MIPEX-Ergebnisse gelegentlich irritieren und oft fehlinterpretiert werden, bleibe dahingestellt (vgl. Editorial in der Sonntagszeitung vom 24. Mai 2015).

Wofür der MIPEX steht

Inzwischen liegen die Ergebnisse der vierten Auflage des MIPEX vor, die es unter anderem erlauben, zeitliche Trends seit 2004 zu beobachten. Verantwortlich für die Untersuchung zeichnen die Migration Policy Group in Brüssel und die Denkfabrik CIDOB aus Barcelona, die jeweils mit For-

schenden aus den analysierten Ländern zusammenarbeiten. In der Schweiz sind das Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Uni Neuchâtel (SFM) und die Hochschule für Sozialarbeit in Luzern (HSLU) für die Erhebung und Qualitätssicherung zuständig.

Konkret erfasst die Studie die Teilhabe-Möglichkeiten der Migrationsbevölkerung in der Gesellschaft anhand von 167 Indikatoren (Fragen) in folgenden acht Politikfeldern: Arbeitsmarkt, Familienzusammenführung, Schulbildung, Politische Teilhabe, Langzeit-Aufenthalt, Einbürgerung, Diskriminierungsschutz und Gesundheit. In jedem Bereich wurden optimale Standards festgelegt, die sich an Empfehlungen von Europarat, EU-Richtlinien und empirischen Forschungen orientieren. Der MIPEX bezieht sich nicht auf die EU-Freizügigkeit, sondern ausschliesslich auf Drittstaatenangehörige mit einer regulären Aufenthaltsbewilligung, wobei Asylsuchende und Sans-Papiers ausser bei Gesundheit und Schulbildung ausgeschlossen sind.

Je höher das Ergebnis in einem bestimmten Politikfeld oder insgesamt (bis höchstens 100) ausfällt, desto näher liegen die Rahmenbedingungen am Optimum, das für maximale Chancengleichheit steht. Diese erreicht selbst das bestplatzierte Schweden nur bei der Arbeitsmarktmobilität annähernd (98), während der Durchschnitt über alle 38 Länder² und Kernbereiche hinweg bei der Hälfte (52) liegt. Neben gesetzlichen Regelungen werden auch konkrete Umsetzungsmodalitäten, Unterstützungsmöglichkeiten und Kosten berücksichtigt. So erfasst beispielsweise der Diskriminierungsschutz 32 Indikatoren zu gesetzlicher Definition, Anwendungsbereichen, Beratung, Opferchutz- und Präventionsmöglichkeiten.

Tendenziell restriktive Rahmenbedingungen

Insgesamt steht die Schweiz zusammen mit Österreich im Vergleich zu den «alten» EU-Ländern für restriktive Rahmenbedingungen. Daran hat sich mit Rang 21 (von 38) seit den letzten Studienauflagen wenig geändert. Eine gewisse Stabilität bestätigt sich übrigens für die meisten Staaten, abgesehen von Deutschland, das mehrere Schritte in Richtung Inklusivität zu verzeichnen hat; dies gilt bei der Einbürgerung, der Arbeitsmarktmobilität sowie beim Diskriminierungsschutz und hängt zweifellos mit einem klaren Bekenntnis zur Einwanderung ab Jahrtausendwende zusammen.

Als vorbildlich kann die Schweiz im Gesundheitswesen eingestuft werden, wo sie 70 Punkte erreicht und den zweiten Rang belegt. Zweifellos ist dies unter anderem den Bundesprogrammen zu Migration und Gesundheit zu verdanken, die zu einer nachhaltigen Zusammenarbeit zwischen nationalen und lokalen Akteuren geführt haben. Daraus

¹ Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Uni Neuchâtel.

² Untersucht werden alle EU-Staaten sowie Australien, Kanada, Island, Japan, Neuseeland, Norwegen, Schweiz Südkorea, Türkei und USA.

hervorgegangene Vorstösse prägen das heutige Angebot von Gesundheits- und Dolmetschdiensten, Informationen für die Migrationsbevölkerung wie auch die gezielte Weiterbildung des Gesundheitspersonals.

Ebenfalls inklusiv – wenn auch in geringerem Mass – sind die Regelungen betreffend Arbeitsmarktzugang und bei der politischen Teilnahme, die auch Mechanismen zur Einbeziehung der Migrationsbevölkerung auf Bundesebene umfasst. Dass sich aber die Verortung der Schweiz im zweitgenannten Politikfeld schwierig gestaltet, versteht sich angesichts der bestehenden kantonalen Unterschiede etwa bezüglich Stimmberechtigung von selbst. Allerdings kennen andere Staaten ähnliche Differenzen, denen bei der Auswertung systematisch Rechnung zu tragen ist. Was arbeitsmarktliche Vorkehrungen betrifft war die Schweiz vorher Spitzenreiter nach Schweden. Inzwischen haben allerdings mehrere Länder aufgeholt.

Kaum für Überraschung sorgen dürfte umgekehrt das Bestehen von nach wie vor hohen Hürden bei der Einbürgerung und beim Diskriminierungsschutz (nur je 31 Punkte), das durch zahlreiche andere Studien und Expertenberichte bestätigt wird. Während die Umsetzung der Anti-Diskriminierungsrichtlinie in zahlreichen EU-Staaten etwas bewegt hat, wurden Fortschritte in der Schweiz dadurch erschwert, dass die Meinungen über ein sinnvolles Vorgehen zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes stark divergieren. Es ist deshalb zu hoffen, dass eine anstehende, umfassende Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) demnächst Lösungsansätze aufzeigen wird.

Bei den Einbürgerungsmöglichkeiten sind die vergleichsweise restriktiven Regelungen wohl weniger strategischer als politischer Art, wie die jüngsten Debatten um die Revision des Bürgerrechtsgesetzes erneut zeigten. Damit ist insofern eine Schwachstelle des MIPEX angesprochen, als jene Entscheidungsträgerinnen und -träger, die einer Gewährung von mehr Rechten für Zugewanderte prinzipiell abgeneigt sind, dem normativen Ranking des MIPEX wenig abgewinnen können. Darüber hinaus monieren kritische Stimmen, dass mehr Rechte nicht zwingend mit einer besseren Integration einhergehen. Tatsächlich kommt etwa Manatschal (2013) zum Schluss, dass unter gewissen Umständen restriktivere Politiken mit Sanktionsmöglichkeiten die Eingliederung in den Arbeitsmarkt begünstigen können (siehe Abhandlung S. 10 ff in diesem Heft).

Diesen Einwänden versucht das Forschungsteam insofern Rechnung zu tragen, als es vermehrt Benchmarks und Statistiken zu Profil und Integration der Migrationsbevölkerung in den untersuchten Ländern vorlegt. So gilt es beispielsweise zu beachten, dass die Schweiz nach Luxemburg das Land mit dem geringsten Anteil von Zugewanderten aus Drittstaaten im Vergleich zur gesamten Migrationsbevölkerung ist. Zusammen mit der Tatsache, dass die Schweiz kein EU-Mitglied ist, könnte dies unter Umständen die geringere Priorität von integrationsförderli-

chen Rahmenbedingungen für diese Bevölkerungsgruppe darstellen.

In vielen Debatten wird ausserdem ausgeblendet, dass neben der Integrationspolitik wirtschaftliche und andere politische Rahmenbedingungen eine eminent wichtige Rolle spielen können. Es ist daher zu wünschen, dass die Ergebnisse dieser umfassenden Studie noch vermehrt in die wissenschaftliche aber auch in die politische Debatte einfließen, um vertieft und kritisch gewürdigt zu werden. So stellt sich beispielsweise die Frage, welche Restriktionen sich allenfalls integrationsförderlich erweisen können und welche definitiv hinderlich sind. Sämtliche Indikatoren (mit Antworten und Kommentaren) sind übrigens in den Länderfragebögen einsehbar und auf der Homepage (MIPEX.EU) aufgeschaltet. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung von Evaluationen, die einen direkten Zusammenhang zwischen integrationspolitischen Massnahmen und Wirkungen herstellen und im MIPEX ebenfalls dokumentiert werden.

Zahlreiche Forschende haben bereits begonnen, das Instrumentarium methodisch zu überprüfen (vgl. beispielsweise Ruedin 2011; 2015) oder in neuere Untersuchungen einzubauen. So zeichnen etwa Ruedin, Alberti und D'Amato (2015) die Entwicklungen der Schweizer Integrationspolitik seit 1848 nach und kontextualisieren die gegenwärtige Kontinuität als Trendwende einer längerfristigen Öffnungsphase seit den 1970er Jahren, die ihrerseits auf eine Schliessung während eines halben Jahrhunderts folgt. Wie jeder Index ist auch der MIPEX insofern zu kritisieren, als er zwingendermassen ein verkürztes Abbild der analysierten Regelungen liefert, die ihrerseits nur eine Komponente des Integrationspotentials eines Landes ausmachen. In diesem Sinn ist weniger die Frage relevant, ob die Schweiz ihren 21. Platz verdient hat, als eine sachliche Debatte darüber, in welchen konkreten Bereichen allenfalls auch ein Land, das unbestrittenermassen eine relativ erfolgreiche Migrationsentwicklung kennt, etwas von der Politikgestaltung in Schweden, Portugal, Italien oder Frankreich lernen kann.

Manatschal, Anita: *Kantonale Integrationspolitiken im Vergleich*. Nomos-Velagsanstalt, Baden-Baden, 2013.

Ruedin, Didier, Camilla Alberti, Gianni D'Amato (2015) «Immigration and Integration Policy in Switzerland 1848-2014.» *Swiss Political Science Review* 21(1): S. 5-22.

Ruedin, Didier (2015) «Increasing Validity by Recombining Existing Indices: MIPEX as a Measure of Citizenship Models» *Social Science Quarterly*, S. 2, 96, 529.

Ruedin, Didier (2011) *The reliability of MIPEX Indicators as Scales*, SOM Working Paper. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1990223.

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH

Zusammenfassung der Position der SFH zur Anpassung der Integrationsvorlage an 121a BV

Einleitung

Die SFH hat im Vernehmlassungsverfahren zu Art. 121a BV am 28. Mai 2015 eine Position zum Integrationsteil der laufenden Vernehmlassung eingegeben.¹ Zum anderen Teil der Vernehmlassung (Umsetzung von Art. 121a BV) hatte die SFH bereits mit Position vom 12. März 2015² Stellung genommen. Im Folgenden findet sich eine Zusammenfassung der Stellungnahme vom 28. Mai 2015, in der die SFH begrüsst hat, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich erleichtert werden soll (Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkünfte und Ersetzung der Bewilligungspflicht durch eine Meldepflicht). Die SFH fordert hingegen eine Streichung von Art. 86 und 87 AsylG. Zudem lehnt sie sämtliche Verschärfungen hinsichtlich des Familiennachzugs und der Niederlassungsbewilligung, insbesondere die erleichterte Widerrufsmöglichkeit, ab. Die SFH fordert zudem, den Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene zu erleichtern, da die Möglichkeit, mit der eigenen Familie zusammenzuleben einen wesentlichen Faktor für die Erfolgchancen des Integrationsprozesses darstellt.

Abschaffung der Sonderabgabe

Rechtlich ist die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen als Sondersteuer zu qualifizieren und bedarf deshalb einer besonderen Rechtfertigung. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits 2012 festgestellt, dass die Sonderabgabe für alle Personen, die materiell die Flüchtlingseigenschaft erfüllen (und damit auch für Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen) völkerrechtswidrig ist, da sie gegen den in der Flüchtlingskonvention vorgesehenen Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich des Steuerrechts verstösst (Art. 29 Genfer Flüchtlingskonvention). Zudem verstösst sie (zusammen mit der Vermögenswertabnahme) auch gegen das Äquivalenzprinzip des Steuerrechts, das ein Verfassungsprinzip darstellt.³

Praktisch stellt die Sonderabgabe von 10 Prozent angesichts der häufig geringen Einkommen der Betroffenen eine beträchtliche Einbusse dar. Dies erschwert es, finanziell un-

abhängig zu werden und verringert die Motivation, Erwerbseinkünfte zu erzielen. Die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen kann daher dazu beitragen, die Arbeitsintegration und das Erreichen der finanziellen Unabhängigkeit für vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende zu erleichtern.

Die geplante Sonderabgabe auf Vermögen (Art. 86 E-AsylG) und die weiterhin mögliche Vermögenswertabnahme (Art. 87 E-AsylG) für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid sowie für vorläufig aufgenommene Personen (gemäss Verweis in Art. 88 AuG) unabhängig von der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen stellt eine Ungleichbehandlung aufgrund von Vermögen dar und greift somit ohne ausreichende Rechtfertigung in das Eigentumsrecht ein. Warum sollte eine Person, die Vermögen hat (wie aktuell einige der syrischen Flüchtlinge) und keine staatlichen Leistungen in Anspruch nimmt, mit dem eigenen Vermögen für Kosten aus dem Asylbereich aufkommen? Zudem ist die Bedürftigkeit im Asylbereich vielfach dadurch verursacht, dass die Personen einem Arbeitsverbot unterliegen. Aus Sicht der SFH ist daher aus rechtlicher Sicht allenfalls eine Rückerstattungspflicht hinsichtlich der tatsächlich verursachten Kosten zu rechtfertigen.

Die SFH fordert daher die Streichung von Art. 86 und Art. 87 AsylG sowie von Art. 88 AuG. Wie bei der Sozialhilfe generell sollte die Frage der Rückerstattung in die kantonale Kompetenz verwiesen werden. Eine entsprechende Änderung von Art. 85 AsylG ist ebenfalls angezeigt. Insbesondere ist Art. 85 Abs. 2 AsylG in der bestehenden Form zu streichen.

Melde- statt Bewilligungspflicht beim Arbeitsmarktzugang

Die SFH begrüsst, die in Art. 61 E-AsylG und Art. 85a E-AuG vorgesehenen Neuregelungen, nach der anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene keine Arbeitsbewilligung mehr beantragen müssen, sondern diese nur vorgängig vom Arbeitgebenden gemeldet werden müssen. Voraussetzung ist, dass die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Diese Änderung vereinfacht den Zugang zum Arbeitsmarkt für die betroffenen Personen. Arbeitgebende werden unter diesen erleichterten Bedingungen eher bereit sein, Personen aus dem Asylbereich einzustellen. Angesichts der tiefen Beschäftigungsquote insbesondere von vorläufig Aufgenommenen ist es wichtig, administrative Hürden abzubauen und damit die Arbeitsintegration zu erleichtern.

Familiennachzug

Verschärfungen des Familiennachzugs wirken sich negativ auf die Integration der betroffenen Personen aus, wie der

¹ SFH, *Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen*, Stellungnahme vom 28. Mai 2015.

² SFH, *Umsetzung von Art. 121a BV*, Stellungnahme vom 12. März 2015.

³ BVGer-Urteil vom 31. Oktober 2012, C-1026/2009.

Bundesrat im erläuternden Bericht festhält.⁴ Der damit verbundene administrative Aufwand und die Einführung weiterer Sonderregeln sind auch aus Sicht einer möglichst effizienten und klaren Verwaltungsführung abzulehnen. Die SFH lehnt daher die vorgeschlagenen Verschärfungen ausdrücklich ab. Diese betreffen die Regelung, dass der Familiennachzug für niedergelassene Personen nur noch unter den gleichen Voraussetzungen wie für aufenthaltsberechtigte Personen möglich sein soll und keine Erleichterungen greifen (Art. 43 E-AsylG); das Erlöschen des Anspruchs auf eine Aufenthaltsbewilligung für Familienangehörige von Personen mit Niederlassungsbewilligung, für Pflegekinder im Hinblick auf die Adoption sowie nach Auflösung der Familiengemeinschaft, wenn die Person «nicht bereit ist, sich zu integrieren» (Art. 51 Abs. 2 lit. b E-AuG) sowie den Ausschluss des Familiennachzugs bei Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) (Art. 44 Abs. 1 lit. d, Art. 45 lit. d, Art. 85 Abs. 7 lit. c^{bis} E-AuG).

Da neben dem im Entwurf im Fokus stehende Arbeitsmarktzugang auch die Möglichkeit zur Familienvereinigung ein Grundstein für eine erfolgreiche Integration ist, fordert die SFH einen Nachzugsanspruch für Personen mit einer tatsächlichen Bleibeperspektive. Dies betrifft aktuell vor allem vorläufig aufgenommenen Personen, da die Hürden für den Familiennachzug für diese Personengruppe sehr hoch sind, und diese Personen in der Regel genauso lange in der Schweiz bleiben wie anerkannte Flüchtlinge. Für den Familiennachzug gilt insbesondere eine Wartefrist von drei Jahren (Art. 85 Abs. 7 AuG). Die SFH fordert, diese Frist aufzuheben. Sie stellt eine ungerechtfertigte Einschränkung des Rechts auf Familienleben dar, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Betroffenen ihr Familienleben in der Regel nicht in einem anderen Staat leben können. Eine gute und möglichst rasche Integration ist daher nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern auch der Schweizer Gesellschaft. Nach der Abschaffung des Botschaftsverfahrens ist dieser Punkt noch virulenter geworden, da humanitär stossende Fälle nicht mehr über dieses Instrument einer Lösung zugeführt werden können. Eine feste Frist für den Familiennachzug ohne entsprechende Ausnahmemöglichkeiten verstösst zudem gegen den im Völkerrecht und der Bundesverfassung abgesicherten Schutz des Familienlebens.

Niederlassungsbewilligung

Die Niederlassungsbewilligung räumt eine dauerhafte Bleibeperspektive in der Schweiz ein und ist ein zentrales Mittel, um den Integrationsprozess zu dokumentieren und weiter zu befördern. Der Entwurf des Bundesrates sah daher ursprünglich einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von 10 Jahren in der Schweiz vor, wenn die Person integriert ist (Art. 34 Abs. 2 E-AuG). Dieser Anspruch wurde vom Ständerat wieder gestrichen. Ein fehlender Rechtsanspruch auf die Niederlassungsbewilligung würde verhindern, dass eine betroffene Person mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht gelangen kann und dieses letztinstanzlich definieren kann, was «Integration» bedeutet. Im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit ist daher der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates zu unterstützen. Die SFH fordert in Art. 34 AuG einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung wie vom Bundesrat vorgeschlagen zu verankern.

Die Niederlassungsbewilligung sollte angesichts ihres Zwecks eine dauerhafte Bleibeperspektive zu vermitteln – wenn überhaupt – nur unter sehr strengen Voraussetzungen widerrufen werden können. Die SFH lehnt daher die geplante Widerrufsmöglichkeit, «wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich zu integrieren» (Art. 63 Abs. 3 E-AuG) und die Streichung der Höchstfrist für den Widerruf von 15 Jahren bei erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 63 Abs. 2 E-AuG) ausdrücklich ab. Die bereits beschlossenen Integrationskriterien in Art. 58a E-AuG sind: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen und Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung. Diese im Gesetz genannten Kriterien für die Integration werden bereits bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung geprüft; liegen diese nicht vor, wird keine Bewilligung erteilt. Damit erübrigt sich eine erneute nachträgliche Überprüfung. Angesichts der langen Aufenthaltsdauer der betroffenen Personen und der dauerhaften Bleibeperspektive, die die Niederlassungsbewilligung vermitteln soll, sind diese Änderungsvorschläge aus Sicht der SFH unverhältnismässig.

⁴ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 17.

Corina Bosshard und Nina Gilgen¹

Hochqualifiziert, aber kaum beachtet

Der Schweiz fehlen Fachkräfte. Trotzdem finden viele hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten keine Arbeit, die ihren Qualifikationen entspricht, unter ihnen auch viele Personen aus dem Asylbereich. Im Rahmen der Kampagne «Chancengleichheit zahlt sich aus» macht das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) auf dieses bisher weitgehend brachliegende Potenzial aufmerksam.

Schweizer Unternehmen haben zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Fachkräfte zu rekrutieren. Besonders betroffen sind die Berufsfelder Pflege, Informatik, Ingenieurwesen, Bau und Gastgewerbe. Im Jahr 2020 könnten der Schweiz gemäss einer Studie der «Boston Consulting Group» rund 430 000 Fachkräfte fehlen.

Die Hauptstrategie der Unternehmen zur Deckung des Fachkräftebedarfs bestand bisher in der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte. Mit der Annahme der SVP-Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 hat sich das Schweizer Stimmvolk für eine Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte mit Höchstzahlen ausgesprochen. Auch der Inländervorrang soll ab 2017 stärker berücksichtigt werden. Damit hat die Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials an Bedeutung gewonnen.

HEKS-Studie zum inländischen Fachkräftepotenzial

Zahlreiche Menschen in der Schweiz sind erwerbslos, unterbeschäftigt oder nicht in Berufen tätig, die ihren Qualifikationen entsprechen. Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene weisen insgesamt tiefere Erwerbsquoten auf als andere Migrantengruppen. Auch HEKS macht in seinen Arbeitsintegrationsprogrammen die Erfahrung, dass es bestimmte Personengruppen besonders schwer haben, in der Arbeitswelt Fuss zu fassen. Es handelt sich dabei um 1. ältere Erwerbspersonen, 2. um sozial benachteiligte Jugendliche, 3. um niedrigqualifizierte Personen ohne nachobligatorische Ausbildung wie auch 4. um hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten. Dabei handelt es sich um Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, beziehungsweise um Personen, die mittels Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind.

Um zu erfahren, ob Schweizer Unternehmen Beschäftigungspotenzial bei diesen vier Zielgruppen sehen, hat HEKS beim Basler Institut B, S, S. eine qualitative Studie in

Auftrag gegeben. 48 Schweizer Unternehmen aus fünf Berufsfeldern mit Fachkräftemangel wurden befragt, was sie dazu bewegen würde, mehr Personen aus den erwähnten Zielgruppen zu beschäftigen und welche Form von Unterstützung sie als Arbeitgebende benötigen würden.

Erkanntes, aber kaum genutztes Potenzial

Die Studie zeigt: Das grösste Potenzial gegen den zunehmenden Fachkräftemangel in Industrie und Gewerbe sehen Schweizer Firmen bei Erwerbsfähigen über 50 Jahren sowie bei hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten und somit auch Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen aus Drittstaaten. Während ältere Arbeitnehmende im aktuellen politischen Diskurs um das inländische Fachkräftepotenzial stark thematisiert werden, finden hochqualifizierte, in der Schweiz lebende Migrantinnen und Migranten bisher kaum Beachtung.

Dies ist ein Versäumnis, denn das Potenzial in dieser Gruppe ist gross: Die Quote der Akademikerinnen und Akademiker unter den neu Zugewanderten ist in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen und liegt inzwischen bei knapp 60 Prozent. Dieses Potenzial kann sich aber bisher nicht voll entfalten. Rund 50 000 hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten sind erwerbslos oder für ihre Arbeit überqualifiziert. Rund 20 000 der in der Schweiz lebenden Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sind zwischen 20 und 40 Jahre alt und warten darauf, dass Arbeitgebende ihnen eine Chance geben.

Hindernisse erkennen und abbauen

Während die befragten Unternehmen also ein grundsätzliches Interesse an Hochqualifizierten aus Drittstaaten bekunden, sehen sie verschiedene Hürden, Personen aus dieser Gruppe anzustellen. Ein Grossteil der befragten Unternehmen nennt etwa die mangelhaften Kenntnisse einer Landessprache der sich Bewerbenden als Hindernis. Viele wissen auch nicht, wie sie die ausländischen Diplome von sich Bewerbenden interpretieren sollen. Gerade gegenüber Bildungssystemen aus nicht westlichen Ländern spielen oft auch (unbewusste) Vorurteile eine Rolle. Hinzu kommen die Unsicherheit der Betriebe gegenüber dem Aufenthaltsstatus von Personen aus der humanitären Migration sowie die Angst vor kulturellen Konflikten am Arbeitsplatz.

Zu den wichtigsten genannten Hilfestellungen, um vermehrt hochqualifizierte Personen aus Drittstaaten einzustellen, nennen die befragten Unternehmen: Sprachförderung, Unterstützung bei der Interpretation ausländischer Diplome sowie Integrationshilfen in Form von Kursen, die über das Arbeiten und Leben in der Schweiz informieren.

¹ Corina Bosshard und Nina Gilgen, HEKS, Verantwortliche Inlandkampagne/Fachstelle Soziale Integration.

Politisches Handeln – handelnde Unternehmen

HEKS ist überzeugt, dass durch eine bessere Nutzung des inländischen Potenzials dem Fachkräftemangel jetzt und in Zukunft entgegengewirkt werden kann. Dazu braucht es das Engagement der politischen und wirtschaftlichen Akteure. HEKS stellt daher im Rahmen der Kampagne «Chancengleichheit zahlt sich aus» verschiedene Forderungen, beispielsweise im Bereich der Anerkennung und Interpretation ausländischer Diplome. In Deutschland gibt es nationale Datenbanken, mit denen ausländische Studienabschlüsse und Berufsqualifikationen mit einheimischen Abschlüssen verglichen werden können.

HEKS unterstützt ein Postulat der Ständerätin Anita Fetz, welches den Bundesrat auffordert, zur Vereinheitlichung und Erleichterung der Anerkennungspraxis den Aufbau einer solchen Datenbank auch in der Schweiz zu prüfen. Für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene braucht es spezifische Verfahren, welche den besonderen Schwierigkeiten gerecht werden, beispielsweise bei der Beschaffung von Dokumenten. Weiter fordert HEKS für hochqualifizierte fremdsprachige Mitarbeitende spezifi-

sche Sprachkurse, damit diese sich mit Fachausdrücken und der Geschäftssprache vertraut machen können.

Zudem fordert HEKS ein ordentliches Aufenthaltsrecht für vorläufig Aufgenommene. Die Schweiz hat die vorläufige Aufnahme in der Annahme eingeführt, dass temporär Schutzbedürftige zurückkehren, sobald sich die Lage in ihrem Herkunftsland normalisiert hat. Es hat sich jedoch gezeigt, dass 90 Prozent der vorläufig Aufgenommenen definitiv in der Schweiz bleiben. Ihr Status soll daher gestärkt und zu einem ordentlichen Aufenthaltsrecht aufgewertet werden, wie dies in den meisten westeuropäischen Staaten Praxis ist. Zudem soll die Bezeichnung «vorläufig Aufgenommene/r» durch eine geeignete, die Arbeitsmarktintegration nicht behindernde Bezeichnung ersetzt werden. Eine solche Aufwertung ermöglicht eine rechtliche Besserstellung der Betroffenen und weniger administrativen Aufwand für Arbeitgebende, da keine Arbeitsbewilligungen eingeholt werden müssen.

Die gesamte Studie mit detaillierten Informationen zu den Zielgruppen, Hindernissen und Hilfestellungen für Unternehmen sowie mehr Informationen zur HEKS-Kampagne ist einsehbar unter: www.gleiche-chancen.ch

Recht auf Einreise zwecks Eheschliessung in der Schweiz

Schweizerisches Bundesgericht, A. und B. gegen Amt für Migration des Kantons Bern und Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, 2C_962/2013, unpubliziertes Urteil vom 13. Februar 2015

Sachverhalt

Der erste Beschwerdeführer, ein türkischer Kurde, lebt seit 2006 in der Schweiz und ist als Flüchtling vorläufig aufgenommen. Seine Verlobte, die zweite Beschwerdeführerin, ist ebenfalls türkische Kurdin und lebt in der Türkei. Da die beiden Beschwerdeführenden heiraten möchten, stellen sie beim Zivilstandskreis Bern-Mittelland ein Gesuch um Vorbereitung der Eheschliessung. Gleichzeitig stellt die zweite Beschwerdeführerin ein Gesuch für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen zwecks Familiennachzug. Dieses Gesuch wird abgelehnt und die gegen den ablehnenden Entscheid erhobenen Rechtsmittel werden abgewiesen. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gelangen die Beschwerdeführenden ans Bundesgericht und beantragen, dass der zweiten Beschwerdeführerin die Einreise zwecks Heirat mit dem ersten Beschwerdeführer in der Schweiz zu ermöglichen und ihr eine Kurzaufenthaltsbewilligung für die Vorbereitung der Eheschliessung zu erteilen sei. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde ein, weist diese aber ab.

Aus den Erwägungen

«2.1. Die Vorinstanz hat einen allfälligen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Erteilung einer (Kurz-) Aufenthaltsbewilligung zunächst unter dem Aspekt von Art. 8 EMRK geprüft. Diese Bestimmung könne verletzt sein, wenn einer ausländischen Person, die nahe Verwandte in der Schweiz habe und mit diesen eine intakte familiäre Beziehung pflege, die Anwesenheit in der Schweiz untersagt werde. Bei Paaren, die nicht seit längerer Zeit in einer echten eheähnlichen Beziehung zusammenlebten, würden dabei konkrete Hochzeitspläne vorausgesetzt. Sodann könne die ledige ausländische Person aus der Ehefreiheit (Art. 12 EMRK, Art. 14 BV) einen Anspruch auf Anwesenheit im Hinblick auf die Eheschliessung in der Schweiz ableiten, wenn keine Hinweise auf Rechtsmissbrauch vorlägen und klar erscheine, dass die betroffene ausländische Person, einmal verheiratet, in der Schweiz werde bleiben können (...).

Die Vorinstanz ist bei ihrer Prüfung zu einem negativen Ergebnis gelangt: Der Beschwerdeführer verfüge als vorläufig Aufgenommener grundsätzlich über kein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Die Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme gelte nur so lange, als die Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar sei, weshalb ein Bewilligungsanspruch für seine künftige Ehefrau gestützt auf Art. 8 EMRK entfalle. Da er von der Sozialhilfe abhängig sei (Bezüge in der Höhe von rund Fr. 128'000.00), komme eine Aufenthaltsbewilligung für seine Verlobte in Anwendung von Art. 85 Abs. 7 AuG nicht infrage. Da die Beschwerdeführerin weder die ausländerrechtlichen noch die asylrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfülle (...), liege in der Verweigerung einer Kurzaufenthaltsbewilligung keine unzulässige Einschränkung der Ehefreiheit. Schliesslich falle der Einbezug der Beschwerdeführerin in die Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers (Art. 51 Abs. 1 AsylG) ebenfalls ausser Betracht, weil die beiden nicht durch die Flucht getrennt worden seien (...); eine bereits bestehende Paarbeziehung bei der Ausreise des Beschwerdeführers aus der Türkei sei weder belegt noch überhaupt vorgebracht worden.

2.2. Das Gesuch der Beschwerdeführenden bezieht sich zumindest im bundesgerichtlichen Verfahren nicht (mehr) primär auf die Frage, ob der Beschwerdeführerin nach erfolgtem Eheschluss ein Anwesenheitsanspruch in der Schweiz zukommt. Die Beschwerdeführenden sind zwar der Auffassung, dies sei der Fall und erwähnen beiläufig auch die Bestimmung von Art. 8 EMRK und Art. 51 AsylG. Ihre Rügen fokussieren sich indes auf Art. 14 BV bzw. Art. 12 EMRK, wonach die Beschwerdeführerin

Anspruch auf eine Kurzaufenthaltsbewilligung haben soll, um heiraten zu können. Sie hatten dies subeventualiter auch der Vorinstanz beantragt. Selbst wenn die Beschwerdeführerin nach erfolgtem Eheschluss keinen Anspruch auf einen weiteren Verbleib in der Schweiz haben sollte, stellt sich die Frage, ob die Schweiz nicht gehalten ist, zur Wahrung der Ehefreiheit der beiden Beschwerdeführenden eine Heirat in der Schweiz zu ermöglichen und der Beschwerdeführerin die hierfür erforderliche ausländerrechtliche Bewilligung zu erteilen.

3.1. Das in Art. 14 BV statuierte Recht auf Ehe gewährleistet grundsätzlich jeder volljährigen natürlichen Person ungeachtet ihrer Nationalität – einschliesslich Staatenloser – oder ihrer Religion die Möglichkeit, zu heiraten (...). Die Verfassung schützt mithin den Einzelnen vor staatlichen Massnahmen, welche die Wahl des Ehepartners oder überhaupt die Möglichkeit, die Ehe einzugehen, in ungerechtfertigter Weise beschränken; Einschränkungen der Ehefreiheit müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein; sie haben sich auf das Notwendige zu beschränken (...). In Anwendung dieser Grundsätze gewährleistet Art. 43 Abs. 1 IPRG auch ausländischen Verlobten, von denen einer Wohnsitz in der Schweiz hat, einen Anspruch gegenüber den schweizerischen Zivilstandsbehörden auf Trauung in der Schweiz, sofern die materiellen Voraussetzungen erfüllt sind (...). Der massgebliche Wohnsitz bestimmt sich dabei nach Art. 20 IPRG; bei anerkannten Flüchtlingen liegt er in der Schweiz (...).

3.2. Der eigentlichen Trauung geht dabei das sog. Vorbereitungsverfahren voraus (Art. 97 Abs. 1 ZGB). Die Verlobten stellen das Gesuch um Durchführung des Vorbereitungsverfahrens beim Zivilstandsamt des Wohnorts der Braut oder des Bräutigams. Sie müssen grundsätzlich persönlich erscheinen; falls sie jedoch nachweisen, dass dies für sie offensichtlich unzumutbar ist, wird die schriftliche Durchführung des Vorbereitungsverfahrens bewilligt (Art. 98 Abs. 1 und 2 ZGB). Die Trauung selbst erfordert dagegen zwingend die persönliche Anwesenheit beider Verlobter (...). Der Eheschluss der Beschwerdeführenden in der Schweiz ist daher nur möglich, wenn die Beschwerdeführerin zur Durchführung der Trauung in die Schweiz einreisen kann. Die Verweigerung einer solchen Möglichkeit würde die Ehefreiheit der Beschwerdeführenden einschränken und bedürfte namentlich einer klaren gesetzlichen Grundlage.

3.3. Zu einem ähnlichen Ergebnis führt eine Prüfung der Frage unter dem Blickwinkel des Rechts auf Ehe gemäss Art. 12 EMRK.

3.3.1. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des EGMR können ausländerrechtliche Massnahmen wie Ausweisung, Auslieferung oder Einreiseverbote eine Verletzung des Rechts auf Ehe gemäss Art. 12 EMRK darstellen. Vorausgesetzt wird, dass konkrete Heiratspläne bestehen und diese ausserhalb des betroffenen Staates vernünftigerweise nicht realisiert werden können (...). Eine Konventionsverletzung liegt dagegen nicht vor, wenn dem Partner des Verlobten, dem die Einreise oder der Aufenthalt verweigert wird, zugemutet werden kann, die Ehe anderswo zu schliessen (...). Es ist daher im Folgenden zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdeführer – trotz dessen vorläufiger Aufnahme – zugemutet werden kann, die Ehe anderswo als in der Schweiz einzugehen. Sollte dies zutreffen, wäre eine Verletzung der von Art. 12 EMRK garantierten Ehefreiheit der Beschwerdeführenden zu verneinen.

3.3.2. Der Beschwerdeführer ist anerkannter Flüchtling. Nach Art. 33 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (...) darf kein vertragsschliessender Staat einen Flüchtling in irgendeiner Form in das Gebiet eines Landes ausweisen oder zurückstellen, wo sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet wäre (...). Als Konsequenz der Anerkennung des Beschwerdeführers als Flüchtling wäre ein Vollzug der gegen ihn ausgesprochenen Wegweisung unzulässig, weshalb ihn das Bundesamt mit Verfügung vom 14. Mai 2007 vorläufig aufgenommen hat (...).

3.3.3. Aus dem Umstand, dass das Bundesamt dem Beschwerdeführer die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, ergibt sich zunächst, dass ihm in der Türkei Verfolgung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 AsylG drohen würde. Eine auch nur temporäre Rückkehr in sein Heimatland zwecks Eheschlusses

fällt daher ausser Betracht; ausserdem könnte ein solches Verhalten allenfalls als freiwillige Unterschutzstellung unter die Behörden des Heimatstaates verstanden werden, was nach Art. 1C Ziff. 1 FK dazu führen würde, dass der Beschwerdeführer seine Flüchtlingseigenschaft verlöre und die Schweiz zu verlassen hätte (...). Somit bleibt noch zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden die Ehe nicht in einem Drittland eingehen könnten.

3.3.4. Diesbezüglich sähe sich der Beschwerdeführer vor verschiedene Probleme gestellt: Zunächst ist internationalprivatrechtlich kein Anspruch auf Eheschliessung garantiert, wenn keiner der Verlobten im entsprechenden Staat Wohnsitz hat. Sodann würde der Beschwerdeführer in einem Drittstaat wohl auch auf ausländerrechtliche Probleme stossen. Die Schweiz ist aufgrund der Bestimmung von Art. 28 Ziff. 1 FK (...) zwar gehalten, ihm einen Reiseausweis auszustellen, der ihm Auslandsreisen ermöglicht, zumal keine Hinweise für das Vorliegen von Gründen der Staatssicherheit oder öffentlichen Ordnung ersichtlich sind, die nach der erwähnten Bestimmung eine Ausnahme rechtfertigen würden. Aufgrund von Art. 1 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens über die Abschaffung des Visumzwanges für Flüchtlinge (...) dürfte es für den Beschwerdeführer zwar möglich sein, die Signaturstaaten dieses Abkommens für eine Zeitdauer von weniger als drei Monaten visumfrei zu bereisen. Allerdings sind die Staaten gemäss Abs. 2 der genannten Bestimmung berechtigt, für jeden Aufenthalt von längerer Dauer als drei Monaten ein Visum zu verlangen. Sollte die Eheschliessung in einem Drittstaat länger als drei Monate in Anspruch nehmen, würde der derzeit mittellose Beschwerdeführer auf erhebliche Schwierigkeiten stossen. Dies dürfte ohnehin auch für die Beschwerdeführerin zutreffen, die namentlich für die Einreise in ein Land des Schengen-Raums ein Visum benötigt (...), selbst mittellos ist (...) und soweit ersichtlich über keine Beziehungen zu Drittstaaten verfügt.

3.4. Diese Darlegungen legen nahe, dass die Beschwerdeführenden die Ehe zumutbarerweise nicht in einem andern Land als der Schweiz schliessen könnten. Es verstiesse daher grundsätzlich – unter dem Vorbehalt rechtsmissbräuchlichen Verhaltens (...) – gegen Art. 14 BV und Art. 12 EMRK, der Beschwerdeführerin die Einreise zwecks Heirat zu verunmöglichen. Damit ist aber noch nicht gesagt, in welcher Weise dem Anspruch der Beschwerdeführenden auf Heirat in der Schweiz bzw. demjenigen der Beschwerdeführerin auf Einreise in die Schweiz zwecks Eheschlusses zu entsprechen ist.

4. 1. In der vorliegenden Beschwerde wird beantragt, der Beschwerdeführerin eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu erteilen. Diese Bewilligungsart ermöglicht befristete Aufenthalte bis zu einem Jahr und wird für einen bestimmten Aufenthaltsweg erteilt; diese können sehr unterschiedlich sein, etwa kurzfristige Erwerbstätigkeiten wie Praktika oder Au-pair-Anstellungen, Weiterbildung oder eine medizinische Behandlung (...).

4.2. Nach Art. 98 Abs. 4 ZGB müssen Verlobte, die nicht Schweizerbürger sind, während des Vorbereitungsverfahrens ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen, ansonsten die Zivilstandsbeamten die Trauung nicht vollziehen dürfen (...). Die Migrationsbehörden sind in Konkretisierung des Gesetzeszwecks von Art. 98 Abs. 4 ZGB und in sachgerechter Beachtung von Art. 8 EMRK indessen gehalten, zur Vermeidung einer Verletzung von Art. 12 EMRK bzw. vom analog ausgelegten Art. 14 BV eine vorübergehende (Kurz-) Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, wenn keine Hinweise dafür bestehen, dass die ausländische Person rechtsmissbräuchlich handelt (Scheinehe, missbräuchliche Anrufung der Familiennachzugsbestimmungen usw.) und hinreichend wahrscheinlich erscheint, dass sie nach der Heirat rechtmässig mit dem Ehepartner hier wird leben dürfen (...). Das Bundesgericht hat in verfassungs- und völkerrechtskonformer Auslegung einen Anspruch auf Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung auch für abgewiesene – und damit an sich illegal anwesende – Asylbewerber bejaht, die erst mittels Heirat den ausländerrechtlichen Bewilligungsanspruch erwerben (...).

4.3. Der Beschwerdeführer verfügt indessen weder über eine Aufenthaltsberechtigung noch kann er durch Heirat der Beschwerdeführerin eine solche erlangen; sein Asylgesuch wurde abgelehnt und er wurde aus der Schweiz weggeschieden. Zugleich stellte das Bundesamt jedoch fest, dass der Vollzug der Wegweisung unzulässig sei und anerkannte seine Flücht-

lingseigenschaft. In Bezug auf den Aufenthaltsstatus als solcher sieht das Flüchtlingsabkommen keine Privilegierung vor, sodass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge nach geltendem Recht den anderen vorläufig aufgenommenen ausländischen Personen diesbezüglich gleichgestellt sind (...). Eine solche Konstellation führt in der Regel nicht dazu, dass der Partner oder die Partnerin einen Anspruch auf Aufenthalt (bzw. eine Kurzaufenthaltsbewilligung) in der Schweiz für die Verheiratung mit einer bloss vorläufig aufgenommenen Person erhalte, weil die Heirat unter Umständen auch andernorts als in der Schweiz möglich ist. Da der Beschwerdeführer bis zum Zeitpunkt des vorinstanzlichen Urteils mit Sozialhilfeleistungen im Umfang von rund Fr. 128 000.00 unterstützt wurde und seit 2010 nunmehr über ein monatliches Einkommen von weniger als Fr. 700.00 verfügte, das für den Unterhalt für sich und die Beschwerdeführerin nicht ausreichen würde, fällt auch eine Einbeziehung der Beschwerdeführerin in die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers ausser Betracht (...).

Zu beachten ist indessen vorliegend, dass es dem Beschwerdeführer und der Beschwerdeführerin aus den vorgenannten Gründen nicht zumutbar ist, sich andernorts als in der Schweiz zu verheiraten (...). Da kein Anspruch auf eine Kurzaufenthaltsbewilligung besteht und die Beschwerdeführerin derzeit auch nicht die Voraussetzungen erfüllt, in die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers einbezogen zu werden, kann der geplante Eheschluss in der Schweiz grundsätzlich nur im Rahmen des Aufenthalts mit dem hierfür erforderlichen Visum erfolgen (...).

4.4. Dies ist nach dem geltenden Recht möglich: Gemäss Art. 10 Abs. 1 AuG (...) benötigen Ausländerinnen und Ausländer für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit bis zu drei Monaten keine Bewilligung (sog. bewilligungsfreier Aufenthalt); die dreimonatige Anwesenheit muss auch nicht ohne Unterbruch, sondern kann gestaffelt innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten nach der ersten Einreise stattfinden, wobei die maximale Anwesenheitsdauer von drei Monaten nicht überschritten werden darf (...). Sofern die Beschwerdeführerin die Einreisevoraussetzungen gemäss Art. 5 AuG erfüllt, hat sie nach dem Gesagten grundsätzlich Anspruch auf Erteilung eines Schengenvisums, um im Rahmen eines bewilligungsfreien Aufenthalts das Vorbereitungsverfahren durchzuführen und sich trauen zu lassen. Durchführungsprobleme sollten sich bei dieser Vorgehensweise für die Eheschliessung selbst nicht ergeben, auch wenn das Vorbereitungsverfahren unter Umständen länger als drei Monate dauern kann und es der Beschwerdeführerin, etwa aus finanziellen Gründen, nicht möglich sein sollte, das dreimonatige Anwesenheitsrecht gestaffelt zu konsumieren, d.h. zwischenzeitlich in die Türkei zurückzukehren und erst für die Trauung wieder einzureisen (...): Art. 69 Abs. 2 ZStV sieht ausdrücklich vor, dass Verlobte, die sich im Ausland aufhalten, die Erklärung nach Art. 65 Absatz 1 ZStV (Erklärung betreffend das Fehlen von Ehehindernissen verwandtschaftlicher Natur) bei einer Vertretung der Schweiz im Ausland abgeben können. In begründeten Ausnahmefällen kann die Erklärung mit Bewilligung der Zivilstandsbeamten oder des Zivilstandsbeamten selbst bei einer ausländischen Urkundsperson abgegeben werden, welche die Unterschrift beglaubigt.

Für den Fall, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt sind (namentlich wegen fehlender finanzieller Mittel; vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. c Grenzkodex; ...), berechtigt das Schengen-Recht die Mitgliedstaaten, ausnahmsweise ein «Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit» zu erteilen (...), das grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig ist (...). Sollte die Ehelichung mit einem räumlich beschränkten Visum nicht möglich sein oder der Zeitraum von drei Monaten für die Verheiratung wider Erwarten nicht reichen, bestünde gegebenenfalls ein subsidiärer Anspruch auf ein nationales Visum (...).

4.5. Anzuführen bleibt, dass der Anspruch auf Erteilung des Visums zwecks Aufenthalts – wie dies auch im Rahmen von Bewilligungstatbeständen der Fall ist (...) – unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs steht. Die Visumsbehörde wird die genaueren Umstände der Ehe auch unter diesem Gesichtswinkel zu prüfen haben. Aus den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen geht lediglich hervor, dass der 2006 in der Schweiz eingereiste Beschwerdeführer seither nicht zurückgereist ist (...), die Beschwerdeführerin bei seiner Ausreise noch ein Kind war und sie sich offenbar nie in der Schweiz aufgehalten hat.

4.6. Somit haben die Beschwerdeführenden (unter dem Vorbehalt rechtsmissbräuchlichen Verhaltens) einen verfassungs- und konventionsrechtlichen Anspruch darauf, in der Schweiz zu heiraten. Der Eheschluss kann im Rahmen eines bewilligungsfreien Aufenthalts erfolgen, wofür die Beschwerdeführerin – sofern sie die übrigen Einreisebedingungen erfüllt – Anspruch auf Erteilung eines Visums hat. Die beantragte Kurzaufenthaltsbewilligung kann der Beschwerdeführerin vor dem Hintergrund, dass der Beschwerdeführer bloss vorläufig aufgenommen wurde, nicht erteilt werden.

Damit hat die Vorinstanz die Beschwerde im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Sollte die Beschwerdeführerin nach erfolgter Einreise – vor oder nach dem Eheschluss – ein Gesuch um Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung zwecks Verbleibs beim Ehemann stellen, wären die Voraussetzungen nach der dannzumaligen Sachlage zu prüfen, namentlich hinsichtlich der Sozialhilfeabhängigkeit. Sofern die Zulassungsbedingungen dannzumal nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit erfüllt wären, hätte die Beschwerdeführerin den Entscheid im Ausland abzuwarten (...).

Kommentar

Das vorliegende Urteil ist aus verschiedenen Gründen interessant. Zunächst einmal, weil es (in Erwägung 2) ein Schlaglicht auf die rechtlich problematische Ungleichbehandlung von Flüchtlingen mit Asyl und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen in Bezug auf den Familiennachzug wirft: Die Gründe, weshalb ein Flüchtling in der Schweiz kein Asyl erhält, haben nichts mit dem Grad seiner Gefährdung in seinem Heimatland oder der Wahrscheinlichkeit einer baldigen Heimkehr zu tun. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge werden ebenso durch das Refoulementverbot geschützt wie Flüchtlinge mit Asyl. Die im schweizerischen Migrationsrecht verankerte Ungleichbehandlung dieser beiden Gruppen in Bezug auf Familiennachzug ist höchst problematisch.

Das Urteil ist ferner wichtig, weil das Bundesgericht (in Erwägung 3) unmissverständlich festhält, dass in gewissen Situationen ein aus Art. 14 BV bzw. Art. 12 EMRK fließender Anspruch auf Bewilligung der Einreise bestehen kann. Sofern konkrete Heiratspläne bestehen und der Eheschluss nicht in vernünftiger Weise im Ausland eingegangen werden kann, würde das Recht auf Ehe verletzt, wenn eine Einreise zur Eheschliessung nicht bewilligt bzw. verunmöglicht würde. Im vorliegenden Fall waren beide Voraussetzungen für die Ableitung eines Anspruches auf Einreise zum Zweck des Eheschlusses erfüllt. Die beiden Beschwerdeführenden hatten bereits ein Gesuch um Vorbereitung der Eheschliessung eingereicht und als in der Schweiz vorläufig aufgenommener Flüchtling war es dem ersten Beschwerdeführer nicht zumutbar und rechtlich praktisch auch nicht möglich, in ein Drittland auszureisen, um dort zu heiraten.

Schliesslich eröffnet das vorliegende Urteil (in Erwägung 4) einen neuen Blick auf die Lex Brunner bzw. auf Art. 98 Abs. 4 ZGB. In den bisherigen Urteilen zur Lex Brunner (vgl. insbesondere BGE 137 I 351 sowie BGE 138 I 41) hatte das Bundesgericht jeweils ausgeführt, die Migrationsbehörden seien gehalten, im Hinblick auf die Eheschliessung in der Schweiz eine vorübergehende Kurzaufenthaltsbewilligung zu erteilen, sofern kein Rechtsmissbrauch vorliege und es klar erscheine, dass die betroffene Person nach der Heirat die Voraussetzungen für einen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz erfülle. Der vorliegende Fall weicht in zwei Punkten von diesen Konstellationen ab: Zum einen, weil die Verlobte noch gar nicht in der Schweiz anwesend war, sondern sich vielmehr um die Bewilligung einer legalen Anwesenheit bemühte. Zum anderen, weil aufgrund der bestehenden Sozialhilfeabhängigkeit des ersten Beschwerdeführers die Voraussetzungen für einen Einbezug in die vorläufige Aufnahme nach Art. 85 Abs. 7 AuG offensichtlich nicht erfüllt waren. In einer solchen Situation bestehe, so das Bundesgericht, gestützt auf Art. 14 BV bzw. Art. 12 EMRK ein Anspruch auf Erteilung eines Visums für die Einreise, um während des bewilligungsfreien Aufenthaltes zu heiraten.

Ausschaffung in die Türkei trotz psychischer Krankheit

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Tatar gegen die Schweiz, Beschwerde Nr. 65692/12, Kammerurteil vom 14. April 2015

Sachverhalt

Der Beschwerdeführer, ein türkischer Staatsangehöriger, war 1988 aus der Türkei in die Schweiz geflüchtet, wo er wegen seiner politischen Aktivitäten verfolgt wurde. Er wurde hier als Flüchtling anerkannt und erhielt Asyl. 1990 erlitt er einen schweren Arbeitsunfall und erhielt daraufhin eine IV-Rente. 1995 reisten seine Ehefrau und die drei gemeinsamen Kinder im Rahmen des Familiennachzuges in die Schweiz ein. Im Zuge eines Streits tötete der Beschwerdeführer 2001 seine Ehefrau und wurde 2003 zu einer achtjährigen Freiheitsstrafe verurteilt. Da er in der Zwischenzeit an Schizophrenie erkrankt war, wurde die Verbüssung der Freiheitsstrafe zugunsten einer stationären Behandlung in einer geschlossenen Anstalt aufgeschoben. 2009 widerrief das BFM das Asyl, nicht jedoch die Flüchtlingseigenschaft. Nachdem der Beschwerdeführer 2010 in eine offene psychiatrische Anstalt entlassen wurde, widerrief der Kanton Zürich gestützt auf den Entscheid des BFM die Bewilligung und verfügte die Wegweisung. Beschwerden und Rechtsmittel gegen diesen Entscheid waren innerstaatlich erfolglos.

Im Rahmen seiner Individualbeschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) machte der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 2 und Art. 3 EMRK (Recht auf Leben und Verbot der Folter, der unmenschlichen sowie erniedrigenden Behandlung und Bestrafung) geltend, dass sich seine psychische Gesundheit im Falle einer Ausschaffung in die Türkei rapide verschlechtern würde und eine grosse Gefahr bestünde, dass er sich selber oder eine Drittperson schwer verletzen oder gar töten könnte. Zudem stünde in seinem Heimatort keine angemessene medizinische Versorgung zur Verfügung. Ferner liefe er Gefahr, Opfer von Blutrache von Seiten der Familie seiner Frau zu werden und schliesslich bestünde das Risiko, dass er im Falle einer Rückkehr von den türkischen Behörden verhaftet und gefoltert würde.

Aus den Erwägungen

«46. In the present case, the Court notes that the applicant is suffering from a long-term mental illness. Deterioration of his already existing mental illness could involve a relapse resulting in self-harm and harm to others. The suffering associated with such a relapse and the possibility of self-harm could, in principle, fall within the scope of Article 3.

47. Having regard to the high threshold set by Article 3, particularly where the case does not concern the direct responsibility of the Contracting State for the infliction of harm, the Court does not find that in the present case there is a sufficient real risk that the applicant's removal in these circumstances would be contrary to the standards of Article 3. The Court observes that medical treatment for his condition would in principle be available to the applicant in Turkey. The government has submitted information on the general availability of psychiatric treatment available in specialised wards in bigger cities in Turkey. While such treatment might not exist in the applicant's former hometown, Nurhak, it could in principle be provided within a distance of around 150 km and in other parts of Turkey. This assessment has not been contested by the applicant. The mere fact that the circumstances concerning treatment for his long-term illness in Turkey would be less favourable than those enjoyed by him in Switzerland is not decisive from the point of view of Article 3 of the Convention (...).

48. Furthermore, the Court holds that if specialised facilities do not exist in his town of origin, the information submitted by the parties does not lead to the conclusion that his illness would effectively prevent relocation. Internal relocation inevitably entails a certain level of hardship.

49. The Court recalls that also the Federal Supreme Court had already established that psychiatric facilities existed in Turkey (...). Moreover, the

Court takes note of the Government's submission that upon executing the expulsion the immigration authority will ensure that the applicant fulfils the medical condition to travel and that appropriate measures are taken with regard to the applicant's particular needs, in particular, that the competent Turkish authorities will be informed of the specifics of the applicant's health and be provided with a list of his required medical treatment. The Court further sees no reason to doubt the Government's assertion that they would make every effort to see to it that the applicant would not have to pause his treatment if expelled and that he would have access to the medical care he needs upon return to Turkey (...). The Court considers that in the special circumstances of the present case, where the applicant would suffer a significant deterioration of his mental health if his treatment were interrupted, the domestic authorities' readiness to assist the applicant and take other measures to ensure that the removal can be executed without jeopardizing his life upon return is particularly relevant to the Court's overall assessment.

50. The Court accepts the seriousness of the applicant's medical condition, including the risk of relapse. However, the Court considers that in the present case the humanitarian grounds against his removal are not compelling. The present case does not disclose the exceptional circumstances of *D. v. the United Kingdom* (...), where the applicant was in the final stages of a terminal illness, AIDS, and had no prospect of medical care or family support on expulsion to St Kitts.

51. The Court also notes that the applicant maintains his claim of a blood feud against him. While the applicant claimed that the Turkish police would not be able or willing to provide sufficient protection in Nurhak, he did not substantiate the threat and how it applied for the whole country. The Court notes that the applicant has not disputed the Federal Supreme Court's statement that relatives of his wife have visited Switzerland without any reported incident. Moreover, as mentioned above, the Court considers that relocating to a different part of the country remains an option, taking into account that family members would be able to assist him. There is no indication that even if the Nurhak police could not protect the applicant he would be unable to find any other place to live in other parts of Turkey. Thus, the Court holds that, regarding this aspect, the applicant has not substantiated a threat concerning Article 2 or 3 of the Convention upon return to Turkey.

52. Furthermore, the Court notes that the applicant claimed to be at risk of torture or inhuman treatment by State agents upon return to Turkey because of his political activities in the TCP in the past. In this regard the Court considers that the applicant has not disputed that he has not been politically active for more than 20 years and that members of his family who reside in Switzerland have travelled to Turkey without any difficulties. Thus, the Court holds that, also concerning this aspect of the claim, the applicant has not substantiated that there remains against him a personal threat contrary to Article 2 or 3 of the Convention.

53. The Court further emphasises that, since Turkey is a signatory State of the Convention, claims concerning specific forthcoming violations of guarantees of the Convention could be addressed in a complaint against it.

54. Thus the Court concludes that substantial grounds for believing that the applicant would be exposed to a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 2 or 3 of the Convention if deported to Turkey have not been shown in the present case. Accordingly, the implementation of the decision to remove the applicant to Turkey would not give rise to a violation of these provisions.»

Kommentar

Im vorliegenden Fall stand wieder einmal die Frage der Vereinbarkeit einer Rückkehr mit Art. 3 EMRK in Zentrum, wenn im Zielland keine oder nicht das gleiche Niveau medizinischer Behandlung zur Verfügung steht. Nach ständiger Praxis führt die Tatsache, dass im Falle einer Rückkehr die Lebensumstände wesentlich schlechter wären und die Lebenserwartung massgeblich sinken würde, für sich allein genommen noch nicht zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK. Lediglich bei Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände sowie aus humanitären Gründen kann die Rückschaffung

von physisch oder psychisch schwer kranken Ausländerinnen und Ausländern konventionswidrig sein.

Solche aussergewöhnlichen Umstände hat der Gerichtshof bislang einzig und allein in *D. gegen das Vereinigte Königreich* (Reports 1997-III) bejaht. Ausschlaggebend war in *D.*, dass der Beschwerdeführer todkrank war, in seinem Heimatland keine medizinische Behandlung erhalten konnte und er auch über keine Familie verfügte, die ihn hätten pflegen, beherbergen oder versorgen können. Der Gerichtshof schliesst zwar nicht kategorisch aus, dass auch in anderen Fällen solch aussergewöhnliche Umstände bestehen können, doch vermochte seither keine Beschwerde mehr diese hohe Hürde zu überwinden. Dies war auch vorliegend nicht anders.

Wegweisung wegen Betäubungsmitteldelikten

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, K.M. gegen die Schweiz, Beschwerde Nr. 6009/10, Kammerurteil vom 2. Juni 2015

Sachverhalt

Der Beschwerdeführer, ein albanischer Staatsangehöriger, war 1991 als 29-Jähriger zusammen mit seiner Ehefrau und der knapp 2 Jahre alten gemeinsamen Tochter in die Schweiz gekommen und hatte erfolglos um Asyl nachgesucht. Aufgrund der gesundheitlichen Probleme der Tochter wurde die Familie – 1992 war ein weiteres Kind geboren worden – vorläufig aufgenommen. Im November 2001 wurde der Beschwerdeführer wegen Geldwäscherei im Rahmen von Drogendelikten zu einer zweieinhalb-jährigen Freiheitsstrafe sowie einer bedingten zehnjährigen Landesverweisung verurteilt. Noch während der Strafverbüßung wurde die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers aufgehoben. Sowohl Rechtsmittel gegen diesen Entscheid als auch Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung blieben erfolglos.

Im Rahmen seiner Individualbeschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) machte der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) geltend, dass die Weigerung der Behörden, ihm eine Aufenthaltsbewilligung zu gewähren bzw. die Wegweisung angesichts seines langen Aufenthaltes in der Schweiz sowie seiner familiären und privaten Beziehungen zur Schweiz unverhältnismässig seien.

Aus den Erwägungen

«54. En ce qui concerne le cas d'espèce, la Cour prend note de ce que la condamnation, prononcée le 1er novembre 2001 par le tribunal correctionnel de la Côte du canton de Vaud pour blanchiment d'argent par métier dans le cadre d'un trafic de stupéfiants (deux ans et demi d'emprisonnement et dix ans, avec sursis pendant cinq ans, d'expulsion du territoire suisse) et portant sur des faits datant de 1999, est la seule ayant été prononcée à l'encontre du requérant. Il n'est pas contesté entre les parties que le comportement dont le requérant a fait preuve en prison et après avoir été remis en semi-liberté, en avril 2004, était irréprochable. Or, cette évolution positive, notamment le fait qu'il a été remis en liberté conditionnelle après avoir purgé une partie de sa peine, peut être prise en compte dans la pesée des intérêts en jeu (...).

55. Il n'en reste pas moins que le requérant a été condamné pour des faits graves en lien avec le trafic de drogue et portant sur des sommes d'argent importantes. Or, s'agissant d'une infraction en matière de stupéfiants, eu égard aux ravages de la drogue dans la population, la Cour a toujours conçu que les autorités fassent preuve d'une grande fermeté à l'égard de ceux qui contribuent activement à la propagation de ce fléau (...).

56. La Cour rappelle ensuite que le requérant est entré en Suisse avec son épouse et sa fille en avril 1991. Il y bénéficiait d'une admission provisoire au séjour depuis sept ans lorsqu'il fut arrêté en 1999 et y résidait depuis douze ans lorsque son admission provisoire fut levée en 2003. Après sa

sortie de prison en 2004, le requérant se maintint sur le territoire durant l'examen de sa demande de permis de séjour et des recours subséquents. Au total, le requérant séjourne donc en Suisse depuis 24 ans. D'origine albanaise, l'épouse du requérant a obtenu la nationalité suisse le 18 décembre 2006, en même temps que leur fils. Leur fille était déjà citoyenne suisse depuis le 10 septembre 2003.

57. La Cour note qu'après une vie maritale de plus de 14 ans, l'épouse du requérant a obtenu, en février 2004, le divorce qu'elle aurait demandé en raison du comportement criminel de son époux. Ils se sont remariés le 3 mars 2007. Par conséquent, il ne fait aucun doute qu'au moment de leur remariage, l'épouse du requérant avait connaissance de l'infraction et de la subséquente levée de l'admission provisoire au séjour de celui-ci et qu'elle pouvait donc prévoir le risque d'une éventuelle expulsion.

58. L'épouse du requérant étant d'origine albanaise et ayant vécu dans ce pays jusqu'à l'âge de 29 ans, la Cour n'aperçoit pas de difficulté particulière qui se poserait en cas de retour en Albanie.

59. Par ailleurs, deux enfants sont issus de cette union et sont, à ce jour, respectivement âgés de 21 et 25 ans. À cet égard, la Cour rappelle que les rapports entre adultes ne bénéficieront pas nécessairement de la protection de l'article 8 sans que soit démontrée l'existence d'éléments supplémentaires de dépendance, autres que les liens affectifs normaux (...). Les deux enfants possèdent la nationalité suisse et seule la fille du couple a vécu en Albanie, durant moins de deux ans. Il est donc peu probable qu'ils suivraient leur père en Albanie en cas de retour. Cependant, à supposer que ces liens tombent dans le champ d'application de l'article 8, l'éloignement du requérant du territoire suisse ne signifierait nullement que les liens familiaux avec ses proches seraient définitivement rompus étant donné que des contacts réguliers peuvent être maintenus par les différents moyens de communication ainsi que par des visites de sa famille en Albanie (...).

60. Le requérant fait certes état de l'absence de toute parenté en Albanie – ses parents et ses deux frères ayant émigré aux États-Unis – et de ce qu'il n'est jamais retourné dans son pays d'origine depuis son arrivée en Suisse. Cependant, le requérant n'est arrivé en Suisse qu'à l'âge de 29 ans. Il avait auparavant vécu toute sa vie en Albanie. Il y avait effectué toute sa scolarité, s'y était marié et y avait eu son premier enfant (...).

61. Compte tenu de ce qui précède, et en particulier eu égard à la gravité de la condamnation pour infraction en matière de stupéfiants prononcée contre le requérant, ainsi qu'au fait qu'il a passé la majorité de sa vie dans son pays d'origine, ce qui laisse supposer qu'il pourrait s'y intégrer, la Cour estime que l'État défendeur n'a pas dépassé la marge d'appréciation dont il jouissait dans le cas d'espèce.

62. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.»

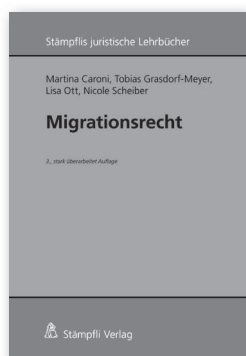
Kommentar

Angesichts der klaren Haltung des EGMR bei Betäubungsmitteldelikten erstaunt das vorliegende Urteil nicht. Ganz allgemein greift der Gerichtshof für die Gewichtung der sich gegenüberstehenden privaten und öffentlichen Interessen seit den Urteilen *Boultif* und *Üner* auf eine Reihe von Grundsätzen und Faktoren zurück. Es sind dies namentlich Natur und Schwere der begangenen Straftat(en), die Dauer des Aufenthaltes im ausweisenden Staat, die Zeit, die seit der Straftat vergangen ist sowie das Verhalten der betroffenen Personen in dieser Zeit, die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen, die familiäre Situation im Aufenthaltsstaat sowie die Schwierigkeit eines Familienlebens im Zielstaat. In *Üner* hat der Gerichtshof diesen Leitlinien zwei weitere Elemente beigefügt, die im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind: das Kindeswohl, insbesondere die Schwierigkeiten, denen Kinder im Falle einer Ausreise im Zielstaat begegnen würden sowie die Intensität der gesellschaftlichen, kulturellen und familiären Beziehungen sowohl im Aufenthalts- als auch im Zielstaat.

Der Gerichtshof kam in Anwendung seiner üblichen Grundsätze zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffes in das Privat- und Familienleben von Personen, die als Erwachsene in die Schweiz gekommen sind, zum Schluss, dass die Ausweisung des Beschwerdeführers verhältnismässig gewesen sei. Handelt es sich bei den begangenen Straftaten um Betäubungsmitteldelikte, so fällt die Interessenabwägung grundsätzlich zu Gunsten der öffentlichen Interessen aus. Dies war auch im vorliegenden Fall nicht anders.

Prof. Dr. Martina Caroni, LL.M., Universität Luzern

Umfassende Darstellung des Migrationsrechts



Migrationsrecht

Martina Caroni, Tobias Grasdorf-Meyer,
Lisa Ott, Nicole Scheiber

Oktober 2014, CHF 118.–

Stämpfli juristische Lehrbücher S/L,
3., stark überarbeitete Auflage, 504 Seiten,
broschiert, 978-3-7272-8691-9

Stämpfli

Buchhandlung

Stämpfli Verlag AG

Wölflistrasse 1
Postfach 5662
CH-3001 Bern

Tel. +41 31 300 66 77

Fax +41 31 300 66 88

order@staempfli.com

www.staempflishop.com

Migration ist ein soziales Phänomen, das sowohl in der politischen als auch in der rechtlichen Diskussion allgegenwärtig ist. Das Migrationsrecht stellt dabei den Versuch des Rechts dar, Migrationsvorgänge zu ermöglichen, zu steuern oder zu verhindern. Das nunmehr in dritter, vollständig überarbeiteter Auflage vorliegende Buch dient der Einführung in dieses Rechtsgebiet. Einleitend werden die begrifflichen, soziologischen und politikwissenschaftlichen Grundlagen sowie die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Migrationsrechtes aufgezeigt. Daran schliesst sich eine Darstellung der grundlegenden Bereiche des schweizerischen Migrationsrechtes an: Das Ausländerrecht nach dem Ausländergesetz sowie nach dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA (inkl. Schengen-System), das Asylrecht sowie das Dublin-System und das Staatsbürgerschaftsrecht. Abschliessend wird zudem auf die rechtlich nicht geregelte Stellung von Sans-Papiers eingegangen.

Ich bestelle ____ Ex.

Name, Vorname _____

Firma _____

Strasse/PLZ, Ort _____

E-Mail _____

Ich abonniere den Newsletter

Datum, Unterschrift _____

1288-64/15

Bestellungen mit diesem Inserat werden portofrei geliefert.