



Demokratische
Juristinnen und Juristen
Zürich

Vernehmlassung der DJZ zu einem Vorentwurf eines kantonalen Integrationsgesetzes (InteG)

Die DJZ begrüßen, dass der Kanton Zürich die Zuständigkeiten und Modalitäten für den Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen in einem Gesetz regeln möchte. Die DJZ lehnen jedoch die allgemeine materielle Stossrichtung des Entwurfs ab, welcher von Misstrauen gegenüber der ausländischen Bevölkerung geprägt ist. Beabsichtigt ist die Einführung eines über das Bundesrecht hinausgehenden und damit undurchführbaren bundes- und völkerrechtswidrigen Sanktionssystems bei ungenügend erachteter Aufgabe der persönlichen Lebensaufassung und Herkunft der ausländischen Person. Die DJZ befürworten aber, dass die persönlichen Integrationsbemühungen mit der Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung belohnt werden sollen.

Im Einzelnen geben folgende Gesetzesparagrafen zu Bemerkungen Anlass:

1. Organisatorischer Teil §§ 12 - 15

Der organisatorische Teil bietet keinen Anlass für grosse Kritik. Anlaufstelle sind die Gemeinden, welche die Bewohner am besten kennen. Problematisch kann sich allerdings erweisen, dass die Gemeinden im Ausländerrecht nicht entscheidende Behörde sind und deshalb auch nicht genügend Fachwissen besitzen. Trotzdem müssen sie die ausländische Bevölkerung gemäss Art. 56 AuG über ihre Rechte und Pflichten informieren (§§ 13 - 14). Die DJZ fordern deshalb die Schulung der Gemeinden in ausländerrechtlicher Hinsicht. Ebenso ist die Erreichbarkeit und Kundenfreundlichkeit des kantonalen Migrationsamts zu verbessern. Die heutige Situation widerspricht Art. 56 AuG, indem das Migrationsamt die Ausländerinnen und Ausländer nicht einmal auf Verlangen hin informiert, geschweige denn von sich aus, wozu es gestützt auf Art. 56 AuG verpflichtet wäre. Die DJZ fordert die Umsetzung des Informationsanspruchs der Ausländerinnen und Ausländer betreffend ihrer Rechte und Rechtsansprüche gestützt auf Art. 56 AuG im Kanton Zürich.

Postfach
CH-8026 Zürich
Telefon +41 44 241 24 55
info@djz.ch
www.djz.ch

Allzu optimistisch dürfte die Einschätzung sein, für ein Erstgespräch sei zwischen ½ und einer Stunde zu rechnen (§ 15). Ist Integrationsbedarf gegeben, kommt der Kanton zum Zug, was eine einheitliche Regelung garantiert. Die DJZ unterstützen, dass auf die individuellen Integrationsbedürfnisse einerseits und (Lern)-Fähigkeiten andererseits Rücksicht genommen werden soll (§ 4 Abs. 1 lit. d). Wer sich also redlich bemüht, und die Integration trotzdem nicht schafft, soll keine Sanktionen erleiden müssen.

Rein vom Organisatorischen her ist wohl unvermeidlich, dass ein neues Amt/Abteilung und zusätzliches Personal zumindest auf kantonaler Stufe geschaffen werden muss. Für Private dürften vor allem (wie schon bisher) Sprachkurse und neu: Lebenskurse für Integration gefragt sein (§ 12). Die DJZ lehnen eine Verschulung der Integration ab.

Mit Bezug auf den (hier vorgeschlagenen) verstärkten Einbezug der ausländischen Organisationen in der Schweiz als Integrationshilfe siehe unten zu Ziff. 2.

2. Inhaltliches zum Integrationsbegriff §§ 4, 8 lit. c und f

Der Kanton möchte sich hier – neben dem Bundesrecht über Asyl und Ausländerinnen und Ausländer sowie zusätzlich zur (Bundes) Verordnung vom 24.10.2007 zur Integration (VIntA; SR 142.205) – als Gesetzgeber profilieren und den Integrationsbegriff „kantonal“ aufreichern. Eine einheitliche Bundesregelung ist sinnvoller. Die DJZ fordern deshalb, dass der Kanton die Begriffe des Bundesrechts übernimmt und diese näher definiert, anstatt neue Begriffe einzuführen. Dies führt nicht zu mehr Klarheit, sondern stiftet vielmehr neue Verwirrung.

Der Integrationsbegriff ist in Art. 4 AuG und Art. 1 und 2 der Integrationsverordnung (VIntA) genügend genau und umfassend definiert; es besteht kein Anlass, dass der kantonale Gesetzgeber zusätzliche und eigene Definitionen einführt.

Ausgehend von Art 4 Abs. 1 AuG („Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz“) sind aber durchaus Präzisierungen und Konkretisierungen zur Realisierung dieser Ziele denkbar, welche im kantonalen Gesetzesentwurf Platz hätten:

Ausgehend vom Ziel eines (friedlichen) und aktiven Zusammenlebens der ausländischen und der einheimischen Bevölkerung sind weniger kognitive oder intellektuelle Anforderungen an die Integration zu stellen (welche bildungsferne Personen benachteiligen würden), als dass Hierarchie und Inhalt von hier gültigen Normen im Vergleich zu den mitgebrachten traditionellen Vorstellungen vermittelt werden müssen. Stichworte sind dabei:

Religion ist Privatsache; niemand darf zu einer religiösen Haltung oder daraus befohlenen Handlungen gezwungen werden, noch muss er/sie solche dulden. Menschenrechte stehen im Vordergrund, religiöse Regeln sind untergeordnet: entsprechende Auswirkungen für Frauen, Kinder, die Gleichstellung der Geschlechter, Verbot (bei Strafe) von Zwangsheiraten, körperlicher Gewalt, körperliche Eingriffe auch an Knaben und Mädchen sind verboten. Der Familienrahmen hat keine eigenen Gesetze in diesen Wertebereichen, es gilt ausschliesslich das öffentliche Recht. Machismus kann zwar nicht verboten werden, aber entsprechende Auswirkungen auf Frauen und Kinder oder aber die (als privat missverständene) Konfliktbereinigung mittels Gewalt, Sippenhaft, Blutrache etc. sind auszuschliessen. Dabei geht es nur teilweise um das Verbot; Ziel muss die Einsicht sein, dass diese gesellschaftlichen Regeln in der Schweiz aufgehoben sind.

Diese Präzisierungen haben Auswirkungen auf die Mittel. Der Gesetzesentwurf setzt in konventioneller Weise auf Kurse (vor allem Sprachkurse). Unbedingt einzubeziehen sind gemäss DJZ indessen die ausländischen Vereine und Religionsgemeinschaften (§ 8 lit. c und f). Diese sollen (neben der Vermittlung heimatlichen Kultur- und Religionsgutes) die Pflicht übernehmen müssen, ihren Angehörigen die Wertehierarchien in der Schweiz und in europäischen Rechtsstaaten zu vermitteln, die Integrationsvoraussetzungen zu erläutern und die entsprechenden Spannungsmomente zu den hergebrachten Werten zur Sprache zu bringen. Als Folge müssen die kantonalen Behörden auch in die Lage versetzt werden, diese Aufgabe der ausländischen Organisationen überprüfen zu können. Deren Exponenten sind von Vertretern des Kantons zu Gesprächen einzuladen; es ist ein regelmässiger Austausch von Erfahrungen anzustreben.

Zu beachten ist, dass Vertrautheit und Loyalitätsbereitschaft nicht gleichgesetzt werden dürfen mit einer vorbehaltlosen Hinnahme der hiesigen Verhältnisse: Wer sich kritisch mit politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Vorgängen in der Schweiz beschäftigt, sich öffentlich dazu äussert, erweist sich zwar als politisch vielleicht unbequemer, aber durchaus vertrauter Kenner eben dieser Verhältnisse.

3. „Zwang“ zur Integration § 9

Der Gesetzesentwurf lautet hierzu:

„§ 9. Migrantinnen und Migranten sind verpflichtet, sich im Sinne von § 4 zu integrieren“.

In der Begründung wird ausgeführt, dass sich „eine klare, von der Frage der Bewilligungserteilung unabhängige Pflicht, sich um die eigene Integration zu bemühen, ...sich im Bundesrecht aber nicht“ (finde). Der Kanton Zürich will hier also weiter gehen und verbindlich vorschreiben, dass unabhängig vom ausländerrechtlichen Status eine Pflicht für alle Migrant/Innen gelten soll.

Die DJZ lehnen einen allgemeinen Zwang zur Integration als bundesrechtswidrig und undurchführbar ab. Sanktionen erweisen sich insbesondere über all dort, wo ein völkerrechtliches (FZA; Art. 3 und 8 EMRK) oder verfassungsrechtliches (Art. 25 Abs. 2 und 3 BV) Anwesenheitsrecht in der Schweiz besteht als undurchsetzbar und damit die Rechtspflicht zur Integration gemäss § 9 als toter Buchstaben. Sanktionen wegen Integrationsunwilligkeit sind gemäss Bundesgericht bundes- und völkerrechtlich ausgeschlossen, wenn nicht gleichzeitig ein Widerrufsgrund gemäss Art. 62 oder 63 AuG vorliegt. Denn eine integrationsunwillige Gesinnung stellt an sich kein hinreichender Widerrufs- oder Ausweisungsgrund dar. Die Lebenseinstellung einer Person bzw. ihre Gesinnung vermag für sich allein keinen Widerruf zu rechtfertigen (BGE 134 II 1 E. 4.2). Ebenso wenig verstösst eine ausländische Person gegen die geltende Ordnung der Schweiz, weil sie weiterhin Kontakte zum Heimatland pflegt und hier auch mit Landsleuten verkehrt. Aus dem Integrationsprinzip (Art. 4 AuG) lässt sich grundsätzlich keine über die gesetzlichen Gebote hinausgehende Assimilationspflicht ableiten, die von hier lebenden ausländischen Personen eine umfassende Anpassung an die hiesigen Gebräuche und Lebensweisen verlangen würde (BGE 119 Ia 178 E. 8d).

Der Zwang, gewisse Integrationsresultate zu erreichen, berührt ausserdem bildungsferne Migrant/Innen mehr als gebildete. Dies ist nicht anzustreben. Verlangt werden können immer nur Bemühungen, nicht Resultate.

Bei Personen, welche über ein völkerrechtlich oder verfassungsrechtlich verankertes Anwesenheitsrecht verfügen, ist ein Zwang zum Besuch von Integrationskursen mit der persönlichen Freiheit nicht vereinbar.

4. Integrationsvereinbarungen §§ 10, 11

Da ein Zwang zur Integration – wie oben erläutert – , soweit kein Widerrufsgrund gesetzt wird, nicht durchgesetzt werden kann und insbesondere Personen, welche einen völkerrechtlichen Anspruch auf Anwesenheit in der Schweiz haben, nicht zu Kursen verpflichtet werden können, beschränkt sich der Anwendungsbereich von Integrationsvereinbarungen aus übergeordneten rechtlichen Gründen auf jene Fälle, in denen eine Verwarnung wegen Vorliegens eines Widerrufsgrundes ausgesprochen wird. Ein – wie er im Entwurf vorgesehen ist – routinemässiger Abschluss von Integrationsvereinbarungen ist in den meisten Fällen unzulässig und damit wirkungslos. Solche Leerläufe sollten vermieden werden. Die DJZ lehnen die generelle Vorgehensweise mittels Integrationsvereinbarungen deshalb ab. Insbesondere lehnen wir die von Misstrauen geprägte Massnahme gleich bei Einreise eine Vereinbarung abzuschliessen (§ 10 lit. a), ohne dass der ausländischen Person eine Chance eingeräumt wird, ihre Bemühungen unter Beweis zu stellen, entschieden ab.

5. Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung § 18

Die DJZ begrüßen, dass die persönlichen Integrationsbemühungen mit der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung belohnt werden sollen. Wir befürworten das dazu notwendige Sprachniveau A2.

Für den Vorstand DJZ:

Rechtsanwalt Dr. Peter Sträuli unter Mitarbeit von Rechtsanwältin Dr. Tamara Nüssle im Juni 2010