



**UNHCR-Stellungnahme  
zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die  
Ausländerinnen und Ausländer (AuG)**

(Integrationskapitel und Spezialgesetze)

**März 2012**

UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein  
[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) / [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

## Einleitung

1. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR unterbreitet die vorliegende Stellungnahme als die Organisation, die von der UN-Generalversammlung damit betraut wurde, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen und anderen Personen unter ihrem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.<sup>1</sup> Wie in der Satzung der Organisation dargelegt, erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, *inter alia*, indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt.“<sup>2</sup> Diese Aufsichtsfunktion wird im Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention)<sup>3</sup> nochmals wiederholt. Demnach verpflichten sich die Vertragsstaaten, „mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (...) zusammenzuarbeiten und im besonderen ihre Aufgabe zu erleichtern, die Durchführung dieses Abkommen zu überwachen.“ Dieselbe Verpflichtung ist auch in Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 (Protokoll von 1967)<sup>4</sup> enthalten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine über 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und den Staaten etwa Rat für die Gesetzgebung in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt.

2. Gerade im Kontext dieser Vernehmlassung zur Integration ist zu betonen, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention von 1951 beschränkt, sondern sich auf alle Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen, was vom Exekutiv-Komitee und somit den Staaten in Beschluss Nr. 103 nochmals bestärkt wurde.<sup>5</sup> Dazu gehören auch Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

---

<sup>1</sup> Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex zu UN Dokument. A/1775, 1950, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2>.

<sup>2</sup> *Idem*, Abs. 8(a).

<sup>3</sup> *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, in Kraft seit dem 21. April 1954, ratifiziert durch die Schweiz am 21. Januar 1955, SR 0.142.30.

<sup>4</sup> *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*, in Kraft seit dem 4. Oktober 1967, ratifiziert durch die Schweiz am 20. Mai 1968, SR 0.142.301.

<sup>5</sup> *Beschluss Nr. 103 (LVI) 2005 Exekutiv-Komitee: Beschluss über die Bereitstellung von internationalem Rechtsschutz*, Absatz (p), abrufbar unter: [http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_8/FR\\_int\\_vr\\_EXKOM-EXKOM\\_103.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_103.pdf).

3. Des Weiteren hat die UN-Generalversammlung UNHCR die Verantwortung dafür übertragen, staatenlosen Personen Schutz zu bieten und Staatenlosigkeit zu verhüten und zu vermindern.<sup>6</sup> Sie hat UNHCR speziell darum ersucht, *„interessierten Staaten sachdienliche Fach- und beratende Dienste zur Ausarbeitung und Anwendung von Rechtsvorschriften zur Regelung der Staatsangehörigkeit zu gewähren.“*<sup>7</sup> Die Generalversammlung hat UNHCR auch damit betraut, die spezifische Rolle zu übernehmen, die in Art. 11 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 („Übereinkommen von 1961“)<sup>8</sup> enthalten ist.<sup>9</sup> Darüber hinaus hat das Exekutivkomitee UNHCR darum ersucht, fachliche Beratung bezüglich der Staatsangehörigkeits- und anderer einschlägiger Gesetze im Hinblick auf die Aufnahme und Anwendung von Garantien im Einklang mit den völkerrechtlichen Grundprinzipien zur Verfügung zu stellen, um das Entstehen von Staatenlosigkeit als Folge der willkürlichen Verweigerung bzw. des willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit zu verhindern.<sup>10</sup> UNHCR hat daher ein direktes Mandat für und Interesse an den nationalen Gesetzen von Staaten, die einen Einfluss auf die Verhütung oder Verminderung von Staatenlosigkeit haben, einschliesslich deren Ausgestaltung in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie dem Schutz von Staatenlosen, wie er unter anderem in dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 („Übereinkommen von 1954“)<sup>11</sup> vorgesehen ist.

4. UNHCR bedankt sich für die Einladung zur Äusserung seiner Beobachtungen zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) und reicht hiermit in Ausübung seines Mandats seine Anmerkungen ein. UNHCR hofft, dass diese Stellungnahme das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und den schweizerischen Bundesrat darin unterstützt, den Vorentwurf zu prüfen und dass dabei den von UNHCR ausgedrückten Bedenken und Beobachtungen, die in den Schlussfolgerungen zusammengefasst sind, gebührend Rechnung getragen wird. Die

---

<sup>6</sup> UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/50/152, 9. Februar 1996, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, regelmässig bestätigt in weiteren Resolutionen unter anderem A/RES/63/148, 27. Januar 2009, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>, A/RES/64/127, 27. Januar 2010, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/ref-world/docid/4c73cec02.html> und A/RES/65/194, 28. Februar 2011, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9b0b272.html>.

<sup>7</sup> UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/50/152, 9. Februar 1996, Abs. 15, siehe oben, Fussnote 6.

<sup>8</sup> *Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 vom 30. August 1961*, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/3\\_Staatenlosigkeit/Verminderung\\_der\\_Staatenlosigkeit\\_1961\\_-\\_457.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/3_Staatenlosigkeit/Verminderung_der_Staatenlosigkeit_1961_-_457.pdf).

<sup>9</sup> Art. 11 des *Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit* (siehe oben, Fussnote 8) regelt, dass „im Rahmen der Vereinten Nationen eine Stelle errichtet wird, an die sich Personen, die sich auf dieses Übereinkommen berufen, mit der Bitte um Prüfung ihres Anspruches und um Unterstützung bei seiner Durchsetzung gegenüber der zuständigen Behörde wenden können.“

<sup>10</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 106 (LVII – 2006) über die Identifizierung, Verhütung und Verminderung der Staatenlosigkeit und den Schutz von Staatenlosen*, Absätze (i) und (j); abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/1\\_Voekerrechtliche\\_Dokumente/08\\_EXKOM/EXKOM\\_106.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voekerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_106.pdf).

<sup>11</sup> *Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954*, ratifiziert durch die Schweiz am 3. Juli 1972, SR 0.142.40.

Kommentare von UNHCR im Vernehmlassungsverfahren beschränken sich auf die möglichen Folgen für Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen. Sie beziehen sich nur an den Stellen auch auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen, an denen grundsätzliche Beobachtungen zur Integration und Beobachtungen zur Integration von Flüchtlingen und anderen Personen unter dem Mandat von UNHCR sich nicht voneinander trennen lassen, da die Grundparameter für die Integration beider Gruppen ähnlich oder deckungsgleich sind.

## **Integration als dynamischer, facettenreicher Prozess des Gebens und Nehmens**

5. UNHCR hat ein spezifisches Interesse daran, dass der Schutz für Flüchtlinge, Staatenlose und andere schutzbedürftige Personen zu nachhaltigen und dauerhaften Lösungen führt, zu denen auch die Integration in den Aufnahmeländern gehört.<sup>12</sup> Dieses Interesse leitet sich vorrangig aus dem Mandat von UNHCR gemäss Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention und der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge ab.<sup>13</sup> Artikel 34 Genfer Flüchtlingskonvention besagt, dass die Staaten die „*Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge*“ soweit wie möglich erleichtern. Insbesondere sind die Staaten verpflichtet, Bemühungen zu unternehmen, um das „*Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen*“. Artikel 32 des Übereinkommens von 1954 enthält dieselbe Verpflichtung bezüglich staatenloser Personen. UNHCR setzt sich des Weiteren dafür ein, sicherzustellen, dass Massnahmen zur Stärkung nichtdiskriminierender und antirassistischer Bestrebungen ergriffen werden sowie Fremdenfeindlichkeit bekämpft wird. Integration kann zur Bestärkung einer positiven Haltung gegenüber Flüchtlingen und Staatenlosen, aber auch gegenüber Asylsuchenden und anderen Drittstaatsangehörigen beitragen – eine wichtige Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt. In diesem Zusammenhang begrüsst UNHCR ausdrücklich, dass der Titel des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in „Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und deren Integration (AuIG)“ geändert werden soll, um - gemäss erläuterndem Bericht<sup>14</sup> - der Bedeutung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern ein stärkeres Gewicht zu verleihen.

---

<sup>12</sup> Vgl. beispielsweise UNHCR, *Integration of Beneficiaries of International Protection in the European Union, Recommendations to the European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza (15 and 16 April 2010)*, April 2010, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bc862412.html>.

<sup>13</sup> Vgl. beispielsweise UNHCR, *Integration of Beneficiaries of International Protection in the European Union, Observations and Recommendations to the European Commission in its consultation on the upcoming Second European Agenda for Integration*, Brüssel, März 2011, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d8ca44a2.html>.

<sup>14</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. November 2011*, S. 29; abrufbar unter: [http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2157/Erl. Bericht AuG \(Integration\) 23.11.2011.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2157/Erl. Bericht AuG (Integration) 23.11.2011.pdf).

6. UNHCR begrüsst ferner das den gesamten Entwurf umspannende Prinzip, dass Integration als mehrseitiger, gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden wird. Dies deckt sich mit den im Beschluss Nr. 104 (LVI) des UNHCR-Exekutivkomitee über die Integration vor Ort<sup>15</sup> enthaltenen Beobachtungen, dass *„die Integration vor Ort im Flüchtlingskontext ein dynamischer, facettenreicher Prozess des Gebens und Nehmens ist, der Bemühungen aller Beteiligten verlangt, einschliesslich der Bereitschaft seitens der Flüchtlinge, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, ohne dabei ihre eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen, und ebensolcher Bereitschaft seitens der Aufnahmegemeinschaften und öffentlichen Institutionen, die Flüchtlinge willkommen zu heissen und auf die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung einzugehen.“* Weiter werden die Staaten nachdrücklich dazu aufgefordert, *„die Integration vor Ort, wo diese geeignet und durchführbar ist, aktiv zu betreiben und dabei die Bedürfnisse und Ansichten sowohl der Flüchtlinge als auch ihrer Aufnahmegemeinschaften zu berücksichtigen.“*

7. Die genannten besonderen Bedürfnisse leiten sich auch daraus ab, dass viele Schutzbedürftige - zusätzlich zu den eigentlichen Fluchtgründen und den vor und während der Flucht erlebten Ängsten und Verlusten - in Europa auf der Suche nach Schutz grosse Not erfahren haben. Einige müssen sich von einer gefährvollen Reise, teilweise durch Gebiete, in denen weitere Menschenrechtsverletzungen auftreten können oder aufgetreten sind, erholen. In der Schweiz findet der erste Kontakt mit dem Aufnahmestaat oft in einem Empfangszentrum statt und die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller müssen sich dem regelmässig **lange dauernden Asylverfahren** unterziehen. Es gibt daher grosse Unterschiede zwischen Flüchtlingen und Schutzbedürftigen und anderen Personen, die in der Schweiz kein Asylverfahren durchlaufen. Die Auswirkungen des innerstaatlichen Asylsystems, insbesondere die durch dessen Dauer und ungewissen Ausgang verursachte Unsicherheit sind noch nicht umfassend analysiert worden.<sup>16</sup> Auch fehlen umfassende Studien zur Wirkung aufnahmepolitischer Massnahmen auf die Integration von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz. Ein wichtiger Schritt dahingehend ist unter anderem eine im Februar 2012 veröffentlichte Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur Arbeitsmarktintegration ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz, die sich auch in einem Kapitel mit der speziellen Situation von Personen befasst, die aus humanitären Gründen (als Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene) in der Schweiz aufhältig sind.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 104 (LVI – 2005) über die Integration vor Ort*, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/1\\_Voelker\\_rechtliche\\_Dokumente/08\\_EXKOM/EXKOM\\_104.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelker_rechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_104.pdf).

<sup>16</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 93 (LIII) über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme* (2002), abrufbar unter: [http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_8/FR\\_int\\_vr\\_EXKOM-EXKOM\\_093.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_093.pdf); UNHCR, *Reception of Asylum-seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, ausgearbeitet im Zusammenhang mit den Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz, EC/GC/01/17, 4. September 2001, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/3b95d6244.pdf> sowie die in Fussnote 6 angeführten Dokumente.

<sup>17</sup> Liebig, Thomas *et al.*, *The labour market integration of immigrants and their children in*

8. Integration ist als dauerhafte Lösung in industrialisierten Staaten eine Realität und Notwendigkeit, um umfassenden Flüchtlingsschutz zu gewährleisten.<sup>18</sup> UNHCR betrachtet **Integration als rechtlichen, sozioökonomischen, sozialen und kulturellen Prozess** der Akklimatisierung der Flüchtlinge auf der einen und der Öffnung für die Aufnahme durch die lokale Gemeinschaft auf der anderen Seite. Integration sollte es Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen ermöglichen, ohne Diskriminierung oder Ausbeutung mit der Aufnahmebevölkerung zu leben und aktiv am sozialen Leben im Asylland teilzunehmen und zu diesem beizutragen.

9. UNHCR hat dabei ein grosses Interesse daran, dass Massnahmen getroffen werden, um die Anstrengungen im Bereich der Nicht-Diskriminierung und des Anti-Rassismus zu stärken und gezielt gegen Fremdenfeindlichkeit vorzugehen. Integration kann dazu beitragen, positive Bilder von und Begegnungen mit Flüchtlingen, Schutzbedürftigen, Asylsuchenden, aber auch anderen ausländischen Staatsangehörigen zu befördern, die für den sozialen Zusammenhalt eine wichtige Rolle spielen können. Solche Prozesse könnten und sollten durch eine entsprechende staatliche Kommunikationsstrategie unterstützt werden.<sup>19</sup>

10. Integration ist dabei ein gegenseitiger Prozess, welcher alle Akteure und Institutionen der Gesellschaft - und nicht bloss die Schutzbedürftigen und die Staatsangehörigen des Aufnahmelandes - betrifft. Die Erfahrungen von UNHCR zeigen, dass Integrationsprozesse nicht nur auf nationaler, sondern gerade auch auf lokaler und individueller Ebene unterstützt werden müssen. Integration bedeutet das Aufeinandertreffen verschiedener Kulturen, welches ein Motor für Entwicklung und Wachstum sein kann. Hierfür kommt es entscheidend auf eine gute Vermittlung an. Kulturelle Mediation ist daher eine Fähigkeit, welche zur Unterstützung des Integrationsprozesses innerhalb sowohl der Flüchtlings- wie auch der Aufnahmegemeinschaft kultiviert werden sollte.

11. UNHCR empfiehlt, den Fokus bei der Aufnahme und der Integration von Drittstaatsangehörigen allgemein und besonders bei Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, auf die Unterstützung dieser Personen durch die Aufnahmegesellschaft und die lokalen Behörden zu legen und dabei auch Massnahmen vorzusehen, die kulturelles Verständnis und Mediationskompetenzen für die schweizerische Gesellschaft als „Aufnahmegesellschaft“ vermitteln. Dies gilt gerade für die Situation von Personen, die

---

Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing, Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/31/49654710.pdf>.

<sup>18</sup> Vgl. beispielsweise UNHCR, *UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU*, Mai 2007, abrufbar unter: [http://www.unhcr.at/fileadmin/user\\_upload/dokumente/03\\_profil\\_begriffe/dauerhafte\\_loesungen/FR\\_int\\_loesungen\\_intl-HCR\\_Integration.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/FR_int_loesungen_intl-HCR_Integration.pdf).

<sup>19</sup> Vgl. UNHCR, *Integration in the EU 2010* (Fn. 12), Absatz 7. Eine ähnliche Empfehlung hat die European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) hinsichtlich der Schweiz 2009 abgegeben: siehe ECRI, *ECRI-Bericht zur Schweiz (vierte Überwachungsperiode)*, veröffentlicht am 15. September 2009, S. 50 (Absatz 170): „ECRI empfiehlt den Behörden, eine nationale Aufklärungskampagne im ganzen Land zu starten, um rassistische Vorurteile und Stereotypen im Hinblick auf Asylsuchende und Flüchtlinge zu bekämpfen.“

internationalen Schutz benötigen, da häufig nicht klar vermittelt wird, dass und warum diese Personen keine (aktuelle) Option auf eine Rückkehr in ihr Herkunftsland haben und somit darauf angewiesen sind, sich in der Aufnahmegesellschaft ein neues Leben aufbauen zu können.

12. UNHCR möchte unterstreichen, dass Integration neben einem ökonomischen Prozess mit dem Ziel, Flüchtlingen und Staatenlosen ein selbständiges Leben zu ermöglichen, auch einen rechtlichen Prozess umfasst, der völkerrechtlich abgesichert ist. UNHCR betont die Bedeutung der rechtlichen Dimension der Integration, die für die Aufnahmestaaten bedeutet, Flüchtlingen und Staatenlosen einen **sicheren Aufenthaltsstatus** und eine mit der Zeit zunehmende Palette von Rechten zu gewähren. Diese Rechte entsprechen häufig den Rechten der Staatsangehörigen des Aufnahmestaates oder den Rechten, die den am besten gestellten ausländischen Staatsangehörigen gewährt werden.

13. Diese Überlegungen gelten für alle schutzbedürftigen Personen, die sich für eine längere Zeit im Aufnahmeland aufhalten, weshalb UNHCR dafür plädiert, schutzbedürftigen Personen, die bisher „vorläufig aufgenommen“ werden, einen stabilen humanitären Aufenthaltsstatus zu gewähren, um den Integrationsprozess zu erleichtern, wie dies beispielsweise durch den subsidiären Schutzstatus in der EU gewährleistet ist.<sup>20</sup> Der Aufenthalt dieser Personen, insbesondere von Kriegs- und Gewaltvertriebenen, ist häufig von gleicher Dauer wie der Aufenthalt von Flüchtlingen und ihre Bedürfnisse sind häufig ähnlicher Natur. Dies gilt auch und gerade für den Aufenthalt vorläufig aufgenommener Personen in der Schweiz.<sup>21</sup>

14. UNHCR empfiehlt in diesem Zusammenhang generell, dass Flüchtlinge, Staatenlose und andere Personen, welche internationalen Schutzes bedürfen, frühzeitig eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung erhalten. Der Aufenthaltsstatus sollte zudem nicht einer regelmässigen Kontrolle unterzogen werden, um eine gewisse Stabilität und Sicherheit für diese Personengruppen, die als besonders vulnerabel angesehen werden können, solange sie kein gefestigtes Aufenthaltsrecht haben, zu gewährleisten.<sup>22</sup> Auch

---

<sup>20</sup> Vgl. unten Rdnr. 56ff.

<sup>21</sup> Vgl. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, *Aufgenommen - aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz, Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag der EKR*; abrufbar unter: <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00036/index.html?lang=de>, S. 110 (Absatz 2): „Unsere Untersuchung belegt, dass über die Hälfte der vorläufig Aufgenommenen seit 5 Jahren oder mehr in der Schweiz leben, 21 % respektive 30 % der Erwachsenen (18 Jahre und älter) seit mehr als 10 Jahren. Bei den erwachsenen Sri Lanka macht der Anteil sogar mehr als die Hälfte aus (53 %), wobei zwei Drittel von ihnen - Frauen und Männer - erwerbstätig sind. Dies erstaunt vor allem angesichts der Tatsache, dass die Erwerbstätigkeit ein wichtiges Umwandlungskriterium für eine Aufenthaltsbewilligung B bildet, so dass einer Umwandlung offensichtlich andere Hindernisse im Weg stehen müssen (siehe Kapitel 9.7).“

<sup>22</sup> Vgl. beispielsweise zur besonderen Vulnerabilität von Asylsuchenden allgemein, die Ausführungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) im Fall M.S.S. gegen Belgien und Griechenland (Dublin-Rückführungen nach Griechenland

sollte der Familiennachzug ohne Verzögerung und unter vereinfachten Bedingungen ermöglicht werden, um Schutzbedürftigen möglichst rasch den Aufbau eines „normalen“ Lebens wieder zu ermöglichen und die durch Flucht und Vertreibung möglicherweise verlorengegangenen Bindungen möglichst rasch wieder aufbauen zu können. Die Prüfungs- und Dokumentationsanforderungen sollten dabei so angepasst werden, dass den spezifischen Umständen Schutzbedürftiger Rechnung getragen werden kann.

15. Nach einer gewissen Zeit sollte dies auch die Möglichkeit zur Einbürgerung umfassen. In diesem Sinne haben UNHCR und die Staaten die Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention und deren Zusatzprotokoll von 1967, der Übereinkommen von 1954 und 1961 sowie anderer relevanter Menschenrechtsverträge als Instrumente anerkannt, welche einen weitgehend akzeptierten rechtlichen Rahmen zur Anleitung eines Integrationsprozesses im Aufnahmeland enthalten.<sup>23</sup>

16. Für den Integrationsprozess der einzelnen Personen kommt es auch darauf an, dass die **Einbürgerung** innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens möglich ist. UNHCR sieht in der Möglichkeit zur Einbürgerung ein weiteres Mittel zur Integrationsförderung. So bestätigt auch eine Studie der OECD aus dem Jahr 2011, dass *„Ergebnisse aus anderen OECD Ländern belegen, dass mit der Staatsbürgerschaft häufig eine bessere Integration einhergeht.“*<sup>24</sup>

17. In der Schweiz hingegen ist der Weg zum Schweizer Pass gerade im europäischen Vergleich besonders komplex, da das Bürgerrecht auf drei Ebenen erworben werden muss und dafür unterschiedliche Anforderungen bestehen. Die OECD-Studie fasst dies wie folgt zusammen: *„Die Hürden auf dem Weg zum Schweizer Pass sind erheblich höher als in anderen OECD-Ländern: Zuwanderer müssen mindestens zwölf Jahre im Land gelebt haben, bevor sie ein Einbürgerungsgesuch stellen dürfen – so lange wie nirgendwo sonst in der OECD. Auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene bestehen noch zusätzliche Anforderungen.“*<sup>25</sup> UNHCR empfiehlt daher Erleichterungen hinsichtlich des Integrationsprozesses für Personen unter dem Mandat von UNHCR. Die besonderen Bedürfnisse dieser Gruppe von ausländischen Staatsangehörigen sollten anerkannt und jegliche Aktivitäten und Schritte zur Erleichterung des rechtlichen Integrationsprozesses unterstützt werden.

---

betreffend), Urteil vom 21. Januar 2011, Beschwerde-Nr. 30696/09, vor allem Rdnr. 232f. und 251.

<sup>23</sup> Vgl. UNHCR, *Integration in the EU 2011* (Fn. 13), Absatz 5.

<sup>24</sup> Vgl. OECD, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* April 2011, das Zitat befindet sich in der Pressemitteilung zur oben (Fn. 17) erwähnten OECD-Studie, abrufbar unter [http://www.oecd.org/document/25/0,3746,de\\_34968570\\_35008930\\_49658969\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3746,de_34968570_35008930_49658969_1_1_1_1,00.html).

<sup>25</sup> Siehe *ibid.* und OECD-Studie zur Schweiz (Fn. 17), S. 40ff.

## **Integrationsförderung (Art. 53 – 57 des Entwurfs)**

18. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

### **Art. 53 Grundsätze**

- 1) Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration und des Schutzes vor Diskriminierung.
- 2) Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben.
- 3) Sie fördern insbesondere die Fähigkeit zur Verständigung in einer Landessprache, den Erwerb von Grundkompetenzen, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und das Zusammenleben erleichtern.
- 4) Bei der Integrationsförderung arbeiten die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen zusammen.

### **Art. 53a (neu) Zielgruppe**

- 1) Die Integrationsförderung richtet sich an Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie an vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge.
- 2) Sie trägt namentlich den besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung.

### **Art. 53b (neu) Integrationsförderung in den Regelstrukturen**

Die Integrationsförderung erfolgt in erster Linie im Rahmen der Aufgabenerfüllung in den bestehenden Strukturen auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Regelstrukturen), namentlich:

- a. in Kindertagesstätten, im Kindergarten, in der Schule und in höheren Schulen, Hochschulen und Universitäten;
- b. in der Berufsbildung und der Weiterbildung;
- c. in der Arbeitswelt;
- d. in den Institutionen der sozialen Sicherheit;
- e. im Gesundheitswesen;
- f. in der Raumplanung, Stadt- und Quartierentwicklung;
- g. im Sport, in den Medien und in der Kultur.

### **Art. 57 Förderbereiche**

Finanzielle Beiträge nach Artikel 56 können für Programme und Projekte zur Integrationsförderung gewährt werden, insbesondere für Programme und Projekte, die:

- a. die Grundkompetenzen, die allgemeinen und die beruflichen Kompetenzen der Ausländerinnen und Ausländern und ihre Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache fördern;
- b. die soziale Integration fördern;
- c. den chancengleichen Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu den Regelstrukturen sicherstellen;
- d. Modellvorhaben unterstützen, die namentlich dazu dienen, Innovationen von nationaler Bedeutung zu fördern, und die den Erfahrungsaustausch zwischen den für Integrationsbelange zuständigen Behörden sowie Dritten gewährleisten;
- e. die Nachholbildung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen fördern;
- f. die Information und Beratung von Ausländerinnen und Ausländern sowie ihren Schutz vor Diskriminierung gewährleisten;
- g. Leistungen von nationaler Bedeutung ermöglichen.

### **Art. 53c (neu) Spezifische Integrationsförderung**

Die spezifische Integrationsförderung auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden wirkt komplementär zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen, wenn diese nicht zugänglich oder wenn Lücken vorhanden sind.

19. UNHCR heisst die in Artikel 53 des Vernehmlassungsentwurf zum AuIG („VE-AuIG“) festgelegten Grundsätze zur Chancengleichheit, zur Förderung des Erwerbes von Grundkompetenzen und zum Schutz vor Diskriminierung willkommen. Bezüglich der in Artikel 53a VE-AuIG festgelegten **Zielgruppe** begrüsst UNHCR ausdrücklich das Unterstreichen der besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen

20. UNHCR begrüsst, dass die Integraton vor allem in den **Regelstrukturen** gefördert werden sollen (Art. 53b VE-AuIG). Bei Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz benötigen, - weil sie zum Beispiel vor Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt geflohen sind - sollte darüber hinaus bedacht werden, dass bereits die Wiedereingliederung in die zivilgesellschaftliche Strukturen nach der Flucht von grosser Bedeutung ist. Zudem haben Menschen, welche Menschenrechtsverletzungen durch einen Staat erlebt oder von staatlicher Seite her nicht genügenden Schutz vor durch andere zugefügtes Leid erhalten haben, häufig das Vertrauen in staatliche Institutionen und Behörden verloren und müssen dieses erst wieder erlangen. Dennoch sind schutzbedürftige Personen, insbesondere in den Bereichen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildung sowie in weiteren Bereichen der Integration, denselben Herausforderungen ausgesetzt wie

andere ausländische Staatsangehörige.<sup>26</sup> Der Umgang mit Regelstrukturen kann als Basis zur Vertrauensbildung dienen.

21. UNHCR merkt jedoch an, dass dabei aber auch der Bedarf an gezielter/spezieller Hilfestellung für Flüchtlinge berücksichtigt werden sollte. Es besteht für diese Gruppe die Notwendigkeit, auf ihre besonderen Bedürfnisse einzugehen und möglicherweise die allgemeinen Unterstützungsleistungen zu ergänzen, wenn besondere Umstände vorliegen, die bei der Integration von Schutzbedürftigen zu bedenken sind. Beispielsweise können Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene nach erlittener Verfolgung, Flucht und Exil spezielle Bedürfnisse haben, die sie bei der Integration vor besondere Herausforderungen stellen. Einige von ihnen können nach ihrer Verfolgung im Herkunftsland oder den Ereignissen auf der Flucht an psychischen oder physischen Traumata leiden oder ständiger medizinischer oder anderer spezieller Betreuung bedürfen. UNHCR begrüsst in diesem Zusammenhang, dass den **besonderen Bedürfnissen** dieser Gruppe im Bereich der Bildung durch Art. 57 VE-AuIG Rechnung getragen werden soll. UNHCR merkt an dass, **zusätzlich wichtig wäre**, die **Mitarbeitenden** insbesondere der kantonalen Integrationsstellen und den Regelstrukturen im Hinblick auf die möglichen besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen **auszubilden und zu schulen**, um so zu ermöglichen, dass sie auf diese eingehen können.<sup>27</sup>

22. Insbesondere der **Umgang mit möglichen Traumafolgen stellt eine grosse Herausforderung für die Integration von schutzbedürftigen Personen dar**. Diese haben mit grösserer Wahrscheinlichkeit als andere Migrierende traumatisierende Ereignisse durchlebt. Verfolgung, Brutalität und Gewalt, Vertreibung und die erzwungene Trennung von Familie und Freunden sind Faktoren, die schwerwiegende Folgen für die psychische Verfassung haben können. Diese Faktoren können auch die Lernfähigkeit beeinträchtigen und Verzweiflung und Aggression, auch innerhalb der Familie, auslösen.

23. Unbehandelte Traumafolgen können dazu führen, dass Flüchtlinge nicht in der Lage sind, voll an Integrationsprogrammen teilzunehmen, was ihre Fähigkeit, aktive Mitglieder der Gesellschaft zu werden, erheblich beeinträchtigen kann. Auf die psychologischen Bedürfnisse von Flüchtlingen sollte durch Bereitstellung spezieller Behandlung, psychologischer Beratung und anderer Arten medizinischer Betreuung, wo möglich, im Rahmen regulärer Dienstleistungen, eingegangen werden. Gegebenenfalls sind multikulturelle Mediatoren und Dolmetscher beizuziehen, damit Flüchtlinge diese Betreuung in Anspruch nehmen können. Dabei ist neben der erwähnten Schulung und Ausbildung der Mitarbeitenden auch daran zu denken, zu einem frühen Zeitpunkt Personen mit entsprechender Expertise in der Traumabehandlung beizuziehen.

---

<sup>26</sup> Vgl. UNHCR, *Integration in the EU 2010* (Fn. 12), Absatz 5.

<sup>27</sup> So auch die Empfehlung im genannten ECRI-Bericht (Fn. 19), S. 50 (Absatz 170): „ECRI empfiehlt ausserdem, das Training und die Aufklärung in Bezug auf die Achtung kultureller Vielfalt für das Personal, das mit Asylsuchenden zu tun hat, zu verstärken.“

24. Unangemessene Aufnahme- und Integrationspolitiken können die Folgen von Traumatisierung verschlimmern oder verlängern. Faktoren wie die fortgesetzte Trennung von Familienangehörigen, das Fehlen von Arbeit, Ausschluss und Ausgrenzung aus der Gesellschaft, Zukunftsängste, die Auseinandersetzung mit Unwissen, Feindseligkeit und Demütigung können die psychische Verfassung der Betroffenen weiter verschlechtern. Um erfolgreich zu sein, müssen Integrationsmassnahmen in den Aufnahmeländern diese Besonderheiten von Schutzbedürftigen berücksichtigen. So können erlittene Verluste und Traumata auch die Lernfähigkeit von Betroffenen beeinflussen und zur Folge haben, dass – trotz vorhandenen Willens und entsprechender Bemühungen – schwierige Integrationskriterien und Tests nicht erfüllt werden können. Es ist für eine erfolgreiche Integrationspolitik zudem wichtig, Umstände zu beseitigen, die die Folgen einer Traumatisierung verlängern.<sup>28</sup>

25. Viele Flüchtlinge leben bis zum Zeitpunkt der Zuerkennung ihres Status aufgrund von langwierigen Asylverfahren, die ihren Zugang zu Arbeit, Bildung, Berufsausbildung oder Unterkünften ausserhalb von Flüchtlingszentren in der Schweiz beschränken, bereits längere Zeit abgeschottet von der Aufnahmegesellschaft. Zudem ist die Zeit des Asylverfahren durch zusätzliche Unsicherheit hinsichtlich des zukünftigen Aufenthaltsstatus geprägt. Diese Aspekte sollten bei der Gestaltung und Durchführung integrationspolitischer Massnahmen berücksichtigt werden.

26. In der Zeit des Asylverfahrens sammeln Asylsuchende Erfahrungen und Eindrücke von der Aufnahmegemeinschaft, die ihre Aussichten auf eine erfolgreiche Integration positiv oder negativ beeinflussen können. Die Zulassung zum Asylverfahren bedeutet nicht das Ende der Unsicherheit: Faktoren wie Obdachlosigkeit, das Leben in einem Aufnahmezentrum oder einer Hafteinrichtung, Isolation und die Trennung von der Familie, die Einschränkung des Rechts auf Arbeit, die Abhängigkeit von Sachleistungen sowie das oft mit dem Dasein als Asylsuchender verbundene Stigma können nachhaltige belastende Auswirkungen auf Asylsuchende haben, die sie zwingen, ein Leben am Rande der Gesellschaft zu führen. Auch wenn staatlich verursachte Obdachlosigkeit und Inhaftierung bei Asylsuchenden in der Schweiz eher selten sind, ist die Situation von Asylsuchenden während des Verfahrens doch sehr oft von erheblichen Einschränkungen geprägt. Aus diesen Gründen würde es UNHCR sehr begrüessen, wenn es die Schweiz in Betracht ziehen würde, auch Asylsuchende, gegebenenfalls unter gewissen Voraussetzungen, in die in Artikel 53a VE-AuIG definierte Zielgruppe aufzunehmen und ihnen der Zugang zu bestimmten Sozialisierungs- und Integrationsmassnahmen zu gewähren. UNHCR regt dies unter anderem an, um den Übergang zu erleichtern, wenn diese schliesslich als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden. Solche Massnahmen können auch der nachhaltigen Rückkehr und Wiedereingliederung jener Personen dienlich sein, deren Anträge abgelehnt werden.

---

<sup>28</sup> Vgl. dazu auch beispielsweise UNHCR, *Integration in der EU* (Fn. 18), Rdnr. 21ff.

27. Dabei ist zu bedenken, dass etwa die Hälfte aller Schutzsuchenden (und etwa drei Viertel aller Personen, die zu einem materiellen Verfahren zugelassen werden - wenn kein Nichteintretensentscheid gefällt wird), Schutz und damit Zugang zu Integrationsangeboten erhalten. Dabei bedeutet (insbesondere abhängig von der Wartezeit) die Anerkennung dann nicht automatisch die Rückkehr zur Normalität; der Neuanfang kann sowohl für den Flüchtling als auch für die Aufnahmegesellschaft schwierig sein, da das Umstellen auf eine selbstbestimmte Lebensführung Schwierigkeiten hervorrufen kann. Dasselbe gilt gerade auch für die mit der Asylgewährung einhergehenden Zugangsmöglichkeiten zu Beschäftigungsprogrammen, Sprachkursen und sonstigen Integrationsangeboten, da diese häufig nicht in strukturierter Weise und mit den entsprechenden Erklärungen versehen an die Berechtigten herangetragen werden. Dies kann zu einer Überforderung führen, wenn es keine koordinierte und individualisierte Herangehensweise seitens der Behörden gibt. Insofern begrüsst UNHCR ausdrücklich die in dem Entwurf vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen bei der Koordination zwischen Bund und Kantonen und die Ausweitung des Blicks auch auf die Arbeitgebenden und deren mögliche Unterstützung im Integrationsprozess.

28. UNHCR möchte aber anregen, dass entsprechende Mittel zur Förderung der Integration auch in anderen als in durch Art. 57e Entwurf VE-AuG genanntem Bereich bereit gestellt werden; auch um dem Absatz den durch die Formulierung gegebenen diskriminierenden Charakter zu nehmen. Wichtig ist gerade auch für diese Personen und in diesem Kontext der **zeitliche Faktor**. So hat etwa die OECD darauf hingewiesen, dass schon das Fehlen von frühzeitig ansetzenden spezifischen Programmen und Hilfen für Personen, die aus humanitären Gründen eingewandert sind, ein erhebliches Problem bei der späteren Integration - speziell in den Arbeitsmarkt - darstellt.<sup>29</sup>

29. Die **Anerkennung von schulischen und beruflichen Qualifikationen** erweist sich aber für Flüchtlinge in der Schweiz als grosses Hindernis. In vielen Situationen können Flüchtlinge keinen schriftlichen Nachweis über frühere Schulbesuche bzw. Studien vorlegen, sei es, weil sie ihren persönlichen Besitz und ihre Dokumente zurücklassen mussten, weil keine Möglichkeit der sicheren Kommunikation mit den Einrichtungen, an denen die Qualifikation erworben wurde, besteht, weil die entsprechenden Akten oder Archive im Zuge von Kriegshandlungen oder gewalttätigen Auseinandersetzungen zerstört wurden oder weil Informationen aus politischen oder anderen Gründen zurückgehalten werden.<sup>30</sup> Europäische

---

<sup>29</sup> OECD-Studie (Fn. 17), S. 40ff. und die Empfehlungen auf S. 6. Angemerkt sei auch, dass nach den Erkenntnissen des Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) etwa die Hälfte aller Personen aus dem Asylbereich im Laufe der Zeit ein gesichertes Aufenthaltsrecht in der Schweiz erhalten, siehe die Zahlen zu den Asylgesuchstellenden des Jahres 2007 in: EJPD, *Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich* vom März 2011, S. 32, abrufbar unter: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>.

<sup>30</sup> Siehe *Explanatory Report to the Council of Europe/UNESCO Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region* („Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats und der UNESCO über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“),

Institutionen für die Anerkennung von Qualifikationen haben die spezifischen Probleme des Nachweises früherer Schulbesuche durch Flüchtlinge bestätigt und das Fehlen schriftlicher Unterlagen als Hauptproblem bezeichnet.<sup>31</sup>

30. Bei Kindern kann das Fehlen eines schriftlichen Nachweises früherer Schulbesuche Entscheidungen über das Niveau der Einstufung in Grund- und Mittelschulen sehr erschweren. Begrenzte Ressourcen oder Kompetenzen in Schulen oder bei örtlichen Behörden können gelegentlich zur Verwendung ungeeigneter Kriterien zur Bestimmung der Klassenstufe führen, in die ein Kind eingeschult werden soll, etwa die Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes, das Alter des Kindes oder andere eng gefasste Einschätzungen. UNHCR ermutigt eindringlich zur Verwendung flexibler Kriterien auf der Grundlage des Bildungsniveaus und der Bedürfnisse des Kindes.<sup>32</sup> Probleme in diesem Bereich können sich auch bei Erwachsenen stellen, wenn deren früherer Schulbesuch nicht nachgewiesen werden kann und dies zu einer Fehleinschätzung hinsichtlich der individuellen Qualifikationen führt.

31. Weitere Probleme ergeben sich, wenn diese Personen etwa ihre Ausbildung abbrechen mussten oder nicht in der Lage sind, Bescheinigungen über ihre erworbenen akademischen bzw. beruflichen Fähigkeiten oder praktischen Arbeitserfahrungen vorzulegen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann oft erleichtert werden, wenn berufliche Qualifikationen und die Arbeitserfahrung von einer zuständigen staatlichen Stelle anhand der innerstaatlichen Standards beurteilt werden. UNHCR begrüsst Initiativen, die eine solche Beurteilung oder Einstufung anhand von Kompetenztests oder anderen geeigneten Methoden erleichtern.

32. In Bezug auf höhere Bildung verpflichtet Art. VII des Übereinkommens von Lissabon<sup>33</sup> die Vertragsparteien, „alle durchführbaren und angemessenen Schritte (...) [zu unternehmen,] um Verfahren zu entwickeln, mit denen gerecht und zügig bewertet werden kann, ob Flüchtlinge, Vertriebene und Flüchtlingen gleichgestellte Personen die einschlägigen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung, zu weiteren Hochschulprogrammen oder zur Erwerbstätigkeit erfüllen, auch in Fällen, in denen die in einer der Vertragsparteien erworbenen Qualifikationen nicht durch Urkunden nachgewiesen werden können“. UNHCR ruft die Schweiz als Vertragspartei des Übereinkommens von Lissabon dazu auf, diese Bestimmung durch Verabschiedung flexibler Bewertungsmaßnahmen wie etwa jener, die im

---

verabschiedet am 11. April 1997 in Lissabon (ETS Nr. 165), Artikel VII, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/treaty/en/reports/html/165.htm>.

<sup>31</sup> Siehe z. B. die Einleitung zu den *Guidelines for the recognition of refugees' qualifications* („Leitlinien für die Anerkennung der Qualifikationen von Flüchtlingen“ der Arbeitsgruppe Qualifikation von Flüchtlingen des Europarats“) (1999), abrufbar unter: [http://www.aic.lv/ace/ace\\_disk/Recognition/leg\\_aca/ref\\_guid.pdf](http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/ref_guid.pdf).

<sup>32</sup> Die Stadt Vantaa (Finnland) zum Beispiel stellt für jedes Flüchtlingskind einen eigenen Integrationsplan anhand einer individuellen Beurteilung seines Lernbedarfs auf.

<sup>33</sup> Europarat, *Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region*, Abgeschlossen in Lissabon am 11. April 1997; unterzeichnet durch die Schweiz am 24. März 1998, SR 0.414.8.

Erläuternden Bericht zum Übereinkommen von Lissabon<sup>34</sup> sowie von der Anerkennungskommission des Übereinkommens<sup>35</sup> vorgeschlagen wurden, umzusetzen. Im Sinne von Art. 22 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention und eingedenk der Empfehlungen des Exekutivkomitees<sup>36</sup> ermutigt UNHCR die Schweiz ausserdem, diese flexiblen Bewertungsmassnahmen auch für Qualifikationen von Flüchtlingen und andern Schutzbedürftigen vorzusehen, die in anderen als den vom Übereinkommen von Lissabon erfassten Ländern erworben wurden.<sup>37</sup> In diesem Zusammenhang möchte UNHCR auch auf Art. 25 der Genfer Flüchtlingskonvention über Verwaltungshilfe aufmerksam machen, gemäss welchem die Behörden des Aufnahmestaates „Flüchtlingen diejenigen Urkunden und Bescheinigungen ausstellen oder unter ihrer Aufsicht ausstellen lassen, die Ausländern normalerweise von den Behörden ihres Landes oder durch deren Vermittlung ausgestellt werden.“

33. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

#### **Art. 54 Aufgabenteilung**

- 1) Der Bundesrat legt die Integrationspolitik auf Bundesebene fest. Er sorgt dafür, dass die Bundesstellen gemeinsam mit den zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen zur Integrationsförderung und zum Schutz vor Diskriminierung treffen und umsetzen.
- 2) Das BFM koordiniert die Massnahmen der Bundesstellen zur Integrationsförderung und zum Schutz vor Diskriminierung, insbesondere in den Bereichen der sozialen Sicherheit, der Berufsbildung, der

<sup>34</sup> Siehe Fn. 30. In Artikel VII werden die folgenden zwei Massnahmen vorgeschlagen: „die vorläufige Anerkennung von Qualifikationen, die anhand einer eidesstattlichen Erklärung geltend gemacht werden, (...) oder die Bestimmung besonderer Prüfungen, die es Flüchtlingen, Vertriebenen und Flüchtlingen gleichgestellten Personen ermöglichen, die Qualifikationen zu beweisen, die sie erlangt zu haben angeben.“

<sup>35</sup> Siehe *Empfehlungen für Kriterien und Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen*, verabschiedet auf der zweiten Tagung der Anerkennungskommission des Übereinkommens von Lissabon am 6. Juni 2001 in Riga, Absatz 19: „Können Flüchtlinge, Flüchtlingen gleichgestellte oder andere Personen aus gutem Grund die von ihnen geltend gemachten Qualifikationen nicht nachweisen, wird den Evaluatoren für die Beglaubigung nahegelegt, ein Hintergrunddokument zu erstellen und zu benützen, das einen Überblick über die geltend gemachten Qualifikationen oder Schulzeiten mit allen verfügbaren Unterlagen und Nachweisen bietet.“ Siehe auch Absatz 28: „Zu diesen Massnahmen (...) können auch normale oder speziell angesetzte Prüfungen, Befragungen von Mitarbeitern höherer Bildungseinrichtungen bzw. der für die Anerkennung zuständigen Behörde sowie eidesstattliche Erklärungen vor einer gesetzlich befugten Behörde gehören.“ Siehe auch die in Fn. 31 zitierten Leitlinien.

<sup>36</sup> Das UNHCR-Exekutivkomitee hat die Staaten in Beschluss Nr. 104 Absatz (m) (iii) ermutigt, wo immer möglich, die Gleichwertigkeit der von den Flüchtlingen vor ihrer Einreise in das Aufnahmeland erworbenen akademischen, beruflichen und gewerblichen Diplome, Zertifikate und Abschlüsse anzuerkennen.

<sup>37</sup> Die von der Anerkennungskommission des Übereinkommens von Lissabon verabschiedeten Empfehlungen (siehe oben, Fn. 35) sehen in Absatz 21 ferner vor, dass „Sondermassnahmen für einkommensschwache Gruppen, Flüchtlinge und Vertriebene und andere benachteiligte Gruppen in Erwägung gezogen werden sollten, um sicherzustellen, dass kein/e Antragstellende/r aus Kostengründen davon abgehalten wird, die Anerkennung seiner/ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen zu beantragen.“

Weiterbildung und des Gesundheitswesens. Die Bundesstellen ziehen das BFM bei Aktivitäten, die Auswirkungen auf die Integration haben können, bei.

- 3) Das BFM stellt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen und weiteren Beteiligten sicher.
- 4) Die Kantone setzen die Anliegen der Integration in ihren Zuständigkeitsbereichen um. Sie sorgen dafür, dass die kantonalen Behörden gemeinsam mit den zuständigen kommunalen Behörden Massnahmen zur Integrationsförderung und zum Schutz vor Diskriminierung treffen und umsetzen. Sie bezeichnen für das BFM eine Ansprechstelle für Integrationsfragen und sorgen für den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Gemeinden.
- 5) Das BFM überprüft in Zusammenarbeit mit den Kantonen periodisch die Integration der ausländischen Bevölkerung und gewährleistet die Qualitätssicherung.

#### **Art. 55 Information und Beratung**

- 1) Bund, Kantone und Gemeinden informieren die Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten und den Schutz vor Diskriminierungen.
- 2) Ausländerinnen und Ausländer werden von den Behörden auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hingewiesen.
- 3) Die Kantone sorgen für die Erstinformation von neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern. Der Bund unterstützt sie dabei.
- 4) Sie sehen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf so früh wie möglich geeignete Integrationsmassnahmen vor.
- 5) Bund, Kantone und Gemeinden informieren die Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer.
- 6) Bund, Kantone und Gemeinden können die Aufgaben nach den Absätzen 1–5 auf Dritte übertragen.

#### **Art. 58b (neu)**

Die Arbeitgeber tragen zur Integration von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und nachgezogenen Familienangehörigen bei. Sie informieren sie über geeignete Integrationsförderungsangebote.

34. UNHCR begrüsst die aus dem Vernehmlassungsentwurf ersichtlichen Bemühungen, die **Integrationsmassnahmen zu fördern und koordinieren** sowohl in Bezug auf das Verhältnis Bund und Kantone (Art. 54 VE-AuG), wie auch zwischen den betroffenen Personen und Arbeitgebern, Institutionen, usw. (Art. 58b VE-AuG sowie einer Vielzahl von Gesetzen). UNHCR möchte gleichzeitig auf die bisherigen Schwierigkeiten dahingehend aufmerksam machen, welche auch von der OECD folgendermassen umschrieben wurden: *„In der Integrationspolitik zeigt sich klar der föderalistische Charakter des Landes. Verschiedene Massnahmen wurden auf lokaler und kantonaler Ebene entwickelt, um die Integration zu fördern. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hat einerseits dazu geführt, dass punktuelle und flexible Massnahmen zugunsten vieler Immigranten getroffen wurden, sie hat jedoch gleichzeitig die Entwicklung einer Integrationspolitik des Bundes verzögert. Infolgedessen ist die allgemeine Architektur in Bezug auf die Integration weiterhin unterentwickelt, trotz einer deutlichen Verbesserung in den letzten zehn Jahren.“* Die OECD empfiehlt daher: *„Die Bundesbehörden sollten Minimalnormen festlegen, damit alle Immigranten unabhängig vom Wohnkanton von den von ihnen benötigten Massnahmen profitieren können.“*<sup>38</sup> Damit deutet die Studie auf einen ganz besonders wichtigen Aspekt aller Integrationsmassnahmen hin, nämlich die Notwendigkeit einer **Qualitätssicherung hinsichtlich der ergriffenen Massnahmen**.<sup>39</sup> Eine solche soll durch Art. 54 Abs. 5 VE-AuG sichergestellt werden. UNHCR möchte auch diesen Punkt ausdrücklich begrüssen.

35. In Richtung einer verstärkten Koordination der Integrationsmassnahmen und auch als Massnahme zur Qualitätssicherung durch den Bund versteht UNHCR Art. 56 VE-AuG über die finanziellen Beiträge, welche mit der Möglichkeit einer Koppelung an sozialpolitische Ziele als **Anreizsystem** für die Kantone angesehen werden kann. In diese Richtung hat auch die OECD in ihrer Studie eine Empfehlung abgegeben und festgehalten, dass *„die Anreize der Kantone für eine rasche Integration der aus humanitären Gründen eingewanderten Personen in den Arbeitsmarkt“* verstärkt werden müssen.<sup>40</sup>

36. UNHCR möchte betonen wie wichtig richtige **Informationen und Beratung** im Integrationsprozess sind und begrüsst den gesamthaften Einbezug des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie der Bevölkerung und der Ausländerinnen und Ausländer bei diesen Bestrebungen (Art. 55 VE-AuG).

---

<sup>38</sup> OECD-Studie (Fn. 17), Annex 2, S. 3.

<sup>39</sup> UNHCR, *Integration in the EU 2011* (Fn. 13), Absatz 7.

<sup>40</sup> OECD-Studie (Fn. 17), Annex 2, S. 8.

## Beurteilung der Integration (Art. 58 des Entwurfs)

37. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

### **Art. 58 Beurteilung der Integration**

- 1) Bei der Beurteilung der Integration berücksichtigt die zuständige Behörde folgende Kriterien:
  - a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
  - b. die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung;
  - c. die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen; und
  - d. den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung.
- 2) Der Einzelfall ist unter Einbezug der gesamten Umstände zu beurteilen. Der Situation von Personen, welche die Kriterien nach Absatz 1, Buchstabe c und d aufgrund einer Behinderung oder Krankheit nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist Rechnung zu tragen.
- 3) Gut integriert ist, wer die Kriterien nach Absatz 1 erfüllt.

38. Der Begriff der „erfolgreichen“ oder „guten“ Integration hat in der Schweiz sowohl im Ausländer- wie auch im Bürgerrecht besonderes Gewicht und ist in der öffentlichen Diskussion allgegenwärtig. Umso wichtiger ist es daher, dass klare Kriterien zur Beurteilung der Integration festgelegt werden, da eine Messung letztlich nicht möglich ist. Im VE-AuG werden diese Kriterien in Art. 58 aufgelistet und in Abs. 3 wird festgehalten, dass wer die Kriterien nach Abs. 1 erfüllt, gut integriert sei.

39. UNHCR ist klar der Meinung, dass das Beachten der **öffentlichen Sicherheit und Ordnung** als Kriterium für die Beurteilung der Integration herangezogen werden kann. Dabei sollte dieses Kriterium jedoch im Einklang mit internationalen Rechtsakten (z.B. Art. 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention) angewendet werden. Im internationalen Recht werden regelmässig hohe Anforderungen gestellt, bevor eine solche Gefährdung der „*öffentlichen Sicherheit und Ordnung*“ angenommen wird.<sup>41</sup> Mit Bezug auf den in der Genfer Flüchtlingskonvention vorkommenden Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möchte UNHCR darauf hinweisen, dass die *travaux préparatoires* verdeutlichen, dass die Verfasser dabei ausschliesslich an schwerwiegende Bedrohungen der Staatssicherheit dachten.<sup>42</sup> Atle Grahl-

<sup>41</sup> Basierend auf dieser Auslegung werden beispielsweise im Recht der EU (vgl. Art. 24 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie) für die Nichterteilung eines Aufenthaltstitels für Flüchtlinge zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die der Erteilung entgegenstehen, gefordert.

<sup>42</sup> Siehe UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Sixteenth Meeting*, 23. November 1951, A/CONF.2/SR.16, abruf-

Madsen, ein führender Flüchtlingsrechtler, hat die Diskussionen der Verfasser der Genfer Flüchtlingskonvention zu diesem Punkt folgendermassen zusammengefasst: „Allgemein gesagt kann die Ausnahme betreffend die ‚Sicherheit des Landes‘ bei Taten ziemlich schwerwiegender Natur angewandt werden, welche direkt oder indirekt die Verfassung, die Regierung, die territoriale Integrität, die Unabhängigkeit oder den äusseren Frieden des betreffenden Landes bedrohen.“<sup>43</sup> Analog zu Art. 32 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention ist der Begriff somit einer restriktiven Interpretation unterworfen.<sup>44</sup>

40. Im Hinblick auf die „öffentliche Ordnung“ gilt festzuhalten, dass der Begriff, so wie er in Art. 32 GFK zu verstehen ist, eine Straftat meint, die so schwerwiegend sein muss, dass sie eine Verletzung der öffentlichen Ordnung darstellt und in einer Einzelfallanalyse zum Schluss gekommen werden muss, dass die Täterin bzw. der Täter die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bedroht. Insoweit ist der im Vorschlag auftauchende Begriff des „Beachtens der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ in Art. 58 Absatz 1 lit. a VE-AuIG zumindest verwirrend. UNHCR möchte daher darauf hinweisen, dass wenn Begriffe, welche im internationalen Recht klar definiert sind, im nationalen Recht verwendet werden, diesen auch dieselbe Bedeutung zukommen sollte, um die Entstehung von Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Der Erläuternde Bericht legt bei der Definition des Begriffs den Schwerpunkt auf die Einhaltung der schweizerischen Rechtsordnung, wobei Inhalt und Bedeutung noch auf Verordnungsstufe zu konkretisieren seien, nennt dann aber bei der „öffentlichen Ordnung“ konkrete Beispiele von Tatbeständen, wobei auch Delikte von niedriger Schwere enthalten sind.<sup>45</sup> UNHCR möchte vorschlagen, den in Art. 58 Abs. 1 lit. a VE-AuIG vorgeschlagenen Begriff „Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ so zu verwenden wie dies nach der internationalen (völkerrechtlichen) Definition vorgesehen ist, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

41. Bezüglich der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung möchte UNHCR anmerken, dass Straftaten aus dem Ausländerrecht angesichts der besonderen Situation von Personen unter dem Mandat von UNHCR ausgenommen werden sollten. Auch geringfügige Straftaten sollten nicht zu

---

bar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=3ae68cdc14&skip=0&query=A/CONF.2/SR.16>.

<sup>43</sup> Siehe UNHCR, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, Oktober 1997, abrufbar unter: [http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785ee\\_9d2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785ee_9d2.html). Ähnlich hielt dazu Walter Kälin fest, dass Art. 33 (2) der Flüchtlingskonvention Verhalten wie den Versuch die Regierung des Gaststaates durch Gewalt oder andere illegale Mittel zu stürzen, Aktivitäten gegen einen anderen Staat, welche zu Vergeltungsmassnahmen gegen den Gaststaat führen könnten, sowie Terrorakte und Spionage, beinhaltet, und dass eine Gefährdung der „Sicherheit des Landes“ nur bedeuten kann, dass „der Flüchtling die Grundlage der staatlichen Ordnung oder gar die Existenz des Zufluchtlandes ernsthaft gefährden muss, damit er in den Verfolgerstaat zurückgewiesen werden darf.“: Walter Kälin, *Das Prinzip des non-refoulement. Das Verbot der Zurückweisung, Ausweisung und Auslieferung von Flüchtlingen in den Verfolgerstaat im Völkerrecht und im schweizerischen Landesrecht*, Diss., Bern - Frankfurt am Main 1982.

<sup>44</sup> Siehe UNHCR, *Note on Expulsion of Refugees (EC/SCP/3)*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68cbf14.html>.

<sup>45</sup> Vgl. Erläuternder Bericht (Fn. 14), S. 43f.

einer negativen Bewertung und Prognose hinsichtlich der Integration führen. Gerade die dadurch drohende Nichteinbürgerung straffällig gewordener Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen, stellt für diese Personengruppe, welcher regelmässig der Schutz des eigenen Heimatlandes fehlt, faktisch eine zusätzliche Bestrafung dar. Zudem möchte UNHCR an dieser Stelle auf Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention hinweisen, welcher festhält, dass die vertragsschliessenden Staaten wegen illegaler Einreise oder unrechtmässigen Aufenthalts keine Strafmassnahmen gegen Flüchtlinge ergreifen.

42. In Bezug auf die in Art. 58 Abs. 1 lit. b, c und d VE-AuIG festgehaltenen Kriterien, möchte UNHCR festhalten, dass insbesondere die Respektierung der Rechtsordnung und der grundlegenden Verfassungsprinzipien des Aufnahmelandes als Kriterium zur Beurteilung der Integration herangezogen werden kann. Allerdings können sich Schwierigkeiten dahingehend ergeben, dass eventuell nicht hinreichend klar ist, welche Prinzipien die in Buchstabe b) genannten „grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung“ sind. Weitere Definitionsschwierigkeiten könnten sich zudem bei dem Begriff des „**Willens**“ zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung ergeben. Der in Absatz 2 vorgeschlagenen **Einzelfallprüfung** könnte hier eine Auffangfunktion zukommen. Diese Regelung wird daher von UNHCR ausdrücklich begrüsst. Schwierig könnte dabei aber gerade auch in dieser Einzelfallprüfung die Frage zu beantworten sein, ob es tatsächlich der Wille einer Person ist, welche zum Beispiel zu deren Arbeitslosigkeit geführt hat, oder ob dies nicht auch (oder gar hauptsächlich) auf von der Person nicht verschuldete (äussere) Umstände zurückzuführen ist. Dies kann gerade bei Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen dann der Fall sein, wenn sie aufgrund der erlittenen Verfolgung oder anderer Umstände traumatisiert oder anderweitig psychisch beeinträchtigt sind und deshalb gegebenenfalls nicht oder nicht vollumfänglich in der Lage sind, so am Wirtschaftsleben teilzunehmen, dass sie selbst für ihr Auskommen sorgen können.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Vgl. dazu oben ausführlich, Rdnr. 21ff.

## **Sprachnachweise und Integrationsvereinbarungen (Art. 42-44 sowie 49a, 58a und 58b des Entwurfs)**

43. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

### **Art. 42 Abs. 1 und 1bis (neu)**

1) Ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen; und
- b. sie sich in einer Landessprache verständigen können oder sich zu diesem Zweck zu einem Sprachförderungsangebot in der Schweiz angemeldet haben oder an einem Sprachförderungsangebot teilnehmen.

1bis) Ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

### **Art. 43 Abs. 1 und 1bis (neu)**

1) Ausländische Ehegatten von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen; und
- b. sie sich in einer Landessprache verständigen können oder sich zu diesem Zweck zu einem Sprachförderungsangebot in der Schweiz angemeldet haben oder an einem Sprachförderungsangebot teilnehmen.

1bis) Ledige Kinder unter 18 Jahren von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

### **Art. 44 (neu) Ehegatten und Kinder von Personen mit Aufenthaltsbewilligung**

1) Ausländischen Ehegatten von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind; und

d. sie sich in einer Landessprache verständigen können oder sich zu diesem Zweck zu einem Sprachförderungsangebot in der Schweiz angemeldet haben oder an einem Sprachförderungsangebot teilnehmen.

2) Ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; und
- c. die Eltern nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind.

#### **Art. 49a Ausnahme vom Erfordernis des Sprachnachweises (neu)**

1) Vom Erfordernis nach den Artikeln 42 Absatz 1 Buchstabe b, 43 Absatz 1 Buchstabe b und 44 Absatz 1 Buchstabe d kann abgewichen werden, wenn wichtige Gründe vorliegen.

2) Als wichtige Gründe gelten namentlich:

- a. die aufgrund einer Krankheit oder Behinderung nachgewiesene Unmöglichkeit, die Fähigkeit zur Verständigung in einer Landessprache zu erwerben;
- b. die aufgrund von Illetrismus oder Analphabetismus glaubhaft gemachte Unmöglichkeit, die Fähigkeit zur Verständigung in einer Landessprache innerhalb einer zumutbaren Frist zu erwerben.

3) In den Fällen von Absatz 2 Buchstabe b verbindet die zuständige Behörde die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit der Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung (Art. 58a).

44. Die **Sprache** ist für die Integration unerlässlich; sie erleichtert die aktive Mitarbeit von Kindern in der Schule, sie ist wichtig für den Zugang zur Erwerbstätigkeit im Aufnahmeland und sie kann auch ein wertvoller zusätzlicher Vorteil nach der Heimkehr sein. Nach Ansicht von UNHCR sollten Sprachkurse generell schon zu Beginn des Asylverfahrens angeboten werden, sofern nicht mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass die asylsuchende Person höchstens einige Wochen im Land bleiben wird. Zur Steigerung der Wirksamkeit sollte der Sprachunterricht auf die unterschiedliche Lernfähigkeit der Asylsuchenden abstellen und die wichtigsten Informationen über die Gesellschaft im Aufnahmeland und ihre Funktionsweise vermitteln. Dabei ist das Erwerben entsprechender Sprachkenntnisse nicht nur ein essentieller Bestandteil für ein selbstbestimmtes Leben, sondern kann auch dazu beitragen, dass eine nachhaltige Rückkehr gefördert werden kann, wenn kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz gewährt wird. Zugang zu Sprachkursen sollte deshalb möglichst frühzeitig und für alle Personengruppen ermöglicht werden.

45. Im Hinblick auf Sprachkenntnisse, die auch aus Sicht von UNHCR von grosser Bedeutung für einen gelungenen Integrationsprozess sind, ist auf die heterogene Zusammensetzung der Flüchtlingsbevölkerung hinzuweisen.

Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention betrifft oftmals auch Menschen, die aufgrund von Alter, Krankheit oder Behinderung benachteiligt sind und denen es manchmal sehr schwer fallen wird, die geforderten Kenntnisse nachzuweisen. Eine Erleichterung dieser Anforderungen an die sprachlichen Kenntnisse ist daher auch im Bericht zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit festgehalten.<sup>47</sup> UNHCR begrüsst daher, dass bei der Einzelfallprüfung nach Art. 58 VE-AuIG, der Aspekt, einer möglichen „Behinderung oder Krankheit“ zu berücksichtigen ist. UNHCR schlägt aber weiter vor, bei der Frage ob vom Erfordernis der Fähigkeit zur Verständigung in einer Landessprache abgewichen werden kann, eine umfassendere Einzelfallprüfung vorzunehmen, die alle persönlichen und sonstigen Umstände auch unter dem Blickwinkel der möglichen Integration der betroffenen Personen in den Blick nimmt, und die Formulierung in Abs. 2 von Art. 58 VE-AuIG entsprechend zu ergänzen. Insbesondere wäre es wünschenswert, wenn die individuellen besonderen Bedürfnisse und Faktoren, wie die familiäre Situation, stärker berücksichtigt würden, da beispielsweise Sorgen um die Familie im Herkunftsland psychischen Druck erzeugen können, der sich aus nachvollziehbaren Gründen negativ auf die Integration auswirken kann. Auch psychischer Druck und Traumatisierung unterhalb der Schwelle zur medizinischen Krankheit können hier eine bedeutende Rolle spielen und sollten daher bei der Beurteilung der Integration berücksichtigt werden.

46. Ein Schwerpunkt für die Messung bezüglich des Erfolgs der Integration scheint nach dem Entwurf klar auf der wirtschaftlichen Integration zu liegen. Nach Ansicht von UNHCR ist dies nicht nur bei der gegenwärtigen Wirtschaftslage, sondern schon wegen der mannigfaltigen zusätzlichen Schwierigkeiten, welche sich für Flüchtlinge und Staatenlose sowie für andere Personen, die internationalen Schutz benötigen, bei der Arbeitssuche ergeben, ein für diese Personengruppe mit Vorsicht zu wertendes Kriterium. Solche zusätzlichen Schwierigkeiten wurden durch mehrere Studien belegt und auch von ECRI<sup>48</sup> aufgegriffen. Zuletzt wurde auch von der OECD wieder konstatiert, dass es Studien dazu gibt, „*dass Menschen mit Migrationshintergrund bei vergleichbarer Qualifikation fünfmal mehr Bewerbungen schreiben müssen als Personen ohne Migrationshintergrund, um zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen zu werden.*“<sup>49</sup> Zudem können sich auf Grund des Status zusätzliche Erschwernisse ergeben.<sup>50</sup> Hier ist darauf hinzuweisen, dass

---

<sup>47</sup> Europarat, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, Abs. 52, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/166.htm>.

<sup>48</sup> Vgl. ECRI-Bericht 2009 (Fn. 19), S. 23 (Absatz 52): „Das Problem der Diskriminierung aus rassistischen Gründen im Beruf, sei es beim Zugang zu Jobs oder vor allem bei der Berufsausbildung, wie z.B. Ausbildungsplätzen, war Thema mehrerer Studien. Diese Studien zeigen alle, dass junge Menschen, die einen Ausbildungsplatz suchen und einen Migrantenhintergrund haben oder dunkelhäutig sind, eine größere Wahrscheinlichkeit haben, abgewiesen zu werden, als junge Menschen schweizerischer Abstammung. Allgemeiner gesprochen liegt die Arbeitslosigkeit bei Nichtstaatsbürgern fast dreimal höher als bei der Schweizer Bevölkerung. Dies betrifft vor allem Personen vom Balkan und aus nichteuropäischen Staaten.“

<sup>49</sup> Pressemitteilung zur OECD-Studie (Fn. 24).

<sup>50</sup> Vgl. dazu auch UNHCR, *Integration in der EU* (Fn. 18), S. 9 und UNHCR, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, Juni 2006,

nachweislich Arbeitgebende - möglicherweise weil ihnen der Status und die damit verbundenen Rechte der Personen nicht bekannt sind – zögerlich sind, vorläufig aufgenommenen Personen eine Stelle zu geben.<sup>51</sup>

47. Gerade junge Personen (inklusive Minderjähriger) sind mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert, wenn sie eine Lehrstelle suchen, ihr Aufenthaltstitel jedoch nicht die Dauer der Ausbildung abdeckt. Diese Situation verschärft sich zusätzlich, wenn die jungen Personen sich noch im Asylverfahren befinden, da der Zugang zu einer Ausbildung dann regelmässig nur unter sehr grossen Schwierigkeiten möglich ist.<sup>52</sup>

48. Aufgrund der **besonderen Situation von Flüchtlingen**, denen faktisch der Schutz ihres Heimatlandes fehlt, sollte nach Ansicht von UNHCR der Schwerpunkt für die Prüfung, ob ein Flüchtling gut integriert und folglich eingebürgert wird, nicht einseitig bei der wirtschaftlichen Integration liegen, sondern die gesamte Lebenssituation der betreffenden Person in den Blick genommen werden. Dazu gehören insbesondere auch Fragen der Weiterwirkung der früheren Verfolgung und andere mögliche Einschränkungen, die die wirtschaftliche Integration erschweren und/oder erschwert haben.

49. Bei der Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltstitels sollte insbesondere der Tatsache, dass schutzbedürftige Personen in der Regel keinen Schutz von ihrem Staat beanspruchen können, Beachtung geschenkt werden. Auch bei einer Einbürgerung sollten die Anforderungen so angesetzt und ausgestaltet sein, dass jederzeit die individuelle Situation der Flüchtlinge gebührend berücksichtigt wird. Angesichts des oben Gesagten erscheint dem mit der vorliegenden Teilrevision auch unter Berücksichtigung des Art. 58 Abs. 2 Entwurf VE-AuIG nicht ausreichend Beachtung geschenkt zu werden.

50. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

#### **Art. 58a (neu) Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen**

- 1) Die Integrationsvereinbarung hält die Ziele, Massnahmen und Fristen sowie die Folgen im Fall einer Nichterfüllung fest; sie regelt zudem die Finanzierung.
- 2) Sie kann insbesondere Zielsetzungen zum Erwerb von Kenntnissen einer Landessprache sowie von Kenntnissen über die Lebensbedingungen und das Rechtssystem in der Schweiz beinhalten.
- 3) Die zuständigen Behörden können Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelsassoziation

UN Dokument: POLAS/2006/02, S. 186; abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44bb9b684.html>.

<sup>51</sup> OECD-Studie (Fn. 17), S. 4.

<sup>52</sup> *Ibid.*

Integrationsempfehlungen abgeben. Diese können nicht mit Sanktionen verbunden werden.

51. Bezüglich der in Artikel 58a VE-AuIG vorgeschlagenen **Integrationsvereinbarungen** und Integrationsempfehlungen möchte UNHCR auf die Gefahr hinweisen, dass diese von den Behörden in der Praxis leicht unilateral, fordernd angewendet und somit nicht als Vereinbarungen angesehen werden können. UNHCR möchte die Schweiz daher eindringlich dazu auffordern, Integrationsvereinbarungen nicht als Sanktionsmechanismus zu verwenden, sondern den vorgeschlagenen Artikel und das Institut der Integrationsvereinbarungen im Allgemeinen dahingehend anzupassen, dass es als Anreizsystem mit vordringlich motivierendem Charakter verstanden wird.

52. Gerade unter dem Gesichtspunkt von Artikel 83a VE-AuIG kommt dem Gesichtspunkt der individuellen Verwendung und Anpassung von Integrationsvereinbarungen ganz besondere Bedeutung zu, da sonst die Gefahr besteht, dass für Personen mit anerkanntem internationalen Schutzbedarf zusätzlich zu ihrem bereits unsicheren Status ein weiterer Unsicherheitsfaktor hinzutritt, der sich negativ auf die Integration auswirken kann. Integrationsvereinbarungen haben dann die beste Aussicht auf Erfolg, wenn der Inhalt zwischen der zuständigen kantonalen Behörde und der betroffenen Person individuell abgestimmt wird. Wird zum Mittel der Vereinbarung gegriffen, sollten erreichbare Ziele und eine oder mehrere Zwischenevaluierungen stattfinden, um den gewünschten Integrationsprozess inhaltlich begleiten zu können.

53. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

**Art. 58b (neu)**

Die Arbeitgeber tragen zur Integration von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und nachgezogenen Familienangehörigen bei. Sie informieren sie über geeignete Integrationsförderungsangebote.

54. UNHCR begrüsst den durch Art. 58b VE-AuIG gesetzlich verankerten Einbezug der Arbeitgeber bei der Integration als Ausdruck der besonderen Bedeutung der Zivilgesellschaft für den Integrationsprozess. Auch die in einigen weiteren Gesetzen vorgesehenen Anpassungen und Einfügungen mit Bezug zur Integration möchte UNHCR ausdrücklich begrüssen und vorschlagen, in naher Zukunft eine Evaluierung der Wirkung dieser Massnahmen und Bestimmungen vorzunehmen, um zu beurteilen, ob solche Bestimmungen zur Integrationsförderung auch noch in anderen Gesetzen verankert werden sollten.

**Härtefälle (Art. 84 Abs. 5 des Entwurfs)**

55. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

**Art. 84 Abs. 5**

5) Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der familiären Verhältnisse, der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat, der Integration und gegebenenfalls der Erfüllung der Integrationsvereinbarung (Art. 58a) vertieft geprüft.

56. UNHCR möchte darauf hinweisen, dass auch Personen, die kein Asyl nach dem Asylgesetz erhalten, einen Schutzbedarf haben können (z.B. Personen, die vor Situationen wie Krieg und allgemeiner Gewalt fliehen), und dass deren Bedarf an internationalem Schutz ebenso zwingend - und häufig von gleicher Dauer - wie der Schutzbedarf von Flüchtlingen ist. In der Schweiz wird diesen Personen normalerweise die vorläufige Aufnahme gewährt. Die Aufnahme dieser Personen ist aber häufig faktisch nicht „vorläufig“ sondern - auf Grund des Schutzbedarfes - eben dauerhaft.<sup>53</sup> UNHCR tritt daher dafür ein, dass auch für diese Personengruppe ein sicherer, positiver Rechtsstatus geschaffen wird, der ihren Schutzbedarf reflektiert („humanitärer Status“).<sup>54</sup> Diesen Schritt sind die EU-Länder mit der Einführung des subsidiären Schutzstatus in der Qualifikationsrichtlinie bereits 2004 gegangen. Analog dazu, plädiert UNHCR dafür, dass dieser Personengruppe auch in anderen Bereichen, wie zum Beispiel der Integration, die gleichen Rechte und Pflichten zukommen wie Flüchtlingen. Auch dies würde der europäischen Länderpraxis und dem Ansatz insbesondere der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie von 2011 entsprechen.<sup>55</sup>

57. Hinsichtlich der Integration von Personen, die bisher lediglich vorläufig aufgenommen werden, möchte UNHCR darauf hinweisen, dass ein solcher Status ein grosser Schritt wäre, um dieser Personengruppe zu signalisieren, dass die Integration in die Schweizer Gesellschaft auch für sie möglich ist. Dies würde den bereits seit 2008 bestehenden Zugang zu Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Personen sinnvoll ergänzen und insgesamt die Integrationsprogramme des Bundes und der Kantone entlasten. Zudem wäre dann ein Sonderregime für diese Personen nicht mehr notwendig und diese könnten in die normalen

<sup>53</sup> Vgl. die oben in Fn. 21 genannte Studie des SFM, S. 110.

<sup>54</sup> Ein solcher Status besteht zum Beispiel für subsidiär Schutzberechtigte nach dem Recht der EU. Im Rahmen der Berichtspflichten an die EU Statistikdatenbank EUROSTAT aufgrund der Schengen/Dublin-Assoziation ordnet die Schweiz einen grösseren Teil der vorläufig aufgenommenen Personen dieser Kategorie zu.

<sup>55</sup> Vgl. *Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie)*, Abl. 337/9 vom 20. Dezember 2011.

Integrationsmassnahmen eingebunden werden. Dies wiederum könnte dazu beitragen, den bisher erforderlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand abzubauen.

58. Art. 84 Abs. 5 VE-AuIG enthält neu, dass Gesuche zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, gegebenenfalls von „der Erfüllung einer Integrationsvereinbarung“ abhängig gemacht werden können. UNHCR ist der Ansicht, insbesondere auch vor dem Hintergrund des per Definition gegenseitigen Charakters einer Vereinbarung, bei Erfüllung der Ziele aus der Integrationsvereinbarung durch die vorläufig aufgenommene Person, ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung entstehen sollte, von dem nur im Ausnahmefall abgesehen werden darf. Auch hier sollte dabei insbesondere auch der Tatsache, dass schutzbedürftige Personen in der Regel keinen Schutz von ihrem Staat beanspruchen können, Beachtung geschenkt werden.

59. Bezüglich der Dauer der in Art. 84 Abs. 5 VE-AuIG festgehaltenen Frist von fünf Jahren möchte UNHCR darauf hinweisen, dass basierend auf Erfahrungen in grossen Flüchtlingsoperationen allgemein davon ausgegangen wird, dass von Flüchtlingen nach drei- bis fünfjährigem Aufenthalt im Zufluchtsstaat in der Regel eine Rückkehr in ihren Herkunftsstaat nicht mehr erwartet werden kann. Dem liegt die Beobachtung zugrunde, dass die meisten Flüchtlinge nach Ablauf einer solchen Zeitspanne ihren wirtschaftlichen und sozialen Lebensmittelpunkt weitgehend vom Herkunftsland in den Zufluchtsstaat verlegt haben und ihnen deshalb ein erneuter Wechsel ihres gesamten Lebensumfeldes nicht mehr zugemutet werden sollte. Rechnung getragen wird dem auch dadurch, dass sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention als auch das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954<sup>56</sup> klar auf das Finden von dauerhaften Lösungen ausgerichtet sind. Ausgehend von der in Art. 34 Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge möglichst zu erleichtern, sollte dieser Beobachtung durch eine klare Fokussierung auf den dauerhaften Verbleib und die dauerhafte Eingliederung im Zufluchtsstaat Rechnung getragen werden, die erst mit der Einbürgerung ihren rechtlichen Abschluss findet.

60. UNHCR spricht sich dafür aus, dass alle schutzbedürftigen Personen frühzeitig einen gesicherten längerfristigen Aufenthaltstitel erhalten, der auch die Möglichkeit eines Daueraufenthaltsrechts mit einschliesst (Niederlassungsbewilligung). Die in der Schweiz geltende und im Entwurf bestätigte Regelung von fünf Jahren in Bezug auf die Möglichkeit des Erhalts einer Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene erscheint daher als zu lange und ist zumindest der Integration dieser Personen kaum förderlich. Sie ist auch im europäischen Vergleich singulär und entspricht nicht dem Ansatz, den die Integrationspolitik der anderen europäischen Länder verfolgt. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR abschliessend darauf hinweisen,

---

<sup>56</sup> Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen 28. September 1954 (Fn. 11).

dass die Gewährung eines sicheren Aufenthaltsstatus (oder auch die Möglichkeit einer Einbürgerung<sup>57</sup>) den Integrationsprozess entscheidend positiv beeinflussen kann.

## Integration als gegenseitiger Prozess

61. Die Teilrevision sieht vor, das Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) wie folgt zu ändern:

### **Art. 96 Abs. 1**

1) Die zuständigen Behörden berücksichtigen bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie die Integration der Ausländerinnen und Ausländer.

### **Art. 100b Kommission für Migrationsfragen**

1) Der Bundesrat setzt eine aus Ausländerinnen und Ausländern sowie Schweizerinnen und Schweizern bestehende beratende Kommission ein.

2) Die Kommission befasst sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr aller Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich von Personen aus dem Asylbereich, ergeben.

3) Sie arbeitet mit den zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit den in der Migration tätigen Nichtregierungsorganisationen zusammen. Dazu gehören namentlich die im Bereich der Integration tätigen kantonalen und kommunalen Ausländerkommissionen. Sie beteiligt sich am internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

4) Die Kommission kann bei Grundsatzfragen der Integration angehört werden. Sie ist berechtigt, für die Durchführung von Integrationsprojekten von nationaler Bedeutung beim Bundesamt finanzielle Beiträge zu beantragen.

5) Der Bundesrat kann der Kommission weitere Aufgaben zuweisen.

62. UNHCR sieht die nun auch gesetzlich vorgesehene Umbenennung der „Ausländerkommission“ in „Kommission für Migrationsfragen“ durch Artikel 100b VE-AuG (aktuell Artikel 58 AuG) als wichtigen Schritt an, mit dem - wie bei der Einsetzung der Kommission 2008 - nochmals ausdrücklich anerkannt wird, dass Migration mehr ist als eine „Ausländerfrage“. In eine ähnliche Richtung deutet die Änderung des Wortlauts bei der Vorschrift zur

<sup>57</sup> Vgl. OECD, *Naturalisation* (Fn. 24).

Ermessensausübung des Vorschlag zu Art. 96 VE-AuIG, in dem nunmehr nicht mehr von einem nicht genau bestimmten „Grad der Integration“ die Rede sein soll, sondern von „Integration“. Für ihr Gelingen ist ein beidseitiges kulturelles Verständnis erforderlich, zu dessen Förderung eine unabhängige, gemischt zusammengesetzte und mit einem entsprechenden Mandat ausgestattete Kommission einen wichtigen Beitrag leisten kann. UNHCR begrüsst ausdrücklich, dass die Frage der Integration von dieser Kommission ganzheitlich, inklusive der Personen aus dem Asylbereich, angeschaut werden soll und dass ausdrücklich eine breite Zusammenarbeit der Kommission für den Bereich der Integration vorgesehen ist. Es wäre wünschenswert, wenn die Kommission basierend auf diesem Mandat auch verpflichtend bei Entscheidungen über Grundfragen der Integration angehört werden würde.

## **Empfehlungen**

63. UNHCR begrüsst das den gesamten Entwurf umspannende Prinzip, dass Integration als mehrseitiger, gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden wird und möchte das Vorhaben, die so verstandene Integration stärker ins Zentrum des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) zu stellen, ausdrücklich unterstützen. Die entsprechende Änderung im Titel des Gesetzes ist ein wichtiges Zeichen in dieser Hinsicht.

64. Insgesamt empfiehlt UNHCR eine ganzheitliche und weitgehend einheitliche Integrationspolitik und Gesetzgebung, die aber auf die speziellen Bedürfnisse der einzelnen Personen eingeht. Mögliche Besonderheiten, insbesondere auch bei Personen, die schutzbedürftig sind, wie zum Beispiel mögliche Traumatisierungen, Familientrennung und andere psychisch belastende Umstände, sollten festgestellt, aufgegriffen und angemessen berücksichtigt werden.

65. Flüchtlinge, Staatenlose und andere Personen, welche internationalen Schutzes bedürfen, sollten möglichst rasch eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung erhalten und eine realistische zeitliche Perspektive für die Einbürgerung erhalten, wie dies auch in Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 32 des Abkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 vorgesehen ist.

66. Dies gilt auch für andere schutzbedürftige Personen, wie Personen, die vor Situationen wie Krieg und allgemeiner Gewalt fliehen, und deren Bedarf an internationalem Schutz ebenso zwingend - und häufig von gleicher Dauer - wie der Schutzbedarf von Flüchtlingen ist, so dass auch für diese Personen ein frühzeitiger gesicherter Aufenthaltsstatus („humanitärer Status“) eingeführt werden sollte, da ein solcher Status die Integration entscheidend positiv beeinflussen könnte.

67. Der Aufenthaltsstatus schutzbedürftiger Personen sollte generell nicht einer regelmässigen Kontrolle unterzogen werden, um eine gewisse Stabilität und Sicherheit für diese Personengruppen, die als besonders vulnerabel angesehen werden können, solange sie kein gefestigtes Aufenthaltsrecht haben, zu gewährleisten. Auch sollte der Familiennachzug ohne Verzögerung und unter vereinfachten Bedingungen ermöglicht werden, um Schutzbedürftigen möglichst rasch den Aufbau eines „normalen“ Lebens wieder zu ermöglichen.

68. UNHCR würde es sehr begrüessen, wenn es die Schweiz in Betracht ziehen würde, auch Asylsuchende, gegebenenfalls unter gewissen Voraussetzungen, in die in Artikel 53a VE-AuG definierte Zielgruppe aufzunehmen und ihnen Zugang zu gewissen Sozialisierungs- und Integrationsleistungen gewähren, insbesondere wenn das Asylverfahren eine längere Zeit andauert.

69. Mit Blick auf die lang andauernden Asylverfahren und die mit dieser Unsicherheit vor der Statusentscheidung einhergehenden Härten, möchte UNHCR anregen, dass entsprechende Mittel zur Förderung der Integration, nicht nur für die Nachholbildung - wie in Art. 57e VE-AuG vorgesehen - bereit gestellt werden. Wichtig wäre gerade auch für diese Personen und in diesem Kontext eine Perspektive in zeitlicher Hinsicht.

70. UNHCR empfiehlt, den Fokus bei der Aufnahme und der Integration von ausländischen Staatsangehörigen und solchen, die internationalen Schutzes bedürfen, auch auf die notwendige Unterstützung durch die Aufnahmegesellschaft und die lokalen Behörden zu legen und zu diesem Zweck auch Massnahmen vorzusehen, welche Verständnis für die besondere Situation von Schutzbedürftigen und gegenseitiges kulturelles Verständnis und Mediationskompetenzen für die schweizerische Gesellschaft als „Aufnahmegesellschaft“ vermitteln. Eine entsprechende Ausbildung für die im Bereich der Integration Mitarbeitenden ist dabei von grosser Bedeutung.

71. UNHCR empfiehlt, gezielte Massnahmen im Bereich der Nicht-Diskriminierung und des Anti-Rassismus vorzusehen und gegen Fremdenfeindlichkeit vorzugehen. Integration kann dazu beitragen, positive Bilder von und Begegnungen mit Flüchtlingen, Schutzbedürftigen, Asylsuchenden, aber auch anderen ausländischen Staatsangehörigen zu befördern, die für den sozialen Zusammenhalt eine wichtige Rolle spielen können. Solche Prozesse könnten und sollten durch eine entsprechende staatliche Kommunikationsstrategie unterstützt werden.

72. UNHCR sieht erhebliche praktische Probleme bei der Anerkennung von Qualifikationen von Personen aus dem Asylbereich und möchte die Schweiz daher dazu auffordern, flexible Bewertungsmassnahmen auch für Qualifikationen von schutzbedürftigen Personen vorzusehen. Eine gewisse Orientierung für diese Anerkennung könnten die im Übereinkommen des Europarates über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Abkommen von Lissabon) von 1997 festgelegten

Vorgehensweisen bieten. Zudem sollte eine solche Anerkennung auch andere Bereiche als nur den Hochschulbereich abdecken.

73. UNHCR empfiehlt dringend, Integrationsvereinbarungen nicht als Sanktionsmechanismus zu verwenden, sondern als Mittel zur Förderung der individuellen Integration der jeweiligen Person. Ein solcher Sanktionsmechanismus kann sich angesichts der möglichen besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen für diese besonders negativ auswirken. UNHCR weist darauf hin, dass Integrationsvereinbarungen dann die beste Aussicht auf Erfolg haben, wenn der Inhalt zwischen der zuständigen kantonalen Behörde und der betroffenen Person individuell abgestimmt wird. Wird zum Mittel der Vereinbarung gegriffen, sollten erreichbare Ziele und eine oder mehrere Zwischenevaluierungen stattfinden, um den gewünschten Integrationsprozess inhaltlich begleiten zu können.

74. UNHCR schlägt vor, den in Art. 58 Abs. 1 lit. a Entwurf VE-AuIG verwendeten Begriff „*Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*“ so zu verwenden wie dies nach der internationalen (völkerrechtlichen) Definition vorgesehen ist, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

75. UNHCR empfiehlt darüber hinaus die stärkere Einbeziehung verschiedener Akteure in die politischen Leitentscheidungen zur Integration und würde es in diesem Kontext als wünschenswert ansehen, wenn die Kommission für Migrationsfragen, basierend auf ihrem Mandat, auch verpflichtend bei Entscheidungen über Grundfragen der Integration angehört werden würde. UNHCR schlägt daher vor, Art. 100b Abs. 4 VE-AuIG entsprechend zu ändern.

76. Die Mindestfrist für die Erlangung einer Härtefallbewilligung beim Vorliegen „guter Integration“ im Sinne von Art. 58 Abs. 3 VE-AuIG sollte jedenfalls auf weniger als fünf Jahre abgesenkt werden, da die Änderung sonst lediglich eine Verschärfung der bisher ohnehin schon bestehenden restriktiven Praxis bedeuten würde, die dem Bedarf nach Schutz und Sicherheit der betroffenen Personen nicht gerecht wird.

77. UNHCR möchte abschliessend dafür plädieren, den möglichen Integrationsprozess schutzbedürftiger vorläufig aufgenommenen Personen dadurch zu fördern, dass ein Aufenthaltsstatus für diese Personen („humanitärer Status“) geschaffen wird.

März 2012  
UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein