

# Verrechtlichung des Integrationsbegriffs: Wo bleiben die inklusiven Ansätze?

Stefanie Kurt

*Der Begriff «Integration» prägte die politischen und gesellschaftlichen Debatten im Migrationsrecht der letzten zwanzig Jahre. Ein Blick in die vergangenen und aktuellen gesetzlichen Grundlagen verdeutlicht die zunehmende Verrechtlichung des Begriffs. Im Zuge dieser Entwicklung sind inklusive Ansätze und die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe, die unabdingbar mit dem (rechtlichen) Integrationsbegriff verbunden sind, zu wenig berücksichtigt worden.*

Mit der Inkraftsetzung von Art. 25a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ANAG im Jahr 1999 regelte der Bund erstmals Zuständigkeiten im Bereich «Integration», die es ihm ermöglichen, finanzielle Beiträge für die soziale Integration von ausländischen Personen auszurichten. «Integration» als eigenständige staatspolitische Aufgabe fand somit Eingang in die gesetzlichen Grundlagen.

## Integration als staatspolitische Aufgabe – und als gegenseitiger Prozess

Im Nachgang der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union ab 2002 entwickelte sich die rechtliche Idee der Integration respektive die Integrationsförderung zügig weiter, da das Thema eine stärkere Aufmerksamkeit verlangte. Mit Inkrafttreten des Ausländergesetzes AuG 2008 ist Integration, als gegenseitiger Prozess und als eine Gesamt- und Querschnittsaufgabe gesetzlich verankert worden. Das Ziel der Integration ist, die gesellschaftliche Teilhabe von längerfristig und rechtmässig anwesenden ausländischen Personen zu fördern, wobei auch die Offenheit der Bevölkerung vorausgesetzt wird. Der Fokus der Integrationsförderung liegt auf dem beruflichen Fortkommen und den Sprachkompetenzen von Zugewanderten sowie dem Abbau von allfälligen strukturellen Barrieren, wie die Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität. Der Bund, die Kantone und die Gemeinden sind gefordert, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu

schaffen (Art. 4, 53 AuG). Bei Entscheiden wie der Erteilung einer Kurz-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung durch die Behörden wird der «Grad der Integration» berücksichtigt (Art. 54 AuG; 96 AuG). Damit verbunden ist die Idee, gesetzliche Anreize zur persönlichen Integrationsleistung zu setzen.

## Verknüpfung von Aufenthaltsstatus und Integration – das Stufenmodell Integration

Die weitere rechtliche Entwicklung der Forderung nach und der Förderung von Integration mündete schliesslich in der Idee des Stufenmodells Integration, verankert im neu benannten Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration AIG. Dieses geht davon aus, dass «die Anforderungen an die Integration umso höher zu setzen [sind], je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden» (BBl 2013 2397, S. 2405). Das Einbürgerungsverfahren kann dabei «als letzter Schritt auf dem Weg einer gelungenen Integration angesehen werden» (BBl 2011 2825, S. 2929).

Die Umsetzung des Stufenmodells Integration erfolgt mittels Förderung von Integration und dem Erfüllen von Integrationsanforderungen. Integrationsförderung findet unter anderem in den Regelstrukturen wie Arbeitswelt, Bildungs- und Gesundheitswesen etc. statt (Art. 54 AIG) und wird durch die spezifische Integrationsförderung ergänzt (Art. 55 AIG). Durch den Einsatz

von gezielten Integrationsinstrumenten, wie Erstinformation, Integrationsvereinbarung oder -empfehlung (Art. 58b AIG) soll eine «Stabilisierung» respektive «Verbesserung» des juristischen Aufenthaltstitels bewirkt werden. Vorbehalten bleibt dabei der behördliche Ermessensspielraum (Art. 96 AIG). Die Behörden überprüfen dadurch die Integration einer ausländischen Person, ob diese nach wie vor «gleich gut integriert» im Sinne einer Stabilisierung des Aufenthaltstitels ist respektive ob «die Integration verbessert wurde» und damit einen verbindlicheren Aufenthaltstitel erhält.

### Veränderungen von Rechten und Pflichten

Dieses komplexe rechtliche Verständnis prägte auch die an den Aufenthaltsstatus geknüpften Rechte und Pflichten von ausländischen Personen. In gewissen Bereichen fand eine Öffnung statt – im Sinne von inklusiven integrationsrechtlichen Ansätzen – wie beispielsweise bei Personen aus dem Asylbereich. Gleichzeitig sind einige Aspekte, wie der Familiennachzug und die Einbürgerung sowie die Voraussetzungen zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung restriktiver geworden.

Tatsächlich schloss das Verständnis von Integration des AuG Asylsuchende, vorläufige Aufgenommene und Schutzbedürftige, sofern in absehbarer Zeit eine Wegweisung respektive eine Rückkehr möglich war, aus (BBL 2002 3709, S. 3733). Während für Asylsuchende nach wie vor wenig im Bereich der Integrationsförderung angeboten wird (Kurt 2017), hat sich die Situation bei Personen mit vorläufiger Aufnahme, gerade im Bereich des Arbeitsmarkts, verbessert. Unter dem AuG hatten vorläufig Aufgenommene lediglich einen erleichterten Arbeitsmarktzugang (Art. 85 Abs. 6 AuG); heute sind diese Personen als Teil des inländischen Arbeitsmarktpotentials definiert (Art. 21 Abs. 2 AIG). Damit verbunden sind auch die Lancierung des Pilotprogramms zur Vorlehre für Flüchtlinge 2015 durch den Bundesrat und der Integrationsagenda Schweiz 2018. Beide Programme visieren eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Personen aus dem Asylbereich an (Übersicht in Kurt 2017).

Im Zusammenhang mit dem Familiennachzug sind Spracherfordernisse für die nachziehende Person hinzugekommen. Zudem kann der Familiennachzug grundsätzlich nicht bewilligt werden, wenn Ergänzungsleistungen bezogen werden oder der Familiennachzug zu einem Bezug von Ergänzungsleistungen führen würde. Diese rechtlichen Voraussetzungen erschweren die Möglichkeit des Familiennachzugs und verkennen damit die Bedeutung der Familie innerhalb eines Integrationsprozesses. Schliesslich legt das Bür-

gerrecht fest, dass nur noch Personen mit einer Niederlassungsbewilligung ein Einbürgerungsgesuch stellen können (Art. 9 Abs. 1 let. a BÜG). Dieses Erfordernis entspricht der Logik des Stufenmodells, nichtsdestotrotz nannte das Gesetz vorher keinen bestimmten Aufenthaltsstatus (vgl. Art. 12 aBÜG). Schliesslich ist auch der Widerrufsschutz bei Sozialhilfebezug (vgl. Art. 63 Abs. 2 AuG) gestrichen worden. Neu ist dort die Möglichkeit der Rückstufung bei Vorliegen eines «Integrationsdefizits» auf eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 63 Abs. 2 AIG) zu finden.

### (Inter-)kantonale Unterschiede

Der Gestaltungsspielraum der Kantone trägt weiterhin zur komplexen integrationsrechtlichen Situation bei. Je nach demografischem und politischem Kontext unterscheidet sich die Verwaltungspraxis. Dennoch relativieren zwei Studien (Wichmann et al. 2011, Probst et al. 2019) die Annahme, dass Unterschiede in den französisch-, deutsch-, und italienischsprachigen Kantonen aufgrund unterschiedlicher Sprachkulturen bestehen.

Als wichtigste Erklärung für die kantonale unterschiedlich ausgestalteten Verwaltungspraxen dient folglich der migrationspolitische Kontext der Kantone. Beide Studien bestätigen eine unterschiedliche Handhabung im Bereich der Zulassung von Drittstaatsangehörigen, beim Familiennachzug oder bei der Umwandlung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen. Wenige starke kantonale Unterschiede sind bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen auf dem Arbeitsmarkt vorhanden (Probst et al. 2019). Schliesslich bestehen nicht nur kantonale, sondern auch interkantonale Unterschiede. Beispielsweise hat der Kanton Bern eine eher inklusive Praxis im Asyl- und Integrationsbereich, ist jedoch eher restriktiv, was Einbürgerung und Zulassung anbelangt. Anders der Kanton Zug, welcher bei der Einbürgerung und im Asylbereich inklusiver ist als bei der Zulassung und Integration. Und schliesslich die Kantone Basel-Stadt und Waadt, welche in allen diesen Bereichen fast gleich inklusiv sind (Probst et al. 2019).

### Wo stehen wir heute?

Sowohl das Verständnis wie auch der Begriff von Integration veränderten und erweiterten sich in den letzten zwanzig Jahren über die Festlegung von Integration als staatliche Aufgabe bis zur heutigen aktuellen rechtlichen Logik des Stufenmodells Integration, welches in «Fordern» und «Fördern» eingebettet ist. Die Pflichten von ausländischen Personen haben sich in den letzten zwanzig Jahren verschärft, und der un-

gleiche rechtliche Zugang wurde letztlich verstärkt. Je nach Nationalität, beruflicher Qualifikation, Einreisegrund und dem daraus resultierenden Aufenthaltsstatus beginnt der rechtliche Integrationsparcours in der Schweiz unterschiedlich. Verknüpft mit dem Aufenthaltsstatus einer ausländischen Person steht eine Vielzahl an unterschiedlichen Integrationsförderinstrumenten zur Verfügung, während für andere nichts oder nur wenig vorgesehen ist. Dennoch werden ausländische Personen anhand der gleichen Integrationskriterien – im Verlaufe des integrationsrechtlichen Parcours teilweise mehrfach – auf die Integration hin überprüft.

Die rechtliche (Kontroll-)Logik des Stufenmodells Integration mindert letztlich inklusive Ansätze und damit die gesellschaftliche Teilhabemöglichkeit von ausländischen Personen in der Schweiz. Inklusive Ansätze, im Sinne von rechtlichen Schutzmechanismen, sind zentral für die Weiterentwicklung des Integrationsverständnisses. Der ehemalige Art. 63 Abs. 2 AuG sah beispielsweise einen Widerrufsschutz für Niederlassungsbewilligungen von langjährig anwesenden ausländischen Personen vor. Weitergedacht braucht es aber auch einen einbürgerungsrechtlichen Schutz für ausländische Kinder, die aufgrund von elterlichen Entscheidungen betreffend die öffentliche Schule nicht eingebürgert werden. Und weiter ist ein Aufenthaltsschutz im Sinne eines zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsrechts für ausländische Partnerinnen und Partner zu erwähnen. Diese nicht abschliessenden Beispiele bieten Hand für Aufenthaltssicherheit, die für die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe zentral ist.

**AIG**, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

**ANAG**, Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), in Kraft vom 1. Januar 1934 bis 1. Januar 2008.

**AuG**, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

**Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)** vom 8. März 2013, BBl 2013 2397.

**Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer** vom 8. März 2002, BBl 2002, 3709.

**Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG)** vom 4. März 2011, BBl 2011 2825.

**Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung** vom 9. Februar 2012, BBl 2012 4117.

**BüG**, Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG), in Kraft bis 31. Dezember 2017.

**Kurt, Stefanie**, 2017, A modest Start: Integration Policies in the Field of Asylum. In: Highlights #2 (E-Magazine NCCR on the move), [www.nccr-onthemove.ch](http://www.nccr-onthemove.ch)

## La judiciarisation de la notion d'intégration

*Le présent texte décrit l'évolution juridique de l'intégration, de l'idée selon laquelle l'intégration est une tâche relevant de l'État, la conception de l'intégration une tâche transversale et un processus réciproque, jusqu'au modèle progressif d'intégration. Au cours des vingt dernières années, la judiciarisation de l'intégration a également modifié les droits et les devoirs des étrangers, en fonction de leur statut de séjour. Ces modifications recèlent d'une part des approches inclusives quant au droit de l'intégration, telles que l'ouverture du marché du travail, en particulier pour les personnes relevant de l'asile, mais aussi des éléments restrictifs. Les exigences en matière de regroupement familial ou de naturalisation en attestent. Enfin, au cours de l'évolution des dispositions concernant l'intégration, l'autorisation d'établissement s'est également affaiblie. En outre, les exigences en termes d'intégration et son encouragement sont confrontées à des pratiques différentes selon les cantons, bien que ces différences puissent s'expliquer par les disparités de la politique migratoire des cantons. L'article conclut sur une critique selon laquelle, dans la compréhension juridique actuelle de l'intégration, les approches inclusives et la participation sociale sont diminuées.*

**Piñero, Esteban**, 2015, Integration und Abwehr, Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration, Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfrage AG: Zürich.

**Probst, Johanna, Gianni D'Amato, Samantha Dunning, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Andreas Perret, Didier Ruedin, Irina Sille**, 2019, Kantonale Spielräume im Wandel Migrationspolitik in der Schweiz, SFM Studies #73: Neuchâtel.

**Wichmann, Nicole, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet und Didier Ruedin**, 2011, Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Migrationspolitik in den Kantonen. Bern-Wabern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

### STEFANIE KURT

ist promovierte Juristin und Assistenzprofessorin FH am Institut für Soziale Arbeit an der HES-SO Valais-Wallis, Siders. Sie lehrt und forscht im Bereich Migration und Integration und ist Projektleiterin im Rahmen des NCCR on the move.