

## Kompetenzzentrum

Monbijoustrasse 61  
3007 Bern

Tel.: 031 351 38 28

Fax: 031 351 38 27

[coordination@inter-pret.ch](mailto:coordination@inter-pret.ch)

[www.inter-pret.ch](http://www.inter-pret.ch)

# INTERPRET

Schweizerische Interessengemeinschaft für  
interkulturelles Übersetzen und Vermitteln

Association Suisse pour l'interprétiariat  
communautaire et la médiation interculturelle

Associazione svizzera per l'interpretariato e  
la mediazione interculturale

Bundesamt für Migration  
Abteilung Integration  
Sandor Horvath, Fachreferent  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Bern, 21. Februar 2012

## Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, uns im Rahmen der Vernehmlassung zu den vorgeschlagenen Änderungen im Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 zu äussern.

Wir tun dies im Folgenden auf zwei Ebenen:

- A) Mit einer allgemeinen, grundsätzlichen Beurteilung der Revision und der vorgeschlagenen Ausrichtung des überarbeiteten Ausländer- und Integrationsgesetzes
- B) In Form konkreter Stellungnahmen zu einzelne Anpassungen und Gesetzesartikeln mit einem direkten Bezug zu den Themenfeldern transkulturelle Kommunikation sowie interkulturelles Übersetzen und Vermitteln.

## A) Allgemeine Beurteilung

INTERPRET ist erfreut, dass dank der Revision die verschiedenen Facetten des Integrationsprozesses auf Bundes- respektive Gesetzesebene vertiefte Beachtung und weiteres Gewicht erhalten. Die Aufnahme der Integrationsthematik in das entsprechende Gesetz und auch deren Erwähnung im Titel sind zu begrüssen.

Ebenfalls äusserst positiv zu beurteilen sind die grundlegenden Zielsetzungen der überarbeiteten Gesetzgebung: Der Schutz vor Diskriminierung, der Abbau von Integrationshindernissen und das Schaffen von günstigen Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit erscheinen uns zentrale Merkmale einer erfolgreichen, Bedürfnis orientierten Integrationspolitik. Gerade in Bezug auf die Aspekte Diskriminierungsschutz und Chancengleichheit bleibt der Gesetzesentwurf jedoch äusserst vage. Als Fachorganisation für die interkulturelle Verständigung würden wir es begrüssen, wenn klarer festgehalten würde, dass das Vermindern von sprachlichen Barrieren mittels geeigneter Massnahmen und in Ergänzung zur Förderung der Kompetenzen in der Lokalsprache massgeblich zur Erreichung dieser Ziele beitragen kann.

Im Allgemeinen ebenfalls zu befürworten scheint uns der Grundsatz, dass Integration und Integrationsförderung vornehmlich in den Regelstrukturen zu geschehen hat. Es muss aus unserer Sicht jedoch sichergestellt werden, dass die betreffenden Institutionen und Strukturen ihre diesbezüglichen Aufgaben auch wahrnehmen können. Mit anderen Worten: Die Begleitung und Unterstützung der Akteure der Regelstrukturen sowie die Bereitstellung der benötigten Kompetenzen und Ressourcen - beispielsweise für den Umgang mit sprachlichen, sozialen und/oder kulturellen Unterschieden - bleiben unserer Meinung nach übergeordnete Aufgaben, auf die im vorliegenden Gesetzesentwurf zu wenig eingegangen wird.

Ähnlich verhält es sich mit dem Prinzip des Förderns und Forderns, das der Revision als Haltung zugrunde liegt. Das Anstreben einer diesbezüglichen Balance scheint uns richtig und sinnvoll. Aus dem vorliegenden Entwurf wird aber deutlich, dass sich die „fordernden“ Aspekte einfacher in einem Gesetzestext festhalten lassen als die „fördernden“: Die Kriterien und Grundsätze zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, einzelne Beurteilungsmerkmale für die Integration, oder auch die Hinweise auf Integrationsvereinbarungen übertreffen andere, der Förderung zuzuordnende Elemente an Klarheit und Überprüfbarkeit. Daraus ergibt sich eine tendenzielle Übergewichtung der Forderungen, die aus unserer Sicht vermieden werden sollte.

Kritisch zu beurteilen ist das offenkundige Bestreben, Grundlagen zu schaffen für die Beurteilung und Messbarmachung von Integration. Dies steht unserem Verständnis von Integration als gesamt-gesellschaftlichem, sozialem, vielseitigem Prozess diametral entgegen. Hinzu kommt, dass die formulierten Kriterien zur Beurteilung (explizit in Art. 58, implizit in zahlreichen weiteren Artikeln) nur die Integrationsleistung der Migrantinnen und Migranten berücksichtigen. Der Vielseitigkeit und Komplexität des Prozesses wird so in keiner Art und Weise Rechnung getragen.

Negativ zu erwähnen ist aus unserer Sicht zudem die offensichtliche Fokussierung auf die Beherrschung einer Landessprache als Integrationsmerkmal. Sprache ist ohne Zweifel ein wichtiger Faktor im Integrationsprozess, aber bei Weitem nicht der einzige. Zahlreiche weitere Merkmale einer erfolgreichen Integration – Selbständigkeit (in finanzieller, sozialer, gesellschaftlicher Hinsicht), Einbettung in ein soziales und kulturelles Netzwerk, psychische und physische Gesundheit, die Fähigkeit, Potentiale umzusetzen und Verantwortung zu übernehmen (für die eigene Gesundheit, für die soziale, familiäre, gesellschaftliche, berufliche Situation etc.), um einige zu nennen – werden im Gesetzestext nicht erwähnt. Das Erfüllen all dieser zusätzlichen Indikatoren wird zweifellos durch die Beherrschung einer Lokalsprache entscheidend erleichtert, als Merkmale eines gelungenen Integrationsprozesses dürfen sie dennoch nicht vernachlässigt werden. Eine zu einseitige Fokussierung auf die Sprachkompetenzen zur Beurteilung des Integrationsprozesses ist darum unseres Erachtens nicht hilfreich.

## **B) Stellungnahmen zu einzelnen Artikeln und Absätzen**

### **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer**

#### **Art. 42, Abs. 1 und 1<sup>bis</sup>, Art. 43, Abs. 1 und 1<sup>bis</sup>, Art. 44 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2:**

Das direkte Abhängigmachen einer Aufenthaltsbewilligung von der Sprachkompetenz als zentrales Kriterium wird der Vielseitigkeit des Integrationsprozesses nicht gerecht (siehe oben, Allgemeine Beurteilung). Es bleibt ausserdem zu prüfen, inwiefern eine allfällige Umsetzung dieser Artikel anderweitiges Recht tangiert, beispielsweise das Recht auf Ehe und Familie (Artikel 14 der Bundesverfassung). Die einschränkende Formulierung ist unseres Erachtens nicht zielführend.

#### **Artikel 49a (neu):**

Werden die in Art. 42 ff formulierten Auflagen bezüglich Sprachkenntnissen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen beibehalten (siehe obenstehende grundsätzliche Kritik), dann ist das Zulassen von Ausnahmen unbedingt zu begrüssen. Allerdings sind die Ausnahmen in der aktuellen Form unserer Meinung nach zu eng gefasst. Neben den aufgeführten Gründen für einen erschwerten Erwerb einer Landessprache sind weitere Umstände denkbar, die das Erlernen einer komplexen Sprache stark erschweren und verzögern können. Es ist erwiesen, dass ein erhöhtes Bildungsniveau sowie bereits vorhandene Erfahrungen im Erwerb von neuen Sprachen die Voraussetzungen fürs Sprachenlernen deutlich verbessern, während ein tiefes Bildungsniveau, allgemeine Lernschwierigkeiten, fortgeschrittenes Alter sowie traumatische Erlebnisse in der näheren und fernerer Vergangenheit diese massgeblich beeinträchtigen können. Auch die aktuelle Lebenssituation beeinflusst die Fähigkeiten zum Spracherwerb: Prekäre Situationen (in finanzieller, sozialer und gesellschaftlicher Hinsicht), von Unsicherheit geprägte Lebensumstände (wie sie häufig mit der Migration einhergehen oder durch diese ausgelöst werden, beispielsweise bezüglich des Aufenthaltsstatus), hohe Arbeitsbelastung, familiäre Beanspruchung etc. schränken diese unter Umständen massiv ein. Die genannten Ausnahmekriterien „Krankheit“, „Behinderung“, „Illetrismus“ und „Analphabetismus“ berücksichtigen diese Tatsache jedoch nicht. Wenn Ausnahmen tatsächlich in expliziter Form auf Gesetzesebene festgehalten werden sollen, dann müssen sie den potentiellen Situationen der Migrantinnen und Migranten gerecht werden. Dazu müssten weitere Ausnahmekriterien im Sinne oben erwähnter erschwerender Umstände formuliert werden. Aus unserer Sicht ist es jedoch hilfreicher, auf einen abschliessenden Katalog von Ausnahmen zu verzichten, dafür aber in deutlicher Form festzuhalten, dass den individuellen Fähigkeiten, Ressourcen und Lebensumständen bei der Beurteilung Rechnung getragen werden muss.

#### **Art. 53**

Die in Artikel 53 formulierten Grundsätze sind zu begrüssen. Sowohl die Bestrebungen zur Erleichterung des gegenseitigen Verständnisses (Absatz 3) als auch der Schutz vor Diskriminierung (Absatz 1) sind unseres Erachtens jedoch zu vage, wie auch die Formulierungen in Absatz 2 zu wenig aussagekräftig sind. Wir schlagen folgende Ergänzung von Absatz 3 vor: „Zu diesem Zweck fördern und unterstützen sie Angebote, welche eine Verständigung auch dann sicherstellen, wenn die direkte Kommunikation aufgrund sprachlicher und/oder kultureller Unterschiede erschwert ist.“

#### **Art. 53a**

Wird Integration als gesamtgesellschaftlicher, gegenseitiger respektive vielseitiger Prozess verstanden, dann ist die aufgeführte Zielgruppe nicht zufriedenstellend. Wie in der allgemeinen Beurteilung erwähnt, tendiert der vorliegende Gesetzestext dazu, lediglich die Integrationsleistungen der Migrantinnen und Migranten zu berücksichtigen. Diese Tendenz wird in Artikel 53a augenscheinlich. Damit fällt das überarbeitete Gesetz nicht nur einseitig aus, sondern es wird unseres Erachtens die Gelegenheit vertan, die Rechte, Pflichten und Leistungen der

Aufnahmegesellschaft aufzuführen und in diesem Sinne auch zu würdigen. Eine dahingehende Ergänzung wäre unseres Erachtens wünschenswert.

Die Erwähnung der besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen in Absatz 2 des Artikels begrüßen wir.

#### **Art. 55**

Die (frühe) Informationspflicht durch die verschiedenen Ebenen der Aufnahmegesellschaft ist zu begrüßen. Für eine erfolgreiche Umsetzung ist der Artikel jedoch zu wenig klar. So muss unseres Erachtens explizit darauf hingewiesen werden, dass geeignete Massnahmen ergriffen werden müssen um die Verständigung sicherzustellen. Wir schlagen folgende Ergänzung von Absatz 1 vor: „Im Falle von erschwerter Verständigung aufgrund sprachlicher und/oder kultureller Unterschiede stellen sie mit geeigneten Angeboten sicher, dass diese Informationen verstanden werden“.

#### **Art. 57**

Die genannten Förderbereiche sind positiv zu beurteilen. Ein unseres Erachtens wichtiger Aspekt wird jedoch nicht erwähnt: Die Förderung von Angeboten und Massnahmen zur Überwindung allfälliger Verständigungsschwierigkeiten sprachlicher und/oder kultureller Art. In Anbetracht der Tatsache, dass die erfolgreiche Verständigung als Voraussetzung für sämtliche aufgeführten Förderbereiche betrachtet werden muss, das Beherrschen einer lokalen Landessprache jedoch erst mit einer zeitlichen Verzögerung vorausgesetzt werden kann, scheint uns eine diesbezügliche Ergänzung angezeigt.

#### **Art. 58**

Der Beurteilung der Integration stehen wir grundsätzlich kritisch gegenüber (siehe oben).

Die in Absatz 1 vorgeschlagenen Kriterien umfassen zwar viele Aspekte, werden unserer Meinung nach der Komplexität und Vielseitigkeit des Integrationsprozesses aber nach wie vor nicht gerecht.

Der „Einbezug der gesamten Umstände“ zur Einzelfallbeurteilung deckt sich mit unseren zu Artikel 49a (neu) bereits ausgeführten Vorstellungen. Die nachfolgende Nennung von Behinderung oder Krankheit als zu berücksichtigende erschwerte Bedingungen schränkt die Möglichkeiten der individuellen Beurteilung jedoch wieder enorm ein. Sie sind, wie ebenfalls zu Art. 49a bereits erwähnt, zu eng gefasst. Auch hier schlagen wir vor, die Liste der „Ausnahmen“ zu erweitern und ausserdem deutlich festzuhalten, dass die Aufzählung der Ausnahmen nicht abschliessend zu verstehen ist und neben den zwingend zu berücksichtigenden Umständen in jedem Fall eine Berücksichtigung der individuellen Fähigkeiten, Ressourcen und Voraussetzungen erfolgen muss.

#### **Art. 100b**

Die Anpassung der Bestimmungen an die neuen Aufgaben der Kommission für Migrationsfragen erachten wir als richtig.

## **Änderung bisherigen Rechts**

### **1. Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002**

#### **Art. 3 Bst. c**

Die generelle Aufnahme der Integrationsthematik in das Berufsbildungsgesetz sowie die explizite Erwähnung der Chancengleichheit sind sehr zu begrüßen. Analog zu den in der allgemeinen Beurteilung formulierten Bedenken zum Grundsatz der Integrationsförderung durch die Regelstrukturen fehlt unseres Erachtens aber auch hier ein Passus, der den betroffenen Institutionen der Berufsbildung eine Unterstützung in Aussicht stellt.

### **3. Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts**

#### **Art. 27 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)**

Im Grundsatz ist die Aufnahme von Massnahmen zur Berücksichtigung der individuellen Besonderheiten und insbesondere zur Verständigung sehr zu begrüssen. Allerdings ist die vorliegende Formulierung viel zu schwach. Die Informationstätigkeit gehört zwingend zu den Aufgaben der Versicherungsträger und Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen, es liegt darum auch in ihrer Verantwortung, dass die Informationen verstanden werden. Wie die Erfahrungen aus dem Gesundheitsbereich zeigen, hat dies auch eine nicht zu vernachlässigende ökonomische Komponente: Werden die relevanten Informationen frühzeitig vollumfänglich verstanden, allfällige Anweisungen befolgt bzw. individuelle Gegebenheiten berücksichtigt, können teils massive Mehrkosten vermieden werden. Eine klarere, eindeutige Formulierung wäre aus unserer Sicht dringend zu begrüssen.

Der Absatz ist zudem inhaltlich unklar: Werden mit „individuelle Besonderheiten“ nur die Verständigungsmöglichkeiten angesprochen, da nur dazu geeignete Massnahmen ergriffen werden können? Welche Art von Massnahmen können / sollen ergriffen werden? Und was ist gemeint mit einer Verständigung, die „auf andere Weise sichergestellt“ wird?

Wir schlagen folgende Formulierung des Absatzes vor:

„Die Versicherungsträger und Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen berücksichtigen im Rahmen ihrer Aufklärungs-, Beratungs- und Informationstätigkeiten die individuellen sprachlichen, sozialen und kulturellen Besonderheiten der betroffenen Personen. Ist die direkte Kommunikation aufgrund sprachlicher und/oder kultureller Unterschiede beeinträchtigt, ergreifen sie geeignete Massnahmen zur Sicherstellung der Verständigung.“

#### **Art. 43 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

Die im Zusammenhang mit den Informationstätigkeiten (Art 27, Abs. 2<sup>bis</sup>) dargelegten Überlegungen treffen hier noch deutlicher zu. Sie werden zusätzlich verstärkt durch den im Zusammenhang mit den Abklärungen zu erfüllenden Anspruch auf rechtliches Gehör sowie auf die Pflicht zur richtigen und vollständigen Abklärung des Sachverhalts. Aus diesem Grund ist der Berücksichtigung der individuellen Besonderheiten hier besonderes Gewicht beizumessen. Diesem Umstand wird die vage Formulierung nicht gerecht.

Unser Vorschlag:

„Der Versicherungsträger berücksichtigt im Rahmen seiner Abklärungen die individuellen sprachlichen, sozialen und kulturellen Besonderheiten der versicherten Person. Wird dies durch sprachliche und/oder kulturelle Unterschiede erschwert, ergreift er geeignete Massnahmen zur Sicherstellung der Verständigung.“

Für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und Anträge danken wir bestens.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Vereins INTERPRET



Nationalrätin Josiane Aubert

Der Geschäftsführer und Leiter des  
Kompetenzzentrums für interkulturelles  
Übersetzen



Michael Müller