

Forum suisse pour l'étude des  
migrations et de la population SFM  
Rue St-Honoré 2  
CH-2000 Neuchâtel

Bundesamt für Migration  
Stabsbereich Recht  
Herrn Dirk Olschewski

3003 Bern-Wabern

Neuchâtel, 15. April 2009

***Antwort zum Vernehmlassungsverfahren betreffend den indirekten Gegenvorschlag zur  
„Ausschaffungsinitiative“***

Sehr geehrter Herr Olschewski

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM dankt Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend den indirekten Gegenvorschlag zur „Ausschaffungsinitiative“. Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer internen Diskussionsrunde, an der sich folgende Mitarbeitende beteiligt haben: Christin Acher-  
mann, Denise Efiionayi, Rosita Fibbi, Silvia Schönenberger, Chantal Wyssmüller. Das SFM und diese Gruppe von Mitarbeiterinnen vertreten keine spezifische politische Position, sondern äussern sich aufgrund ihrer wissenschaftlichen Kenntnisse und Erfahrungen zu den vorgeschlagenen Änderungen des Ausländergesetzes AuG sowie des Asylgesetzes AsylG.

**Ausgangslage**

Die Ausschaffungsinitiative der SVP will, dass Ausländerinnen und Ausländer, die wegen Delikten wie Drogenhandel, Raub oder Körperverletzung verurteilt wurden oder missbräuchlich Sozialhilfe oder Sozialversicherungsleistungen bezogen haben, automatisch ihr Anwesenheitsrecht in der Schweiz verlieren und in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden. Damit „können wir Ausländer, die in unserem Land schwere Verbrechen begehen, endlich konsequent ausweisen“, schreibt das Initiativkomitee in seinem Argumentarium. Die Initiative hat unter anderem aus rechtlichen Gründen für Aufsehen gesorgt. Unter JuristInnen sind die Meinungen geteilt, ob die Initiative gegen zwingendes Völkerrecht verstosse oder nicht. Der Bundesrat hat einen solchen Verstoß verneint und die Initiative für gültig erklärt.

Der Bundesrat empfiehlt die Initiative jedoch zur Ablehnung, da ihre Umsetzung „zu erheblichen Kollisionen mit rechtsstaatlichen Garantien der Bundesverfassung führen“<sup>1</sup> würde. Am 12. Januar 2009 schickte das EJPD deshalb einen indirekten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative in die Vernehmlassung, der sich insbesondere in drei Punkten von der Initiative unterscheidet:

---

<sup>1</sup> Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer als indirekter Gegenvorschlag zur „Ausschaffungsinitiative“, S. 2.

- Erstens wird der *Widerrufs-Automatismus* gestrichen, um dem Verhältnismässigkeitsgebot Rechnung zu tragen, gemäss dem in jedem Einzelfall die öffentlichen gegen die persönlichen Interessen abgewogen werden müssen.
- Zweitens knüpft der Gegenvorschlag den Widerruf einer Bewilligung nicht mehr an ein bestimmtes Delikt, sondern hauptsächlich an das *Strafmass* an. Demnach soll bei einer Strafe von zwei Jahren und mehr (inklusive kumulierte Strafen) die Bewilligung grundsätzlich widerrufen und die Person weggewiesen werden. Ausnahmen sollen gelten, wenn die privaten Interessen der betroffenen Person besonders gewichtig sind.
- Drittens bringt der Gegenvorschlag eine *zusätzliche Thematik* ein, die in der Initiative nicht enthalten ist: Vor der Erteilung der unbeschränkt gültigen Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz soll inskünftig überprüft werden, ob die betreffende Person „erfolgreich integriert“ ist und ob Widerrufgründe vorliegen.

Im Folgenden nehmen wir zu einzelnen Punkten des indirekten Gegenvorschlags Stellung, ohne damit eine umfassende Diskussion und Würdigung zu beabsichtigen.

### **Grundsätzliche Bemerkungen zum indirekten Gegenvorschlag und seinen Prämissen**

Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrates, die Ausschaffungsinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und damit die uneingeschränkte Bedeutung rechtsstaatlicher Garantien der Bundesverfassung und des Völkerrechts zu unterstreichen. Es ist positiv hervorzuheben, dass die willkürliche Aufzählung von Straftaten, die einen automatischen Widerruf der Bewilligung nach sich ziehen sollen, abgelehnt und die absehbaren Umsetzungsprobleme erkannt werden und diesen ein verfassungs- und völkerrechtskonformer Gegenvorschlag gegenüber gestellt wird.

Ebenfalls als positiv erachten wir die Absicht, die bekanntlich teilweise stark divergierenden kantonalen Praxen in ausländerrechtlichen Angelegenheiten zu vereinheitlichen und durch die Einschränkung der Ermessensspielräume die Chancengleichheit von EinwohnerInnen unterschiedlicher Kantone zu fördern.

Kritisch fragen möchten wir dazu jedoch, wieso gerade und ausschliesslich im Bereich der Wegweisungen resp. des Widerrufs von Bewilligungen das fremdenpolizeiliche Ermessen so stark eingeschränkt werden soll. Angesichts der Tatsache, dass die kantonalen Spielräume in anderen Bereichen wie der Bewilligungserteilung, der Härtefallregelung oder der Einbürgerung ebenfalls gross sind und Vereinheitlichungen nicht zur Diskussion stehen, erscheint die Begründung inkonsistent.

Dem Ansinnen und der Ausrichtung des Gegenvorschlags, grundsätzlich „das Anliegen der Initianten auf[zun]ehmen“<sup>2</sup>, stehen wir ebenfalls kritisch gegenüber. Dieses besteht wie oben erwähnt darin, dass „Ausländer, die in unserem Land schwere Verbrechen begehen, endlich konsequent“ aus der Schweiz weggeschickt werden sollen und unterstellt, dass dies bisher nicht oder in zu geringem Ausmass geschieht. Angesichts der äusserst dürftigen Daten- und Kenntnislage insbesondere zur Anwendung und Wirkung von aufenthaltsbeendenden Massnahmen entbehrt die Prämisse, dass eine strengere ausländerrechtliche Praxis gegenüber straffälligen Ausländerinnen und Ausländern erforderlich sei, einer fundierten Grundlage.<sup>3</sup> Dies gilt umso mehr, als dass das AuG zum Zeit-

<sup>2</sup> Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer als indirekter Gegenvorschlag zur „Ausschaffungsinitiative“, S. 2.

<sup>3</sup> Ebenfalls als wenig detailliert zu bezeichnen sind Studien zur Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, da diese bisher nur selten zwischen unterschiedlichen Aufenthaltskategorien unterschieden haben (vgl. etwa Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (2001). *Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK): Schlussbericht*. Bern, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD); Maurer, Gabriela (2006). "Straffällige ohne Schweizerpass: Ausländerkriminalität - Ein Alltagskonzept im Spiegel der nationalen Kriminalstatistiken", in Riklin, Franz (Hg.), *Straffällige ohne Schweizerpass: Kriminalisieren - Entkriminalisieren - Exportieren? Délinquants sans passeport suisse: Criminaliser, décriminaliser, exporter?* Luzern: Caritas Schweiz/ Fachgruppe "Reform im Strafwesen", S. 6-20.)

punkt des Vernehmlassungsbeginns erst ein Jahr in Kraft war und zudem die strafrechtliche Landesverweisung erst vor zwei Jahren abgeschafft worden ist.

Wie im Weiteren detailliert begründet wird, *empfehlen* wir grundsätzlich, dass vor Einleitung einer Gesetzesrevision und kantonalen Praxisänderungen eine gründliche Analyse der aktuellen Situation, inklusive statistischen Angaben, bezüglich Straffälligkeit von ausländischen Personen und bezüglich der Praxis und Wirkung von aufenthaltsbeendenden Massnahmen durchgeführt wird.<sup>4</sup> Nur auf dieser Grundlage kann der Handlungsbedarf fundiert festgestellt werden, um ausgehend davon angemessene Massnahmen zu ergreifen, von welchen die erwünschten Wirkungen zu erwarten sind.

### **Widerruf von Bewilligungen, Art. 62 und 63 AuG**

Vorauszuschicken ist, dass mit der Möglichkeit des Widerrufs einer Bewilligung als Folge einer Straftat bei ausländischen Personen im Unterschied zu SchweizerbürgerInnen auf eine Straftat bereits heute über die strafrechtlichen Sanktionen hinausgehende Konsequenzen folgen können.

Wie eine neuere Studie<sup>5</sup> zeigt, wurden bereits bisher straffällige Ausländerinnen und Ausländer aus der Schweiz weggewiesen, wobei grundsätzlich die gleichen Kriterien zur Anwendung gelangen, wie sie im Gegenvorschlag genannt werden. Während diese bisher hauptsächlich in der Rechtsprechung des Bundesgerichts oder auf Verordnungsstufe festgehalten waren, sollen sie mit dem indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gehoben werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Niveaushöherung eine Gesetzesänderung rechtfertigt und ob dadurch die erhoffte Vereinheitlichung der Praxis einfacher zu erreichen ist.

Was die Prämisse der unterschiedlichen und teilweise inkonsequenten Praxis bezüglich Bewilligungswiderruf angeht, liegen ebenfalls kaum Daten vor. Eine Umfrage der Westschweizer Zeitschrift L'Hebdo vom 14. Februar 2008 stellt dafür eine der wenigen Quellen dar, die jedoch nicht mit einer wissenschaftlichen Fundierung gleichzusetzen ist. Zudem ist zu vermuten, dass sich die befragten Kantone in ihren Angaben teilweise auf unterschiedliche Bezugsgrössen stützten (z.B. nicht nur Straffällige oder nicht nur Widerrufe, sondern auch Wegweisungen von Personen ohne Bewilligung). Diese Angaben zum jährlichen Durchschnitt schwanken zwischen 0 Widerrufen und 0.16% der ausländischen Wohnbevölkerung eines Kantons. Gesamtschweizerisch liegt der Durchschnitt bei 0.026% (=426 Widerrufen) der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind nicht unmittelbar einem klaren Muster (Stadt-Land, Sprachregionen oder Ausländeranteil) zuzuordnen.

Im Bericht zum indirekten Gegenvorschlag wird auf S. 14 betreffend die Wiedereinführung des Widerrufs einer Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit nach einem Aufenthalt von 15 Jahren auf die schlechten Erfahrungen in der Praxis verwiesen. Unseres Wissens existieren keine systematischen Abklärungen, welche diese Annahme belegen würden. Überdies scheint eine einjährige Versuchszeit eine sehr kurze Erfahrungsperiode, um bereits über die Aufhebung der Neuerung zu entscheiden.

Wie der Bericht zum indirekten Gegenvorschlag deutlich macht, wird von den Vorschlägen insbesondere eine abschreckende und damit präventive Wirkung auf potentielle StraftäterInnen erhofft.

---

Mit der Revision der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) sind für 2010 erstmals gesamtschweizerische Daten zu Tatverdächtigen zu erwarten, die eine detaillierte Analyse nach Aufenthaltsstatus zulassen. Vgl. [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen\\_quellen/blank/blank/pk/02/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/pk/02/01.html).

<sup>4</sup> Vgl. für eine Analyse der Praxis gegenüber ausländischen Straffälligen in der Deutschschweiz und insbesondere des Kantons Bern. Aufgrund der dafür zugänglichen Daten sind jedoch keine abschliessende Vergleiche zwischen den verschiedenen Kantonen oder Aussagen zur gesamtschweizerischen Lage möglich. Vgl. Achermann, Christin (2008). *Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen: Ausländische Strafgefangene in der Schweiz*. Dissertation an der Philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern. Bern: Selbstverlag.

<sup>5</sup> Vgl. Achermann (2008).

Dieser Zusammenhang zwischen strengeren ausländerrechtlichen Massnahmen und Kriminalitätsverhinderung ist kaum belegt.<sup>6</sup>

Generell lässt sich mit Blick auf die zu erwartenden unmittelbaren Wirkungen der vorgeschlagenen Änderungen sagen, dass sie bei einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Umsetzung wenig Spielraum für eine tatsächlich verschärfte Praxis lassen. Ein grundsätzlicher Widerrufs-Automatismus widerspricht dem Gebot der Verhältnismässigkeitsprüfung und ist deshalb nicht umsetzbar. Faktisch gilt jedoch bei sehr schweren Straftaten schon heute, dass die betreffenden Personen kaum Chancen auf einen weiteren Verbleib in der Schweiz haben.<sup>7</sup> Es ist folglich nicht zu erwarten, dass die in den Gesetzestext übernommenen Kriterien zu einer wesentlichen Praxisänderung führen werden. Sollten gewisse Kantone bereits heute die Bestimmungen liberaler resp. zugunsten der Ausländerinnen und Ausländer auslegen, werden sie dies vermutlich nach einer allfälligen Einführung des Gegenvorschlags weiterhin tun. Ob jene Personen, die sich schon bisher weder von der drohenden Strafe noch der zusätzlichen Wegweisung abschrecken liessen, auf verschärfte Regeln reagieren, ist wenigstens zu bezweifeln. Ohne genaue Kenntnisse über die heutige Anwendung aufenthaltsbeendender Massnahmen und ihre Wirkung auf die Kriminalitätsbekämpfung ist zu bezweifeln, dass die geschürten Erwartungen mit den vorgeschlagenen Massnahmen eingelöst werden können.

### **Neues Element: Erhöhte Hürden für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Art. 34, 42, 43 AuG**

#### *Unklarer Zusammenhang mit der Thematik der „Ausschaffungsinitiative“*

Wie oben erwähnt, bringt der indirekte Gegenvorschlag eine Thematik ein, die in der Initiative nicht enthalten ist: Für die Erteilung der unbeschränkt gültigen Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz soll inskünftig überprüft werden, ob die betreffende Person „erfolgreich integriert“ ist und ob Widerrufgründe vorliegen. Damit werden die Hürden, um zur sicherst möglichen Bewilligung für Ausländerinnen und Ausländer zu gelangen, erhöht und nähern sich jenen Bedingungen an, die heute für eine Einbürgerung gelten. Der nicht unmittelbar einsichtige Zusammenhang dieser Neuerung mit der Ausschaffungsinitiative wird im Bericht zum Gegenvorschlag wie folgt begründet: „Eine bessere Prüfung der Integration der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung führt auch dazu, dass diese Bewilligung später nicht in einem langwierigen Verfahren widerrufen werden muss, wenn wegen einer mangelhaften Integration Rechtsverletzungen begangen werden“ (S. 9).

Die sachfremde Begründung einer eventuellen Verfahrensbeschleunigung vermag nicht zu überzeugen, zumal auch der Entzug einer Aufenthaltsbewilligung beschwerdefähig ist. Es ist zu vermuten, dass auch mit dieser Verschärfung hauptsächlich eine abschreckende Wirkung auf alle in der Schweiz wohnhaften AusländerInnen beabsichtigt wird. Dabei wird der generalpräventiven Wirkung einer solchen Verschärfung höhere Priorität zugestanden als der Tatsache, dass, wie verschiedene Studien<sup>8</sup> belegen, eine bessere soziale und wirtschaftliche Integration und Einbindung, zu der auch eine gesicherte rechtliche Aufenthaltssituation beiträgt, am ehesten kriminalitätsverhindernd wirken. Generell dürfte der Zusammenhang zwischen Kriminalität und Integration komplexer sein,

---

<sup>6</sup> Eine Studie aus den USA zeigt etwa, dass „deported aliens“ im Vergleich zu „non-deported aliens“ in vergleichbarer Situation häufiger rückfällig werden, rascher und häufiger innerhalb eines Jahres wieder verhaftet werden.

Laura J. Hickman and Marika J. Suttrop (2008). The Recidivism Patterns of Previously Deported Aliens Released From a Local Jail: Are They High-Risk Offenders? *Crime and Delinquency* 0 (Online First Publication).

<sup>7</sup> Achermann, Christin (2009). "Die Wegweisung straffälliger Ausländer: Die Praxis der Interessenabwägung und der Ruf nach Verschärfung." *NZZ*, 27.02.2009: 16.

<sup>8</sup> Vgl. etwa Bundesamt für Justiz (2008). *Jugendgewalt: Ausmass, Ursachen und Massnahmen*. Bern: EJPD; Eisner, Manuel, Denis Ribeaud and Stéphanie Bittel (2006). *Prävention von Jugendgewalt Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik*. Bern: Eidgenössische Ausländerkommission; Dahinden, Janine et al. (2004). *Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz : Probleme und Massnahmen, Ergebnisse einer Aktionsforschung*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.

als dass durch eine administrative Prüfung der Integration – die gemäss dem Bericht hauptsächlich auf Sprachkenntnisse fokussiert – potentielle StraftäterInnen eruiert werden könnten.

Die Einführung dieses zweiten Aspekts der erschwerten Bewilligungserteilung macht besonders deutlich, dass der präsentierte indirekte Gegenvorschlag in weiten Teilen nicht auf die aktive Einbindung und Integration der in der Schweiz ansässigen AusländerInnen abzielt, wie sie von der offiziellen Integrationspolitik zu erwarten wäre und wie sie etwa in Art. 53 AuG sowie Art. 3a und 14a VIntA ebenso wie in kantonalen Rechtstexten oder in verschiedenen Berichten<sup>9</sup> skizziert wird und in den vergangenen Jahren propagiert wurde. Gemäss den vom BFM veröffentlichten „Grundsätze und Ziele der schweizerischen Integrationspolitik“ ist einer der vier Grundpfeiler die „strukturelle Integration“. Diese „umfasst Zugang und Teilhabe von Ausländerinnen und Ausländern am Arbeitsmarkt, im Bildungsbereich und im Gesundheitssystem“. Die geplanten Änderungen sind diesem Ziel nicht förderlich, da ein gefestigter Aufenthaltsstatus besseren Zugang und Teilhabe garantiert als eine Jahresbewilligung. Wenn das proklamierte Ziel der Integration nach Gesetz lautet, die „Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben“, sollten Barrieren abgebaut werden, die eine chancengleiche Teilhabe behindern.<sup>10</sup> Dies hält auch Art.53 AuG zur Förderung der Integration durch Bund, Kantone und Gemeinde fest, wonach diese „günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben“ schaffen sollen. Weiter werden mit den generell erhöhten Hürden für den Erhalt einer Niederlassungsbewilligung alle AusländerInnen unter Generalverdacht gestellt, sie seien potentielle StraftäterInnen, die sich nur unter der Drohung eines Bewilligungsentzugs an die hier geltende Rechtsordnung halten und auch nur unter Druck zum Erlernen der lokalen Sprache bewegen lassen.

#### *Generell zum erschwerten Zugang zu einem gesicherten Aufenthaltsstatus*

Mit den vorgeschlagenen Regelungen wird neu grundsätzlich bezweifelt, dass ausländische Personen, die seit 10 Jahren in der Schweiz leben, „erfolgreich integriert“ sind. Damit wird nicht von einer „Integrationsvermutung“ ausgegangen, wie sie etwa in der Stadt Bern für die Einbürgerung gilt, und es wird zudem ein einseitiger Akzent auf Integrationsbemühungen vonseiten der AusländerInnen gelegt, womit das Integrationsverständnis auf Art. 4 VIntA reduziert wird: Sie müssen beweisen, dass sie die Sprache sprechen, sich um wirtschaftliche Integration bemühen und die Rechtsordnung beachten.<sup>11</sup> Damit wird von einem Integrationsverständnis ausgegangen, das im Widerspruch steht zu den Integrationskonzepten und -zielen, wie sie in den Artikeln 4 und 53 AuG sowie Art. 2 VIntA formuliert sind. Anstatt „Anreize“ in dem Sinne zu schaffen, dass die Integration erleichtert und gefördert wird, indem die rechtliche Situation gesichert, damit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert<sup>12</sup> und zu Chancengleichheit beigetragen wird, wird der Beweis eines erreichten „Integrationsgrades“ als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung verlangt.

Wie wir bereits in früheren Stellungnahmen<sup>13</sup> betonten, ist die Messbarkeit von Integration, der die Vorstellung eines Zustandes und nicht eines kontinuierlichen und gegenseitigen Prozesses zugrun-

---

<sup>9</sup> Vgl. etwa Bundesamt für Migration (2006): *Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs*, Bern: S. 4f; Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (2005) (Hg.). *Rechtliche Integrationshemmnisse, Auslegeordnung und Lösungsansätze*. Bern. ([http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=70&Itemid=82](http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82))

<sup>10</sup> Siehe dazu <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html>.

<sup>11</sup> „Zu einer erfolgreichen Integration gehören die Respektierung der Rechtsordnung, das Bekenntnis zu den Grundwerten der Bundesverfassung sowie der Wille zur Teilhabe an Arbeit und Bildung. Wichtig sind insbesondere auch Kenntnisse einer Landessprache“ (Bericht zum indirekten Gegenvorschlag, S. 9).

<sup>12</sup> Siehe etwa Riaño, Yvonne und Nadia Baghdadi (2007). “Understanding the Labour Market Participation of Skilled Immigrant Women in Switzerland: The Interplay of Class, Ethnicity, and Gender”. *International Migration & Integration* 8:163–183.

<sup>13</sup> SFM: „Procédure de consultation : Dispositions d'exécution de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et de la révision partielle du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile“, 29 juin 2007.

de liegt, eine äusserst schwierige Angelegenheit.<sup>14</sup> Die vermeintliche Messbarkeit des „Grades“ der Integration lässt falsche Erwartungen aufkommen, da Integration viel mehr umfasst als die im Gesetz vorgeschlagenen Dimensionen. Die Tendenz, Integration immer enger zu fassen und auf das Individuum zu reduzieren, lenkt von den eigentlichen sozialen Problemen und Lösungsansätzen mit gesamtgesellschaftlicher Dimension ab. Die Fokussierung auf die Sprachkenntnisse, die als verhältnismässig einfach messbarer Indikator gelten, zeigt, wie verengt das Integrationsverständnis durch die Ausrichtung auf ihre Messbarkeit wird.

Schliesslich ist im Zusammenhang mit Punkt „6 Finanzielle und personelle Auswirkungen“ (S. 19) des Berichts zum indirekten Gegenvorschlag die praktische Frage zu stellen, ob es Schätzungen des für die Kantone zu erwartenden Mehraufwands gibt. Und gibt es bereits Vorstellungen, wie das „geeignete Prüfungssystem“ aussehen könnte, „das einen raschen und fundierten Entscheid ermöglicht“? Hinsichtlich Sprachtests liegen aus dem Bereich der Einbürgerung Erfahrungen vor, die auf die zahlreichen Schwierigkeiten hinweisen.<sup>15</sup> Wie konkret breit angelegte, standardisierte und ökonomische Tests zur Erfassung dieser und der weiteren Dimensionen (Wille zur Integration ins Wirtschaftsleben, Respekt der Werte der Bundesverfassung etc.) durchgeführt werden sollen, wirft einige Fragen auf, deren Umsetzbarkeit vor der Einführung der Änderungen genau abzuklären wären.

## Fazit

Aufgrund einer sachlichen Prüfung der Argumente sind wir der Ansicht, dass die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Änderungen allein mit dem Bestehen der Initiative schlecht begründet ist und dass die Massnahmen nicht nur wenig erfolgsversprechend, sondern – insbesondere was die erhöhten Hürden für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung angeht – der Kohärenz der schweizerischen Integrationspolitik abträglich sind. Wir empfehlen, dass vor allfälligen Änderungen des Ausländergesetzes eine fundierte Situationsanalyse betreffend den Handlungsbedarf und die allfällig angemessenen Massnahmen durchgeführt wird.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Christin Achermann

Projektleiterin

---

<sup>14</sup> Vgl. etwa Prodoliet, Simone (2006). Zauberwort „Integration“ – Paradigmenwechsel in der schweizerischen Politik?, [http://www.ekm.admin.ch/de/themen/doku/ref\\_prs\\_paradigma.pdf](http://www.ekm.admin.ch/de/themen/doku/ref_prs_paradigma.pdf)

<sup>15</sup> Vgl. dazu folgende Studie zuhanden der EKA: Schneider, Günther (2006). *Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung. Kurzbericht*. Freiburg: Lern- und Forschungszentrum Fremdsprachen, Universität Freiburg.