



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

Per E-Mail
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch
und
roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Basel, 7. März 2018

Regierungsratsbeschluss vom 6. März 2018

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Stellungnahme Kanton Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für Ihre Einladung vom 1. Dezember 2017, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern Stellung nehmen zu können. Gerne lassen wir Ihnen nachstehend unsere Bemerkungen und Anträge zukommen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat Basel-Stadt befürwortet im Allgemeinen die vorgesehenen Verordnungsanpassungen. Positiv ist vor allem der Abbau von weiteren administrativen Hürden bei der Erwerbsaufnahme von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Dies entspricht auch den von Bund und Kantonen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz verfolgten Zielsetzungen.

Kritisch beurteilen wir hingegen die Bestimmungen zur Meldung einer Erwerbstätigkeit von VA/FL (Art. 65 VZAE). Arbeitgeber werden damit zwar entlastet, die Prozesse für die Vollzugsbehörden hingegen gestalten sich komplizierter und aufwändiger. Eine finanzielle Lastenverschiebung auf die Kantone ist unbedingt zu vermeiden.

Wir möchten an dieser Stelle daran erinnern, dass Integration als gesamtgesellschaftlicher, dynamischer und gegenseitiger Prozess zwischen Einheimischen und Zugewanderten verstanden werden muss. Für eine erfolgreiche Integration sind nicht nur die Integrationsmassnahmen auf Seiten der Migranten und Migrantinnen ausschlaggebend, sondern auch die Akzeptanz und der Beitrag der Aufnahmegesellschaft. Die besten Integrationsmodelle laufen ins Leere, wenn Arbeitgeber nicht die Möglichkeit haben oder nicht bereit sind, Praktikums- und Arbeitsstellen mit hier lebenden Migranten und Migrantinnen zu besetzen. Das Gleiche gilt für das soziale Umfeld, das den Ausländerinnen und Ausländern eine gewisse Offenheit entgegenbringen muss, damit Integration gelingen kann.

In diesem Sinn können individuelle Integrationsprozesse denn auch nicht auf die Sprachkenntnisse der Zugewanderten reduziert werden. Der Integrationsgrad im Einzelfall ist denn auch nicht abschliessend quantifizierbar, da bei seiner Beurteilung verschiedene Faktoren berücksichtigt werden müssen. Nebst der Bestimmung erworbener Sprachkenntnisse sind auch qualitative Aspekte wie soziale Vernetzung, erlebte Zugehörigkeit oder die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich Partizipation massgeblich. Den genannten Zusammenhängen muss im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts auf allen Ebenen verstärkt Rechnung getragen werden.

2. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Art. 22a Integrationsvoraussetzungen für Betreuungs- und Lehrpersonen

Für die Anerkennung von ausländischen Lehrdiplomen, die zum Unterrichten an öffentlichen Schulen berechtigen, sind bereits heute im kantonalen Lehrplan höhere Anforderungen definiert als in diesem Artikel vorgesehen (insb. stufengerechte pädagogische Grundausbildung, mündliche und schriftliche Kenntnisse der lokalen Unterrichtssprache auf Niveau C2 GER). Dasselbe gilt für Lehrpersonen, die mit einem ausländischen Diplom an Privatschulen unterrichten wollen, sofern die Privatschule nach kantonalem Lehrplan unterrichtet.

Das Bestreben, der besonderen Situation von Betreuungs- und Lehrpersonen aus Regionen mit einem anderen Alphabet Rechnung zu tragen, ist nachvollziehbar. Allerdings sind wir der Auffassung, dass an Personen, welche die hohen Anforderungen von Art. 23 nAIG zu erfüllen vermögen, auch in sprachlicher Hinsicht gewisse Anforderungen gestellt werden dürfen, handelt es sich doch um studierte Fachkräfte.

Antrag

Im Titel und in Abs. 1 ist deshalb zu präzisieren, dass die in dieser Bestimmung genannten Anforderungen sich nicht auf Lehrpersonen an öffentlichen Schulen bzw. auf Lehrpersonen an Privatschulen beziehen, die nach kantonalem Lehrplan unterrichten.

Antrag

In Abs. 1 soll bei den schriftlichen Kenntnissen A2 verlangt werden können. Auf diese Weise würde eher sichergestellt, dass die betroffenen Personen ihrer bedeutenden Rolle bei der Unterstützung der Integration ihrer Landsleute gerecht werden können.

Art. 30a Berufliche Grundbildung

Die Neuerungen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung, gehen jedoch zu wenig weit. Ziel dieses Artikels ist es, jugendlichen Sans-Papiers vermehrt eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen. Bisher wurde jedoch nur sehr wenig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein Haupthindernis dafür ist gemäss Fachpersonen die Bestimmung, wonach jugendlichen Sans-Papiers, die die Kriterien für eine (berufliche) Grundbildung erfüllen, keine Aufenthaltsbewilligung garantiert wird. Gleichzeitig wird von ihnen aber die Offenlegung der Identität verlangt. Diese Offenlegung birgt nicht nur die Gefahr der Ausweisung des Jugendlichen, sondern allenfalls auch von Familienangehörigen.

Antrag

Die Kann-Formulierung in Abs. 1 ist durch eine sicherstellende Formulierung zu ersetzen. Neben dem Zugang zur Grundbildung ist auch der Zugang zu entsprechenden Vorbereitungsangeboten zu gewährleisten.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung oder einer Teilnahme an einem Angebot zur Vorbereitung auf die Berufliche Grundbildung wird Personen (...)“

Art. 31 Schwerwiegender persönlicher Härtefall [neu]

Wir sind der Auffassung, dass auch die Härtefallregelung an das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz (nAIG) angepasst werden muss. In der Praxis zeigt sich, dass insbesondere vorläufig aufgenommene Personen auf berufliche Aus- und Weiterbildungsmassnahmen verzichten und stattdessen auf eine rasche, unqualifizierte Erwerbstätigkeit setzen, weil sie befürchten, die Voraussetzungen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung nicht zu erfüllen. Dies hat negative Folgen für eine nachhaltige Integration. Wenn ein erfolgreicher Abschluss einer beruflichen Bildung realistisch und absehbar ist, sollten die Behörden deshalb die Möglichkeit haben, von dem Kriterium "Ablösung von der Sozialhilfe" absehen zu können.

Antrag

Art. 31 Abs. 5 VZAE soll wie folgt ergänzt werden: "War auf Grund des Alters, des Gesundheitszustandes oder des asylrechtlichen Arbeitsverbotes nach Artikel 43 AsylG oder des Erwerbs von Bildung (Art. 58a nAIG) die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bisher nicht möglich, ist dies bei der Prüfung der finanziellen Verhältnisse und des Willens zur Teilhabe am Wirtschaftsleben zu berücksichtigen (Abs. 1 Bst. d)."

Art. 58 Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung

Die erstmalige Aufenthaltsbewilligung soll neu für zwei Jahre erteilt werden können, wenn absehbar ist, dass die Integration günstig verläuft. Wir geben hier zu bedenken, dass eine Integrationsprognose im Einzelfall schwerlich möglich und eine absehbar günstige Integration nicht abschliessend messbar ist. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Erteilung und jährliche Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an einen Aufenthaltswitz gebunden ist. Dieser Zweck kann abrupt wegfallen. Bei einer jährlichen Verlängerung können die Migrationsbehörden den weiteren Aufenthalt der betroffenen Personen in diesem Fall zeitnah prüfen, was bei zweijährigen Bewilligungen nicht möglich wäre. Aus den genannten Gründen ziehen wir es vor, wenn an der geltenden Regelung festgehalten wird.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Die Gültigkeitsdauer der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung beträgt ein Jahr. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen um zwei Jahre verlängert werden.“

Sollte jedoch Art. 58 Abs. 1 VZAE wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen in Kraft treten, wäre es hilfreich, wenn der Begriff der absehbar günstigen Integration in den SEM-Weisungen präzisiert würde.

Art. 60: Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Abs. 1

Art. 60 Abs. 1 VZAE verweist neu auf die Integrationskriterien, die für das gesamte nAIG künftig in Art. 58a Abs. 1 geregelt sind. Für die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 2 AIG) bedeutet dies keine inhaltliche Änderung, da hier schon heute das bisherige Verhalten und der Grad der Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers geprüft werden müssen.

Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Ehegatten (Art. 42 Abs. 3 sowie Art. 43 Abs. 2 [geltend] bzw. 5 [künftig] AIG) ist die Prüfung der Integration aber neu. Sie soll vermeiden, dass Ausländerinnen und Ausländer mit einem ungünstigen Integrationsverlauf lediglich gestützt auf die Ehe einen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung erhalten. Wir befürworten diese Änderung, zeigt die Praxis doch deutlich, dass selbst bei Ehegattinnen und -gatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern eine erfolgreiche Integration nicht in jedem Fall sichergestellt ist. Die Einforderung von Integrationsbemühungen der ausländischen Ehegatten und die damit verstärkte Einbindung in die Verantwortung der jeweiligen Schweizer Ehegatten erachten wir als sinnvoll.

Abs. 2

Neu wird für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung verlangt, dass die Sprachkenntnisse das Niveau A2 (mündlich) bzw. A1 (schriftlich) erreichen, was wir als sinnvoll erachten. Die Sprachkompetenzen sollten hingegen nicht «in einer Landessprache», sondern in der am Wohnort gesprochenen Landessprache vorausgesetzt werden.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Die Ausländerin oder der Ausländer muss in der am Wohnort gesprochenen Landessprache die mündliche Sprachkompetenz mindestens auf dem Referenzniveau A2 (...) nachweisen.“

Art. 62a Rückstufung

Wir erachten es als wichtig, dass es sich in diesem Artikel um eine Kann-Bestimmung handelt und die notwendigen Ermessensspielräume für die Kantone gewahrt bleiben.

Je nach Fallkonstellation kann eine Wegweisung trotz erfolgter Rückstufung und nicht erfüllter Bedingungen unverhältnismässig sein, was aber nicht immer schon zum Zeitpunkt, in dem die Rückstufungsverfügung erlassen wird, absehbar sein wird.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 lit. d: „die möglichen Folgen für den Aufenthalt in der Schweiz (...)

Art. 65 Meldung einer Erwerbstätigkeit

Die Meldung der Erwerbstätigkeit wird grundsätzlich unterstützt. Sie erleichtert die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wesentlich. Es ist jedoch wichtig, dass kein unnötiger Zusatzaufwand generiert wird. Die in lit.d vorgesehene Erklärung der Arbeitgeber zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann bereits anhand der durch lit.c gemeldeten Informationen überprüft werden.

Antrag

Abs. 2 lit. d ist ersatzlos zu streichen.

Wir begrüssen die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit, die in Abs. 2 aufgelisteten Daten auch durch dritte Anbieter melden zu können. Die Datenübertragung durch dritte Anbieter wird jedoch nur Anbietern von Massnahmen innerhalb der kantonalen Integrationsprogramme erlaubt. In verschiedenen Kantonen gibt es aber auch Anbieter von Integrationsmassnahmen ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, die beispielsweise im Auftrag der kommunalen Sozialdienste oder der Arbeitsmarktbehörde arbeiten und durch den Kanton genehmigte Programme durchführen. Auch in diesem Fall sollte es erlaubt sein, dass der Anbieter die Daten anstelle des Arbeitgebers übermittelt.

Antrag

Die Übermittlung der in Abs. 2 aufgelisteten Daten ist auch für Dritte vorzusehen, die vom Kanton genehmigte Integrationsmassnahmen ausserhalb der Kantonalen Integrationsprogrammen anbieten.

Formulierungsvorschlag für Abs. 4: „Bei vom Kanton beauftragten Integrationsmassnahmen können statt des Arbeitgebers die beauftragten Dritten die Daten nach Absatz 2 (...)“

Weiter ist die Meldung anhand eines PDF-Formulars vorgesehen. Dieses muss manuell von der zuständigen Stelle ausgefüllt und weitergeleitet werden. Zusätzlich muss eine ebenfalls manuelle Übertragung der Daten ins ZEMIS stattfinden. Dieser Prozess ist nicht zeitgemäss und führt bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen - und unnötigem - Mehraufwand. Für das Meldeverfahren im Rahmen des FZA existiert ein modernes Online-Tool, das für die Meldung der Erwerbstätigkeit von VA/FL ebenfalls verwendet werden könnte.

Antrag

Die Absätze 5 bis 7 sind zu streichen und auf das vorgeschlagene Online-Meldeverfahren anzupassen.

Art. 73a Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung

Die Verknüpfung von Anforderungen für die Aufenthaltsbewilligung des Familiennachzugs wird grundsätzlich begrüsst, da damit die Integrationsbemühungen von nicht arbeitstätigen Familienangehörigen stärker eingefordert werden kann. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Vollzug dieses Artikels, insbesondere bei einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, mit Blick auf das übergeordnete Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV) nur eingeschränkt möglich sein wird.

Art. 77c Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Antrag

In lit. c muss der Wortlaut geändert werden. Denn die Schulpflicht gibt es nur für obligatorische Schule.

Formulierungsvorschlag für Bst. c: „die Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule.“

Art. 77d Sprachkompetenzen und Sprachnachweis

Allgemein zu Art. 77d

Beim Nachweis des Spracherwerbs ist eine Formulierung zu wählen, die es den Hochschulen überlässt, je nach Fachbereich die angemessenen Nachweise für den Spracherwerb festzulegen (Zulassungsbestimmungen). Es soll den Hochschulen auch frei sein festzulegen, welche Sprache zu beherrschen ist (spezielle Sprachfächer, bzw. internationale auf Englisch geführte Angebote).

Antrag

Von der Pflicht zum Sprachnachweis ist für Personen, welche sich in der Schule, einer Ausbildung oder im Studium befinden, abzusehen. Denn die Bildungsinstitute prüfen selbstredend den Sprachstand ihrer Lernenden. Es braucht also keine Doppelung.

Abs. 2 lit. b

Fremdsprachige Kinder in der obligatorischen Schule werden je nach individuellem Bedarf, jedoch in der Regel längstens während drei Jahren speziell in der lokalen Unterrichtssprache gefördert (Intensivunterricht in Deutsch als Zweitsprache [Français langue seconde bzw. Italiano lingua seconda] während eines Jahres und Aufbauunterricht während zwei Jahren zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse). Die Einschätzung des Sprachstands von Schülerinnen und Schülern ist Aufgabe der Schule.

Antrag

In Abs. 2 lit. b sind für den Sprachnachweis drei Jahre Schulbesuch in einer obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Landessprache ausreichend.

Abs. 2 lit. c

Für eine berufliche Grundbildung wird ein Sprachniveau von B2 GER (mündlich und schriftlich) vorausgesetzt. Spät zugewanderte Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule das Sprachniveau für die berufliche Grundbildung noch nicht vorweisen können, werden zudem in Bildungsangeboten an der Nahtstelle I (Art. 12 BBG) darauf vorbereitet. Für allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II und Studiengänge auf Tertiärstufe sind die Anforderungen an die Sprachkompetenzen höher.

Antrag

In Abs. 2 lit. c sind für den Sprachnachweis der Besuch einer dualen oder allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. die Immatrikulation in ein Studium auf Tertiärstufe ausreichend.

Art. 77f Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Gemäss dieser Bestimmung kann Sozialhilfeabhängigkeit als erschwerte Bedingung bei der Erfüllung der Integrationskriterien gelten. Grundsätzlich begrüssen wir diese Ausnahmemöglichkeit. Jedoch wird in der vorgeschlagenen Fassung diese Ausnahme der Sozialhilfeabhängigkeit dahingehend konkretisiert, dass sie nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt werden darf.

Wir lehnen es ab, den Sozialhilfebezug mit der Schulfrage zu verbinden. Ein Anspruch auf Sozialhilfe orientiert sich am Bedarfsdeckungsprinzip, also am Nachweis von Bedürftigkeit, und besteht somit unabhängig von den Ursachen einer Notlage – dies grundsätzlich unter Wahrung von

Subsidiarität und Rechtsmissbrauchsverbots. Die Sozialhilfe unterscheidet demnach nicht nach Gründen des Sozialhilfebezuges. Persönliche Verhaltensweisen, die zu Sozialhilfeunterstützung führen können, sind nicht definiert. Eine solche Definition bzw. Abgrenzung ist im Einzelfall anspruchsvoll, komplex und ohne vorgegebene Richtwerte willkürlich. Kantone bzw. Gemeinden würden damit vor grosse praktische Herausforderungen gestellt und eine weitreichende administrative Mehrbelastung wäre unvermeidbar.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass der Bund mit dieser Bestimmung in den Kompetenzbereich der Kantone eingreift: Eine bundesrechtliche Regelung, welche die Verschuldensfrage in der Sozialhilfe regelt, wäre ein schwerwiegender Eingriff in die geltende Kompetenzverteilung, welche sich nicht durch einen überwiegend ausländerrechtlichen Zweck rechtfertigen lässt.

Antrag

Der Zusatz des persönlichen Verhaltens ist ersatzlos zu streichen.

Weiter wird angeregt, im Verordnungstext die aktuelle WHO-Terminologie zu verwenden (Behinderung = Beeinträchtigung sowie geistige Behinderung bzw. Beeinträchtigung = Kognitive Beeinträchtigung).

Formulierungsvorschlag für Bst. a: „einer körperlichen, kognitiven oder psychischen Beeinträchtigung“;

Formulierungsvorschlag für Bst. c. Ziff. 1: „Einer Beeinträchtigung bei der Ausübung von bildungsrelevanten Aktivitäten (Lesen, Schreiben und Lernen im Allgemeinen)“

Art. 77g Integrationsvereinbarungen und –empfehlungen

Aus Kantonsoptik besonders wichtig ist, dass keine Verpflichtung für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung besteht. Der Begriff "besonderer Integrationsbedarf" wird deshalb begrüsst, weil er den Kantonen den notwendigen Ermessensspielraum überlässt, wann eine Integrationsvereinbarung angezeigt ist und wann nicht.

Art. 77h Monitoring ausländerrechtlicher Massnahmen

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone dem SEM verschiedene Informationen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen und -massnahmen abliefern müssen. Das vorgesehene Monitoring würde bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen, ohne dass gleichzeitig ein wesentlicher Nutzen erkennbar ist.

Antrag

Der Artikel ist ersatzlos zu streichen.

Art. 82 Meldepflichten in zivil- und strafrechtlichen Fällen

Der zivilrechtliche Kindes- und Erwachsenenschutz befasst sich mit Ausländerinnen und Ausländern, die aufgrund ihrer persönlichen Situation auf Unterstützung und allenfalls Schutzmassnahmen angewiesen sind. Es ergeben sich aus dieser staatlichen Tätigkeit der KESB Schnittstellen

zu den Migrationsbehörden in Bezug auf Integration und Regelung des Aufenthaltes der betroffenen Personen. Was die Verordnungsänderungen betrifft, sind der Kindes- und Erwachsenenschutz bzw. die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden nur in Bezug auf die Meldepflichten in Art. 82 VZAE direkt betroffen.

Der Regierungsrat teilt die Meinung, dass die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden des Bundes und der Kantone sowie den Organen des Kindes- und Erwachsenenschutzes (konkret: KESB, Beiständinnen und Beistände) notwendig und zweckdienlich sind, um das Ziel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern gemäss den vorgesehenen Bestimmungen im nAIG und der VZAE zu erreichen. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit können zudem Verhältnisse, die auf einen ungünstigen Integrationsprozess hindeuten, allenfalls früher erfasst und mit geeigneten Massnahmen, sei es seitens der Migrations-, Sozialhilfe- oder Integrationsbehörden oder der KESB, aufgefangen werden.

Im Weiteren sieht die angepasste Verordnung ein Abweichen von den Integrationskriterien vor, wenn Ausländerinnen oder Ausländer aufgrund von körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen oder Beeinträchtigungen Schwierigkeiten haben, diese Kriterien vollumfänglich zu erfüllen. Hierzu können die Organe des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Einzelfall wichtige Informationen und Hinweise liefern. Dieser Informationsaustausch ist aber bereits heute gestützt auf die Amtshilfeverpflichtung gemäss Art. 97 Abs. 2 AUG sowie gestützt auf die Art. 413 Abs. 2 ZGB bzw. Art. 451 Abs. 1 ZGB möglich und wird im Einzelfall auch praktiziert.
Abs. 2

Der Regierungsrat lehnt eine generelle Meldepflicht für Erwachsenenschutzmassnahmen ab. Ziel der Meldepflicht ist gemäss erläuterndem Bericht, dass die Migrationsbehörden gegebenenfalls eingreifen können, wenn das Verhalten der Ausländerin oder des Ausländers auf einen ungünstigen Integrationsverlauf schliessen lässt. Erwachsenenschutzmassnahmen werden seit 1. Januar 2013 massgeschneidert angeordnet und dienen dem Wohl und Schutz der hilfsbedürftigen Person. Die reine Information über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Erwachsenenschutzmassnahme lässt somit keine Rückschlüsse auf den Integrationsverlauf zu. Eine generelle Meldepflicht stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person dar, die im Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Schweigepflicht in Art. 451 sowie 413 ZGB geschützt wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit, im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Interessen die Amtshilfe zu gewähren und die für die Beurteilung der konkreten Integrationssituation notwendigen Informationen auszutauschen. Den Migrationsbehörden steht es im Einzelfall offen, bei Zweifel an der erfolgreichen Integration die zuständige KESB anzufragen. So kann der mit einer generellen Meldepflicht verbundene administrative Aufwand (es müssten auch die Aufhebungen resp. Anpassungen von Massnahmen mitgeteilt werden) vermieden werden. Allenfalls könnte eine generelle Meldepflicht auf das Bestehen einer umfassenden Beistandschaft (Art. 398 ZGB) beschränkt werden, da bei dieser Massnahme die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person von Gesetzes wegen entzogen ist und sie zwingend im ausländerrechtlichen Verfahren vom Beistand vertreten werden muss.

Abs. 2^{bis}

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB erachten wir als sinnvoll. Ergänzt werden müsste jedoch noch Art. 312 ZGB. Diese Meldepflicht dient der Koordination von Entscheidungen, bei welchen Kinder betroffen sind und die Rechte der Inhaber der elterlichen Sorge beschränkt sind. Eine generelle Meldepflicht für Beistandschaften nach Art. 308 ZGB ist jedoch abzulehnen. Wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen wird diese Beistand-

schaft massgeschneidert bezogen auf den Einzelfall verfügt und beinhaltet in der Regel keine Einschränkung der elterlichen Sorge. Und vor allem: Das Bestehen einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB lässt keine Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten der Eltern zu. Auch hier muss im Einzelfall, trotz Bestehen einer Meldepflicht, individuell nachgefragt werden, falls entsprechende Anzeichen vorliegen oder Zweifel bestehen.

Anträge

Eine generelle Meldepflicht für Erwachsenenschutzmassnahmen ist abzulehnen.

Die generelle Meldepflicht für Massnahmen nach Art. 310, 311 und 327a ZGB ist sinnvoll.

Um eine Vermischung mit strafrechtlichen Fällen und anderen zivilrechtlichen Fallkonstellationen zu vermeiden, soll für den Datenaustausch in Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes ein separater Artikel (Art. 82d VZAE) analog Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen oder Schulbehörden formuliert werden.

Inhaltsvorschlag nArt. 82d VZAE:

- *Meldepflicht der KESB von Kinderschutzmassnahmen nach Art. 310, 311, 312 und 327a ZGB und von Erwachsenenschutzmassnahmen nach Art. 398 ZGB;*
- *Melderecht für weitere Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen, die auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten;*
- *bei Massnahmen, die von den Migrationsbehörden in Bezug auf Kinder verfügt werden, ist zwingend das Kindeswohl abzuklären und angemessen zu berücksichtigen.*

Art. 82b Meldung des Bezugs von Ergänzungsleistungen zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug

Die Praxis zeigt, dass von einer stattlichen Anzahl Fälle ausländischer Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen ausgegangen werden muss, deren Daten den Migrationsbehörden systematisch gemeldet werden müssten. Um einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand zu verhindern, schlagen wir vor, dass ein Datentransfer auf Nachfrage installiert werden soll.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Zur Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug können die Migrationsbehörden bei den für die Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden die erforderlichen Daten im Einzelfall erfragen.“

Art. 82c Meldung von Disziplinar massnahmen der Schulbehörden

Der Regierungsrat schliesst sich in diesem Punkt der Haltung der Konferenz der Kantonsregierungen KdK an, welche darauf verweist, dass Art. 97 Abs. 3 lit. d quater nAIG, der für diesen Artikel als Grundlage dient, erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung ins Gesetz aufgenommen wurde und sich die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung dazu nicht äussern konnten.

Die Verknüpfung von schulischen Disziplinar massnahmen mit allfälligen integrationsrelevanten Massnahmen der Migrationsbehörden beurteilen wir kritisch. Der Zweck von schulischen Disziplinar massnahmen liegt ausschliesslich in der Sicherung des geordneten Schulbetriebs und der

Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule. Die für Disziplinarmaßnahmen zwingend erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen sind entsprechend auf diesen Zweck fokussiert. Die Rechtmässigkeit der „Übersteuerung“ dieses Zwecks via AIG wird deshalb bezweifelt. Ausserdem könnten mit dieser Meldepflicht auch negative und mit Sicherheit nicht beabsichtigte Effekte provoziert werden: So wäre es möglich, dass Schulbehörden auf einen aus disziplinarischer Sicht sinnvollen Schulausschluss einer ausländischen Schülerin oder eines ausländischen Schülers verzichten, weil sie die Konsequenzen für sie oder ihn und für seine Familie als zu weitreichend beurteilt werden.

Antrag

Art. 97 Abs. 3 lit. d quater AIG ist nicht in der VZAE umzusetzen und Art. 82c ersatzlos zu streichen.

Sollte von der Streichung abgesehen werden, so ist die Meldepflicht auf definitive Schulausschlüsse als schwerste aller Disziplinarmaßnahmen (ultima ratio) zu beschränken. Vorübergehende Schulausschlüsse sind oftmals auch kurze Time-outs im Sinn von relativ niederschweligen pädagogisch-erzieherischen Massnahmen. Solche sollten keinesfalls an eine zwingende ausländerrechtliche Meldepflicht gekoppelt werden. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass aus der Meldung eines definitiven Schulausschlusses nicht automatisch auf einen ungünstigen Integrationsverlauf geschlossen werden kann. Ob dies der Fall ist, muss in jedem Einzelfall überprüft werden.

3. Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Art. 2 Grundsätze der Integrationsförderung

Abs. 1

In der vorliegenden Formulierung kommt der Regelstrukturansatz nicht deutlich genug zum Ausdruck. Dies könnte innerhalb der kantonalen Strukturen zu Abgrenzungsproblemen zwischen der spezifischen Integration und den Regelstrukturen führen. Für Verwirrung sorgt insbesondere, dass im zweiten Satz von Abs. 1 nur die Regelstrukturen des Bundes und nicht die Regelstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden angesprochen werden.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „Bund, Kantone und Gemeinden setzen die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) um und setzen dafür das ordentliche Budget ein.“

Abs. 2

Die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung können einen Zugang zu Regelstrukturen nicht in jedem Fall gewähren.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung werden nur im Sinn einer ergänzenden Unterstützung angeboten, insoweit dass durch sie der Zugang zu den Regelstrukturen begünstigt wird.“

Art. 4 Integrationsförderung durch die Kantone

Wir regen an, in Abs. 2 folgende Textergänzung aufzunehmen:

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Die für die Integration zuständigen Stellen im Kanton arbeiten (...) mit den zuständigen Behörden der Kantone und Gemeinden folgender Bereiche eng zusammen:“

Die Terminologie in Abs. 2 lit b, c und d ist gemäss den im Bereich Bildung üblichen Begriffen anzupassen. Als Grundlage für die vorgeschlagene Terminologie dienen folgende Dokumente: Gemeinsame Erklärung EDK/SODK, 2007, und SODK-Empfehlungen zu FEB, 2011; HarmoS-Konkordat der EDK; Statut der drei EDK-Fachkonferenzen SBBK, IKW und KBSB.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 Bst. b: „des Frühbereichs;“

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 Bst. c: „der obligatorischen Schule (inklusive Kindergarten);“

Formulierungsvorschlag für Abs. 2 Bst. d: „der Berufsbildung, der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung;“

Art. 8 Erstinformation und Integrationsförderbedarf

Bund und Kantone haben sich im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme KIP auf eine spezifische Integrationsförderung verständigt, die wesentlich breiter aufgestellt ist als Erstinforma-

tion und Integrationsförderbedarf. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb mit dieser Bestimmung die Umsetzung eines einzelnen Förderbereichs derart detailliert geregelt werden soll.

Die vorgeschlagene Bestimmung berücksichtigt auch den allgemeinen Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden gemäss Art. 57 AIG nicht. Mit dem neuen Abs. 1 wären die Kantone verpflichtet, die Erstinformation in dieser Form bei allen aus dem Ausland neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern durchzuführen. Die Erfahrungen aus der ersten Generation KIP (2014-2017) haben gezeigt, dass eine solch umfassende Erstinformation unverhältnismässig ist – der Informationsbedarf ist nicht bei allen gleich hoch. Weiter wird im Vergleich zum noch geltenden Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) der Bund von seiner bisherigen Informationsaufgabe völlig entbunden, was auch in einem klaren Widerspruch zu Art. 57 AIG steht. Schliesslich schreibt Abs. 2 den Kantonen vor, wie sie die Erstinformation umsetzen müssen, was einen inakzeptablen Eingriff des Bundes in die Organisationautonomie der Kantone darstellt.

Antrag

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Art. 57 AIG sowie an das geltende Verordnungsrecht (Art. 10 VIntA) grundlegend neu zu formulieren.

Formulierungsvorschlag für Art. 8: „Im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe informieren Bund, Kantone und Gemeinden neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer über:

- a. die Bedeutung von Sprachkompetenzen, Ausbildung und Arbeit;*
- b. entsprechende Angebote zur Verbesserung der Sprachkompetenzen;*
- c. die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, sowie über die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen.“*

Art. 12 Integrationspauschale

Die laufenden Arbeiten im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz zeigen, dass eine Integrationspauschale von 6'000 Franken für eine bedarfsgerechte erfolgreiche Integration von VA/FL viel zu tief ist. Bund und Kantone haben die Kosten für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Bereich der spezifischen Integrationsförderung durchschnittlich auf rund 18'000 Franken veranschlagt. Dies entspricht im Wesentlichen den im Fachbericht der KdK vom Februar 2017 ausgewiesenen Kosten. Zur Finanzierung dieser Kosten erwarten die Kantonsregierungen, dass der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz eine Erhöhung der Integrationspauschale auf 18'000 Franken beschliesst und möglichst rasch eine entsprechende Verordnungsanpassung in die Wege leitet. Eine Erhöhung der Integrationspauschale auf 18'000 Franken ist gerechtfertigt, weil die Kantone im Regelstrukturbereich (Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe) steigende Integrationskosten tragen, an denen sich der Bund nicht beteiligt. Zudem tragen die Kantone und Gemeinden auch das langfristige Risiko der Nichtintegration alleine.

Mit Resettlement-Projekten werden besonders vulnerable Personen aufgenommen. In Abs. 2 soll dem Bund für solche Gruppen die erforderliche Flexibilität geben, die Höhe der Pauschale anzupassen. Aufgrund des für diese Personen besonderen Integrationsbedarfs braucht es diese Flexibilität jedoch nur nach oben. Dies muss deshalb – zur Sicherheit der Kantone – auch so festgeschrieben werden.

Formulierungsvorschlag für Abs. 2: „Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gemäss Art. 56 AsylG kann die Pauschale vom Bundesrat erhöht werden.“

Art. 14 Zielgruppen

Eine Auflistung der Zielgruppen macht nur dann Sinn, wenn sie abschliessend ist. Deshalb muss mit übergeordneten Kategorien gearbeitet werden. Die Kategorien unter Bst. b bis e sind bereits in Bst. a enthalten. Hinzu kommt, dass bei den unter Bst. b, c und e erwähnten Zielgruppen auch die Regelstrukturen einen wichtigen Integrationsauftrag haben; die spezifische Integrationsförderung ist hier nur subsidiär zuständig, deshalb ist diese explizite Erwähnung nicht sinnvoll.

Formulierungsvorschlag für Abs. 1: „a. Personen mit Integrationsbedarf; b. Fachpersonen der Integrationsförderung; c. Einheimische Bevölkerung“

Art. 15 Förderbereiche

Da der Informationsauftrag nicht mit der Erstinformation bei Zuzug endet schlagen wir folgende Anpassung vor:

Formulierungsvorschlag für Abs. 1 Bst. a: „die Information und die Beratung sicherzustellen;“

Art. 22 Programme und Projekte

Die Kantonsregierungen sind der Meinung, dass in der Vergangenheit die Kantone teilweise zu wenig in die Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung einbezogen wurden. Entsprechend sollte dieser Einbezug auf Verordnungsebene vorgesehen werden. Es ist daher eine Ergänzung aufzunehmen, welche den Einbezug der Kantone vorsieht.

Formulierungsvorschlag für Abs. 4 (neu): "Die Kantone sind bei der Planung von Projekten, Programmen und Massnahmen von nationaler Bedeutung angemessen einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Verordnungen. Für Rückfragen steht Ihnen Renata Gäumann, Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen, renata.gaeumann@bs.ch, Tel. 061 685 17 67 zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin