

Dr. iur. Laura Campisi

**Die rechtliche Erfassung der
Integration im schweizerischen
Migrationsrecht**

**Zwischen rechtlichen Vorgaben und
innenpolitischen Realitäten**

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis.....	XIX
Abkürzungsverzeichnis	LIII
Judikaturverzeichnis.....	LXI
A. EINFÜHRUNG.....	1
I. Die Herausforderung der Integration im Einwanderungsland Schweiz .1	
II. Problemaufriss, Fragestellungen und Inhalt der Arbeit	3
III. Aufbau der Arbeit.....	5
B. BEGRIFF UND FUNKTION DER INTEGRATION IM	
MIGRATIONSRECHT	7
I. Die Einwanderungs- und Integrationspolitik der Schweiz im	
historischen Abriss.....	7
1. Die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg – Einwanderungswelle in ein	
liberales Regime	7
2. Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg – Ende des liberalen	
Ausländerrechts und Beginn des Überfremdungsdiskurses.....	9
3. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg – Rotationspolitik	10
4. Die 1960er-Jahre – Plafonierungspolitik und Überfremdungsangst.....	11
5. Die Zeit ab 1970 – Erste Schritte in Richtung Integrationspolitik.....	13
6. Vom Drei-Kreise-Modell von 1990 zum heute geltenden dualen	
Zulassungssystem des schweizerischen Migrationsrechts.....	15
7. Politische Entwicklungstendenzen der Migrationsabwehr im neuen	
Jahrhundert: Von der Minarett- über die Ausschaffungsinitiative bis	
hin zur Initiative „Gegen Masseneinwanderung“	17
8. Exkurs: Integration im Religionskonflikt – Die Integrationsdebatte im	
Fokus des Islams	19
II. Die Bedeutung der Integration	26
1. Die verschiedenen Ebenen der Integration und Abgrenzung zum	
Assimilationsbegriff.....	27
a. Der gesamtgesellschaftliche Integrationsprozess	27
b. Der individuelle Integrationsprozess	28
c. Integration versus Assimilation – Integration und Bewahrung der	
eigenen kulturellen Identität	28
2. Integration als Realisierung von Partizipation und Chancengleichheit ..31	
a. Willkommenskultur und Zugehörigkeit statt Ausgrenzung und	
Diskriminierung.....	32
b. Rechtliche Rahmenbedingungen zur Realisierung der	
Chancengleichheit	33
aa. Der Ausländer als Grundrechtsträger	33

bb. Hauptsächlich: Das Gebot der Rechtsgleichheit und das Verbot der Diskriminierung	34
c. Teilhabe durch politische Partizipation?	38
aa. Definition und gesetzliche Grundlagen	38
bb. Bedeutung der politischen Partizipation für die Integration.....	40
d. Ein Recht auf Inklusion?	42
e. Fazit	42
III. Der Integrationsbegriff im geltenden Recht.....	45
1. Integrationsbestimmungen im Völkerrecht – Minderheitenschutz.....	45
2. Integrationsbestimmungen im Landesrecht	47
a. Schweizerische Bundesverfassung	47
b. Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts.....	48
c. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer.....	49
aa. Der Integrationsartikel.....	49
bb. Andere Bestimmungen mit Bezug zur Integration	52
d. Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.....	53
aa. Der Integrationsartikel.....	53
bb. Andere Bestimmungen mit Bezug zur Integration	54
e. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit.....	55
f. Im Besonderen: Gesetz und Verordnung des Kantons Basel-Stadt über die Integration der Migrationsbevölkerung	56
3. Fazit: Der unbestimmte Rechtsbegriff der Integration als Chance und Risiko	58
4. Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer	59
a. Entwicklung.....	59
b. Inhalt der Revisionsvorlage	61
aa. Erweiterung der Integrationsförderung im Gesetz	61
bb. Verstärkte Verankerung von Integrationserfordernissen.....	63
cc. Beitrag der Arbeitgeber zur Integration	64
c. Kein eigenständiges Integrationsgesetz auf Bundesebene	65
IV. Das Prinzip „Fördern und Fordern“	67
1. Persönlicher Geltungsbereich der Förderungs- und Forderungsbestimmungen.....	67
2. Behördliche Verpflichtungen zur Förderung der Integration	68
a. Integrationsförderung als Aufgabe des Staates.....	68
aa. Integrationsförderung des Bundes	70
bb. Integrationsförderung der Kantone und Gemeinden	71
cc. Verbesserung der Integrationsförderung in den bestehenden Strukturen durch Revision des AuG.....	73
b. Der Informationsauftrag der Behörden.....	74
aa. Rechtliche Grundlagen und Inhalt des Informationsauftrags.....	74

bb.	Das Instrument der individuellen Begrüssungsgespräche.....	75
(1)	Umsetzung.....	76
(2)	Zielsetzung? – Willkommenheissen versus Prognostizieren von Integrationsdefiziten.....	78
cc.	Im Besonderen: Projekt „Welcome“ – Das Konzept der Erstinformation im Kanton Basel-Stadt	80
3.	Forderungen an die Migranten als Pendant zu den behördlichen Verpflichtungen	82
a.	Die einzelnen Integrationsforderungen.....	82
aa.	Respektierung der Rechtsordnung und der grundlegenden Prinzipien.....	82
(1)	Strafrechtlicher Leumund.....	83
(2)	Betreibungsrechtlicher Leumund	83
(3)	Bekennen zu den demokratischen Institutionen und den Werten der Verfassung.....	84
(4)	Der „ordre public“	86
bb.	Sprachkenntnisse	87
(1)	Die Bedeutung der Sprache im Integrationsprozess	87
(2)	Spracherwerb als Schlüssel zur Integration?.....	88
(3)	Einschränkungen in Bezug auf das Erfordernis des Spracherwerbs	90
(4)	Die Beurteilung von Sprachkenntnissen anhand von „FIDE“ – Das neue Rahmenkonzept des Bundes zur Sprachförderung.....	91
cc.	Teilnahme am Wirtschaftsleben und/oder Erwerb von Bildung	92
dd.	Auseinandersetzung mit den hiesigen Lebensbedingungen	94
b.	Rechtsgleiche Anwendung von Integrationsanforderungen.....	96
c.	Notwendigkeit einer Gesamtbeurteilung der Integrationsanforderungen.....	98
4.	Fazit	99
5.	Das Instrument der Integrationsvereinbarung: Förderungs- oder Forderungsinstrument?	102
a.	Problembehandlung eines kontroversen Instruments	103
b.	Beteiligte Parteien und Geltungsbereich	104
c.	Inhalt und Zielsetzung	106
aa.	Massnahmen zur Behebung eines Integrationsdefizits oder zur Verminderung des Risikos eines schwierigen Integrationsverlaufs	106
(1)	Vorliegen eines Defizits oder eines Risikos.....	106
(2)	Massnahmen.....	107
bb.	Speziell: Inhalt von Integrationsvereinbarungen mit religiösen Betreuungsg- oder Lehrpersonen.....	108
d.	Erfüllung und Nichterfüllung der Vereinbarung – Rechtsfolgen ...	109
aa.	Erfüllung der Vereinbarung.....	109

- bb. Nichterfüllung der Vereinbarung 110
- e. Die Integrationsvereinbarung als verwaltungsrechtliches Handlungsinstrument 112
 - aa. Die Integrationsvereinbarung als verwaltungsrechtlicher Vertrag? 112
 - bb. Die Integrationsvereinbarung als Verfügung? 114
 - cc. Fazit 117
- f. Rechtliche Problemfelder und kritische Anmerkungen 119
 - aa. Kritik an den rechtlichen Grundlagen 119
 - bb. Vereinbarkeit angeordneter Massnahmen mit dem Recht auf persönliche Freiheit? 123
 - cc. Vereinbarkeit der Anwendung von Integrationsvereinbarungen mit dem Rechtsgleichheitsgebot? 128
 - dd. Verhältnismässigkeit der Rechtsfolgen bei Nichterfüllung? 131
- g. Die Integrationsvereinbarung gemäss Revisionsentwurf des AuG 134
- h. Im Besonderen: Bestandsaufnahme – Integrationsvereinbarungen im Kanton Basel-Stadt 136
 - aa. Rechtliche Grundlagen 136
 - bb. Die Integrationsvereinbarung als hoheitliche Massnahme 138
 - cc. Praktische Anwendung 139
- i. Fazit: Die Integrationsvereinbarung als Forderungsinstrument 141

C. DAS ERFORDERNIS DER INTEGRATION IM AUSLÄNDERRECHTLICHEN BEWILLIGUNGSVERFAHREN. 145

- I. Ausländerrechtliche Bewilligungsarten 145**
 - 1. Die Kurzaufenthaltsbewilligung 145
 - 2. Die Aufenthaltsbewilligung 147
 - 3. Die Niederlassungsbewilligung 148
- II. Auswirkungen des dualen Zulassungssystems 149**
 - 1. Anspruch auf Aufenthalt und fehlende Integrationsanforderungen für EU-/EFTA-Angehörige 150
 - 2. Aufenthalt nach Ermessen und Integration als Kriterium ausländerrechtlicher Entscheide bei Drittstaatsangehörigen 152
- III. Zulassung von (erwerbstätigen) Ausländern sowie Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung 153**
 - 1. Der Rechtsanspruch gemäss FZA 153
 - 2. Der Ermessensentscheid gemäss AuG 154
 - a. Persönliche Voraussetzungen für die Zulassung und Erteilung der Bewilligung 154
 - aa. Beschränkung auf Führungskräfte, Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte 154
 - bb. Die einzelnen Voraussetzungen für die Prognose einer nachhaltigen Integration 156
 - (1) Berufliche Qualifikation und berufliche Anpassungsfähigkeit 157

	(2) Soziale Anpassungsfähigkeit.....	157
	(3) Sprachkenntnisse.....	157
	(4) Alter.....	158
	(5) Fazit.....	159
	cc. Gleichbehandlung von vorläufig anwesenden Drittstaatsangehörigen?	159
	dd. Differenzierung innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen?	160
	b. Zweckgebundenheit und Bedingungsabhängigkeit der Bewilligung	161
IV.	Erteilung der Niederlassungsbewilligung	162
	1. Sofortige Erteilung.....	162
	2. Erteilung nach fünfjährigem Aufenthalt	163
	3. Erteilung nach zehnjährigem Aufenthalt	164
	a. Integrationserfordernis.....	164
	b. Integrationsprüfung	165
	4. Vorzeitige Erteilung bei erfolgreicher Integration.....	166
	a. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration.....	167
	aa. Sprachkenntnisse auf Niveau A2 des GER	167
	bb. Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der BV.....	169
	cc. Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung	169
	b. Persönlicher Geltungsbereich des Integrationserfordernisses	170
V.	Zulassung im Rahmen des Familiennachzugs.....	171
	1. Der völker- und verfassungsrechtliche Anspruch.....	172
	2. Rechtliche Grundlagen und Modalitäten des Familiennachzugs.....	175
	a. Der Familiennachzug nach FZA.....	175
	b. Der Familiennachzug nach AuG	179
	aa. Der Anspruch auf Nachzug Angehöriger von Schweizern oder von Niedergelassenen.....	179
	bb. Der Ermessensentscheid über den Nachzug Angehöriger von Aufenthaltern bzw. Kurzaufenthaltern	181
	cc. Inländerdiskriminierung durch duales Zulassungssystem.....	182
	3. Die Geltung der Integration beim Familiennachzug nach AuG	184
	a. Die Integration als Voraussetzung.....	185
	aa. Bleiberecht nach Auflösung der Familiengemeinschaft.....	185
	(1) Bleiberecht aufgrund erfolgreicher Integration.....	185
	(2) Bleiberecht aufgrund erlebter ehelicher Gewalt.....	188
	(3) Bleiberecht aufgrund gefährdeter Wiedereingliederung im Herkunftsland.....	192
	(4) Bleiberecht aufgrund anderer Härtefälle	193
	bb. Abschluss einer Integrationsvereinbarung	195
	cc. Ausschluss von Widerrufsgründen.....	196

dd. Das neue Spracherfordernis beim Familiennachzug gemäss Revisionsentwurf des AuG.....	197
(1) Modalitäten des Spracherfordernisses.....	197
(2) Ausnahme vom Erfordernis des Sprachnachweises.....	197
(3) Praktische Schwierigkeiten und Grundrechtskonformität..	198
b. Förderung der Integration im Rahmen des Familiennachzugs.....	199
aa. Festlegung von Altersgrenzen und Fristen.....	199
bb. Anspruch auf sofortige Erteilung der Niederlassungsbewilligung für nachgezogene Kinder.....	201
VI. Zulassung im Rahmen eines Härtefalls.....	202
1. Die Härtefallregelung gemäss AuG.....	203
a. Die einzelnen Integrationskriterien zur Berücksichtigung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls.....	203
aa. Respektierung der Rechtsordnung.....	204
bb. Finanzielle Verhältnisse und Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben.....	205
cc. Dauer der Anwesenheit in der Schweiz und Familienverhältnisse.....	206
b. Berücksichtigung eines Härtefalls aufgrund wichtiger öffentlicher Interessen.....	208
2. Die Härtefallregelung gemäss AsylG.....	209
VII. Zulassung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.....	210
1. Begriffserklärungen und Notwendigkeit der Integration.....	210
2. Integrationsverpflichtungen.....	212
3. Förderung der Integration.....	213
a. Förderung der beruflichen Integration durch Anspruch auf Erwerbstätigkeit.....	213
b. Förderung der sozialen Integration durch Anspruch auf Familiennachzug.....	213
c. Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung bzw. Beendigung der vorläufigen Aufnahme und Erteilung der Aufenthaltsbewilligung.....	215
VIII. Beendigung des Aufenthalts.....	216
1. Unterscheidung Nichtverlängerung und Widerruf.....	217
2. Widerruf und Nichtverlängerung von Bewilligungen nach FZA.....	217
a. Aufgrund von Straffälligkeit, sofern ein hinreichendes Rückfallrisiko besteht.....	217
b. Aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit.....	221
3. Widerruf und Nichtverlängerung von Bewilligungen nach AuG.....	223
a. Aufgrund von Straffälligkeit.....	223
b. Aufgrund einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.....	225
aa. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.....	226

- bb. Gefährdung der öffentlichen Ordnung227
- c. Aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit.....228
- d. Aufgrund Nichteinhaltens einer Bedingung230
- 4. Exkurs: Eidgenössische Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)“.....231
 - a. Inhalt der Initiative231
 - b. Verletzung von Verfassungsrecht und internationalen Abkommen233
 - c. Probleme der Umsetzung und Auswirkungen auf die gängige Migrations- und Integrationspolitik.....234

D. DAS ERFORDERNIS DER INTEGRATION IM EINBÜRGERUNGSVERFAHREN..... 239

- I. Die Einbürgerungsarten239**
 - 1. Die erleichterte Einbürgerung.....239
 - 2. Die Wiedereinbürgerung.....240
 - 3. Die ordentliche Einbürgerung.....241
- II. Formelle und materielle Einbürgerungsvoraussetzungen und Auslegung der Kriterien244**
 - 1. Die formellen Voraussetzungen bei der ordentlichen Einbürgerung....244
 - a. Aktuelle Rechtslage.....244
 - b. Revision des BüG245
 - 2. Die materiellen Voraussetzungen bei der ordentlichen Einbürgerung.246
 - a. Aktuelle Rechtslage.....246
 - aa. Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse248
 - (1) Wirtschaftliche Eingliederung.....249
 - (2) Soziale Eingliederung249
 - bb. Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen251
 - cc. Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung253
 - (1) Strafrechtlicher Leumund.....253
 - (2) Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.....254
 - (3) Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung.....255
 - dd. Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz.....256
 - ee. Verständigung in einer Landessprache – Das Spracherfordernis im Einbürgerungsverfahren258
 - (1) Überprüfungsinstrumente.....258
 - (2) Gefordertes Sprachniveau261
 - (3) Das Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung263
 - b. Revision des BüG264
 - 3. Die Voraussetzungen bei der erleichterten Einbürgerung und bei der Wiedereinbürgerung266

a. Formelle Voraussetzungen	266
b. Materielle Voraussetzungen	267
4. Im Besonderen: Die Einbürgerungsvoraussetzungen im Kanton Basel-Stadt und Vergleich mit den Anforderungen auf Bundesebene	270
5. Fazit	274

E. GRENZEN VON BEWILLIGUNGS- UND EINBÜRGERUNGSENTSCHEIDEN UND VERGLEICH DER INTEGRATIONSANFORDERUNGEN..... 277

I. Die Rechtmässigkeit des Bewilligungswiderrufs oder der Nichtverlängerung	277
1. Völker- und verfassungsrechtliche Garantien.....	277
a. Verfahrensgarantien.....	277
b. Rückschiebungsverbot.....	278
c. Recht auf Verbleib im eigenen Land	279
d. Recht auf Schutz des Familienlebens	281
e. Recht auf Schutz des Privatlebens.....	283
2. Die Interessenabwägung im Einzelfall – Das Ermessen der Behörden und Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips	285
a. Die pflichtgemässe Ermessensausübung	285
b. Das allgemeine Verhältnismässigkeitsgebot	286
c. Die Interessenabwägung aufgrund des Landesrechts	287
aa. Die öffentlichen Interessen	288
(1) Straffälligkeit und Rückfallgefahr.....	289
(2) Verschuldeter Sozialhilfebezug.....	292
(3) Mutwillige “Schuldenmacherei”	293
bb. Die persönlichen Verhältnisse	294
(1) Aufenthaltsdauer und Alter	295
(2) Berufliche Qualifikation und finanzielle Verhältnisse	295
(3) Persönliche Beziehungen zur Schweiz.....	296
(4) Zumutbarkeit der Rückkehr	296
cc. Der Integrationsgrad	298
d. Die Interessenabwägung aufgrund des Völkerrechts	299
e. Die Interessenabwägung: Eine Frage des Ermessens oder der Verhältnismässigkeit?.....	301
aa. Relevanz der Unterscheidung.....	301
bb. Historische Überlegungen	302
cc. Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen als Rechtsfrage	304
dd. Fazit	304
II. Die Rechtmässigkeit des Nichteinbürgerungsentscheids.....	306
1. Verfahrensgarantien – insbesondere Anspruch auf Begründung eines negativen Einbürgerungsentscheids.....	306
2. Recht auf rechtsgleiche und diskriminierungsfreie Behandlung	309
a. Diskriminierung wegen der Herkunft.....	310

b.	Diskriminierung wegen der Religionszugehörigkeit.....	311
c.	Diskriminierung wegen Bedürftigkeit	313
3.	Schutz der Privatsphäre versus Abstimmungsfreiheit	314
III.	Der Rechtsschutz bei Bewilligungs- und Einbürgerungsentscheidungen ..	316
1.	Der Rechtsschutz im ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren	316
a.	Rechtsweg.....	316
b.	Zulässige Rügen	318
2.	Der Rechtsschutz im Einbürgerungsverfahren	318
a.	Im ordentlichen Verfahren.....	318
aa.	Rechtsweg.....	318
bb.	Zulässige Rügen	319
(1)	Rechtskontrolle.....	319
(2)	Zulassung der Willkürüge.....	320
cc.	Verbesserung des Rechtsschutzes	321
dd.	Einbürgerungsentscheide durch das Volk und Kritik an den Volksentscheiden.....	322
b.	Im erleichterten Einbürgerungsverfahren und bei der Wiedereinbürgerung	325
IV.	Vergleich der Integrationsanforderungen	325
1.	Gegenüberstellung anhand der Grundanforderungen der Integration ..	326
a.	Zulassung von erwerbstätigen Ausländern und Erteilung der Aufenthaltsbewilligung	327
b.	Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Familiengemeinschaft.....	327
c.	Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Härtefalls.....	328
d.	Gewöhnliche und vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung.....	328
e.	Ordentliche Einbürgerung	329
f.	Zusammenstellung: Vergleich der Integrationskriterien	330
2.	Systematisch aufgebaute Integrationskriterien?	331
3.	Fazit	332
F.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	334
I.	Schlussfolgerungen.....	334
1.	Integration betrifft alle – eingefordert wird sie aber nur von bestimmten Migranten	334
2.	Eine Gesamtbeurteilung ist notwendig	335
3.	Integrationsbestimmungen sind unbestimmt und folgen keinem Gesamtkonzept.....	336
4.	Integrationsanforderungen haben Grenzen	337
II.	Ausblick.....	337
1.	Revision des Ausländer- und Bürgerrechtsgesetzes – Konkretisierung und Verschärfung der Integrationserfordernisse.....	337
2.	Fokussierung auf die Integration von EU-/EFTA-Angehörigen	338

3. Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens und erleichterte Einbürgerung für die zweite und dritte Generation	339
III. Gesamtwürdigung.....	340
Anhang	343
Unterschiedliche Rechte im Inland gemäss FZA und AuG	343
Musterbeispiel einer Integrationsvereinbarung	345
Die Integrationsvereinbarung: Handlungsform – Freiwilligkeit – Rechtsfolgen ..	348
GER: Raster zur Selbstbeurteilung.....	349