

Bundeskompetenzen im Integrationsbereich



Kurzgutachten in Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz

Alberto Achermann, Dr. iur., LL.M., Lehrbeauftragter an der Universität
Freiburg, Rechtsanwalt in Bern

Bern, 20. Dezember 2008

I.	AUFTRAG	3
II.	AUSGANGSLAGE.....	3
1.	Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes.....	3
2.	Die Motion Schiesser für ein Integrationsgesetz.....	4
3.	Weitere Vorstösse und Initiativen	6
III.	VERFASSUNGSRECHTLICHE ZUSTÄNDIGKEITSORDNUNG IM ALLGEMEINEN	8
IV.	KOMPETENZORDNUNG IM BEREICH DES AUSLÄNDERRECHTS (ART. 121 ABS. 1 BV)	10
1.	Grundsätze	10
2.	Lassen sich Integrationsmassnahmen des Bundes auf Art. 121 Abs. 1 BV stützen?	12
V.	EXKURS: INTEGRATION IN DER KANTONALEN RECHTSORDNUNG	16
VI.	AUFGABENERFÜLLUNG DURCH DEN BUND GESTÜTZT AUF DIE AUSLÄNDERRECHTLICHE GESETZGEBUNG	21
VII.	KOMPETENZEN DES BUNDES IN BESONDERS INTEGRATIONSRELEVANTEN BEREICHEN GESTÜTZT AUF VERFASSUNG UND GESETZGEBUNG.....	23
1.	Vorschulbereich und ausserschulischer Bereich bei Kindern und Jugendlichen	24
2.	Schule	25
3.	Berufsbildung	27
4.	Sprachförderung bei Erwachsenen	29
5.	Arbeitsmarkt	30
6.	Soziale Sicherheit	31
7.	Gesundheit	32
8.	Weitere integrationsrelevante Bereiche.....	35
8.1.	Gesellschaftspolitik	36
8.2.	Wohnumfeld und Quartierentwicklung.....	36
8.3.	Religion	37
8.4.	Sicherheit	38
VIII.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	39

I. AUFTRAG

Der Verfasser ist vom Bundesamt für Migration beauftragt worden, in Hinblick auf die mögliche Erarbeitung eines Integrationsgesetzes zu prüfen, welche Kompetenzen dem Bund im Bereich der Integration und in den integrationsrelevanten Bereichen zukommen, auf allfällige rechtliche Probleme hinzuweisen und Empfehlungen in Bezug auf das weitere Vorgehen abzugeben.

II. AUSGANGSLAGE

1. INKRAFTTRETEN DES NEUEN AUSLÄNDERGESETZES

Am 1. Januar 2008 ist das neue Ausländergesetz (AuG) in Kraft getreten, auf den gleichen Zeitpunkt hin auch die revidierte Integrationsverordnung (VIntA). Das AuG enthält nicht nur einen Grundsatzartikel zur Integration (Art. 4), sondern zusätzlich ein gesamtes Kapitel mit 6 Artikeln (8. Kapitel, Art. 53-58). Diese betreffen die Förderung der Integration, die Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden, die Ausrichtung finanzieller Beiträge, die Pflichten der Behörden von Bund und Kanton zur Information der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung, die horizontale und vertikale Koordination durch das Bundesamt für Migration und schliesslich Aufgaben und Funktionsweise der Ausländerkommission.

Darüber hinaus finden sich in zahlreichen weiteren Bestimmungen des AuG integrationsrelevante Normen, so explizit in Art. 23 (persönliche Voraussetzungen für die Zulassung), 34 Abs. 4 (frühzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration) und Art. 96 (Ermessensausübung durch die Behörden), und implizit etwa im Bereich des Familiennachzugs (so durch die Statuierung von Fristen für den Familiennachzug in Art. 47).

Die Integrationsverordnung vom 24. Oktober 2007 legt die Grundsätze und Ziele der Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz fest (Art. 2), enthält Bestimmungen über den Beitrag und die Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer (Art. 4-7; Beitrag zur Integration, Integrationsvereinbarung, Verpflichtung von Personen aus dem Asylbereich und von Betreuungs- und Lehrpersonen) und regelt die Aufgaben der Behörden des Bundes und der Kantone, namentlich im Bereich der Koordination durch den Bund, der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, Verwendung von Bundesmitteln durch die Kantone, und der gegenseitigen Information bzw. der Information der Ausländer und Ausländerinnen und der Öffentlichkeit (Art. 8-10). Schliesslich regelt die Integrationsverordnung das Verfahren und die Voraussetzungen für die Ausrichtung finanzieller Beiträge des Bundes zur Förderung der Integration (Art. 11-19) und die Aufgaben der Kommission für Migrationsfragen (Art. 20-27).

2. DIE MOTION SCHIESSER FÜR EIN INTEGRATIONSGESETZ

Am 25. September 2006 reichte Ständerat Fritz Schiesser eine Motion mit dem Titel „Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe“ ein. Die Motion beauftragt den Bundesrat, ein Rahmengesetz Integration mit folgenden Eckwerten zu erarbeiten:

- Integration ist eine staatliche und gesellschaftliche Kernaufgabe;
- Integration ist eine Voraussetzung und ein wichtiges Element einer zukunftsgerichteten und erfolgreichen Bildungs-, Gesellschafts- und Arbeitsmarktpolitik;
- Integrationspolitik erfolgt aktiv und beruht auf dem Grundsatz Fördern und Fordern;
- Der Bund:
 - a. legt zusammen mit den Kantonen den Grundbedarf an Information und an Sprach- und Integrationskursen fest;
 - b. steuert die Qualitätssicherung und fortlaufende Optimierung (Controlling);
 - c. fördert die Integration, indem er Integrationsmassnahmen der Kantone mitfinanzieren kann;
 - d. legt Finanzierungsgrundsätze fest (finanzielle Selbstbeteiligung der zu Integrierenden).
 - e. Die Kantone legen die über den Grundbedarf hinausgehenden spezifischen Integrationsmassnahmen fest.
- Kantone und Gemeinden sind für die operative Umsetzung der Integrationspolitik zuständig.

Zur Begründung bringt der Motionär u.a. vor, die Schweiz habe insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen ein „eminentes Interesse daran, die immigrierten Menschen und die hier geborenen Kinder der Migranten so zu integrieren, dass sie motiviert und in der Lage sind, einen Beitrag an das wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Gedeihen des Landes zu leisten.“ Der materielle Wert einer erfolgreichen Integrationspolitik sei auch an ihrem volkswirtschaftlichen Nutzen und am Grad an Sicherheit zu messen sowie aus finanzpolitischer Warte mit den steigenden Kosten einer ausgebliebenen oder missratenen Integrationspolitik in der Fürsorge, im Gesundheitswesen und in der Justiz in Relation zu bringen. Eine vorwiegend auf Arbeitskräftesteuerung ausgerichtete Integrationspolitik werde den Herausforderungen nicht gerecht. Die Sprachprobleme an den Schulen, isolierte Eltern und ungenügend ausgebildete Jugendliche manifestierten dies deutlich.

Der Bundesrat hatte Ende 2006 die Ablehnung der Motion beantragt¹, da das neue Ausländergesetz bereits als Rahmengesetz ausgestaltet worden sei. Mit dem neuen AuG werde die Integration als staatliche Gesamt- und Querschnittsaufgabe definiert, deren Anliegen der Bund, die Kantone und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen hätten (Art. 53 Abs. 1 AuG). Das BFM habe in einem Bericht über die Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Juli 2006) gezeigt, dass der grösste Teil der Integrationsleistungen im Rahmen der ordentlichen Strukturen auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden erbracht werde (Schule, Berufsbildung, Angebote der Arbeitslosenversicherung, Gesundheitswesen). Mit dem Ziel einer aktiven Integrationspolitik unterstütze der Bund zudem spezifische Integrationsprojekte auf regionaler, kantonaler und kommunaler Ebene im Umfang von 14 Millionen Franken (2005). Der Integrationsbericht komme zum Schluss, dass erstens die Integrationsmassnahmen im Bereich von Bildung und Arbeit zu verstärken seien und zweitens die Massnahmen im Bereich der sozialen Integration (Zusammenleben in der Gemeinde und im Quartier, Kommunikation und Sprache) noch stärker auf bestimmte Zielgruppen, namentlich die Jugendlichen, auszurichten seien. Bis im Sommer 2007 werde das EJPD dem Bundesrat ein zwischen den Ämtern und Departementen abgestimmtes Paket von Massnahmenvorschlägen unterbreiten. Da die Umsetzungsarbeiten zum Integrationsbericht erst vor einigen Monaten in Angriff genommen worden seien, sei es aus heutiger Sicht verfrüht, abschliessend über die Notwendigkeit eines über das AuG hinausgehenden eidgenössischen Integrationsgesetzes zu befinden. Es sei abzuwarten, welche Resultate das beschlossene Vorgehen und die konkrete Umsetzung der Projekte erbringen würden.

Entgegen dem Antrag des Bundesrates hiess der Ständerat am 21. März 2007 die Motion Schiesser mit 22:17 Stimmen gut.² Der Motionär führte in der Debatte u.a. aus, verstärkte Integrationsbemühungen sollten ein wichtiger Bestandteil der Bildungs-, Gesellschafts- und Arbeitsmarktpolitik sein: „*Sprache, Ausbildung, Lehre* als Einstieg in die Arbeitswelt und *Arbeit* als solche – das sind die zentralen Elemente der Integration. Hier muss angesetzt werden, auch mit besonderen Massnahmen, die falls nötig *besondere gesetzliche Grundlagen* voraussetzen“ (Hervorhebung durch den Verfasser). In Bezug auf die Aufgabenverteilung zwischen den drei staatlichen Ebenen führte er weiter aus, der Bund müsse die Grundlagen setzen und einen minimalen Standard vorgeben. Es brauche eine solche legislatorische Vorgabe im Bundesstaat. Der Bund müsse bei der Umsetzung auch helfend einspringen können, selbst wenn die Festlegung der spezifischen Integrationsmassnahmen und deren Durchführung Sache der Kantone und Gemeinden sei.

Ihm wurde von Ständerat Inderkum entgegengehalten, zu bedenken sei u.a. auch, wer für die Integration zuständig sein soll, insbesondere welche staatliche Ebene. Gemäss Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung habe der Bund bezüglich Ein- und Ausreise,

¹ Erklärung des Bundesrates vom 29. November 2006.

² Amtliches Bulletin Ständerat 2007 S. 275ff.

Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern eine umfassende Kompetenz. Dazu gehörten auch Massnahmen der Integration. Aus dieser grundsätzlich umfassenden Kompetenz folge aber nicht, dass der Bund die Integration der Ausländerinnen und Ausländer ohne Zusammenarbeit mit den Kantonen regeln könne bzw. solle, denn zu den staatlichen Integrationsmassnahmen gehörten ja auch solche schulischer, kultureller, gesundheitlicher und fürsorgerischer Art, und diese Bereiche fielen ja bekanntlich in die Kompetenz der Kantone. Die Bereiche, die der Motionär anspreche, seien bereits im AuG als Förderungskompetenz enthalten.

Weiter wurde in der Debatte etwa von Ständerätin Heberlein vorgebracht, es brauche eine breitere gesetzliche Grundlage; entscheidend sei, dass der Bund bzw. das zuständige Departement aufgrund des Rahmengesetzes die Integrationsstandards definiere und das Monitoring betreibe; „aktive Integrationspolitik, z.B. das Setzen von gesamtschweizerischen Standards in der Bildungspolitik“ sei nicht nur Ausländer- und Sozialpolitik, sondern ganz klar auch Wirtschaftspolitik.

Die Motion Schiesser wurde in der Folge aufgrund des Antrages der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates dort in einen *Prüfungsantrag* abgeändert, wonach der Bundesrat beauftragt wird zu prüfen, *ob ein Rahmengesetz zur Integration erarbeitet werden soll*, mit den Eckwerten gemäss Motion Schiesser.³ Der Ständerat folgte am 11. März 2008 dieser Änderung.⁴

3. WEITERE VORSTÖSSE UND INITIATIVEN

In den letzten Jahren haben sich neben der Motion Schiesser zahlreiche weitere parlamentarische Vorstösse mit Fragen der Integration befasst, so bspw. die parlamentarische Initiative Pfister Gerhard⁵ „Integration gesetzlich verankern“, die verlangt, dass die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Integrationskriterien geknüpft wird⁶, oder die parlamentarische Initiative Müller Philipp⁷, die auf die Rückstufung von niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländern zu Jahresaufenthaltern zielt. Eine Motion der SVP-Fraktion⁸ verlangt die Ausschaffung von Ausländern, die sich weigern, sich zu integrieren, Nationalrat Daguët fordert mittels Motion⁹ die sprachliche Integration von Migrantinnen und Migranten mittels Bildungsgutscheinen. Im Weiteren forderte etwa

³ Sitzung vom 19. Dezember 2007, Amtliches Bulletin Nationalrat 2007 S. 1989.

⁴ Amtliches Bulletin Ständerat 2008 S. 110.

⁵ Vom 20. März 2008, Nationalrat, 08.420.

⁶ Vgl. auch die Motion Reimann vom 11. März 2008 im Ständerat, 08.3059 (Niederlassung nur bei ausreichenden Sprachkenntnissen).

⁷ Vom 19. März 2008, Nationalrat 08.406.

⁸ Vom 18. März 2008, 08.3094.

⁹ Vom 19. März 2008, Nationalrat 08.3159.

die SP-Fraktion bereits 2006 mit Motionen einen „Aktionsplan Integration“¹⁰ und die „Integration der ersten Stunde durch Integrationsvereinbarung“¹¹ oder auch eine Förderung der Chancengleichheit von jungen Migranten und Migrantinnen mittels Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen¹². Die meisten politischen Vorstösse bewegen sich im Rahmen der aktuellen Diskussionen im Integrationsbereich und werfen in Bezug auf die Frage der Bundeskompetenzen keine wesentlich neue Fragestellungen auf.

Einen konkreten Vorschlag für ein *Rahmengesetz Integration* hat die FDP im September 2007 vorgelegt.¹³ Der Entwurf folgt über weite Strecken der geltenden Gesetzgebung (AuG und VIntA) und den in der Motion Schiesser enthaltenen Vorschlägen (so etwa durch die Forderung nach dem Festlegen von „landesweit geltenden Integrationsstandards“, durch die Bezeichnung der Integration als staatliche und gesellschaftliche Kernaufgabe und durch die Betonung, dass Integrationsmassnahmen ab Zuzug oder Geburt beginnen sollen). Der Entwurf verlangt, dass Diskriminierungen jeglicher Art zu vermeiden und Integrationshemmnisse abzubauen sind (Art. 3 Abs. 2). Unter *Integration* wird die „Herstellung von individueller Chancengleichheit für die in der Schweiz lebende Bevölkerung“ verstanden (Art. 4 Abs. 1). Wie die Integrationsverordnung sieht der Entwurf vor, dass die Integration in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgen soll, und dass Sondermassnahmen die Ausnahme bilden und darauf abzielen sollen, einzelnen *Zielgruppen* den Zugang zu Angeboten der Regelstrukturen zu ermöglichen (Art. 5 Abs. 5). Das dritte Kapitel des Entwurfs für ein Rahmengesetz regelt die Aufgaben des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Danach hat der Bund schweizweit geltende Integrationsstandards festzusetzen; ihm obliegt die *Qualitätssicherung* und die fortlaufende *Optimierung der Integrationsmassnahmen* (Art. 9 Abs. 1 und 2). Dabei ist das zuständige Departement für das Monitoring der Integrationsmassnahmen zuständig (Art. 9 Abs. 3), die Kantone und Gemeinden für die operative Umsetzung (Art. 10). In inhaltlicher Hinsicht lässt sich lediglich Art. 10 Abs. 3 entnehmen, dass Kantone und Gemeinden die Chancengleichheit und die Integration ab Geburt fördern, was namentlich beinhaltet: Eltern- und Mütterberatung, kindermedizinische Frühbegleitung, familienergänzende Kinderbetreuung im Rahmen von Ganztagesstrukturen, frühe Einschulung und früher Sprachunterricht. Kantone und Gemeinden fördern im Weiteren die berufliche Eingliederung sowie Massnahmen zur besseren gegenseitigen Verständigung zwischen Einheimischen und der Migrationsbevölkerung. Der Bund hat seinerseits in Zusammenarbeit mit den Kantonen „den Grundbedarf an Informationen und an Sprach- und Integrationskursen“ *festzulegen* (Art. 12 Abs. 1), im Weiteren zu koordinieren (Art. 13) und in Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden zu informieren (Art. 14).

¹⁰ Vom 19. Dezember 2006, 06.3765.

¹¹ Vom 19. Dezember 2006, 06.3764.

¹² Vom 19. Dezember 2006, 06.3740.

¹³ Vorgestellt an einer Medienkonferenz am 11. September 2007, www.fdp.ch.

Damit geht der Entwurf – was die Kompetenzen und Aufgaben des Bundes betrifft – in keinem Punkt über die aktuelle Gesetzgebung hinaus, mit Ausnahme der Festlegung von Integrationsstandards und der Qualitätssicherung, wobei unklar bleibt, was mit einheitlichen Integrationsstandards gemeint ist. Insbesondere enthält der Entwurf keine Anhaltspunkte, in welchen Bereichen der Bund, ausserhalb des fremdenpolizeilichen Bewilligungsbereichs, konkret tätig werden soll (z.B. Berufsbildung, Gesundheitspolitik usw.).

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE ZUSTÄNDIGKEITSORDNUNG IM ALLGEMEINEN

Art. 3 BV erklärt als *Grundnorm*¹⁴ die Kantone für „*souverän*, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die dem Bund nicht übertragen sind“. Der Bund darf also nur dort legiferieren, wo ihm die Bundesverfassung eine Kompetenz dafür überträgt (sog. Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes). Ebenso und noch deutlicher statuiert Art. 42 BV, der Bund erfülle die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.

Die Begründung neuer Bundeskompetenzen setzt somit eine Revision der Bundesverfassung voraus. Die Kantone wiederum sind *subsidiär* für alle Staatsaufgaben zuständig, die nicht dem Bund übertragen sind (sog. subsidiäre Generalkompetenz). Damit sorgt die Verfassung für eine lückenlose Kompetenzordnung¹⁵. Laut Art. 43 BV bestimmen die Kantone zudem, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Den Kantonen kommt damit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten grundsätzlich Autonomie zu.¹⁶

Bezüglich der *Rechtswirkungen der Aufgabenzuweisung*, d.h. der Frage, wie sich die verfassungsrechtliche Zuweisung einer Aufgabe an den Bund auf die Zuständigkeiten der Kantone auswirkt, nennt die Lehre folgende Typen¹⁷:

- *Konkurrierende Kompetenzen des Bundes*: Diese entfalten *nachträglich derogierende Wirkung*, was bedeutet, dass das kantonale Recht erst mit dem Erlass der eidgenössischen Ausführungsgesetzgebung ausser Kraft tritt. Das kantonale Recht tritt aber nur soweit ausser Kraft, als die Bundeskompetenz durch die Gesetzgebung auch tatsächlich ausgeschöpft wird. Solche Zuständigkeiten erkennt man an Wendungen wie „Der Bund regelt ...“, „Der Bund kann Vorschriften erlassen ...“ oder „Der Bund erlässt Vorschriften ...“.

¹⁴ Vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007, S. 280ff.

¹⁵ Tschannen (Anm. 14), S. 283f.

¹⁶ *Giovanni Biaggini*, BV-Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 43 Rz. 2.

¹⁷ Vgl. für die folgenden Ausführungen Tschannen (Anm. 14), S. 284ff.

- *Ausschliessliche Kompetenzen des Bundes:* Diese entfalten *ursprünglich derogierende Wirkung*, was bedeutet, dass das kantonale Recht schon mit der Begründung der Bundeskompetenz ausser Kraft tritt, unabhängig davon, ob ein ausführendes Bundesgesetz besteht und ob gegebenenfalls ein solches die Materie abschliessend regelt. Solche Kompetenzen sind selten (so beispielsweise das Heerwesen, Art. 58ff. BV, oder das Geld- und Währungswesen, Art. 99 BV). Die gebräuchliche Wendung, mit welcher eine solche Kompetenz angezeigt wird, lautet „... ist Sache des Bundes“. Diese Wendung kann allerdings auch bei einer konkurrierenden Kompetenz vorkommen (etwa in den Bereichen Ausländerrecht, Art. 121 BV, und Strafrecht, Art. 123 BV).
- *Parallele Kompetenzen:* Diese beeinträchtigen die kantonale Kompetenz im selben Sachbereich nicht; Kompetenzen des Bundes und der Kantone bestehen unabhängig nebeneinander (z.B. die Sicherheit des Landes, Art. 57 BV, oder verschiedene *Förderungskompetenzen* des Bundes, wie etwa die Forschungsförderung, Art. 64 BV, oder die Sportförderung, Art. 68 BV).

Im Weiteren wird zur Beantwortung der Frage, in welchem Mass der Bund bei der Erfüllung seiner Kompetenzen zuständig ist, nach der *Intensität der Aufgabenerfüllung* unterschieden¹⁸:

- Als Regelfall gilt dabei die *umfassende Kompetenz*. Dies bedeutet, dass der Bund alle Rechtsfragen bis hin zu Einzelheiten im betreffenden Sachbereich erschöpfend regeln darf. Bei ausschliesslichen Bundeszuständigkeiten ist dies immer der Fall, bei konkurrierenden meistens.
- Daneben geben *Grundsatzgesetzgebungskompetenzen* (auch *Rahmengesetzgebungskompetenzen* genannt) dem Bund die Befugnis, einen Bereich lediglich in eingeschränkter Weise zu regeln, indem eine Harmonisierung des betreffenden Aufgabenbereichs herbeigeführt wird, den Kantonen aber ein erheblicher Regelungsspielraum verbleibt (Wendung: „Der Bund legt Grundsätze fest ...“ oder „Der Bund erlässt Mindestvorschriften ...“; z.B. Raumplanung, Art. 75 BV); diese Kompetenz verbietet dem Bund auch nicht die Regelung von Einzelheiten, falls dies aus eidgenössischer Sicht als wichtig erachtet wird.
- Schliesslich gibt es Bundeszuständigkeiten, die sich bloss auf einzelne Abschnitte eines Bereichs beziehen. Diese nennt man *fragmentarische Kompetenzen*. Darunter fällt namentlich auch das *Gesundheitswesen*, wo dem Bund nur wenige, eng begrenzte Aufgaben zukommen (siehe unten Ziff. VII 7). In diesen Teilbereichen ist der Bund aber umfassend zuständig, womit die Abgrenzung zur

¹⁸ Vgl. zum folgenden Tschannen (Anm. 14), S. 286ff.

Kategorie der umfassenden Kompetenz als unklar, wenn nicht gar überflüssig erscheint¹⁹.

Bei der Aufgabenzuweisung und der Intensität der Aufgabenerfüllung sind insbesondere auch die im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführten Verfassungsbestimmungen zu beachten, namentlich Art. 43a und Art. 5a BV, die beide am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind. Gemäss Art. 43a Abs. 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Laut Art. 5a (Subsidiarität) ist bei der „Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (...) der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten“. Nach der Lehre²⁰ verstärkt Art. 5a BV als Kompetenz-Ausübungs-Regel²¹ die Maxime der schonenden Kompetenzausübung durch den Bund, d.h. des schonenden Gebrauchs der dem Bundesgesetzgeber zustehenden Kompetenzen, die zu einem verstärkten Rechtfertigungs- und Begründungszwang für die Ausübung von Bundeskompetenzen führt. Gemäss BIAGGINI²² handelt es sich beim Subsidiaritätsprinzip um eine „an sich rechtlich verbindliche Vorgabe, deren Tragweite allerdings entscheidend von der Ausgestaltung der jeweils einschlägigen Kompetenznorm abhängt.“ Auch für den Verordnungsgeber komme es entscheidend darauf an, ob Verfassung und Gesetz ihn zu einer Regelung bloss ermächtigten oder verpflichteten.

Der Vollständigkeit halber sei auf Art. 47 BV (Eigenständigkeit der Kantone) hingewiesen, der Verfassungs- und Gesetzgeber verpflichtet, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Abs. 1). Gemäss Abs. 2 lässt der Bund den Kantonen „ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.“

IV. KOMPETENZORDNUNG IM BEREICH DES AUSLÄNDERRECHTS (ART. 121 ABS. 1 BV)

1. GRUNDSÄTZE

Gemäss Art. 121 Abs. 1 BV ist die „Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl (...) Sache des Bundes“. Was die Regelung des Ausländerbereichs

¹⁹ So Tschannen (Anm. 14), S. 297f.

²⁰ Siehe dazu Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 5a Rz. 8ff, insbesondere Rz. 13.

²¹ Neben dem Teilgehalt als Kompetenzverteilungsregel, d.h. der Bestimmung der für die Regelung zuständigen Ebene des Gemeinwesens.

²² Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 5a, Rz. 13.

betrifft, übernahm die Bundesverfassung von 1999 damit den bisherigen Artikel 69ter Abs. 1 aBV fast wörtlich („Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu“). Es handelt sich dabei um eine *umfassende, nachträglich derogierende Gesetzgebungskompetenz*.²³ Damit kann der Bund alle Rechtsfragen *im betreffenden Sachbereich* erschöpfend regeln.

Zu klären ist, wie weit der Sachbereich reicht, der dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz einräumt. Dies ist eine Frage der Auslegung. Die Verfassung selbst nennt *Ein- und Ausreise, Aufenthalt* und *Niederlassung* von Ausländerinnen und Ausländern.

Damit ist zweifellos und primär der *eigentliche fremdenpolizeiliche Bereich*, das Ausländerrecht, umfasst, also im Wesentlichen die Regelung der Zulassung, der Bewilligungserteilung, des Aufenthaltes und der Niederlassung, und die Regelung der Rechtsstellung von Aufenthalt und Niedergelassenen, soweit sie im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit steht.

Zu Diskussionen Anlass gegeben hat in früheren Zeiten, wie weit wirtschaftspolitische Massnahmen (etwa Plafonierungen in Betrieben oder Kontingentierungen) gestützt auf Art. 69ter aBV verfassungsmässig waren.²⁴ Die herrschende Lehre hat dem Bund eine Kompetenz zur Regulierung des Arbeitsmarktes gestützt auf Art. 69ter zugestanden, auch wenn es kritische Stimmen gab. So wird darauf hingewiesen, die Botschaft des Bundesrates zu Art. 69ter habe diesen Aspekt am Rande erwähnt.²⁵ Im Übrigen lasse sich eine reine Trennung zwischen einem numerischen („Überfremdung“), einem polizeilichen und einem arbeitsmarktpolitischen Aspekt kaum vornehmen. Der Bund könne folglich mit seinem Vetorecht die schweizerischen Arbeitskräfte vor übermässiger Konkurrenz durch Ausländer schützen. Eine weiterreichende Kompetenz, die es erlauben würde, allgemeine wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen, gewährt nach Auffassung der Lehre die Verfassungsgrundlage aber nicht.²⁶

Die *Botschaft zur neuen Bundesverfassung* von 1999 äussert sich kaum zu dem mit Art. 121 Abs. 1 umfassten Sachbereich. Sie führt lediglich aus²⁷, der Artikel übernehme die bisherige Kompetenzordnung im Ausländerrecht und räume dem Bund in Absatz 1 „eine umfassende, nachträglich derogierende Gesetzgebungskompetenz ein (Ein- und Ausreise, Aufenthalt, Niederlassung)“. Die Botschaft erwähnt namentlich folgende Bereiche: Rechtsstellung der Ausländer, deren Grund- und Menschenrechte, Bewilligungspflicht für Aufenthalt und Niederlassung oder auch die Festlegung von Höchstzahlen durch den Bund. In Absatz 1 werde zudem eine ausschliessliche Bundeszuständigkeit

²³ So auch ausdrücklich die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung, vom 20. November 1996 (Botschaft BV), BBl 1997 I 336.

²⁴ Vgl. die Hinweise bei *Markus Hug*, *Der Ausländer als Grundrechtsträger*, Zürich 1990, S. 40f.

²⁵ Vgl. den Hinweis bei *Hug* (Anm. 24), S. 41.

²⁶ *Hans Peter Moser*, *Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz*, ZSR 86/1967 II, S. 373; *Hug* (Anm. 24), S. 41.

²⁷ Botschaft BV (Anm. 23), BBl 1997 I 336f.

für die Asylgewährung verankert. Die Botschaft weist darauf hin, dass der Verzicht auf die Erwähnung der kantonalen Aufgaben und Zuständigkeiten (insbesondere im Vollzug) nur konzeptionellen Überlegungen entspreche und keine materielle Änderung damit verbunden sei. Indessen verweist die Botschaft zur Bundesverfassung – unter Hinweis auf den Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik aus dem Jahr 1991 und Art. 1 der früheren Begrenzungsverordnung – auf die *aktuellen Ziele der Ausländerpolitik*, namentlich auf das Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung, dem Ziel der *Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung* der hier wohnenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer sowie auf das Ziel der Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und einer möglichst ausgeglichenen Beschäftigung.²⁸

Die *Botschaft zum Ausländergesetz* hingegen äussert sich nur am Rande zur verfassungsmässigen Kompetenzordnung. Es wird lediglich in Hinblick auf das *Zustimmungsverfahren* (Art. 99 AuG) festgehalten²⁹, die geltende Kompetenzordnung im Ausländerbereich sei vom Grundsatz gekennzeichnet, dass die Kantone befugt seien, Bewilligungen in eigener Zuständigkeit zu verweigern, sofern kein gesetzlicher oder völkerrechtlicher Bewilligungsanspruch bestehe. Mit Art. 121 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 verbleibe die Kompetenz zur Gesetzgebung im Ausländerbereich beim Bund; auf eine Festlegung der Kompetenzverteilung zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen sei demgegenüber verzichtet worden. Das bisherige System habe sich grundsätzlich bewährt und entspreche dem föderalistischen Aufbau der Schweiz. Im Weiteren hält die Botschaft lapidar fest, die Bestimmungen des Gesetzesentwurfes stützten sich auf Artikel 121 der Bundesverfassung.³⁰

2. LASSEN SICH INTEGRATIONSMASSNAHMEN DES BUNDES AUF ART. 121 ABS. 1 BV STÜTZEN?

Die Frage, *ob* der Bund allein gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV Fragen der *Integration* der Ausländerinnen und Ausländer regeln kann und *wie weit* dies möglich ist, kann nicht mit einem klaren „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden, sondern stellt sich weitaus komplexer dar:

In der Lehre wird von BIAGGINI³¹ die Auffassung vertreten, trotz der Aufzählung von Einzelbegriffen (Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung) sei die Kompetenz *umfassend* und ermögliche „die Regelung *grundsätzlich aller Fragen*, welche *Status und Stellung* von Ausländern betreffen, vorbehältlich gegenteiliger Anordnung in der Bundesverfassung“. In die Kompetenz des Bundes falle somit *auch die Förderung der sozialen Integration*, wobei der Bund auf kantonale Zuständigkeiten *Rücksicht* zu neh-

²⁸ Botschaft zur BV, a.a.O. (Anm. 23), BBl 1997 I 336.

²⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3768.

³⁰ Botschaft zum AuG, a.a.O., BBl 2002 3846.

³¹ Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 121, Rz. 9.

men habe (z.B. Schulwesen). Ebenso ist gemäss MAHON³² die Kompetenz umfassend („globale“), also nicht nur auf die namentlich aufgezählten Bereiche beschränkt. Differenzierter äusseren sich CAVELTI/ABDERHALDEN im St. Galler Kommentar³³: Art. 121 Abs. 1 räume dem Bund in Bezug auf die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern eine umfassende Kompetenz ein. Der Bund habe die Kompetenz mittels Gesetzgebung auch so weit ausgenützt, dass kaum mehr Raum bleibe für kantonale Regelungen. Der Bund könne aber die *Integration* der Ausländerinnen und Ausländer nicht ohne Zusammenarbeit mit den Kantonen regeln, wolle er deren Kompetenzen respektieren. Deshalb halte das AuG auch fest, es handle sich bei der Integration um eine Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Gemäss CAVELTI/ABDERHALDEN habe der Bund seine Politik mit den Kantonen abzustimmen, sofern in Teilbereichen der Integration von Ausländern parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen bestehen. Weiter sei der Bund „nicht zuständig für die auch im Migrationsrecht relevanten Bereiche Volksschule, Kulturpolitik, Gesundheitswesen oder Fürsorge“. Ebenso verbleibe den Kantonen die Polizeihochheit gegenüber Ausländern, wenn sie die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdeten oder verletzen. Diese Auffassung geht richtigerweise davon aus, dass die Kompetenz des Bundes, sich im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu betätigen, nicht auch die Kompetenz beinhaltet, alle möglichen Lebensbereiche dieser Personengruppe zu bestimmen, welche teilweise in die kantonale Kompetenz fallen.

Eine der Schwierigkeiten bei der Beantwortung der generell gestellten Frage nach den Kompetenzen im Integrationsbereich ist zunächst die Unbestimmtheit des Begriffes „Integration“ und die Unklarheit, wie weit die Integrationspolitik und die Integrationsmassnahmen nach heutiger Auffassung reichen oder wie weit sie künftig reichen sollen:

- Geht man vom allgemeinen Ziel der Integration gemäss Art. 4 Abs. 1 und 2 AuG aus (Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Verfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz; Ermöglichung, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben) würde die Umschreibung des Sachbereichs dem Bund weitestgehende Kompetenzen im Bereich der Sozial-, Wirtschafts- und Kulturpolitik einräumen; dies entspräche allerdings keinesfalls dem Willen des Verfassungsgebers. Das gleiche gilt für Art. 53 Abs. 2 AuG, wonach Bund, Kantone und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Wohnbevölkerung am öffentlichen Leben zu schaffen haben.

³² *Pascal Mahon*, Art. 121 Rz. 11, in: *Jean-François Aubert/Pascal Mahon*, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zürich 2003.

³³ *Ulrich Cavelti/Ursula Abderhalden*, Art. 121, Rz. 7f, in: *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, 2. Auflage 2008, Hrsg. von *Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender*, Zürich, Band II, S. 1878.

- Art. 53 Abs. 3 AuG nennt als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden die Förderung der Integration, insbesondere des Spracherwerbs, des beruflichen Fortkommens und der Gesundheitsvorsorge sowie von Bestrebungen zur Erleichterung des gegenseitigen Verständnisses und des Zusammenlebens zwischen Schweizern und Ausländern. Der Bund kann dabei finanzielle Beiträge gewähren (Art. 55 Abs. 1 AuG), wobei der Bundesrat die Förderungsbereiche bezeichnet. Laut Art. 13 Abs. 1 VIntA können finanzielle Beiträge insbesondere gewährt werden, um:
 - die *Allgemeinbildung* und die Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen *Landessprache* zu fördern;
 - die soziale Integration zu fördern;
 - den chancengleichen Zugang zu den regulären Strukturen, insbesondere zu Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Gesundheitswesen sicherzustellen;
 - Modellvorhaben zu unterstützen, die namentlich dazu dienen, Innovationen von nationaler Bedeutung zu fördern.
 Schliesslich kann das Departement „weitere Förderungsbereiche festlegen“ (Art. 13 Abs. 2 VIntA).
- Mögliche Politikfelder, die der Förderung der Integration zugeschlagen werden können und bei welchen sich die Frage stellt, wie weit der Bund Kompetenzen besitzt, finden sich namentlich im Bericht des Bundesrates zu den Problemen der Integration aus dem Jahr 2006.³⁴ Es handelt sich namentlich um die Bereiche der (Berufs-) Bildungspolitik, der Sprachförderungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der öffentlichen Sicherheit, der sozialen Sicherheit, der Gesundheitspolitik, der gesellschaftlichen Integration in Wohngebieten, der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und der Religion und Kultur.
- Die Motion Schiesser verlangt explizit, dass der Bund zusammen mit den Kantonen den Grundbedarf an Information und an Sprach- und Integrationskursen festlegt, die Qualitätssicherung und Optimierung steuert, Integrationsmassnahmen der Kantone mitfinanziert und Finanzierungsgrundsätze festlegt. In welchen Bereichen der Bund aktiv werden soll wird – mit Ausnahme der Information und der Sprachkurse – nicht näher ausgeführt.

Zu beachten ist dabei, dass gemäss unserer Verfassungsordnung und der Aufgabenteilung im Bundesstaat der Bund nicht ohne weiteres befugt ist, Sachgebiete nach Belieben zu fördern: Auch die finanzielle Förderung durch den Bund bedarf einer verfassungsmässigen Grundlage (sog. Förderungskompetenz, die sich regelmässig bei parallelen Kompetenzen von Bund und Kantonen findet). So räumt die Verfassung bspw. dem Bund die Kompetenz ein, Sport (Art. 68 Abs. 1 BV) oder in einem definierten Rahmen auch die Kultur (Art. 69 Abs. 2 BV, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizeri-

³⁴ Vgl. dazu die Hinweise unten bei Anm. 47.

schem Interesse; Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung) zu fördern.

Die Beantwortung der Frage nach den Bundeskompetenzen im Integrationsbereich in Hinblick auf ein Integrationsgesetz hängt ganz davon ab, welche Bereiche das neue Gesetz konkret regeln möchte. Daher ist im Folgenden (unten Ziff. VI und VII) zu prüfen, wie weit für die heutige Gesetzgebung eine genügende verfassungsmässige Grundlage besteht und in welchen weiteren Integrationsbereichen der Bund die Kompetenz hätte, tätig zu werden. Zu diesem Zweck sind folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

- Soweit Integrationsmassnahmen einen engen Bezug mit dem Kernbereich von Art. 121 Abs. 1 BV (Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung) haben, hat der Bund die Kompetenz, alle damit zusammenhängenden Fragen erschöpfend zu regeln und die entsprechenden Massnahmen zu treffen. So ist der Bund z.B. ohne weiteres befugt, Anforderungen bezüglich Integration zwecks Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung festzulegen, selbstverständlich vorausgesetzt, dass die Grundrechte und die völkerrechtlichen Verpflichtungen (z.B. aus dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU) beachtet werden.
- Aufgrund der Entstehungsgeschichte von Art. 121 Abs. 1 BV, die zeigt, dass man bei der Schaffung der Kompetenznorm auch das Ziel der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung der Ausländer im Auge hatte, ist davon auszugehen, dass Massnahmen *zur Förderung der Integration*, soweit sie zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung zur Diskussion standen, in der Kompetenz des Bundes stehen.
- Der Bund hat aber keine umfassende Kompetenz, alle Aspekte der Rechtsstellung von Ausländern in der Schweiz zu regeln. So hat das Bundesgericht etwa festgehalten, Einschränkungen der Erwerbstätigkeit von Niedergelassenen, die keinen fremdenpolizeilichen Schranken unterliegen, beruhen nicht auf dem Fremdenpolizeirecht des Bundes und liessen sich nicht auf Art. 69ter aBV stützen.³⁵
- Ebenso wenig hat der Bund eine umfassende Kompetenz im Bereich der „Integration“ von Ausländerinnen und Ausländern. Als Querschnittaufgabe mit einem sehr weiten Sachbereich würde diese Zuweisung die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung sprengen und den Bund ermächtigen, in weitgehendem Masse in ausschliessliche Kompetenzen der Kantone zu greifen.
- Der Bund ist aber kompetent, Gesetze und Massnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu erlassen, soweit er sich auf eine andere verfassungsmässige Grundlage stützen kann, wie z.B. auf die Kompetenzen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen (Art. 67 BV) oder zur Förderung des

³⁵ BGE 116 Ia 237ff, E. 2c.

Sports (Art. 68 BV). Oft dürfte es sich dabei um parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen handeln. In einzelnen integrationsrelevanten Bereichen hat der Bund allerdings auch umfassende Kompetenzen (z.B. Berufsbildung, Art. 63 BV).

- In Bereichen, welche in die ausschliessliche Kompetenz der Kantone fallen (z.B. Sozialhilfe, Teile der Gesundheitspolitik, Schulwesen), darf der Bund unter dem Titel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern nicht eingreifen, da er dafür auch in Art. 121 Abs. 1 BV keine genügende Kompetenzgrundlage findet.
- Die Kantone selbst behalten in verschiedenen Integrationsbereichen eigene Kompetenzbereiche, seien dies originäre Kompetenzen der Kantone, seien dies parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen.
- Zu beachten ist die Maxime der schonenden Kompetenzausübung durch den Bund und des schonenden Gebrauchs der dem Bundesgesetzgeber zustehenden Kompetenzen, die mit Art. 5a BV verstärkt worden ist.

V. EXKURS: INTEGRATION IN DER KANTONALEN RECHTSORDNUNG

Würde es sich bei der Integration um eine konkurrierende Kompetenz des Bundes mit nachträglich derogatorischer Wirkung handeln, die den Bund bemächtigen würde, den Sachbereich umfassend zu regeln, hätte dies zur Folge, dass das kantonale Recht ausser Kraft treten würde, sofern die Bundeskompetenz durch die Gesetzgebung ausgeschöpft würde. Daher weist auch die kantonale Rechtsentwicklung darauf hin, dass in wesentlichen Bereichen der Integration kantonale Kompetenzen neben Bundeskompetenzen bestehen, sofern nicht der Kanton gar ausschliesslich zuständig ist. Im Sinne eines Überblicks soll daher kurz auf die Rechtswirklichkeit in den Kantonen eingegangen werden.

Verschiedene Kantone in den letzten Jahren Bestimmungen über die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung in ihre Verfassungen aufgenommen, mit welcher diese zu einer öffentlichen Aufgabe erklärt wird.

- Bereits im Jahre 1984 nahm der Kanton *Basel-Landschaft* eine Kompetenznorm in seine Verfassung auf, wonach Kanton und Gemeinden, in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen „Wohlfahrt und Eingliederung der Ausländer“ fördern (§ 108). Eine identische Bestimmung findet sich in Art. 96 der *Solothurner Kantonsverfassung* von 1986. Ebenfalls bereits früh, im Jahr 1988, erklärte die Verfassung des Kantons *Glarus*, dass „Kanton und Gemeinden bei der Eingliederung der Ausländer behilflich“ sein sollten (Art. 30). Die allererste Verfassung indessen, welche in der Integration der ausländischen Bevölkerung eine staatliche Aufgabe erkannte, war diejenige des Kanton *Jura* (1977); danach haben der Staat und die Gemeinden die Eingliederung der Migranten in das gesellschaftliche Umfeld des Jura zu fördern (Art. 18 Abs. 3).

- Die meisten jüngeren Kantonsverfassungen anerkennen Integration als öffentliche Aufgabe, so etwa im Kanton Zürich (2005) mit Art. 114 der Verfassung, der festhält, dass Kantone und Gemeinden das „Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in gegenseitiger Achtung und Toleranz sowie ihre Beteiligung am öffentlichen Leben“ fördern und „Massnahmen zur Unterstützung der Integration der im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer“ treffen. Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (2005) führt in § 15 Abs. 3 aus, dass der Staat für Chancengleichheit sorgt und „die kulturelle Vielfalt, die Integration und die Gleichberechtigung in der Bevölkerung sowie die wirtschaftliche Entfaltung“ fördert, während der Kanton Schaffhausen in seiner Verfassung (2005) ganz allgemein von der Unterstützung von „Massnahmen zur gesellschaftlichen Integration“ spricht (Art. 85 Abs. 2); ähnlich setzt sich auch der Kanton St. Gallen allgemein „die soziale Integration zum Ziel“ (Art. 14). Die Freiburger Verfassung (2004) regelt in Art. 69 Abs. 1, dass „Staat und Gemeinden (...) Massnahmen zur Aufnahme und Integration der Ausländerinnen und Ausländer in gegenseitiger Achtung der Identitäten und in Wahrung der grundlegenden, rechtsstaatlichen Werte“ ergreifen. Die Verfassung des Kantons Waadt (2003) widmet der Integration und der Einbürgerung gar ein eigenes Kapitel und hält in Art. 68 Abs. 1 fest, dass der Staat „facilite l'accueil des étrangers“. Gemäss Abs. 2 erleichtern Kanton und Gemeinden die Integration der Ausländer « dans le respect réciproque des identités et dans celui des valeurs qui fondent l'Etat de droit ». Die Verfassung des Kantons Neuenburg (2000) gibt dem Kanton und den Gemeinden auf, für die Aufnahme und Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu sorgen (Art. 5 Abs. 1 lit. d), und auch der Vernehmlassungsentwurf zu einer neuen Schwyzer Kantonsverfassung sieht in § 16 vor, dass der Staat das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungs- und Altersgruppen fördert *und neu zugezogene Einwohnerinnen und Einwohner in ihren Bemühungen um Integration unterstützt*.
- In vielen Kantonen finden sich integrationsrelevante Bestimmungen in Ausführungserlassen zur ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung oder in Verordnungen.³⁶ Einige Kantone sind weiter gegangen und haben eigentliche *Integrations-*

³⁶ Vgl. Integrationsverordnung des Kantons Zürich vom 20. September 2006 (LS 172.8) mit Bestimmungen zur Fachstelle für Integrationsfragen und zur Kommission für Integrationsfragen; die Verordnung des Kantons Bern über die Kantonale Kommission und die Integration der ausländischen Bevölkerung vom 12. September 2007 (BSG 152.221.121.3); die Verordnung des Kantons Luzern über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 13. November 2007 (SRL 5a), § 3 (Ansprechstelle für Integrationsfragen); Reglement des Kantons Uri vom 18. September 2007 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (RB UR 1.4221; Art. 5, Ansprechstelle für Integration); Verordnung des Kantons Schwyz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz, vom 19. Dezember 1989 (SRSZ 111.211), Zuständigkeit der Gemeinden für die Integration (§ 6); Vollziehungsverordnung des Kantons Obwalden zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz, vom 30. November 2007 (GDB), Art. 24 (Zuständigkeit des Sozialamtes für die Integration); Einführungsgesetz des Kantons Nidwalden zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, vom 24. Juni 2008 (NG 122.2), mit Kapitel II, Integration (mit Regelungen zur Ansprechstelle für Integra-

gesetze erlassen oder arbeiten daran³⁷. Namentlich zu erwähnen sind folgende Erlasse, die sich explizit mit Sprachförderung und Verpflichtungen zum Erlernen einer Landessprache befassen:

- Die Kantone *Waadt* und *Genf* regeln in ihren Integrationsgesetzen und den Ausführungserlassen³⁸ in erster Linie die für die Integration zuständigen Organe und deren Kompetenzen, enthalten aber keine konkreten Pflichten für die ausländische Wohnbevölkerung. Gefördert werden mit staatlichen Beihilfen u.a. die Allgemeinbildung und das Erlernen des Französischen³⁹, und Massnahmen, damit die Ausländer die Beziehung zu ihrer Herkunftssprache aufrechterhalten können.⁴⁰ Ähnlich stellt sich die Situation für das Integrationsgesetz des Kantons *Neuenburg* dar.⁴¹
- Das Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung des Kantons *Basel-Stadt*⁴² legt – im Gegensatz zur Gesetzgebung Westschweizer Kantone – einen deutlichen Akzent auf die individuellen *Pflichten* der Zuwandernden, indem bereits § 3 Abs. 3 festhält, dass die Migrantinnen und Migranten verpflichtet sind, „sich mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen

tionsfragen, Information, Integrationsprojekten; Verordnung des Kantons Zug über die Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus, vom 8. August 2000 (BGS ZG 122.72); Verordnung des Kantons Freiburg vom 25. November 2003 über die Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus (SGF 114.22.12); Verordnung des Kantons St. Gallen zur Bundesgesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer vom 18. Dezember 2007 (SGS SG 453.51), mit Art. 3 (Kompetenzzentrum für Integration, Gleichstellung und Projekte); Vollziehungsverordnung des Kantons Graubünden vom 9. Oktober 1996 zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (BR 618.100), Art. 16a (Integrationsförderung); Regolamento della Commissione cantonale per l'integrazione degli stranieri e la lotta contro il razzismo, vom 11. Mai 2004 (Kanton Tessin, RL 1.2.2.1.3.); Ausführungsgesetz des Kantons Wallis vom 14. September 2004 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, mit Einrichtung einer kantonalen Dienststelle, die für Integration der Ausländer zuständig ist (Art. 4 Abs. 3) und mit der Möglichkeit, Subventionen für die soziale Integration auszurichten; vgl. dazu auch die Verordnung des Kantons Wallis vom 12. Januar 2005 über die Integration der Ausländer und die Bekämpfung des Rassismus (SGS 142.102); Ordonnance concernant l'intégration des étrangers et la lutte contre le racisme, Kanton Jura, vom 3. Dezember 2002 (RSJU 144.1).

³⁷ Gemäss Art. 1 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes des Kantons Freiburg zum BG über die Ausländerinnen und Ausländer soll die Integration der Ausländerinnen und Ausländer in einem Spezialgesetz geregelt werden (SGF 114.22.1, vom 13.11.2007); bis Ende 2008 war dieses Gesetz noch nicht erlassen.

³⁸ Für den Kanton Waadt Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme, vom 23. Januar 2007 (RSV 142.52) und Règlement d'application de la loi du 23 janvier 2007 sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme, vom 19. Dezember 2007 (RSV 142.52.1); für den Kanton Genf Loi sur l'intégration des étrangers, vom 28. Juni 2001 (RSG A 2.55) und Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers, vom 12. September 2001 (RSG A 2.55.01).

³⁹ Vgl. für den Kanton Genf Art. 4 Abs. 1 lit. b des Gesetzes.

⁴⁰ So das Gesetz des Kantons Waadt, Art. 15 Abs. 1 lit. a und d.

⁴¹ Loi sur l'intégration des étrangers, vom 20. Mai 1996 (RSN 132.04) und Règlement d'exécution de la loi sur l'intégration des étrangers, vom 5. Februar 1997 (laut Art. 12 Abs. 4 Förderung durch den Integrationsdelegierten u.a. von Sprachkursen in Französisch).

⁴² Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung, vom 18. April 2007 (SG BS 122.500).

auseinanderzusetzen und sich die dafür notwendigen *Sprachkenntnisse* anzueignen.“ In Bezug auf die Förderung der Integration (§ 4) steht der „Spracherwerb“ an erster Stelle, neben dem beruflichen Fortkommen, der Gesundheitsvorsorge sowie Massnahmen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen Einheimischen und Migrationsbevölkerung verbessern (Abs. 3). Als eigentliche Neuerung im Vergleich zur Bundesgesetzgebung und zu anderen kantonalen Erlassen sieht § 4 Abs. 6 vor, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die ausländischen Arbeitnehmenden über die Angebote zur Integrationsförderung informieren und den *Besuch von Sprach- und Integrationskursen im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen*. Bei nichterwerbstätigen Personen, insbesondere Frauen, soll der Kanton über die Angebote informieren und diese beim „Spracherwerb unterstützen“ (Abs. 7). § 5 des Basler Integrationsgesetzes enthält spezifische Regeln über die Sprach- und Integrationskurse und sieht vor, dass der Kanton eine „bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen“ sicherstellt (Abs. 1). Im Weiteren wiederholt der Erlass die Bundesgesetzgebung, indem einerseits vorgesehen wird, dass die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung mit der Auflage eines Kursbesuches verbunden werden kann (Abs. 2; vgl. Art. 54 Abs. 1 AuG und Art. 5 VIntA), wobei das Gesetz die Absolvierung mit „ernsthaftem Engagement“ verlangt. Andererseits kann gemäss § 5 Abs. 3 die Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration nach fünf Jahren erteilt werden (analog Art. 34 Abs. 4 AuG). Die *Integrationsverordnung* des Kantons Basel-Stadt⁴³ enthält u.a. ausführende Bestimmungen zu Sprach- und Integrationskursen und zur Integrationsvereinbarung, und sieht – als Ausfluss des gesetzlichen Auftrages, „bei der Umsetzung der Integrationsförderung für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ zu sorgen (§ 4 Abs. 2 des Integrationsgesetzes) – „angemessene Massnahmen“ für die „Behebung von Gleichstellungsdefiziten“ vor (§ 8), wobei offen gelassen wird, mit welche Massnahmen die involvierten Behörden für die Gleichstellung zu sorgen haben.

- Das Integrationsgesetz des *Kantons Basel-Landschaft*⁴⁴ sieht – ähnlich wie das baselstädtische Gesetz – einerseits Förderungsmassnahmen vor und hält Kanton und Gemeinden dazu an, Diskriminierungen zu bekämpfen (§ 1); andererseits fordert das Gesetz von den Ausländerinnen und Ausländern, dass sie sich mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auseinandersetzen und „sich die dafür notwendigen Sprachkenntnisse aneignen“ (§ 2). Wie das Gesetz des Kantons Basel-Stadt gibt auch dieses Integrationsgesetz wörtlich mehrere Bestimmungen des Bundesgesetzes wider (namentlich Art. 54 und 96 AuG).

⁴³ Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung, vom 18. Dezember 2007 (SG BS 122.510).

⁴⁴ Gesetz über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz), vom 19. April 2007 (SGS BL 114).

- Der Kanton *Aargau* hat seinem Einführungsgesetz zum Ausländerrecht⁴⁵ zwei Bestimmungen betreffend „Massnahmen zur Integration“ beigefügt. Namentlich zu erwähnen ist § 6b, wonach Ausländerinnen und Ausländer verpflichtet sind, „sich die für Arbeit und Bildung sowie für Kontakte mit Gesellschaft und Behörden notwendigen Deutschkenntnisse anzueignen und sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz vertraut zu machen“ (Abs. 1).
- Der Kanton *Solothurn* regelt die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung in seinem *Sozialgesetz*⁴⁶ und widmet dem Bereich ein eigenes Kapitel. Laut § 120 Abs. 1 bezweckt die Integration, ein friedliches, von gegenseitigem Respekt geprägtes Verständnis und Zusammenleben zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen zu ermöglichen und die gleichberechtigte Teilhabe und Mitverantwortung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft zu bewirken. Integration verlangt von den ausländischen Staatsangehörigen gemäss Abs. 2, dass sie die geltenden Grundwerte und die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung der Schweiz anerkennen und bereit und gewillt sind, „sich in die Gesellschaft der Schweiz *einzugliedern*, indem sie insbesondere die deutsche Sprache erlernen, am Bildungsangebot und dem Wirtschafts- und Arbeitsleben teilnehmen und sich mit der geltenden Kultur auseinandersetzen“. Auch von den schweizerischen Staatsangehörigen wird ein Beitrag erwartet, indem verlangt wird, „dass sie sich mit anderen Kulturen auseinandersetzen und die Eingliederung von ausländischen Staatsangehörigen unterstützen“ (Abs. 3). Weiter zu erwähnen ist, dass nach § 121 Abs. 2 die Einwohnergemeinden die Integration fördern, indem sie u.a. ausländische Staatsangehörige mit der deutschen Sprache und den örtlichen Lebensbedingungen vertraut machen (lit. a) oder auch die Partizipation der ausländischen Bevölkerung fördern (lit. d). Der Kanton selbst führt laut § 122 eine Anlauf- und Koordinationsstelle für Integration und gegen Rassismus mit dem Ziel, u.a. die deutsche Sprache und die Mehrsprachigkeit zur Integration an Schulen zu fördern (lit. a) oder die Sprach- und Integrationskurse für ausländische Staatsangehörige zu unterstützen (lit. b). Das Sozialgesetz enthält zusätzlich eine Bestimmung über Verpflichtungen zu Sprach- und Integrationskursen (§ 123), die sich zum Einen auf das Ausländergesetz des Bundes stützen (Abs. 1) und die darüber hinaus greifen können, wenn ausländische Staatsangehörige „Leistungen der interinstitutionellen Zusammenarbeit oder Sozialhilfe beziehen“ (Abs. 2).

Die kantonale Gesetzgebung enthält damit wenige konkrete Massnahmen, die sich nicht auch bereits in der Bundesgesetzgebung finden. Soweit die kantonalen Gesetze im Be-

⁴⁵ Vom 14. Januar 1997, SAR 122.500. Die Änderung von § 6b mit Gesetz vom 29. August 2006 ist am 1. November 2008 in Kraft getreten.

⁴⁶ Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1).

reich der Bewilligungserteilung oder –verweigerung legiferieren und dabei im Wesentlichen Bundesrecht aufnehmen, kommt ihnen keine selbständige Bedeutung zu.

VI. AUFGABENERFÜLLUNG DURCH DEN BUND GESTÜTZT AUF DIE AUSLÄNDERRECHTLICHE GESETZGEBUNG

Das neue Ausländergesetz enthält – wie bereits oben (II.1.) ausgeführt – zahlreiche Bestimmungen, die sich auf die Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz beziehen, so explizit Art. 23 (persönliche Voraussetzungen für die Zulassung), 34 Abs. 4 (frühzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration) und Art. 96 (Ermessensausübung durch die Behörden), und implizit etwa im Bereich des Familiennachzugs (so durch die Statuierung von Fristen für den Familiennachzug in Art. 47). Solche Bestimmungen gehören zum Kern der fremdenpolizeilichen Kompetenzen des Bundes und liegen daher in dessen ausschliesslicher Kompetenz. Das gleiche gilt für die Möglichkeit, die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verbinden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird (Art. 54 Abs. 1 AuG und Art. 5 VIntA).

Was die Regelungen im Ausländergesetz und in der Integrationsverordnung im Bereich der Förderungspolitik des Bundes, der vertikalen und horizontalen Behördenzusammenarbeit und der Koordinationsaufgabe des Bundesamtes betrifft, sind die entsprechenden Bestimmungen in Bezug auf die Kompetenzfrage nur soweit u.U. problematisch und zu untersuchen, soweit sie dem Bund Eingriffs- oder Förderungskompetenzen einräumen:

- Das Gesetz hält Bund, Kantone und Gemeinden dazu an, „bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration“ zu *berücksichtigen* (Art. 53 Abs. 1 AuG). Art. 2 Abs. 2 VIntA verdeutlicht, dass es sich bei der Integration um eine *Querschnittaufgabe* handelt, welche von den Behörden der verschiedenen Ebenen des Staates zusammen mit nichtstaatlichen Organisationen, namentlich den Sozialpartnern und Ausländerorganisationen, wahrzunehmen ist. Diese Bestimmung knüpft an den jeweiligen Kompetenzbereich der staatlichen Ebenen an und ist daher logischerweise verfassungskonform.
- Dasselbe gilt für die Informationspolitik: Laut Gesetz haben Bund, Kantone und Gemeinden für eine angemessene Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu sorgen, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten (Art. 56 Abs. 1 AuG; Art. 10 Abs. 1 VIntA); insbesondere müssen Ausländerinnen und Ausländer auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hingewiesen werden (Art. 56 Abs. 2 AuG; Art. 10 Abs. 3 VIntA). Bund, Kantone und Gemeinden haben die Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer zu informieren (Art. 56 Abs. 3 AuG; Art. 10 Abs. 2 VIntA).

- Eine grundsätzliche Norm, die sich (bloss) auf Verordnungsstufe findet, hält fest, dass die Integration – neben der Charakteristik als Querschnittaufgabe – über die *Regelstrukturen* zu erfolgen hat, dabei namentlich über die *Schule*, die *Berufsbildung*, die *Arbeitswelt*, sowie die Institutionen der *sozialen Sicherheit* und des *Gesundheitswesens* (Art. 2 Abs. 3 VIntA). Dabei sind *spezifische Massnahmen* für Ausländerinnen und Ausländer nur im Sinne einer *ergänzenden Unterstützung* anzubieten. Die Massnahmen haben sich somit in die vorhandenen Angebote einzupassen und auf den Aufbau von Parallelstrukturen ist möglichst zu verzichten. Auch diese Bestimmungen entsprechen ohne weiteres der verfassungsmässigen Kompetenzordnung, da sie auf die Regelstrukturen verweisen und keine Eingriffs- oder Förderungskompetenz enthalten.
- Bund, Kantone und Gemeinden haben für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben günstige Rahmenbedingungen zu schaffen (Art. 53 Abs. 2 AuG). Art. 2 Abs. 1 VIntA versteht unter dem Ziel der Schaffung von Chancengleichheit die *chancengleiche Teilhabe* der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft. In einem weiten Sinn verstanden, würden diese Normen dem Bund weitgehende Eingriffe in kantonale Kompetenzen erlauben; sofern die staatlichen Ebenen aber im Rahmen ihrer üblichen Kompetenzen handeln, stellen sich keine verfassungsrechtlichen Probleme. Dasselbe gilt für Art. 53 Abs. 3 AuG, wonach Bund, Kantone und Gemeinden insbesondere den *Spracherwerb*, das *berufliche Fortkommen*, die *Gesundheitsvorsorge* sowie Bestrebungen zur *Erleichterung des gegenseitigen Verständnisses* zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung zu fördern haben, und für Art. 53 Abs. 4 AuG (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 VIntA in Bezug auf die Integration über die Regelstrukturen), wonach Bund, Kantone und Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung den besonderen Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen haben.
- Schliesslich sind auch die gesetzlichen Bestimmungen zur Zusammenarbeit der Behörden des Bundes mit den Behörden der Kantone und Gemeinden, mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen im Integrationsbereich unproblematisch (Art. 53 Abs. 5 und Art. 2 Abs. 2 VIntA). Dasselbe gilt für den horizontalen Koordinationsauftrag des Bundesamtes für Migration innerhalb der Bundesverwaltung (insbesondere in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und des Gesundheitswesens, Art. 57 Abs. 1 AuG; gemäss Art. 8 Abs. 1 VIntA haben die zuständigen Bundesbehörden das BFM bei der Planung von Integrationsmassnahmen beizuziehen), und für die Aufgabe des Bundesamtes, den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicherzustellen (Art. 57 Abs. 2 AuG; vgl. auch Art. 9 Abs. 1 und 2 VIntA).
- Näher zu untersuchen bleibt somit lediglich die *Kompetenz des Bundes, finanzielle Beiträge für die Integration zu gewähren*: Gemäss Art. 55 Abs. 1 AuG kann der Bund insbesondere Projekte unterstützen, die dem Erlernen einer Lan-

dessprache dienen, aber nur, wenn sich Kantone, Gemeinden und Dritte angemessen an den Kosten beteiligen. Der Bundesrat regelt die Förderungsbereiche und das Verfahren (Art. 55 Abs. 3 AuG; Art. 11 bis 17 VIntA mit den Ausführungsbestimmungen namentlich zum Verfahren der Beitragsgewährung und zu den Förderungsbereichen). Als Förderungsbereiche nennt die Verordnung (Art. 13) *insbesondere die Allgemeinbildung, die Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache, die soziale Integration, den chancengleichen Zugang zu den regulären Strukturen* (insbesondere Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen), und die Unterstützung von Modellvorhaben mit Innovationscharakter.

Wie bereits ausgeführt (oben IV), bedarf auch die finanzielle Förderung durch den Bund einer verfassungsmässigen Grundlage und ist der Bund nicht ohne weiteres befugt, Sachgebiete nach Belieben zu fördern. Da aber dem Bund im Bereich der sozialen Integration eine eingeschränkte Kompetenz zukommt (vgl. oben IV, Fazit), sind finanzielle Beiträge des Bundes (lediglich) in den Bereichen, in welchen Kantone weitgehende Zuständigkeiten haben, problematisch. Dies betrifft namentlich den Schulbereich und das Gesundheitswesen: Auch im Sinne einer schonenden Kompetenzausübung durch den Bund würde es kaum der verfassungsmässigen Zuständigkeitsregelung entsprechen, wenn der Bund z.B. mittels finanziellen Beiträgen direkt in die kantonale Schulhoheit eingreifen würde. In welchen Bereichen und wie weit dem Bund in einzelnen integrationsrelevanten Bereichen Kompetenzen zukommen, soll in der Folge untersucht werden.

VII. KOMPETENZEN DES BUNDES IN BESONDERS INTEGRATIONS-RELEVANTEN BEREICHEN GESTÜTZT AUF VERFASSUNG UND GESETZGEBUNG (AUSSERHALB DES AUSLÄNDERRECHTLICHEN BEREICHS)

Mögliche Bereiche, die Inhalt eines künftigen Integrationsgesetzes sein könnten, und in welchen der Bund Kompetenzen zur Förderung oder zur weitergehenden Regelung erhalten könnte, sind aufgrund der bisherigen Diskussionen, der Motion Schiesser, den Berichten des Bundesamtes für Migration (Bericht „Probleme der Integration“⁴⁷ und

47 Der Bericht des Bundesamtes für Migration über „Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des Integrationspolitischen Handlungsbedarf vom Juli 2006 enthält eine ausführliche Darstellung der Probleme und Herausforderungen in den wichtigsten Integrationsbereichen, namentlich in den Bereichen Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Sprache, Wohnumfeld/Quartierentwicklung/Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, Mitbestimmung und Einbürgerung, Religion und Kultur und Sicherheit. Ein Kapitel widmet sich der besonderen Situation der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig Aufgenommenen. Aufgrund der Analyse der Fakten und aufgrund der Einschätzung der Probleme durch das Amt definiert der Bericht den integrationspolitischen Handlungsbedarf und kommt zum Schluss, das EJPD habe in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen neue Massnahmen zur Förderung und Verbesserung der Integration der Ausländerinnen

Bericht „Integrationsmassnahmen“⁴⁸) – ausserhalb des ausländerrechtlichen Bereichs (Bewilligungserteilung, Förderung gestützt auf das AuG etc.) namentlich folgende:

Schule; Vorschulalter; Berufsbildung; höhere Schulen und Universitäten; Arbeitsmarkt; Wohnumfeld; Soziale Sicherheit; Gesundheit; Sicherheit; Religion; Sprachförderung (ausserhalb der obligatorischen Schule); gesellschaftliche Teilhabe; Bürgerrecht; Sicherheit.

Im Folgenden ist zu untersuchen, welche Kompetenzen dem Bund in diesen Bereichen zukommen, sei dies im Rahmen der Bundeskompetenzen, sei dies zusätzlich gestützt auf eine schon bestehende Gesetzgebung.

1. VORSCHULBEREICH UND AUSSERSCHULISCHER BEREICH BEI KINDERN UND JUGENDLICHEN

Gemäss Art. 67 Abs. 2 kann der Bund in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen. Da die Kompetenz des Bundes ausdrücklich nur *ergänzend* zu kantonalen Massnahmen gilt, begründet diese Bestimmung keine parallele Kompetenz des Bundes. Nur sofern Kantone im Bereich der sozialen Integration von Ausländerinnen und Ausländern spezifisch auf Kinder und Jugendliche zugeschnittene Massnahmen treffen würden, könnte der Bund gestützt auf diese Verfassungsnorm fördernd tätig werden. Dazu genügt ihm aber bereits Art. 121 Abs. 1 BV, der ein Tätigwerden im Bereich der sozialen Integration durch den Bund erlaubt, sofern er nicht in kantonalen Kompetenzen eingreift (oben Ziff. IV).

Gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV (Bundeskompetenz zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Familie mit der Möglichkeit, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen) steht dem Bund ein weites Feld an Massnahmen zur Förderung und Unterstützung offen, auch wenn er nicht selbst legislieren darf und sich nur an Massnahmen Dritter beteiligen kann.⁴⁹

Weitreichende Kompetenzen kommen dem Bund hingegen im Bereich des *Kindeschutzrechts*⁵⁰ zu, dies gestützt auf seine verfassungsmässige Kompetenz im Bereich des Zivilrechts (Art. 122 Abs. 1 BV). Der Bund verfügt hier über eine ausschliessliche Kompetenz, im Bereich der Massnahmen zum Schutz der Kinder zu legislieren. Zu

und Ausländer, namentlich in den Bereichen Berufsbildung, Arbeit und Sicherheit zu prüfen. Die bestehenden Massnahmen im Bereich der so genannten sozialen Integration (Sprache, Information, Zusammenleben) seien fortzuführen.

⁴⁸ Bericht Integrationsmassnahmen: Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, per 30. Juni 2007, Bundesamt für Migration.

⁴⁹ Vgl. Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 116 Rz. 2.

⁵⁰ Neu spricht man beim Vormundschaftsrecht in Bezug auf Kinder von *Kindeschutzrecht*, bei Erwachsenen von Erwachsenenschutzrecht.

erwähnen sind – neben der Vormundschaft und Beiratschaft⁵¹ – in erster Linie die Kinderschutzbestimmungen von Art. 307ff ZGB, die bei Gefährdung des Kindeswohls der Vormundschaftsbehörde die Anordnung von geeigneten Massnahmen erlaubt, so insbesondere die Erziehungsbeistandschaft (Art. 308 ZGB). Die Organisation der Vormundschaft obliegt hingegen den Kantonen.

Möglichkeiten der Integrationsförderung würden sich namentlich durch Verankerung von integrationspolitischen Massnahmen im Bundesgesetz über die Förderung der auserschulischen Jugendarbeit ergeben⁵² und auch über Massnahmen im Bereich des Kinderschutzes, sofern auf schwerwiegende Probleme mit Kindern und Jugendlichen reagiert werden muss.

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung⁵³, das sich auf Art. 116 Abs. 1 BV stützt, ermöglicht dem Bund die Ausrichtung von Finanzhilfen im Rahmen der bewilligten Kredite zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können (Art. 1). Im Rahmen dieser Finanzierung liessen sich Auflagen zur Berücksichtigung von Anliegen der Integration denken.

2. SCHULE

Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind für das Schulwesen die Kantone zuständig. Es handelt sich dabei um eine deklaratorische Bestimmung, da sie lediglich eine kantonale Kompetenz bekräftigt.⁵⁴ Der Begriff „Schulwesen“ umfasst über den obligatorischen Bereich hinaus auch Mittelschulen (Gymnasien, Diplommittelschulen etc.).⁵⁵ Die Verfassung stellt aber einige Mindestgrundsätze auf, welche die Schulwesen der Kantone zu erfüllen haben, namentlich die Sorge für einen „ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht“ (vgl. auch Art. 19 BV, Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht und Art. 41 Abs. 1 lit. f BV, wonach Bund und Kantone sich dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können⁵⁶), die Durchsetzung eines obligatorischen Grundschulunterrichts unter staatlicher Leitung oder Aufsicht und die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts an öffentlichen Schulen (Art. 62 Abs. 2 BV). Im Weiteren haben die Kantone für eine ausreichende

⁵¹ Art. 360ff bzw. 392ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907, SR 210. Auch hier wird zunehmend der Begriff des Kinder- bzw. Erwachsenenschutzes verwendet.

⁵² Jugendförderungsgesetz, SR 446.1.

⁵³ Vom 14. Oktober 2002, SR 861.

⁵⁴ Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 62 Rz. 2f.

⁵⁵ Botschaft BV (Anm. 23), BBl 1997 I 278. Der Bund hat allerdings durch die Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (SR 413.11) auf dieser Stufe Einwirkungsmöglichkeiten.

⁵⁶ Aus den Sozialzielen der Verfassung werden allerdings keine Bundeszuständigkeiten begründet; vgl. Tschannen (Anm. 14), S. 288.

Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen (Art. 63 Abs. 3 BV).

Dem Bund kommen im Schulbereich folgende Kompetenzen zu:

- Er regelt den Beginn des Schuljahres (Art. 62 Abs. 5 BV).
- Im Sinne einer bedingten Gesetzgebungskompetenz erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften, wenn sich die Kantone auf dem Koordinationsweg nicht auf eine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen einigen können (Art. 62 Abs. 4 BV).
- Gestützt auf Art. 66 BV (Ausbildungsbeiträge) kann der Bund im Sinne einer akzessorischen Förderungskompetenz⁵⁷ den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Studierende gewähren und dabei Grundsätze festlegen (Abs. 1) und zudem in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen und unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit eigene Massnahmen zur Förderung der Ausbildung ergreifen (Abs. 2).
- Auf die kantonale Schulhoheit nimmt hingegen Art. 67 Abs. 2 BV Rücksicht, indem der Bund (in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen) nur die *auserschulische* Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen kann.

Laut Art. 62 Abs. 6 kommt bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes, welche die Zuständigkeit der Kantone betreffen, der *Mitwirkung der Kantone* besonderes Gewicht zu. Diese Bestimmung hat kaum eigenständige Bedeutung, bekräftigt aber das grosse Gewicht, das der kantonalen Schulhoheit eingeräumt wird.⁵⁸

Möglichkeiten des Bundes im Bereich Schule und Integration:

- Bildungspolitische Zielsetzungen verfolgt bereits Art. 47 Abs. 1 AuG, wonach der Anspruch auf Familiennachzug innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden muss und Kinder über 12 Jahre innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden müssen. Laut Botschaft zum AuG⁵⁹ wird „durch einen frühen Familiennachzug die Integration von Kindern wesentlich erleichtert. Eine umfassende

⁵⁷ Vgl. dazu Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 66 Rz. 2.

⁵⁸ Vgl. den Bericht zur Parlamentarischen Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBl 2005 5523: „Der Grund für diese verstärkte Stellung der Kantone im Verfahren der Bundesgesetzgebung liegt darin, dass das Schulwesen nach Artikel 62 Absatz 1 zur Hauptsache (inkl. Finanzierung) in der Zuständigkeit der Kantone liegt.“

⁵⁹ Botschaft AuG (Anm. 29), BBl 2002 3754.

Schulbildung in der Schweiz stellt eine wichtige Basis für eine erfolgreiche Zukunft dar“.

- Unter dem Aspekt der kantonalen Schulhoheit erscheint Art. 13 Abs. 1 lit. c VIntA, der finanzielle Beiträge durch den Bund vorsieht, um den chancengleichen Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu den regulären Strukturen, *insbesondere zur Schule*, sicherzustellen, als problematisch. Soweit sich die Förderung aber auf den Vorschulbereich bezieht, und beabsichtigt, den Anschluss ausländischer Kinder an die öffentliche Schule sicherzustellen, stellen sich keine verfassungsrechtlichen Bedenken.
- Gewisse integrationsrelevante Steuerungsmöglichkeiten eröffnen sich dem Bund indessen im Bereich des Stipendienwesens. So wäre es dankbar, im Rahmen eines Bundesgesetzes⁶⁰ über Beiträge an die Kantone oder an Studierende Grundsätze in Hinblick auf die Verbesserung der Chancengleichheit zu regeln.
- Das neue Sprachengesetz⁶¹, das noch nicht in Kraft getreten ist, räumt dem Bund (in verfassungsrechtlicher Hinsicht in zweifelhafter Weise⁶²) die Kompetenz ein, den Kantonen Finanzhilfen zu gewähren für die Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in der lokalen Landessprache und der Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache (Art. 16 lit. b und c). Weiter führt Art. 15 aus, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden fördert (Art. 15 Abs. 2).

3. BERUFSBILDUNG

Im Bereich der Berufsbildung verfügt der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogierender Wirkung, die sich auf alle Berufe erstreckt. Art. 63 BV lautet: „1. Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung. 2. Er fördert ein breites und durchlässiges Angebot im Bereich der Berufsbildung.“ Umfasst werden neben der beruflichen Grundausbildung (inkl. Berufsmaturität) auch die höhere Berufsbildung, die berufsorientierte Weiterbildung und die Bildung der Berufsbildungs-

⁶⁰ In die bestehende Gesetzgebung lassen sich entsprechende Grundsätze kaum verankern; vgl. das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich, SR 416.0; das Bundesgesetz über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz, SR 416.2.

⁶¹ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, vom 5. Oktober 2007, BBl 2007 6951.

⁶² Vgl. dazu auch die Ausführungen von *Bernhard Ehrenzeller* (Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, in Jusletter 17. September 2007), der auf eine ähnlich problematische Bestimmung hinweist, die allerdings nicht in den Erlass aufgenommen wurde.

verantwortlichen.⁶³ Abs. 2 räumt dem Bund eine parallele Förderungskompetenz ein. Gestützt auf den Berufsbildungsartikel hat der Bund am 13.12.2002 das neue Berufsbildungsgesetz erlassen⁶⁴.

Möglichkeiten des Bundes im Bereich Berufsbildung und Integration:

- Wie im Schulbereich fördert auch hier das frühe Nachzugsalter der Kinder im Rahmen von Art. 47 AuG den Einstieg Jugendlicher in die Berufsbildung.
- Die Berufsbildung zählt zu den namentlich in der Integrationsverordnung erwähnten Bereichen, in welchen der chancengleiche Zugang von Ausländerinnen und Ausländern sicherzustellen ist (Art. 13 Abs. 1 lit. c).
- Das Berufsbildungsgesetz definiert in Art. 1 die Berufsbildung als „gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung)“.
- Möglichkeiten zur stärkeren Verankerung von Integrationsanliegen ergeben sich – neben der Möglichkeit einer entsprechenden Bestimmung in einem künftigen Integrationsgesetz – über eine Revision des Berufsbildungsgesetzes oder über Ausführungsbestimmungen in der Berufsbildungsverordnung. Dabei könnte u.a. angeknüpft werden an:
 - In erster Linie Art. 3 (Ziele des Gesetzes), lit. a, wonach das Gesetz fördert und entwickelt „ein Berufsbildungssystem, das den Einzelnen die berufliche und persönliche Entfaltung und die *Integration in die Gesellschaft, insbesondere in die Arbeitswelt, ermöglicht* und das ihnen die Fähigkeit und die Bereitschaft vermittelt, beruflich flexibel zu sein und in der Arbeitswelt zu bestehen“;
 - Art. 7 (Förderung benachteiligter Regionen und Gruppen);
 - Art. 12, wonach die Kantone Massnahmen ergreifen, die „Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorbereiten“;
 - Art. 18, wonach für Personen mit Lernschwierigkeiten oder Behinderungen die Dauer der beruflichen Grundbildung angemessen verkürzt werden kann (gemäss Abs. 2 erlässt der Bundesrat besondere Bestimmungen

⁶³ Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 63 Rz. 2 und 3. Vgl. im Übrigen auch das Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. f (Bildung als Sozialziel).

⁶⁴ BBG, SR 412.10.

über die fachkundige individuelle Begleitung von Personen mit Lernschwierigkeiten in zweijährigen beruflichen Grundbildungen);

- Art. 55 (Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse), wonach als solche besondere Leistungen namentlich Massnahmen zur „Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung“ gelten (Abs. 1 lit. f).

4. SPRACHFÖRDERUNG BEI ERWACHSENEN

Die Verfassung enthält im Bereich der Sprachenpolitik die Festlegung der Landessprachen (Art. 4) und Bestimmungen über die Regelung der Amtssprachen, der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, der Unterstützung mehrsprachiger Kantone und der Förderung des Italienischen und Rätoromanischen (Art. 70). Aus grundrechtlicher Sicht garantiert Art. 18 BV die Sprachenfreiheit und verbietet Art. 8 Abs. 2 BV Diskriminierungen u.a. aufgrund der Sprache. Die Verfassung enthält keine spezifischen Ausführungen bezüglich Sprachförderung. Die entsprechende Anknüpfung findet sich in der Bildungsverfassung (Schulwesen, Berufsbildung, Hochschulen etc.), mit je unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Schliesslich hat der Bund mit Art. 64a BV die Kompetenz erhalten, die Weiterbildung zu fördern und Grundsätze über die Weiterbildung zu erlassen.

Für den integrationsrelevanten Bereich der Förderung der Kenntnisse in den Landessprachen, der in Art. 4 AuG als eines der Ziele der Integration genannt wird (Abs. 4: „Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen“), genügt m.E. die generelle Kompetenz des Bundes im Bereich des Ausländerrechts (Art. 121 Abs. 1 BV), die auch Massnahmen zur Förderung der sozialen Integration beinhaltet. Zudem gibt das neue Sprachengesetz (siehe auch oben Ziffer VII 2.) dem Bund die Kompetenz, den *Kantonen Finanzhilfen zu gewähren* für die Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in der lokalen Landessprache. Auch Art. 13 VIntA sieht – gestützt auf Art. 55 Abs. 1 AuG⁶⁵ – die Gewährung finanzieller Beiträge zur Förderung der Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache vor (Abs. 1 lit. a). Diese Förderungskompetenz hält sich im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzordnung.

Soweit Bewilligungen an das Erlernen einer Landessprache geknüpft werden (vgl. Art. 54 AuG; Art. 5 VIntA) befinden sich diese Regelungen und Massnahmen ohnehin im durch Art. 121 Abs. 1 BV abgesteckten Kompetenzrahmen (fremdenpolizeiliche Kompetenzen).

⁶⁵ [Der Bund] unterstützt insbesondere Projekte, welche dem Erlernen einer Landessprache dienen (...).

Möglichkeiten der Verankerung von Sprachförderungsmassnahmen bieten sich dem Bund zudem im Bereich der Berufsbildung (siehe oben 3.) und der Arbeitslosenversicherung (unten 4.).

Der zusammen mit den neuen "Bildungsartikeln" im Mai 2006 angenommene Artikel 64a der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz, die Weiterbildung zu fördern und Grundsätze über die Weiterbildung zu erlassen. Im Rahmen eines künftigen Weiterbildungsgesetzes könnten integrationsrelevante Massnahmen beschlossen werden.

5. ARBEITSMARKT

Als *Sozialziel* gibt die Verfassung Bund und Kantone „in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative“ auf, sich dafür einzusetzen, dass „Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen bestreiten können“ (Art. 41 Abs. 1 lit. d BV). Aus Sozialzielen ergeben sich indessen keine Bundeskompetenzen.

Andererseits sieht die Verfassung in Art. 110 Abs. 1 vor, dass der Bund Vorschriften erlassen kann über: a) den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; b) das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite; c) die Arbeitsvermittlung; d) die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Art. 110 Abs. 1 BV begründet damit verschiedene umfassende Gesetzgebungskompetenzen mit nachträglich derogatorischer Wirkung.⁶⁶ Zudem hat der Bund eine umfassende Kompetenz im Bereich des Zivilrechts (Art. 122 BV) und damit insbesondere auch zur *Regelung des Arbeitsvertrages* (Art. 319-362 des Obligationenrechts, SR 220). Die *Arbeitslosenversicherung* stützt sich einerseits auf Art. 110 Abs. 1 lit. a und c BV, andererseits auf Art. 114 BV, wonach der Bund Vorschriften erlässt über die Arbeitslosenversicherung (Abs. 1), wobei er gemäss Abs. 2 verschiedene Grundsätze zu beachten hat (u.a. Obligatorium bei Arbeitnehmenden) und festgeschrieben wird, dass die Versicherung durch Beiträge der Versicherten zu finanzieren ist (Abs. 3).

Damit ist der Bund weitgehend kompetent, Regelungen und Massnahmen im Bereich Integration und Arbeitsmarkt zu beschliessen, sei dies im Bereich arbeitsmarktlicher Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, sei dies im Rahmen der Förderung der Chancengleichheit (so würde eine Antidiskriminierungsregelung⁶⁷ für den Arbeitsmarkt hier eine verfassungsmässige Grundlage finden) oder sei dies im Bereich des Zugangs zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor. Ebenfalls durch die Bundeskompetenz gedeckt wären Vorschriften im Bereich der Bewerbungen (anonyme Bewerbungen zur Vermeidung von Diskriminierung). Schliesslich stehen im Rahmen des Arbeitslo-

⁶⁶ Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 110 R. 3.

⁶⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Vorschriften im Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, SR 823.20), die für diese Kategorie von Arbeitnehmenden verschiedene Nichtdiskriminierungsbestimmungen enthalten (Art. 2).

senversicherungsgesetzes verschiedene Möglichkeiten für Integrationsmassnahmen offen, so etwa im Rahmen von Art. 50 AVIG.⁶⁸ Dasselbe gilt für Massnahmen im Rahmen des Arbeitsvermittlungsgesetzes.⁶⁹ Ein weiterer Bereich, der vertieft abgeklärt werden müsste, betrifft die *Diplomanerkennung*, wo die Zuständigkeiten zersplittert sind.⁷⁰

Die in Art. 13 VIntA enthaltenen Förderungskompetenzen zur Sicherstellung des chancengleichen Zugangs von Ausländerinnen und Ausländern, namentlich zu den regulären Strukturen des Arbeitsmarktes (Abs. 1 lit. c), sind durch die verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes gedeckt.

Die Bestimmungen im Ausländergesetz, die die Zulassung von erwerbstätigen Ausländern zum Arbeitsmarkt von der Integrationsfähigkeit abhängig machen (u.a. Art. 3 Abs. 3 und Art. 23 Abs. 2 AuG) beruhen auf der verfassungsmässigen Kompetenz des Bundes im allgemeinen Bereich des Ausländerrechts (Art. 121 Abs. 1 BV).

6. SOZIALE SICHERHEIT

Dem Bund kommen in einer Vielzahl von Bereichen der Sozialen Sicherheit umfassende Kompetenzen zu, namentlich bei der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 111 BV) mit der Einrichtung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 112 BV) der Ausrichtung von Ergänzungsleistungen durch Bund und Kantone (Art. 112a BV), der Förderung der Eingliederung Invaliden (112b BV) und der Betagten- und Behindertenhilfe (Art. 112c BV). Im Weiteren erlässt der Bund Vorschriften über die berufliche Vorsorge (Art. 113 BV) und die Arbeitslosenversicherung (Art. 114 BV, siehe oben). Im Weiteren kann der Bund Vorschriften über die Familienzulagen erlassen (Art. 116 Abs. 2), und er hat eine Mutterschaftsversicherung einzurichten (Art. 116 Abs. 3 BV). Schliesslich hat der Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung zu erlassen (Art. 117). Der Bund hat seine durch die Verfassung eingeräumten Kompetenzen durchwegs in Anspruch genommen und Gesetze zur Regelung aller Zweige der Sozialversicherungen erlassen.

⁶⁸ Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0), Art. 59, wonach die Versicherung finanzielle Leistungen für arbeitsmarktliche Massnahmen zu Gunsten von versicherten Personen und von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, erbringt (Abs. 1). Mit arbeitsmarktlichen Massnahmen soll die Eingliederung von Personen gefördert werden, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind (Abs. 2); dazu zählt u.a. die Förderung der beruflichen Qualifikation (lit. b). Siehe auch z.B. Art. 17 i.V. mit Art. 30 und 59ff (Bildungs- und Beschäftigungsprogramme).

⁶⁹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG, SR 823.11); vgl. insbesondere Art. 29, Besondere Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Umschulung und Weiterbildung bei Stellensuchenden, deren Vermittlung unmöglich oder stark erschwert ist).

⁷⁰ Der Bund ist beispielsweise im Bereich der universitären Medizinalberufe (über das Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe, SR 811.11) zuständig für die Anerkennung ausländischer Diplome und Weiterbildungstitel (Art. 15 und 21).

Anders sieht es aus für den Bereich der Sozialhilfe (oder Fürsorge): Gemäss Art. 115 BV werden „Bedürftige (...) von ihrem Wohnkanton unterstützt“. Der Bund kann hier lediglich Ausnahmen und Zuständigkeiten regeln. *Damit sind die Kantone für die Sozialhilfe (Fürsorge) zuständig.* Der Bund hat aber seine durch Art. 115 BV (Art. 48 aBV) eingeräumte Kompetenz ausgeübt und das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger erlassen⁷¹, das u.a. bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung von Bedürftigen, die sich in der Schweiz aufhalten, zuständig ist, und den Ersatz von Unterstützungskosten durch die Kantone regelt. Der Bund ist allerdings nicht kompetent, den Kantonen Vorschriften über die Zusprennung und Bemessung der Sozialhilfe zu machen.

In Bezug auf die Integration ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz sind namentlich die umfassenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich der Invalidenversicherung von Bedeutung. Möglichkeiten eröffnen sich beispielsweise im Rahmen der Eingliederungs- und Integrationsmassnahmen, die im Invalidenversicherungsgesetz vorgesehen sind.⁷²

Im Bereich der Sozialhilfe kommen dem Bund hingegen nur sehr eingeschränkte Kompetenzen zu. Eine grosse Rolle spielt hingegen – neben den Kantonen, die für diesen Bereich zuständig sind und die Sozialhilfe umfassend in ihren Gesetzen geregelt haben – die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Rahmen ihrer Richtlinien mit Empfehlungscharakter.

7. GESUNDHEIT

Gemäss Art. 118 Abs. 1 BV trifft der Bund „im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit“. Die Botschaft zur Bundesverfassung hält dazu fest⁷³, das *Gesundheitswesen sei grundsätzlich Sache der Kantone*, der Bund sei jedoch für einige besondere, sachlich begrenzte Aufgaben in diesem Bereich zuständig. Diese werden in Abs. 2 von Art. 118 BV aufgezählt. Es handelt sich um Vorschriften, die der Bund in folgenden Bereichen zu treffen hat:

- Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können;
- Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren;
- Schutz vor ionisierenden Strahlen.

⁷¹ SR 851.1, vom 24. Juni 1977 (Zuständigkeitsgesetz, ZUG).

⁷² Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20), Art. 8 (Eingliederungsmassnahmen) und Art. 14a (Integrationsmassnahmen).

⁷³ BBl 1997 I 332.

Art. 118 BV gibt dem Bund damit eine konkurrierende (nachträglich derogierende) Kompetenz, im Bereich des Schutzes der Gesundheit gewisse Teilbereiche – die aber umfassend – zu regeln. Dabei kann der Bund gemäss Abs. 1 von Art. 118 BV, zwar „Massnahmen zum Schutz der Gesundheit“ treffen, aber nur „im Rahmen seiner Zuständigkeiten“. Der Bund kann daher nicht alle erdenklichen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit ergreifen, sondern nur jene, die ihm durch Art. 118 Abs. 2 BV oder andere Verfassungsbestimmungen ausdrücklich zugewiesen werden.⁷⁴ Die Botschaft zur Bundesverfassung weist allerdings darauf hin, dass der Bund nicht nur in diesen Bereichen, sondern bei all seinen Tätigkeiten in seinem Kompetenzbereich gesundheitspolitische Überlegungen einzubeziehen hat.⁷⁵ Im Weiteren enthält die Verfassung Kompetenznormen für den Bund im Bereich der Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich (Art. 119), der Transplantationsmedizin (Art. 119a) und der Gentechnologie im Ausserhumanbereich (Art. 120).

Darüber hinaus kommt mehreren Grundrechten der Bundesverfassung gesundheitsrelevante Bedeutung, ohne dass diese aber eigentliche Kompetenznormen bilden würden. Schliesslich bestimmt Art. 41 BV im Sinne *eines Sozialziels*, dass sich „Bund und Kantone (...) in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative“ dafür einsetzen, dass b) „jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält“. Laut Art. 41 Abs. 3 BV sind diese Ziele im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen und ihrer verfügbaren Mittel anzustreben. Aus den Sozialzielen sollen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können (Art. 41 Abs. 4). Gemäss Botschaft zur Bundesverfassung handelt es sich bei Art. 41 BV um eine *Staatszielbestimmung*⁷⁶: Als solche schafft sie keine neuen (Bundes-) Kompetenzen. Bei Art. 41 BV handelt es sich aber auch nicht um eine bloss sozialpolitische Deklamation, sondern um eine „Rechtsnorm mit einer gewissen begrenzten Kraft“; der Staat ist verpflichtet, sich für die Verwirklichung der Ziele einzusetzen.

Was insbesondere den Bereich der Bekämpfung von „übertragbaren, stark verbreiteten oder bösartigen Krankheiten von Menschen und Tieren“ gemäss Art. 118 Abs. 1 BV betrifft, verfügt der Bund über eine konkurrierende, nachträglich derogierende Kompetenz⁷⁷. Erfasst werden damit sowohl präventive wie repressive Massnahmen: Laut Botschaft zur Bundesverfassung stehen dem Bund als Mittel vorbeugende Massnahmen

⁷⁴ Vgl. dazu *Pierre Tschannen/Philipp Häsler*, Verfassungsgrundlagen des Bundes im Gesundheitswesen. Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit, 2002, S. 25. Die Autoren weisen darauf hin, dass sich Abs. 1 von Art. 118 BV entnehmen lässt, dass die Einzelkompetenzen des Bundes im Bereich des Gesundheitswesens auf ein *gemeinsames Staatsziel*, den Schutz der Gesundheit, auszurichten sind.

⁷⁵ Gemäss Tschannen/Häsler (Anm. 74), S. 25f, ist diese programmatische Wirkung nichts Aussergewöhnliches, da der Bund nach dem Grundsatz der Einheit der Verfassung bei der Wahrnehmung seiner Kompetenzen gehalten sei, alle jeweils berührten Verfassungsanliegen mit zu berücksichtigen. Der Schutz der Gesundheit werde damit aber *nicht zu einer Querschnittmaterie*, welche auf andere Rechtsgebiete ausstrahlen würde.

⁷⁶ Botschaft BV (Anm. 23), BBl 1997 I 200.

⁷⁷ Botschaft BV (Anm. 23), BBl 1997 I 333.

(Krankheitsverhütung) wie auch heilende Massnahmen (Stoppen der Weiterverbreitung, Ausrottung, Heilung) zur Verfügung: „Der Bund ist nicht auf die eigentliche Gesundheitspolizei beschränkt; er kann auch in anderen Bereichen tätig werden, soweit dies der Bekämpfung der fraglichen Krankheiten dient. Schliesslich kann er auch Leistungen erbringen (z.B. Schaffung von Forschungszentren, Förderung des Spitalbaus, Aufklärungsarbeit)“⁷⁸. Beschränkt wird die Kompetenz des Bundes zur Krankheitsbekämpfung durch die Erfordernisse der *Übertragbarkeit* und der *weiten Verbreitung* (damit ein Eingreifen des Bundes in der gesamten Schweiz gerechtfertigt ist) oder der *Bösartigkeit*⁷⁹ der Krankheiten.

Die Bekämpfung gravierender, aber nicht ansteckender Krankheiten ist so von der Bundeskompetenz nicht erfasst, sondern liegt in der Kompetenz der Kantone.⁸⁰ Dazu gehören etwa *allgemeine Präventionsvorkehrungen*, die Bekämpfung von Suchtkrankheiten, die psychischen Erkrankungen oder auch Krankheiten wie Krebs.⁸¹

Art. 118 Abs. 2 lit. a BV gibt dem Bund überdies eine umfassende, nachträglich derogierende Kompetenz im Umgang mit bestimmten Gegenständen, namentlich Lebensmitteln, Heilmitteln, *Betäubungsmitteln*, Organismen, Chemikalien und weiteren Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können. Unter „Umgang“ wird in weitem Sinne die Herstellung, Verarbeitung, Aufbewahrung, Verwendung, Einfuhr, Abgabe und der Bezug verstanden.⁸²

Der Bund hat im Bereich des Gesundheitswesens keine allgemeine Kompetenz; grundsätzlich liegt diese bei den Kantonen. Dies gilt namentlich für den Bereich der Gesundheitsversorgung, in welchem die Kantone weitgehend autonom sind. Der Bund hat jedoch laut Verfassung in einigen besonders wichtigen Teilbereichen Gesetzgebungskompetenzen, namentlich in Bezug auf die Bekämpfung übertragbarer bösartiger Krankheiten und auf den Umgang mit Betäubungsmitteln. Keine Kompetenzen kommen dem Bund hingegen zu bei der Bekämpfung zwar ebenfalls gravierender, aber nicht ansteckender Krankheiten; dazu zählen *allgemeine Präventionsvorkehrungen*, die Bekämpfung von Suchtkrankheiten, die psychischen Erkrankungen oder auch Krankheiten wie Krebs. Hier liegt die Kompetenz umfänglich bei den Kantonen.

In integrationsrelevanter Hinsicht bedeutet dies, dass die Förderung der Gesundheitsvorsorge (Art. 53 Abs. 3 AuG; Art. 13 Abs. 1 lit. c VIntA) auf einer schwachen verfassungsmässigen Grundlage beruht. Dies gilt auch für die entsprechenden Massnahmen und Bemühungen des Bundesamtes für Gesundheit im Rahmen der „Strategie Migration

⁷⁸ Botschaft BV (Anm. 23), BBl 1997 I 334.

⁷⁹ Bösartig ist eine Krankheit, wenn sie das Leben bedroht oder eine schwere oder dauernde Beeinträchtigungen der Gesundheit nach sich zieht; Botschaft BV (Anm. 23), BBl 1997 I 333.

⁸⁰ Vgl. *Tomas Poledna*, Allgemeiner Überblick, in: *Tomas Poledna/Ueli Kieser* (Hrsg), Gesundheitsrecht. Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VIII, Basel u.a. 2005, S. 23.

⁸¹ Vgl. Tschannen/Häsler (Anm. 74), S. 31, mit weiteren Hinweisen.

⁸² Botschaft BV (Anm. 23), BBl 1997 I 333.

und Gesundheit 2008 – 2013“,⁸³ die wiederum teilweise – in m.E. kompetenzmässig unzulässigerweise Weise – auf die Integrationsbestimmungen des Ausländergesetzes verweisen.

Dasselbe gilt in kompetenzrechtlicher Hinsicht auf für das geplante *Präventionsgesetz* des Bundes, das bis Ende Oktober 2008 in Vernehmlassung war (Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung).⁸⁴ Damit soll die Präventionsarbeit eine neue gesetzliche Grundlage erhalten; beabsichtigt ist die Stärkung der Prävention und der Gesundheitsförderung und eine verbesserte Koordination. Das Präventionsgesetz soll zudem eine neue gesetzliche Grundlage für Massnahmen des Bundes im Bereich der Prävention und Früherkennung von nichtübertragbaren und psychischen Krankheiten darstellen. Damit greift das Bundesgesetz in kantonale verfassungsmässige Kompetenzen ein, sofern sich die einzelnen Massnahmen nicht auf eine spezifische andere Kompetenzgrundlage in der Verfassung abstützen lassen (etwa Art. 105 BV, Alkohol; Art. 117 BV, Kranken- und Unfallversicherung mit Massnahmen zur Unfallverhütung; Art. 110 BV, Schutz der Arbeitnehmenden; Art. 82 BV, Strassenverkehr).

Wird trotz verfassungsrechtlicher Bedenken ein Präventionsgesetz in der vorgesehenen Form erlassen, besteht die Möglichkeit, integrationsrelevante Aspekte darin zu verankern. Bisher fehlt im Entwurf die Perspektive der Migrations- und Integrationspolitik, trotz der Bestimmungen im AuG und der Integrationsverordnung, gänzlich.

Im Weiteren ist in der übrigen Rechtsordnung darauf zu achten, dass Präventionsprogramme und –massnahmen im Gesundheitsbereich auch die Bevölkerungsteile erreichen, die der Amtssprachen nicht in erforderlichem Masse mächtig sind.⁸⁵

8. WEITERE INTEGRATIONSRELEVANTE BEREICHE

Im Folgenden sollen für einige weitere integrationsrelevante Bereiche bestehende Bundeskompetenzen aufgrund von Verfassung und Gesetzgebung kurz und stichwortartig skizziert werden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Verzichtet wird, aufgrund der klaren Zuständigkeitsregelung und der umfassenden Darstellung im Integrationsbericht des Bundesamtes für Migration⁸⁶, auf Ausführungen zur

⁸³ Vgl. dazu die Webseite des Bundesamtes für Gesundheit, www.bag.admin.ch.

⁸⁴ Vgl. für den Entwurf und Bericht die Webseite des Bundesamtes für Gesundheit, a.a.O.

⁸⁵ Vgl. z.B. für den Bereich der Arzneimittel die Bestimmungen hinsichtlich Sprache auf den Behältern und Verpackungsmaterialien in der Arzneimittelverordnung des Bundes (SR 812.212.21), die gemäss Art. 14 in mindestens zwei Amtssprachen abzufassen sind, die Arzneimittelinformation mindestens in deutscher und französischer Sprache, die Packungsbeilage in den drei Amtssprachen. Möglich wäre z.B. die Forderung, die Angaben auch in englischer Sprache beizufügen.

⁸⁶ Vgl. die Ausführungen bei Anm. 47.

politischen Partizipation (Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler Ebene) und zur Einbürgerung.

8.1. Gesellschaftspolitik

Verschiedene gesellschaftspolitische Bereiche – so namentlich die Alterspolitik, die Jugend- und Kinderpolitik oder die Gleichstellungspolitik – stellen selbst, wie auch die Migrations- und Integrationspolitik, Querschnittsaufgaben dar, die sich nicht auf einfache Kompetenzzuweisungen reduzieren lassen. In all diesen Bereichen verfügt der Bund teilweise über Kompetenzen, sei es gestützt auf ausdrückliche Verfassungsnormen, sei es gestützt auf andere Bundeskompetenzen, mit entsprechender Gesetzgebung.⁸⁷

So hat gemäss Art. 8 Abs. 3 2. Satz BV das Gesetz für „die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung [von Mann und Frau], vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit“ zu sorgen. Das Gleichstellungsgesetz⁸⁸ ermächtigt den Bund zur Gewährung von Finanzhilfen für Programme zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben, oder er kann selbst Programme durchführen (Art. 14). Zudem kann der Bund etwa Beratungsstellen finanzieren (Art. 15), namentlich auch für die Beratung und Information von Frauen im Erwerbsleben. Damit könnten auch Migrantinnen gezielt angesprochen werden.

Die Förderung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben von Ausländerinnen und Ausländern lässt sich ohne weiteres auf Art. 121 Abs. 1 BV mit der Kompetenz zur Förderung der sozialen Integration ableiten (vgl. oben Ziff. IV 2.). Insofern beruhen die Artikel 53 Abs. 2 AuG (Bund, Kantone und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben) und Art. 13 Abs. 1 lit. b VIntA (Förderung der sozialen Integration) auf einer genügenden Kompetenzgrundlage.

8.2. Wohnumfeld und Quartierentwicklung

Der Bericht des Bundesamtes für Migration über die Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern⁸⁹ verweist auf die besondere Bedeutung der Wohnraumpolitik für die Integration (Gefahren von Segregation, „Ghettoisierung“).

Der Bund verfügt in diesem Bereich einerseits über die Kompetenz zur *Grundsatzgesetzgebung* in der *Raumplanung* gestützt auf Art. 75 BV, andererseits hat er gestützt auf Art. 108 BV (Wohnbau- und Wohneigentumsförderungsartikel) verschiedene Möglichkeiten, die Wohnbaupolitik zu beeinflussen. Schliesslich hat der Bund gestützt

⁸⁷ Für den Jugendbereich vgl. etwa das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG, SR 446.1), wonach der Bund Trägerschaften der ausserschulischen Jugendarbeit Finanzhilfen ausrichten kann (Art. 5). Vgl. auch die Ausführungen zum Thema Kinderschutz oben Ziff. VII.1).

⁸⁸ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG, SR 151.1).

⁸⁹ Vgl. die Hinweise auf den Integrationsbericht bei Anm. 47.

auf Art. 109 BV (Mietwesen) die Kompetenz, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen.

Der Umsetzung von Art. 108 BV dienen das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 (SR 843) und das Wohnraumförderungsgesetz von 2003 (SR 842), die allerdings keine integrationsrelevanten Bestimmungen enthalten.

Von besonderer Bedeutung für die Integrationspolitik dürften insbesondere die Förderungskompetenzen von Art. 108 Abs. 1 BV (Förderung des Wohnungsbaus sowie der Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus) und von Art. 108 Abs. 2 BV (u.a. Förderung der Verbilligung des Wohnungsbaus sowie der Wohnkosten) sein. Nach Abs. 4 von Art. 108 BV hat der Bund dabei namentlich die „Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten“ zu berücksichtigen. Da es sich dabei nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt, liegt es im Ermessen des Bundes, auch weitere sozialpolitische Anliegen, wie etwa die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, zu berücksichtigen.

8.3. Religion

Während Art. 15 BV die Glaubens- und Gewissensfreiheit als Grundrecht garantiert, finden sich die Kompetenzbestimmungen in Art. 72 BV: Danach sind für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat die Kantone zuständig (Abs. 1). Bund und Kantone können gemäss Abs. 2 „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten“ Massnahmen treffen „zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften“.

Demnach fällt die Regelung des Verhältnisses zu den Religionsgemeinschaften in die Zuständigkeit der Kantone; es handelt sich bei Art. 72 BV um einen unechten Zuständigkeitsvorbehalt, da dieser Bereich in der originären Kompetenz der Kantone liegt.⁹⁰ Nicht zulässig wäre etwa eine Sektenpolitik durch den Bund⁹¹ oder Regelungen in Bezug auf islamische Gemeinschaften oder andere neuere Religionsgemeinschaften in der Schweiz.

Im Weiteren kann der Bund gestützt auf Abs. 2 von Art. 72 nur dann zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit intervenieren, wenn es sich um schwerwiegende Konflikte handeln würde, die die Kräfte der betroffenen Kantone übersteigen würden.⁹²

Die in Art. 7 VIntA enthaltene Bestimmung bezüglich der Zulassung von religiösen Betreuungspersonen (und von Personen, die eine Lehrtätigkeit ausüben) und der Bewilligungserteilung, die mit Auflagen verbunden werden kann, stützt sich auf die Kompe-

⁹⁰ Vgl. auch Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 72 Rz. 5-7.

⁹¹ Vgl. die Hinweise bei Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 72 Rz. 11, mit Hinweisen.

⁹² Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 72 Rz. 11.

tenz des Bundes im Bereich des Ausländerrechts und greift nicht unzulässigerweise in die Kompetenz der Kantone ein.

8.4. Sicherheit

Gemäss Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (Abs. 1) und koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit (Abs. 2). Art. 57 begründet indessen keine neuen Kompetenzen des Bundes, sondern verweist lediglich auf anderweitig begründete Zuständigkeiten.⁹³ Die Kompetenzordnung mit der Unterscheidung zwischen äusserer und innerer Sicherheit, mit im letzteren Bereich fragmentarischen, teils konkurrierenden, teils ausschliesslichen, teils parallelen Kompetenzen des Bundes, welche die originären Kompetenzen der Kantone überlagern,⁹⁴ ist von äusserster Komplexität. Eine ausführlichere Darstellung würde nicht nur den Rahmen dieses Kurzgutachtens sprengen sondern auch wenig Relevantes in integrationsrelevanter Hinsicht ergeben.

Eine umfassende Zuständigkeit kommt dem Bund hingegen im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts zu (Art. 121 Abs. 1 BV), für den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig (Art. 121 Abs. 2 BV), wobei der Bund aber im Rahmen der Strafrechtskompetenz auch in diesem Bereich Vorschriften erlassen konnte. Neu hat der Bund mit Art. 121 Abs. 3 BV seit dem 1. Januar 2008 und dem Inkrafttreten der Neuregelung des Finanzausgleichs eine ausdrückliche Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung erhalten, „Vorschriften zum Straf- und Massnahmenvollzug zu erlassen“. Im Weiteren kann der Bund ebenfalls gemäss Art. 121 Abs. 3 BV den Kantonen Beiträge gewähren für die Errichtung von Anstalten, Verbesserungen des Straf- und Massnahmenvollzugs und an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen“.

Integrationsrelevante Bestimmungen oder Anknüpfungspunkte in der Kompetenz des Bundes finden sich:

- im Strafgesetzbuch (StGB)⁹⁵ generell im Bereich der Massnahmen (Art. 56ff) und der *Bewährungshilfe*: So sollen etwa gemäss Art. 93 StGB die betreuten Personen „vor Rückfälligkeit bewahrt und sozial integriert werden“. Die Organisation der Bewährungshilfe obliegt dabei den Kantonen.
- Zu erwähnen gilt es auch Art. 386 StGB, wonach der Bund unter dem Titel „*Präventionsmassnahmen*“ Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen kann, die darauf abzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen (Abs. 1). Der Bund kann im Weiteren Projekte unterstüt-

⁹³ Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 57 Rz. 2.

⁹⁴ Vgl. dazu die Hinweise bei Biaggini, BV-Kommentar (Anm. 16), Art. 57 Rz. 4ff, insbesondere Rz. 8.

⁹⁵ Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0. Vgl. auch die Bestimmungen im Jugendstrafgesetz, SR 311.1, gestützt auf welches bspw. die Möglichkeit der Anordnung von Schutzmassnahmen besteht (Art. 10).

zen, die ein solches Ziel verfolgen (Abs. 2) und sich an Organisationen beteiligen, welche Präventionsmassnahmen durchführen, oder selbst solche Organisationen schaffen und unterstützen (Abs. 3).

- Der Bund hat gestützt auf seine Kompetenzen das Bundesgesetz über *Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug* und eine Ausführungsverordnung⁹⁶ erlassen. Diese ermächtigen den Bund, Beiträge an den Neu-, Um- oder Ausbau von Vollzugsanstalten für Erwachsene sowie an den Bau und Betrieb von Erziehungseinrichtungen zu gewähren, oder Modellversuche zu unterstützen. In diesem Rahmen kann der Bund lenkend auf den Strafvollzug einwirken, und dem Bund stehen somit Möglichkeiten offen, in integrationspolitisch relevanter Weise tätig zu werden.

VIII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Das Kurzgutachten zeigt auf, dass der Bund einerseits
 - bereits gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV weit reichende Kompetenzen im Bereich der sozialen Integration von Ausländerinnen und Ausländern hat;
 - dass der Bund darüber hinaus zahlreiche Kompetenzen in integrationsrelevanten Bereichen gestützt auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung und auf die darauf beruhende Gesetzgebung in Anspruch nehmen kann, wobei die Praxis zeigt, dass der Bund seine Kompetenzen oft in sehr weiter Interpretation der Verfassungsgrundlagen wahrnimmt;
 - dass die Kantone nur in wenigen integrationsrelevanten Bereichen (namentlich Schule, Gesundheitswesen, Sozialhilfe und Sicherheit) über umfassende oder doch beträchtliche Kompetenzen verfügen und der Bund in diesen Bereichen nur punktuell Massnahmen ergreifen kann.
2. Diese Untersuchung hat nur eine oberflächliche Untersuchung der Bundeskompetenzen möglich gemacht. Einzelne konkrete Massnahmen bedürfen u.U. einer vertieften Prüfung. Zu untersuchen ist für jeden Bereich insbesondere, ob dem Bund nur eine *Förderungskompetenz* oder auch eine *Eingriffskompetenz* zukommt, und in welchem Ausmass der Bund seine Kompetenzen wahrnehmen darf.
3. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip der Verfassung (Art. 5a) hat der Bund bei der Schaffung neuer Kompetenzen und bei der Kompetenzausübung seine Befugnisse in

⁹⁶ LSMG, SR 341; Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, LSMV SR 341.1.

schonender Weise auszuüben. Dieser Grundsatz muss auch bei der allfälligen Erarbeitung eines Integrationsgesetzes als Leitsatz stehen.

4. Zu beachten ist, dass die Schaffung umfassender und ausschliesslicher Bundeskompetenzen dazu führen kann, dass die Kantone ihre Regelungsmöglichkeiten verlieren.
5. Im Übrigen gilt auch in der anderen Richtung, dass die Kantone im Rahmen ihrer integrationsrelevanten Gesetzgebung, insbesondere im Ausländerrechtsbereich, die Kompetenzen des Bundes achten müssen und nicht in dessen hier ausschliessliche Kompetenzen eingreifen dürfen.
6. Das Kurzgutachten hat im Weiteren aufgezeigt, dass die bestehenden Fördermassnahmen des Bundes, die sich im Ausländergesetz und insbesondere detailliert in der Integrationsverordnung finden, mit der Verfassung grösstenteils kompatibel sind. Achtung und Zurückhaltung ist aber besonders bei Fördermassnahmen im Schul- und im Gesundheitsbereich geboten.
7. Die bestehende ausländerrechtliche Gesetzgebung geht vom Grundsatz aus, dass die Integration eine *Querschnittaufgabe* ist, welche von den Behörden von Bund Kantonen und Gemeinden zusammen mit nichtstaatlichen Organisationen (Sozialpartner, Ausländerorganisationen) gemeinsam wahrzunehmen ist und dass die Integration in erster Linie über die *Regelstrukturen* zu erfolgen hat. Spezifische Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer seien daher nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung anzubieten (Art. 2 VIntA).
8. Die Frage nach der Nützlichkeit oder gar Notwendigkeit eines Integrationsgesetzes (oder eines *Integrationsrahmengesetzes*) ist zwar von der Frage der Kompetenzen des Bundes im Integrationsbereich zu trennen. Aber im Zusammenhang mit der Frage nach den Bundeskompetenzen im Integrationsbereich drängt sich die Betrachtungsweise auf, dass es sinnvoll erscheint, auf die vorhandenen gesetzlichen Ressourcen abzustellen und diese Gesetzgebung mit spezifischen Integrationsmassnahmen anzureichern; dabei zeigt sich oft besser, ob diese Massnahmen nur einem Teil der Bevölkerung (Ausländerinnen und Ausländern) oder auch anderen Gruppen mit Integrationsproblemen zu Gute kommen sollen. Ein Vorgehen über die Regelstrukturen mindert die Gefahr, eine Gruppe auf Kosten der anderen zu privilegieren oder zu diskriminieren, obwohl die zugrunde liegenden Probleme ähnlich oder gleich gelagert sind.