

Adresse: Volkshaus/Stauffacherstr. 60  
8004 Zürich  
Korrespondenz: Postfach, 8026 Zürich  
Telefon: 044 241 97 97  
Telefax: 044 241 97 89  
E-Mail: info@gbkz.ch  
Internet: www.gbkz.ch/  
Postkonto: 80-7816-3



Kantonsrat Zürich  
Spezialkommission Integration  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich

Zürich, 19. Mai 2010

## **Vernehmlassungsantwort des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich (GBKZ) zum Integrationsgesetz (InteG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns an der Vernehmlassung zum Integrationsgesetz (InteG, Entwurf vom 19. Februar 2010) zu beteiligen.

Die dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich (GBKZ) angeschlossenen Verbände haben im Kanton Zürich 50'000 Mitglieder, davon haben rund 15'000 einen ausländischen Pass. Wir sprechen daher zum Thema „Integrationspolitik“ als Interessenvertreter und Sprachrohr vieler MigrantInnen im Kanton Zürich. Die Gewerkschaften erbringen seit Jahrzehnten wertvolle Integrationsdienstleistungen. Dabei steht für uns nicht die Differenz nach Herkunft, sondern die Gleichheit als Arbeitnehmer/in im Vordergrund.

Anlässlich der Anhörung vor der Spezialkommission Integration durften wir Ihnen unsere Positionen<sup>1</sup> zu den beiden parlamentarischen Initiativen und die Anforderungen an ein kantonales Integrationsgesetz aus gewerkschaftlicher Sicht erläutern. In Anwendung dieser Positionen nehmen wir zu den einzelnen Paragraphen des Entwurfs für ein Integrationsgesetz auf folgenden Seiten Stellung.

### **§ 1 Ziele**

Ziel der Integrationsförderung muss sein, den MigrantInnen und Migranten die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Zu diesem Zweck muss der chancengleiche Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen wie Arbeit, Bildung, Gesundheitswesen und soziale Sicherheit auch für die Migrationsbevölkerung gewährleistet sein (Abs.2: Herstellung von Chancengleichheit). Wenn die MigrantInnen nicht ausgeschlossen und benachteiligt werden, können sie auch als Mitglieder dieser Gesellschaft Verantwortung übernehmen.

---

<sup>1</sup>Siehe dazu Positionspapier unter:  
[http://www.gbkz.ch/fileadmin/user\\_upload/upload4gbkz/PDF/positionen\\_stellungnahmen/positionspapier\\_ktintegrationspolitik.pdf](http://www.gbkz.ch/fileadmin/user_upload/upload4gbkz/PDF/positionen_stellungnahmen/positionspapier_ktintegrationspolitik.pdf)

Wenn sie sich willkommen und zugehörig fühlen, sind sie eher bereit, individuelle Anpassungsleistungen und Integrationsbemühungen zu erbringen. Wenn wie im vorliegenden Entwurf die Integrationsförderung als politisches Ziel definiert und gesetzlich verankert wird, müssen die beiden Elemente –die Förderung der gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen und die Verbesserung des chancengleichen Zugangs zu Arbeit, Bildung, etc. einerseits, die Forderung nach individuellen Anpassungsleistungen seitens MigrantInnen und Einheimischen zur Förderung des friedlichen Zusammenlebens andererseits- ausgewogen berücksichtigt werden. In den nachfolgenden Bestimmungen des Entwurfs wird das formulierte Ziel nicht in allen Punkten genügend konkretisiert. Massnahmen zur Einbindung der „Einheimischen“ in die Integrationsförderung beispielsweise durch entsprechende Informationsangebote oder zur Beseitigung von Integrationshemmnissen (Anti-Diskriminierungsstelle, anonyme Bewerbungen bei Stellen- und Wohnungssuche, etc.) fehlen gänzlich oder sind nur in vagen Formulierungen enthalten. Aus unserer Sicht fehlt hier zudem der Hinweis, dass die Integrationsförderung als Querschnittsaufgabe innerhalb der Regelstrukturen (z.B. unter Abs. 2) wahrgenommen werden muss. Das Ziel eines kantonalen Integrationsgesetzes muss auch sein, Integrationshemmnisse bzw. -hürden zu beseitigen (als Abs.3).

## **§2 Geltungsbereich**

Mit der Formulierung „rechtmässig und langfristig anwesende MigrantInnen im Kanton Zürich“ gemäss Abs.1 und den Verweis auf Art.2 AuG im §2 Abs.3 wird die Aufzählung unter §2 Abs. 2 InteG unnötig. Zudem stellt sich hier die Frage, warum –wenn Integration als gegenseitiger Prozess verstanden wird- das Gesetz nicht auch für die Einheimischen gelten soll.

## **§ 3 Verhältnis zum Bundesrecht**

Ein kantonales Integrationsgesetz macht nur dann Sinn, wenn die bundesgesetzlichen Vorgaben (Art. 53-58 AuG) und deren Umsetzung dadurch konkretisiert und ergänzt werden. Insbesondere können hier die Zuständigkeiten, die Koordination und Zusammenarbeit in diesem Bereich verbindlich festgehalten, die Finanzierung der Integrationsangebote gesetzlich verankert, integrationswirksame Projekte und Instrumente konkretisiert und AdressatInnen dieser gesetzlichen Verpflichtungen benannt werden. Diesem Konkretisierungs- und Klärungsanspruch genügt der Entwurf in einigen Bestimmungen nicht.

## **§ 4 Integration**

Die Bedeutung von Sprache als mündliches Verständigungsmittel ist für uns unbestritten (Abs.1 lit.b), der gesamte Integrationsprozess darf aber nicht auf den Erwerb von Sprachkenntnissen reduziert werden. „Integration“ zu beurteilen bzw. zu messen, kann aus sehr unterschiedlichen Perspektiven erfolgen. Wenn das Gesetz dennoch den Anspruch hat, den Grad der Integration messen zu wollen, dürfen die entsprechenden Formulierungen nicht

allzu vage sein. §4 Abs.1 lit. a und lit.c lassen unseres Erachtens viel Spielraum für (Fehl-) Interpretationen. Wir schlagen vor, lit.a konkreter zu formulieren („a. die Gesetze beachtet“) und lit.c ganz zu streichen.

### **§5 Voraussetzung**

Wie in unseren Ausführungen zu §1 dargelegt, teilen wir das Verständnis der Integration als gegenseitigem Prozess. Es fehlen aber im Gesetz konkrete Massnahmen für die - und konkrete Verpflichtungen von der schweizerischen Bevölkerung zu der Integrationsförderung im Sinne von Eliminierung von Integrationshindernissen und einer Willkommenskultur.

### **§ 6 Förderung der Integration**

Wir begrüssen bei der Integrationsförderung die Orientierung an Bedürfnissen und individuellen Fähigkeiten der Betroffenen (Abs.2 lit.b) anstelle einer Defizitorientierung. Der Beginn der Integrationsförderung ab dem Zuzug (Abs.2 lit.a) ist nur dann zweckdienlich, wenn dadurch verständliche Hinweise auf bestehende Integrationsangebote gemacht und damit die Informationspflicht gemäss Bundesrecht umgesetzt und eine Willkommenskultur gelebt wird.

Wir befürworten die Bezeichnung von besonderen Segmenten von Migrantinnen und Migranten mit spezifischen Integrationsanforderungen (Abs.3), was die gezielte Reflexion von Integrationsbedürfnissen und Möglichkeiten dieser Gruppen sowie die Wahrnehmung der Integrationsförderung als Querschnittsaufgabe innerhalb der Regelstrukturen fördert. Hier wäre eine Konkretisierung der Integrationsmassnahmen für diese Gruppen wünschenswert (zum Beispiel Spracherwerb und frühkindliche Bildung und Betreuung für Kinder im Vorschulalter, Förderung/Formalisierung der Erstsprachenkenntnisse, Projekte für Jugendliche im Übergang zum Berufsleben oder nachholende Berufsbildung und Spracherwerb insbesondere für Frauen, Validierung bisheriger Ausbildungen und Berufserfahrung).

Wir gehen davon aus, dass es sich beim Wort „Migrationsförderung“ (statt Integrationsförderung) in diesem Absatz um einen redaktionellen Fehler handelt.

Damit die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung gemäss Abs. 4 kein Lippenbekenntnis bleibt, müssen im Gesetz bzw. auf Verordnungsebene konkrete Massnahmen (zum Beispiel eine Informations-/Beratungsstelle zu Diskriminierung, die Möglichkeit der anonymen Wohnungs- und Stellensuche, Sensibilisierungskampagnen) folgen.

Das im Abs. 3 implizierte Verständnis der Integrationsförderung als Querschnittsaufgabe müsste unserer Meinung nach unter § 1 explizit formuliert werden.

## **§ 7 Förderungsbereiche**

Wir sind mit den genannten besonderen Förderungsbereichen im Entwurf einverstanden.

## **§ 8 Zusammenarbeit**

Integrationsförderung soll auf allen staatlichen Ebenen als Querschnittsaufgabe über die Regelstrukturen (Schule, Berufsbildung, Arbeitswelt, Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens) wahrgenommen werden und darf nicht auf Sprachkurse reduziert oder einseitig mit einer Massnahme wie der Integrationsvereinbarung zu erreichender Zustand betrachtet werden. Eine so verstandene Integration setzt ein koordiniertes Vorgehen verschiedener Behörden und Staatsebenen voraus. Im Entwurf werden die in der Integrationsförderung beteiligten Organisationen und Gruppen zwar explizit genannt, aber keine institutionelle Zusammenarbeit vorgeschrieben (behördliche Koordinationsgruppe, kantonale Migrationskommission). Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit dient nicht nur dem Austausch der in der Integrationsförderung gemachten Erfahrungen, sondern bietet Vernetzungsmöglichkeit, um Synergien zu nutzen und vorhandene Ressourcen gezielter einzusetzen. In einem Abs. 2 können die Gefässe bzw. Gremien der Zusammenarbeit und Koordination gesetzlich verankert werden. Es würde zudem der wesentlichen Bedeutung der Migrationsorganisationen in der Integrationsförderung besser Rechnung getragen, wenn sie nicht an letzter Stelle (lit.f) und nicht „insbesondere“ bzw. als besondere unter privaten Organisationen genannt würden.

## **§ 9 Pflichten**

Die gewählte Formulierung kommt als unnötige moralische Forderung daher, bezeichnet aber inhaltlich –nach der Formulierung der Gesetzesziele, der Benennung des Geltungsbereichs und unter der Annahme der von uns gewünschten Konkretisierung der Kriterien zur Feststellung des Integrationsgrades- eine Selbstverständlichkeit. Diese Bestimmung ist deshalb entweder ganz zu streichen oder mit Bezug auf § 18 InteG anders zu formulieren: „...sind verpflichtet, Integrationsanstrengungen/-bemühungen/-leistungen zu erbringen, damit sie ihre ausländerrechtliche Rechtsstellung verbessern können“.

## **§ 10 Integrationsvereinbarungen**

Wir sind nicht grundsätzlich gegen das Instrument der Integrationsvereinbarung in der Integrationsförderung. Wenn damit die Verbesserung der individuellen Fähigkeiten und Integrationsvoraussetzungen der Betroffenen bezweckt wird und als Anreiz die Verbesserung der Rechtsstellung (§ 18) folgt, können die Integrationsvereinbarungen hilfreich sein.

Die Integrationspolitik bzw. Integrationsförderung darf aber nicht zum Instrument der Migrationspolitik (Einreise-, Aufenthalt-, Niederlassungsvorschriften) verkommen. Nur unter der Voraussetzung der Aufenthaltssicherheit lassen sich die MigrantInnen zu Integrationsanstrengungen motivieren. Wichtig ist hier eine klare Zuweisung der behördlichen

Zuständigkeiten, damit Ermessensentscheide bei der Vermutung eines „schwierigen Integrationsverlaufs“ oder der „erfolgreichen Integration“ möglichst fach- und sachgerecht erfolgen. Die behördliche Zuständigkeit für den Abschluss der Integrationsvereinbarungen muss im Gesetz explizit bezeichnet werden und darf auf keinen Fall dem Migrationsamt übertragen werden. Die kantonale Fachstelle für Integrationsförderung ist die fachlich und sachlich geeignete Amtstelle und muss hier explizit für den Abschluss der Integrationsvereinbarungen zuständig erklärt werden. Zusätzlich soll sie die Qualitätssicherung und Evaluation der Integrationsvereinbarungen sicherstellen. Abs. 3 von § 10 ist aufgrund der abschliessenden Zuweisung der Zuständigkeit zu streichen.

Da das Gesetz für MigrantInnen gilt, die sich „langfristig und rechtmässig im Kanton Zürich aufhalten“ ist die fast ausschliessliche Fokussierung auf die Neuzuziehende befremdend. Bei neu Zugezogenen gibt es keine Erfahrungswerte zur „Integrationsfähigkeit“ einer Person. Für eine Prognose, ob der Integrationsverlauf schwierig wird, fehlt jede objektive Grundlage. Hier sehen wir grosses Potenzial für Willkür und einen Widerspruch zur angestrebten Willkommenskultur. Zudem muss hier der Begriff der „neu Zugezogenen“ präzisiert werden. Wir nehmen an, dass damit neu Eingewanderte aus dem Ausland gemeint sind und nicht MigrantInnen mit rechtmässigem Aufenthaltstatus, die aus einem anderen Kanton oder aus einer anderen Gemeinde zuziehen.

Abs. 2 nimmt Bezug auf die erfüllten „Voraussetzungen zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung“, die nirgends im Gesetz als solche definiert sind. Darum kann hier die Rolle der Gemeinden nur darin bestehen, im Rahmen ihrer Informationspflicht Personen gemäss §10 Abs. 1 lit. b (lit. a lehnen wir ab) auf die Möglichkeit der Integrationsvereinbarung hinzuweisen.

### **§ 11 Inhalt und Durchsetzung**

Durch den Abschluss einer Integrationsvereinbarung verpflichten sich die MigrantInnen an einer Integrationsmassnahme wie z.B. an einem Sprachkurs teilzunehmen und binden damit enorme zeitliche Ressourcen für den Kursbesuch und zusätzlich für das Lernen. Dass sie sich dennoch finanziell an den Kosten beteiligen müssen, ist höchst problematisch und widerspricht dem Anreizcharakter von Integrationsvereinbarungen. §11 Abs. 1 lit. d ist deshalb zu streichen.

Die Situation von bildungsfernen Personen und solchen mit ähnlichen ungünstigen Voraussetzungen (wie beispielsweise solche im hohen Alter) müssen bei der Festlegung der Integrationsmassnahme und deren Erfüllung angemessen berücksichtigt werden. Im Abs.2 ist „wie auch bei der Kostenverteilung nach Abs. 1 lit. d“ zu streichen. Die Folgen des allfälligen Nichteinhaltens der Vereinbarung dürfen nicht die Aufenthaltssicherheit betreffen respektive keine negativen Folgen darauf haben. Wenn die Sanktionsandrohung für unentschuld bare Nicht-Befolgung der Integrationsmassnahme als notwendig erachtet wird, ist eine angemessene Busse aus unserer Sicht weniger umstritten.

Wenn beispielsweise die Sprachkenntnisse nicht als genügend erachtet werden, um sich im Alltag zu verständigen, und deshalb eine Integrationsvereinbarung vorgeschlagen wird, kann von der betroffenen Person auch nicht erwartet werden, dass sie den Inhalt und die Folgen der Integrationsvereinbarung versteht. Unter § 11 muss deshalb die Vertretungs- und Begleitungsmöglichkeit durch Dritte (Vertrauensleute seitens Migrationsorganisationen, Gewerkschaften, Hilfswerke) verankert werden. Im Sinne der Gewährleistung rechtstaatlicher Verfahren beurteilen wir den letzten Absatz (anfechtbare Verfügung) eher positiv.

### **§ 12 Sprach- und Integrationskurse**

### **§ 13 Information**

### **§ 14 Adressantenorientierung**

### **§ 16 Arbeitgeberschaft**

Der Erwerb von Sprachkenntnissen ist für die berufliche und soziale Integration nicht hinreichend, aber sicher notwendig. Das Angebot soll vom Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden sichergestellt werden. Das Angebot hat nicht nur zu „genügen“ (ausreichend), sondern muss auch bedarfsgerecht und zielgruppenspezifisch sein (§12 Abs. 1 InteG). Integrationskurse sollen einen Praxisbezug aufweisen bzw. den Lebensalltag der Teilnehmenden in den Lernplan einbeziehen (Besuch im Spital/Gesundheitswesen, Besuch in der Schule/kantonales Schulsystem, etc.).

Zielgruppenspezifische und bedarfsgerechte Information ist Vorbedingung aller Integrationsanstrengungen. Wir befürworten die vorgeschlagene Konkretisierung der Informationstätigkeit (§13) und die spezielle Verankerung der Adressatenorientierung (§ 14). Wenn die Angebote in der Integrationsförderung nicht bekannt sind und der Zugang dazu nicht erleichtert wird, ist auch das beste Integrationsangebot nicht wirksam. Da die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für einen grossen Anteil der Neuzuziehenden Grund der Zuwanderung ist, müssen sich hier die Arbeitgeber an der Integrationsförderung beteiligen. Wir begrüssen, dass die Arbeitgeber durch den Entwurf verbindlicher in die integrationspolitischen Massnahmen einbezogen werden (§ 12 Abs.4 und § 16 InteG).

### **§ 15 Erstgespräch**

Dieses Instrument soll von den Gemeinden im Sinne der Willkommenskultur und als Informationsangebot angewendet werden. Der Einbezug von unmündigen Personen (Kinder über 12 Jahren gem. Abs. 3) ist weder nötig, noch zweckdienlich. Mit Bezug auf unsere Ausführungen zum § 10 Abs. 1 lit. a lehnen wir § 15 Abs. 4 ab. Solche Praktiken unterhöhlen das für Integrationsprozesse nötige gegenseitige Vertrauen. Die Sanktionierung mit Busse gemäss Abs. 5 erübrigt sich in diesem Sinne und ist zu streichen.

### **§ 17 Andere Massnahmen**

Wir verweisen hier auf die unter § 6 ausgeführte Konkretisierungsvorschläge. Diese und weitere förderungswürdige Angebote sollen beispielhaft aufgezählt werden. Zusätzlich sollten migrations- und integrationsrechtliche Beratungsangebote durch Kanton und Gemeinden unterstützt und unter diesem Paragraphen als weitere Massnahme aufgeführt werden.

### **§ 18 Berücksichtigung der Integration bei der Niederlassungsbewilligung**

Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren ist ein effektives Anreizsystem, um die Integrationsanstrengungen von MigrantInnen zu fördern und ist aus unserer Sicht sehr begrüssenswert. Es ist jedoch fraglich, ob diese Bestimmung von der Gesetzessystematik her an dieser Stelle richtig platziert ist und ein eigenes Kapitel (E) braucht.

## **F. Organisation und Finanzierung**

### **§ 19 Kanton**

### **§ 20 Gemeinden**

Die für den Kanton und die Gemeinden vorgesehene Organisation und Aufgabenverteilung macht aus unserer Sicht Sinn. Wichtig ist, dass die Organisationsstrukturen zweckmässig und zielgruppennah funktionieren. Sie sollen eine Resonanzfähigkeit für die Anliegen der MigrantInnen und Einheimischen aufweisen und nicht zu einer Bürokratisierung führen.

### **§21 Kostenverteilung**

Eine Kostenbeteiligung der MigrantInnen für Kurse und Programme ist, insbesondere wenn sie vom Staat „verordnet“ werden, aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt. Durch die personellen und zeitlichen Ressourcen erbringen sie in genügender Weise eine Gegenleistung für diese staatlichen Förderangebote. Der Staat bzw. die öffentliche Hand profitiert von diesen Programmen und Kursen direkt in Form von Einsparungen bei den Sozialkosten und höheren Steuereinnahmen (wenn beispielsweise eine Person durch die verbesserten Sprachkenntnisse eine Arbeitsstelle findet).

Nach den Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs möchten wir an dieser Stelle die wichtigsten Punkte unserer Stellungnahme festhalten:

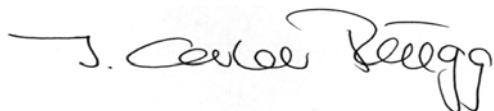
- Integrationsförderung muss als Querschnittsaufgabe innerhalb der Regelstrukturen gesetzlich verankert werden. Die dafür notwendige gesellschaftliche und behördliche Zusammenarbeit und Koordination soll im Gesetz institutionalisiert werden.
- Die Einbindung der „Einheimischen“ in die Integrationsförderung muss im Integrationsgesetz verbindlicher und konkreter formuliert werden.
- Nicht nur Anpassungsleistungen der MigrantInnen, sondern auch die Beseitigung der Integrationshürden muss als Voraussetzung einer effektiven Integrationsförderung erwähnt und wie beispielsweise durch Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung konkretisiert werden.

- Der Integrationsprozess darf nicht auf den Erwerb von Sprachkenntnissen reduziert werden, auch wenn dieser für eine erfolgreiche Integration und Partizipation am öffentlichen Leben unerlässlich ist.
- Wenn zur Beurteilung von Rechtsansprüchen und gesetzlichen Verpflichtungen der „Integrationsgrad“ als Massstab beigezogen wird, dürfen die dafür geltenden Kriterien nicht allzu vage sein und sich auf objektivierbare Tatbestände beziehen.
- Die Bezeichnung von besonderen Zielgruppen und Bereichen im Gesetz, auf die sich die Integrationsförderung speziell ausrichtet, ermöglicht eine adressaten-, bedürfnis- und ressourcenorientierte Integrationsarbeit. Hier fehlt im Gesetz eine beispielhafte Aufzählung konkreter Projekte und Massnahmen.
- Wir befürworten die Integrationsvereinbarungen nur, wenn damit die Verbesserung der individuellen Fähigkeiten und Integrationsvoraussetzungen der Betroffenen bezweckt wird und als Anreiz die Verbesserung der Rechtsstellung darauf folgt. Ungünstige Voraussetzungen der Betroffenen (Bildungsferne, Alter, etc.) sollen angemessen berücksichtigt werden. Integrationsvereinbarungen dürfen nicht zu Instrumenten der Migrationspolitik verkommen und die Aufenthaltssicherheit der Betroffenen nicht negativ tangieren. Darum soll nicht das Migrationsamt, sondern die Fachstelle für Integrationsförderung explizit dafür zuständig erklärt werden.
- Die Teilnehmenden von Integrationsmassnahmen und Betroffene von Integrationsvereinbarungen setzen ihre zeitlichen Ressourcen ein und sollen zu keiner Kostenbeteiligung (auch nicht anteilmässig nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit) verpflichtet werden.
- Erstgespräche mit neu Zugewanderten sind nur im Sinn einer Willkommenskultur und eines Informationsangebots zweckdienlich. Bei flächendeckender Einführung auf kommunaler Ebene ist die Gefahr der Bürokratisierung und diejenige des Auslebens rassistischer Stereotypen gross.
- Der verbindliche Einbezug der ArbeitgeberInnen in die Informationstätigkeit ist sehr positiv und ermöglicht den chancengleichen Zugang zu Integrationsangeboten.

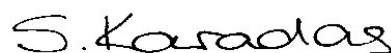
Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer vorliegenden Stellungnahme und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen

**GEWERKSCHAFTSBUND DES KANTONS ZÜRICH**



Julia Gerber Rüegg  
Präsidentin GBKZ



Sibel Karadas  
Politische Sekretärin GBKZ