

AvenirSocial Graubünden
Ringstrasse 185, 7000 Chur
T. +41 (0) 79 260 58 06
graubuenden@avenirsocial.ch, www.avenirsocial.ch
www.sozialportal.ch

Departement für
Justiz und Gesundheit GR
Hofgraben 5
7000 Chur

Chur, 19. März 2008

**Vernehmlassung zum Einführungsgesetz zur
Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG),
Stellungnahme des Berufsverbands der Sozialen Arbeit, AvenirSocial Graubünden**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Schmid
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial, der Berufsverband der Sozialen Arbeit, befasst sich in erster Linie mit berufs- und sozialpolitischen Themen. Der vorliegende Gesetzesentwurf zum Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung behandelt in diesem Rahmen die Zuständigkeit und Organisation, Pflichten und Verfahren, Integration, Zwangsmassnahmen, Rechtspflege und Unterstützung Bedürftiger. Einige dieser Punkte betreffen soziale Prozesse und Arbeitsgebiete / Zuständigkeiten von SozialarbeiterInnen. Aus diesem Grunde sehen wir uns verpflichtet zu diesem Gesetz Stellung zu nehmen und diesen gesellschaftlichen Auftrag mit zu gestalten.

Einführende Vorbemerkungen:

In den Erläuterungen zur Gesetzesvorlage wird der Begriff Integration mit folgenden Leitlinien definiert:

- *„Integration ist ein gegenseitiger Prozess, welcher sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration als auch die Offenheit der Aufnahmegesellschaft voraussetzt;*
- *Integrationsförderung ist eine Aufgabe, welche nach dem Grundsatz „Fordern und Fördern“ auszugestalten ist;*
- *Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern (inkl. Vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen) ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben;*
- *...“*

AvenirSocialGR stimmt mit diesen Leitlinien überein und begrüsst diese als Grundlage des Gesetzestextes, sieht sie aber im Gesetzesentwurf kaum umgesetzt.

Integration ist ein gegenseitiger Prozess. Anhand der Gegenseitigkeit von ausgeglichenen Rechten und Pflichten soll ein spürbares Gleichgewicht geschaffen werden, in dem es allen Beteiligten möglich ist, aufeinander zuzugehen und eine Gemeinschaft zu bilden. In der vorliegenden Gesetzesvorlage sind jedoch nur die Pflichten der Ausländerinnen und Ausländern im Detail beschrieben, die Pflichten der Aufnahmegesellschaft sind nicht oder nur unverbindlich formuliert. Bei den Rechten werden Ausländerinnen und Ausländer nicht gleichberechtigt behandelt, sondern ihre Rechte werden teilweise beschnitten (z.B. *Abgabe der Reisepapiere*) und/oder werden ganz offen gegenüber anderen Gruppen diskriminiert (z.B.

Aufhebung des Datenschutzes). Dies entspricht nicht dem Integrationsbegriffes und wird die ausländische Bevölkerung langfristig ausgegrenzt.

Die methodische Zusammenarbeit auf der Basis des „Forderns und des Fördern“ entspricht einer sozialarbeiterischen Grundhaltung in der Arbeit mit Klientinnen und Klienten. Um aber wirksam mit dieser Methode arbeiten zu können, benötigt es klare Rahmenbedingungen und Abmachungen. Beides ist in der Gesetzesvorlage nicht ersichtlich. Zwar sind die Forderungen klar umrissen (*verpflichtet sich mit den hiesigen Lebensbedingungen und gesellschaftlichen Verhältnissen vertraut zu machen, die schweizerische Rechtsordnung zu beachten, eine Kantonssprache zu erlernen, am Wirtschaftsleben teilzunehmen, Integrationsvereinbarungen zu unterschreiben usw.*). Dem entsprechend müsste jedoch das Fördern ebenso klar umrissen sein. Hier ist in der Gesetzesvorlage jedoch nur zu finden: *Kanton, Gemeinden fördern Ausländerinnen und Ausländer ohne spezifische Massnahmen zu benennen, Arbeitgeber fördern Ausländerinnen und Ausländer nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten und der Kanton „kann“ finanzielle Beiträge an Projekte zur Integrationsförderung sprechen*. Das entspricht nicht einer ausgeglichenen Gegenseitigkeit des Forderns und Förderns.

Für Sozialarbeitende ist aber vor allem der letzte Punkt zur Teilhabe von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nach 7 Jahren (VA7+) am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben stossend in der Gesetzesvorlage ausgeführt. VA7+, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, werden durch dieses Gesetz finanziell schlechter gestellt als andere SozialhilfeempfängerInnen und sind somit nicht in der Lage chancengleich an der Gesellschaft teilzuhaben. Das Existenzminimum, das jeder Personen in Artikel 12 der Bundesverfassung zugesprochen wird, ist in diesem Gesetzesentwurf aufgehoben, was VA7+ ausgegrenzt und diskriminiert.

Weiter wird in den Erläuterungen zur Vernehmlassung das Ziel formuliert, die Grundlagen der Integrationsförderung zu definieren. AvenirSocial GR sieht dies im Gesetzesentwurf ebenfalls kaum umgesetzt. Dazu würde gehören, Schwerpunkte der Förderungen, Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen und Ziele genauer festzuhalten. In der Vorlage wurde diesem nur sehr schwammig und unverbindlich nachgegangen (*Anliegen der Frauen, Kinder und Jugendlichen* – weiter sind keine genauen Inhalte definiert). Das Gesetz kann in dieser Form langfristig keine Integrationsziele erreichen.

Zu den einzelnen Artikeln:

Art. 9, Abs. 1 **Abänderung oder streichen, da bereits im Bundesgesetz so formuliert und somit rechtswirksam:**

„Kantonale und kommunale Behörden *sollen* im Zusammenhang mit ausländer- und asylrechtlichen Verfahren, den zuständigen Dienststellen, auf ein Begehren hin, Auskünfte erteilen.“

Art. 9, Abs. 2 **Vorgeschlagenen Absatz streichen, neuer Absatz:**

„Die Auskunft muss sich auf, im ausländer- und asylrechtlichen Verfahren relevante Informationen beschränken. Ebenso muss die betroffene Person über das Begehren aufgeklärt werden und die kantonale oder kommunale Behörde oder den/die Arbeitgeber/in von ihrer datenschutzrechtlichen Schweigepflicht entbinden.“

Eine umfassende Auskunftspflicht ist im Rahmen des Datenschutzes nicht zulässig. Es kann nicht sein, dass hier eine Unterscheidung und demnach klare Diskriminierung der betroffenen Personengruppe gegenüber von CH- und EU- Bürgern zulässig gemacht wird. Ausserdem haben in der Zusammenarbeit mit den betroffenen Personen unterschiedliche Ämter unterschiedliche Aufträge. Sozialarbeitende in den regionalen Sozialdiensten sind in ihrer Arbeit darauf angewiesen mit der/dem KlientIn ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, um wirkungsvoll arbeiten zu können. Dies kann nur bei geschützten Daten geschehen, vor allem gegenüber Ämtern mit anderen Interessen und Aufträgen. Mit dieser Gesetzgebung könnten die Sozialarbeitenden ihrem Auftrag nicht mehr gerecht werden. Die Weitergabe von Daten müssen mit dem

KlientIn transparent besprochen werden und muss von der Fachperson reflektiert entschieden werden können.

Art. 10 Integration Neuer Artikel - Begriffsdefinierung

- 1 *Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, dessen Gelingen von der aktiven Mitgestaltung der einheimischen Bevölkerung, sowie seine Strukturen als auch die Migrationbevölkerung abhängt.*
- 2 *Die Integrationsförderung setzt mit dem Zuzug der ausländischen Person ein und hält an, solange sie und ihre Nachkommen ihrer bedürfen.*

Um Klarheit über den Begriff Integration zu haben und sicherzustellen, dass er im Kanton gleichermassen umgesetzt wird, wird vor Art 10 ein Artikel eingeschoben, der diesen Begriff klar definiert.

Art. 11, Abs. 2 Abänderung

„Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber fördern die Integration der Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Sie informieren ihre ausländischen Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer über Integrationsangebote im Kanton und unterstützen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen.“

Art. 11, Abs. 3 Abänderung

„Den Bedürfnissen von Frauen, Kindern und Jugendlichen, um chancengleich am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilhaben zu können, wird mit gezielten Massnahmen und Projekten besonders Rechnung getragen.“

Die Pflichten und Aufgaben auf Seiten der ArbeitgeberInnen und auch geplante Ziele der Integrationsförderungsmassnahmen müssen genauer definiert und festgehalten sein (s. auch Art 12, Abs 2).

Art. 12, Abs. 1 Abänderung

„Der Kanton richtet an Projekte, die den Integrationsprozess von längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern fördern, finanzielle Beiträge aus. Sie werden in der Regel (nur streichen) gewährt, wenn sich Bund, Gemeinden, oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen.“

Integration wird in diesem Artikel seinem Begriff entzogen, wenn auf der einen Seite, die Pflichten der AusländerInnen in Art. 10 genau definiert werden und hier aber auf der anderen Seite (hier die Ebene des Kantons, der Gemeinden und der Arbeitgeber) mit nur „kann“ Aufgaben angegeben sind.

Es ist zwar anzustreben, dass sich Bund, Gemeinden und Dritte an der Finanzierung von Projekten angemessen beteiligen, es kann aber nicht eine Voraussetzung sein. Die Ziele der Integrationsprojekte soll der Kanton unabhängig davon betrachten und darüber entscheiden können.

Art. 12, Abs. 2 neu

„Die inhaltlichen Ziele der Integrationsförderung der geförderten Projekte sollen sich auf folgende Schwerpunkte beziehen: Chancengleichheit, Abbau von Kommunikationsbarrieren, Integration im Arbeitsleben, Bildung und gesellschaftlicher Austausch.“

In diesem Gesetz müssen die Rechte und Pflichten beider Seiten festgehalten sein. Ansonsten ist es einseitig und genügt demnach nicht mehr dem Begriff der Integration. Alle betroffenen Ebenen und notwendigen Massnahmen, um das Ziel der Integrationsförderung umsetzen zu können, sollen deshalb hier erwähnt und definiert sein.

Art. 12, Abs. 3 Abänderung

„Teilnehmerinnen und Teilnehmer von staatlich geförderten Integrationsprojekten haben einen angemessenen Beitrag an die Kosten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu leisten. Bei Personen, welche Sozialhilfe beziehen, werden die Kosten durch das Sozialamt übernommen.“

Ohne den Zusatz, dass sich ausländische Personen nur nach ihren finanziellen Möglichkeiten an den Integrationsprojekten beteiligen soll, würde das Gesetz eine Chancengleichheit provozieren. Personen mit einem grösseren Einkommen könnten an den Projekten teilnehmen, während Geringverdienende oder SozialhilfeempfängerInnen davon ausgeschlossen wären. Dies ist nicht im Sinne einer Integrationsförderung, welche allen möglichst niederschwellig zugänglich sein soll.

Art. 13, Abs. 1 Abänderung

„Die Regierung bestimmt, *in Anlehnung an Art 12, Abs. 2 dieses Gesetzes*, die Förderungsbereiche und die strategische Ausrichtung der kantonalen Integrationsförderung.

Art. 13, Abs. 2 Abänderung

„Die zuständige Dienststelle koordiniert die Integrationsmassnahmen *und setzt dazu eine/einen Integrationsdelegierte/n ein*. Diese Person *wird durch eine Steuergruppe, bestehend aus Vertretern der kantonalen Behörden, der Kirchen und ihren Hilfswerken, von Ausländerorganisationen und weiteren, im Integrationsbereich tätigen, Institutionen beraten*. Weiter ist sie von den kommunalen und kantonalen Behörden bei der Planung von integrationsrelevanten Massnahmen beizuziehen.“

Die Integrationsmassnahmen müssen gewisse Schwerpunkte beinhalten und müssen im Kanton bei allen Organisationen breit abgestützt sein. Das muss die Grundlage von Förderungsmassnahmen sein, um langfristig eine positive Wirkung erzielen zu können.

Art. 15 Abänderung

„Die richterliche Behörde bietet (*soweit erforderlich streichen*) eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher auf, damit die Verhandlung in eine der inhaftierten Person verständliche Sprache übersetzt werden kann.“

Derart weitreichende Entscheidungen müssen der betroffenen Person in einer Sprache mitgeteilt werden, die sie versteht. Jeder Mensch hat ein Recht auf die gleichen Informationen, dies muss gerade bei Verhandlungen oder bei richterlichen Entscheiden (s. Art. 18, Abs. 2) in jedem Fall sichergestellt sein.

Art. 16, Abs. 2 Abänderung

„Der inhaftierten Person wird von der richterlichen Behörde ein amtlicher Rechtsbeistand bestellt, wenn sie mittellos ist, rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten bestehen, die tatsächliche oder beantragte Haftdauer drei Monate übersteigt und das Begehren nach einem Rechtsbeistand geäussert wird. *Die Behörde ist verpflichtet die inhaftierte Person über diese gesetzliche Vorgabe verständlich aufzuklären.*“

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die inhaftierte Person über diesen Artikel informiert ist und dass sie sich womöglich auch noch in einer ihr fremden Sprache über dieses Gesetz informieren kann. Aus diesem Grund ist die Behörde verpflichtet, die inhaftierte Person über diese Rechte in einer ihr verständlichen Sprache aufzuklären.

Art. 18, Abs. 2 Abänderung

Der Entscheid wird *der inhaftierten Person sofort mündlich eröffnet und von einem Dolmetschenden eine ihr verständliche Sprache übersetzt*. Nachträglich wird der Entscheid in einer Amtssprache schriftlich und begründet zugestellt.“

Begründung s. Art. 15

Art. 22, Ziffer 7 streichen

Dies könnte eine mehrfache Bestrafung der inhaftierten Person bedeuten. Da sich die Person „nur“ in einer administrativen und nicht in einer regulären Haft befindet, sind diese Sanktionen kumulativ zu einschneidend und damit nicht zulässig.

Art 26, Abs 2 streichen

Eine Anzeigepflicht kann zu Interessenskonflikten der zuständigen Fachpersonen führen und sollte deshalb gestrichen werden. Das Gesetz muss hier ebenso formuliert sein, wie für CH- und EU-Bürger.

Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz)

Art. 2, Abs. 5 Abänderung

„Bei vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die nach diesem Gesetz finanziell unterstützt werden, werden die *Unterstützungsansätze während einer Frist von drei Jahren den regulären SKOS - Richtlinien angepasst. Es werden an diese Personen zusätzliche situationsbedingte Leistungen ausbezahlt, um ihnen eine Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen und um Kurse und Bildungsangebote in Anspruch nehmen zu können.* „

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge werden vom Bund in der Sozialhilfe mit Ansätzen unterstützt, die deutlich tiefer ist, wie bei „normalen“ SozialhilfebüzgerInnen (VA7+ sind es CHF 420.- für eine Einzelperson, gemäss SKOS sind es CHF 960.-).

Asylsuchende und anfänglich auch VA7+ sollen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz nicht integriert, sondern es soll ihre Rückkehrfähigkeit erhalten werden. Da davon ausgegangen werden kann, dass über 90% der Asylsuchenden keine Anerkennung als Flüchtlinge erhalten, ist dieser betreuerische Ansatz gerechtfertigt. Bei VA7+, die aber schon länger als 7 Jahre mit dieser Bewilligung leben, kann laut Statistiken davon ausgegangen werden, dass sie nicht mehr zurückkehren werden. Demnach verändert sich auch der betreuerische Auftrag und sie werden zukünftig auch nicht mehr vom Amt für Polizeiwesen sondern von den Sozialdiensten betreut werden. Der Auftrag lautet nun die Personen in ihrer Integration zu fördern und nicht mehr auf ihre Rückkehr hin vorzubereiten. Um dieses erfüllen zu können, muss eine Chancengleichheit hergestellt sein. Dies ist nicht der Fall, wenn die Personen nach wie vor mit über der Hälfte weniger Sozialhilfe unterstützt werden. Damit haben diese Personen keine Möglichkeiten am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben. Der Auftrag der Integrationsförderung kann in den sozialen Diensten von den Sozialarbeitenden so nicht erfüllt werden. Es herrscht damit in der kantonalen Sozialhilfeunterstützung eine bewusste Diskriminierung und es wird eine Zweiklassen Armut in der Sozialhilfe provoziert.

Um eine Übergangsphase zu ermöglichen, plädieren wir für eine Anpassung der Sätze innerhalb von drei Jahren an die „normalen“ Ansätze.

Art. 2, Art. 6 Abänderung

„Bei Ausländerinnen und Ausländern, die ihren Integrationspflichten gemäss Ausländer- und Asylgesetzgebung ohne entschuldbaren Grund nicht nachgekommen sind, *sind zu verwarnen. Bei einem erneutem Verstoss sind die Unterstützungsleistungen nach den SKOS - Richtlinien zu reduzieren.*“

Eine Streichung der Sozialhilfe ist gemäss Rechtssprechung des Schweizerischen Bundesgerichtes nur dann zulässig, wenn die Bedürftigkeit der betroffenen Person nicht zweifelsfrei dargelegt werden kann oder wenn die Person sich erwiesenermassen selbständig aus der Notlage befreien könnte, dies aber nicht tut. Eine Streichung, die nicht mit dem Ziel der Schutznorm oder dem Kerngehalt in eindeutiger Verbindung steht ist absolut unzulässig. Eine Kürzung ist nur möglich, wenn eine zumutbare Arbeit nach Verwarnung erneut ausgeschlagen wird. Das Verweigern von Integrationsbemühungen kann damit nicht gleichgesetzt werden. Im Falle einer Verweigerung von Integrationsbemühungen ist die Reduktion der Sozialhilfe nach den Skos-Richtlinien eine verhältnismässige, gleichberechtigte und angemessene Sanktion.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen und in die Botschaft zuhanden des Grossen Rates einfliessen lassen.

Mit freundlichen Grüssen
Der Vorstand von AvenirSocial

Veronika Maier
Ressort Migration



Daniel Thaler
Ressort Sozialpolitik