

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herrn B. Fürer, Frau C. Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Gemeinsame Vernehmlassung

**von Vereins grundrechte.ch
und Solidarité sans frontières (Sof)**

**zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) /
Integrationskapitel und Spezialgesetze.**

Ende der Vernehmlassungsfrist: 28. Mai 2015

Verein grundrechte.ch
Schwanengasse 9
3011 Bern

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern



**Solidarité
sans
frontières**



Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein grundrechte.ch und Solidarité sans frontières (Sosf) bedanken sich für die Gelegenheit zur Vernehmlassung zu den geplanten Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative und des Integrationskapitels).

1. Einleitende Vorbemerkungen

Die an dieser Vernehmlassung beteiligten Organisationen haben die Masseneinwanderungsinitiative seit ihrem Entstehen energisch und hauptsächlich mit grundrechtlichen (und nicht mit ökonomischen) Argumenten bekämpft. Wir sind überzeugt, dass die Initiative – auch bei einer „massvollen“ Umsetzung – sowohl für die Schweiz als auch für die hier lebende Bevölkerung bloss Nachteile bringt.

Wir äussern uns vor diesem Hintergrund nicht eingehend und detailliert zu den einzelnen Vorschlägen des EJPD zur Änderung des AuG betreffend die Steuerung der Zuwanderung.

Nach den bisherigen Reaktionen der EU-Organe und der verantwortlichen Politiker der Nachbarländer der Schweiz auf die Verhandlungswünsche der Schweiz zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit sind wir sicher, dass es nicht möglich sein wird, der EU in diesem Bereich substantielle Einschränkungen des FZA abzurufen. Der Optimismus des EJPD scheint uns nicht begründet. Als Folge davon werden in erster Linie jene Migrierenden, die keinem EU-Staat angehören, die rechtlichen Einschränkungen tragen müssen, welche die Masseneinwanderungsinitiative auf die Migrierenden entfaltet. Der schon bestehende grosse Unterschied in der Rechtsstellung von Migrierenden, die einem EU-Staat angehören und jenen, die einem Drittstaat angehören, wird dadurch in unzulässiger Weise akzentuiert. Es scheint, dass die Schweiz die Abschottungspolitik der EU „autonom nachvollzieht“.

Ende März 2012 haben die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz, der Verein grundrechte.ch und Solidarité sans frontières gemeinsam zur damaligen Integrationsvorlage des Bundesrats Stellung genommen. Kritisiert wurde damals eingehend, weshalb die damalige Vorlage keine substantielle Änderungen gegenüber der bisherigen Integrationspolitik erkennen liess und dass die Vorschläge auf einen Integrationszwang zielten, dass in erster Linie leistungsorientierte Kriterien zur Anwendung kommen sollten und dass die Vorschläge einseitig, ungerecht, repressiv und nicht lösungsorientiert waren. Im Einzelnen verweisen wir auf dieses Grundsatzpapier, an dessen Eckpunkten wir festhalten.

2. Zur Systematik der vorliegenden Stellungnahme

Wir übernehmen im Folgenden die Aufteilung des Bundesrats in zwei Vorlagen und äussern uns dementsprechend zunächst zu den Vorschlägen zur Umsetzung der Initiative und anschliessend zur Einbindung der parlamentarischen Initiativen in das Integrationskapitel des AuG.

I. Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

3. Höchstzahlen und Kontingente

Dass Höchstzahlen und Kontingentierung auch für den Asylbereich, insbesondere für anerkannte Flüchtlinge und/oder für vorläufig Aufgenommene festgelegt und eingehalten werden müssen, widerspricht dem Grundrecht auf Asyl, welches die Schweiz aufgrund der Flüchtlingskonvention gewährleisten muss. Höchstzahlen und Kontingente für Flüchtlinge widersprechen zudem dem Non-Refoulement-Gebot und damit dem zwingenden Völkerrecht.

Das war dem Bundesrat bereits vor der Abstimmung klar (siehe die Botschaft zur Masseneinwanderungsinitiative BBl 2013 291, 299, sowie die Rede von Bundesrätin Sommaruga vor dem Ständerat am 19.9.2013). Statt aber die Konsequenzen zu ziehen und die Initiative mindestens teilweise für ungültig zu erklären, entschieden sich Bundesrat und Parlament einmal mehr für den Weg der Feigheit. Höchstzahlen könnten so hoch angesetzt werden, dass sie „gemäss den bisherigen Erfahrungen nicht zu einem Konflikt mit dem Non-Refoulement-Prinzip führen.“ (Botschaft a.a.O.) Sie könnten zudem kurzfristig überschritten und nach oben korrigiert werden.

Dasselbe irrationale Argument enthält nun auch der erläuternde Bericht zur Umsetzung der MEI. Es handle sich hier nur um „Planungszahlen“, die dann im Bedarfsfalle nach oben angepasst werden müssten. Dabei ist klar, dass dies dann eben keine Höchstzahlen sind. Im Text des Entwurfs ist denn auch nicht mehr davon die Rede, dass es sich hier nur um unverbindliche Zahlen handle, die jederzeit korrigiert werden könnten. Praktisch heisst das, dass die allfällige Korrektur ins Belieben des SEM gestellt würden, was im Ernstfall dann tatsächlich zu einem Konflikt mit dem zwingenden Völkerrecht führt.

Zahlenmässige Beschränkungen **im Asylbereich** müssen vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingskrise im Mittelmeer zudem auch als unbarmherzig und inhuman betrachtet und deshalb abgelehnt werden.

Der Vorschlag zur Änderung von Art. 60 Abs. 1 AsylG ist nicht praktikabel und führt im schlimmsten Fall dazu, dass asylberechtigte Personen entweder weggewiesen werden müssten (was der Schutzgewährung grundsätzlich widerspricht) oder aber über längere Zeit – mangels eines Kontingentsplatzes – mit einer blossen Duldung (somit mit einem Ausweis N) in der Schweiz bleiben müssten. Es liegt auf der Hand, dass dies – ohne entsprechende Massnahmen zur Stabilisierung und Verbesserung der Rechtsstellung – zu einer erhöhten Prekarisierung des Asylstatus führen würde, was wir entschieden ablehnen.

Gleiches gilt für die Vorschläge zur Änderung der Art. 83 Abs. 1 und 85 Abs. 7 Bst. d AuG, welche die zahlenmässige Begrenzung der vorläufig Aufgenommenen bezwecken und deren Familiennachzugsrechte beschränken. Auch diese neuen Bestimmungen sorgen bloss für eine Prekarisierung der Rechtsstellung der betroffenen, vorläufig aufgenommenen Personen und verunsichern diese grundlos. Sie stehen zudem im Widerspruch zu den Vorschlägen der Subkommission der SPK-NR, welche die Anzahl der vorläufig Aufgenommenen senken und im Gegenzug deren Rechtsstellung verbessern will.

Was die beabsichtigten Höchstzahlen beim **Familiennachzug** angeht, wirken sich diese in erster Linie auf die Drittstaatsangehörigen aus. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass wir dies vornehmlich wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung ablehnen.

4. Inländervorrang

Wir sind mit dem Bundesrat einverstanden, dass seine Vorschläge hinsichtlich des von der Initiative verlangten, generellen Inländervorrangs auch alle in der Schweiz lebenden Menschen mit einem stabilen und langfristigen Aufenthalt (inkl. den vorläufig Aufgenommenen) und nicht bloss die Schweizer Bürger betreffen sollen.

5. Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen vor der Einreise

Aus unserer Sicht reicht es aus, die Lohn- und Arbeitsbedingung im Nachhinein zu kontrollieren. Kontrollen vor Erteilung der Einreisebewilligung verfolgen das Ziel der «Bekämpfung der Armen», was vom allgemeinen Ausländerrecht nicht gedeckt wird. Sie führen zudem zu einem übermässigen Kontrollregime, das wir ablehnen.

6. Prüfung der Integrationsfähigkeit vor der Einreise

Auch dieser Vorschlag aus der Küche des Initiativkomitees führt bloss zu gigantischem bürokratischem Leerlauf. Solches mögen wir nicht unterstützen.

II. Zur Anpassung der Integrationsvorlage

Wir kommentieren in diesem Kapitel die allgemeinen Vorschläge des Bundesrates zur Integration und jene zur Einbindung der fünf parlamentarischen Initiativen in das Integrationskapitel des Ausländergesetzes.

7. Allgemeines zur Integrationsgesetzgebung

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz, der Verein grundrechte.ch und Solidarité sans frontières haben in ihrer Vernehmlassung von Ende März 2012 die damalige Integrationsvorlage des Bundesrates eingehend und bis ins Detail kritisiert. Wir haben damals insbesondere hervorgehoben, dass die Vorlage substantielle Änderungen gegenüber der bisherigen Integrationspolitik vermissen liess, eine Tendenz zum Zwang zur Integration enthalte und zudem leistungsorientierte Kriterien favorisiere. Wir haben das Projekt auch als einseitig, ungerecht, repressiv und nicht lösungsorientiert kritisiert. Wir bedauern sehr, dass die offiziellen Integrationsgrundsätze der 90er Jahre, die in mehreren Leitbildern enthalten und auf Chancengleichheit und Ressourcenorientierung aufbauten, aufgegeben worden sind. In der Masse, wie den MigrantInnen die Rechte entzogen wurden, hat man ihnen Pflichten aufgehalst. Für die einzelnen Argumente, an denen wir festhalten, verweisen wir auf die Stellungnahme vom 23. Mai 2012 unter http://www.sosf.ch/cms/upload/20120323_Stellungnahme_AuIG_Sosf_DJS_GR.pdf. Auch heute lehnen wir die Integrationsforderung als Bedingung für ein Einreise- und Aufenthaltsrecht als Konzept universeller Pflichten ab. Wir befürworten universelle Rechte, keine universellen Pflichten. Hinzu kommt, dass der Integrationsbegriff eine Leerformel darstellt. Jede politische Strömung nimmt diesen für sich in Anspruch und füllt ihn mit ihren eigenen Forderungen. Dabei geht vergessen (oder wird vernebelt), dass das eigentliche Interesse an der Zuwanderung vom Bedarf der Schweizer Wirtschaft an ausgebildeten

Fachkräften bestimmt wird. Schliesslich ist die Integrationsforderung aus unserer Sicht ein Herrschaftsdiskurs entsprechend der deutschschweizer Redensart „Da chönnt ja jede choo!“

8. Anpassung der Integrationsvorlage an die Initiative

Aus dieser Warte versteht es sich (fast) von selbst, dass wir allein schon die Fragen, die der Bundesrat in Ziffer 2.1.1 seines erläuternden Berichts aufwirft, nicht nachvollziehen können: Es kann nicht Ziel einer Integrationsvorlage sein, z.B. den Familiennachzug von EU-Bürgern neuerdings von Sprachkenntnissen oder dem Erfüllen von staatlich diktierten „Integrationsvereinbarungen“ abhängig machen zu wollen. Familiennachzug und Familienarbeit darf nicht bloss als Kostenfaktor betrachtet werden. Arbeitskräfte werden in Familien grossgezogen, auch in den zugewanderten. Dass wir nicht länger fixfertige Arbeitskräfte importieren statt für deren Werdegang und Ausbildung verantwortlich zu sein, ist wohl der einzige Punkt, in welchem wir mit den MEI-Befürwortern übereinstimmen.

Auch die flächendeckende Prüfung der „Integrationsfähigkeit“ aller Migrierenden halten wir für nicht zielführend und grundrechtswidrig. Dass der Bundesrat vorschlägt, sie nicht auf EU/EFTA-Staatsangehörige auszudehnen, beruht offenbar nicht auf grundrechtlichen Überlegungen, sondern bloss auf den entsprechenden Forderungen der Kantone, die den bürokratischen Mehraufwand scheuen. Was die Einbindung von privatwirtschaftlichen Unternehmen in die Integrationsförderung angeht, erweist sich die Vorlage des EJPD demgegenüber als sehr zögerlich, geradezu zahnlos: Sie wird als „denkbar“ erwähnt, Chapeau!

Wir begrüessen immerhin, dass wenigstens im Hinblick auf die Erleichterung der Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen die Sonderabgabe abgeschafft und die Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit durch eine Meldepflicht ersetzt werden soll. Generelle Arbeitsverbote für Asylsuchende sowie die Vorenthaltung von Sprachkursen, wie dies ein paar Kantone praktizieren, dürfen als integrationsschädigende Massnahmen nicht länger geduldet werden.

9. Vorschläge zur Umsetzung der fünf parlamentarischen Initiativen

9.1 PI Philipp Müller (FdP) vom 19.3.2008: Erschwerung der Niederlassung

Die Niederlassung ist das unbefristete und dauernde Aufenthaltsrecht, welches bisher gewöhnlich nach fünf (für EU/EFTA-Bürger) oder zehn Jahren (für „Drittstaatsbürger“) verliehen wurde. Bereits bisher gibt es keinen Rechtsanspruch auf den Ausweis C und er wird nur dann gewährt, wenn der Migrierende über Jahre hinweg ein in jeder Hinsicht tadelloses Verhalten an den Tag gelegt hat, somit keine Strafen, keine Schulden oder Betreibungen aufweist, keinen Sozialhilfebezug hatte und regelmässig erwerbstätig war.

Die Initiative verlangt nun einerseits, dass nur „integrierte“ Migrierende die Niederlassungsbewilligung erhalten sollen. Andererseits will sie die Niederlassungsbewilligung entziehen, wenn der/die Niedergelassene zur Integration nicht willig sei (sog. Rückstufung).

Der Bundesrat hält fest, dass bereits das in der früheren Integrationsvorlage enthaltene Stufenmodell „nicht integrierten AusländerInnen“ den Ausweis C verwehrt. Insoweit ist er mit der Initiative Müller einverstanden.

Wir weisen demgegenüber nochmals darauf hin, dass der Integrationsbegriff eine Leerformel darstellt, weshalb darauf verzichtet werden muss. Die heute geltenden Vorschriften und die Praxis sind schon streng genug. Es braucht keine Verschärfung, die der Willkür Tür und Tor öffnet.

Den weiteren Vorschlag Müllers, bei Integrationsdefiziten die Niederlassungsbewilligung zu entziehen und sie durch die Aufenthaltsbewilligung (oder gar durch eine Wegweisung?) zu ersetzen, lehnen wir ohnehin – mit dem Bundesrat - ab.

Es sind aber nicht die selben Argumente, wie Praktikabilitäts- und Kostengründe, die uns zu diesem Schluss führen. Uns widert es vielmehr an, dass das Überlegenheitsgefühl der hier Lebenden und willkürliche Entscheide der Behörden über den Zuzug und das Verbleiben anderer Menschen richten.

Wenn die Initiative Müller auch noch fordert, Migrierenden sei der Familiennachzug zu verweigern, wenn sie nicht zur Integration gewillt sind (z.B. bei mangelnden Sprachkenntnissen oder Bagatelldelikten), lehnen wir dies ohne weiteres ab: Migrierende sollen – ohne behördliche Bevormundung und Disziplinierung - frei wählen und entscheiden können, mit wem sie zusammenleben wollen. Nicht verwaltungstechnische Argumente oder Überlegenheitsgefühle und Abgrenzungswünsche gegenüber „dem Fremden“, sondern grundrechtliche Ansprüche sind zu bewahren.

9.2 PI Gerhard Pfister (CVP) vom 20.3.2008: Integration gesetzlich konkretisieren

Diese Initiative verlangt einerseits einen bundesweit vereinheitlichten Integrationsbegriff. Andererseits soll die Niederlassung nur gewährt werden, wenn Migrierende diese Integrationskriterien erfüllen und zwar unabhängig davon, wie lange sie sich bereits in der Schweiz aufhalten.

Wir stören uns auch dran, dass die geltenden Integrationskriterien nicht klar bestimmt sind. Deshalb wollen wir auf sie verzichten. Ausserdem fordern wir, dass alle Migrierenden nach fünf Jahren Aufenthalt Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung erhalten. Die frühere Integrationsvorlage, die jetzt ins Gesetz übernommen werden soll, sieht bereits vor, dass nur erfolgreich integrierte Migrierende eine Niederlassung erhalten sollen.

Diese Änderung richtet sich vor allem an „Drittstaatsangehörige“, weil sie gegenüber EU-Staatsangehörigen wegen des Freizügigkeitsabkommens nicht durchsetzbar ist. Sie nimmt somit die stossende Ungleichbehandlung von „Drittstaatsangehörigen“ im Verhältnis zu EU-Angehörigen in Kauf.

Sie verstärkt darüber hinaus die schon bis anhin fragwürdige Diskriminierung von SchweizerInnen gegenüber EU-Angehörigen, sofern diese mit «Drittstaatsangehörigen» liiert sind. Bestehende Rechtsansprüche auf Aufenthaltsbewilligungen werden durch die neu eingeführten Integrationsvoraussetzungen weiter unterlaufen, wie z.B. der Rechtsanspruch auf Aufenthalt der Angehörigen von SchweizerInnen (Art. 42, Abs. 1, b AuG) und Niedergelassenen (Art. 43, Abs. 1, b AuG).

Die Kopplung der Verlängerung eines Aufenthaltsrechts an eine neuartige Definition «erfolgreicher Integration» bringt in Bezug auf die praktische Handhabe zwar keine substantielle Neuerung. Doch bietet die Möglichkeit der Auferlegung einer Integrationsvereinbarung für die Migrationsämter ein

praktisches Droh- und Druckinstrument. Die Pflicht zum Nachweis des Beherrschens einer Landessprache spielt hierbei die zentrale Rolle: Ist genau dieser eine und am besten messbare Pfeiler guter Integration nicht solide genug, so muss die Behörde die Integration als «nicht ausreichend» betrachten. Dann müssen Sanktionen folgen: Entweder erfüllt die betroffene Person eine Integrationsvereinbarung oder sie verliert ihr Aufenthaltsrecht und wird aus der Schweiz weggewiesen.

Wir beantragen deshalb die Streichung der Verknüpfung zwischen «erfolgreicher Integration» und der Erteilung oder Verlängerung jeglicher Art von Aufenthaltsbewilligung.

Weiter sollen gemäss der Initiative Pfister Niedergelassene, die extremistische oder fundamentalistische Ansichten vertreten, die Niederlassungsbewilligung entzogen werden können.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass das die bestehenden Widerrufsgünde ausreichen und lehnt den Vorschlag ab.

Aus unserer Sicht sind Ansichten und Meinungen, auch wenn sie - wohlverstanden in der Wahrnehmung staatlicher Organe – als „extremistisch“ oder „fundamentalistisch“ gelten, schützenswert. Eine Beschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit von in der Schweiz niedergelassenen Menschen kann nicht hingenommen werden.

9.3 PI Philipp Müller vom 28.5.2008: Verbot des Familiennachzugs beim Bezug von Ergänzungsleistungen (EL)

Auch hier sollen – einmal mehr – an sich sachfremde Ziele, wie die „Bekämpfung der Armen“, ins Ausländerrecht eingeführt werden.

Ergänzungsleistungen werden nur bedürftigen Menschen und nur unter sehr restriktiven Bedingungen ausgerichtet. Ausländische Menschen müssen dafür eine langjährige Aufenthaltsdauer (in der Regel mindestens 10 Jahre) sowie einen Anspruch auf eine Rente aus Privat- oder Sozialversicherungsrecht (AHV oder IV) nachweisen können. Ergänzungsleistungen sind in der Praxis bloss ein „Existenzminimum plus“, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Ihre Bezüger sind jedenfalls nicht auf Rosen gebettet. Es scheint uns mehr als „unappetitlich“, gerade solche, wohlverstanden bedürftige, Menschen in eine prekäre ausländerrechtliche Situation versetzen zu wollen. Dies läuft wiederum auf «Bekämpfung der Armen» hinaus und trifft die Schwächsten in unserer Gesellschaft.

9.4 PI Philipp Müller vom 22.9.2008: Jederzeitiger Widerruf der Niederlassung bei dauerhafter und erheblicher Abhängigkeit von der Sozialhilfe, auch nach 15 Jahren (!)

Der Bundesrat unterstützt die Erweiterung dieses bisher auf 15 Jahre beschränkten Widerrufsgrunds, weil sie den Migrationsämtern „in Form einer Kann-Bestimmung“ zusätzlichen Handlungsspielraum eröffne.

Von dieser neuen Bestimmung wird betroffen, wer die Niederlassung nach langen Jahren der Bewährung erhalten hat und dann von einem Schicksalsschlag getroffen wird. Ein Unfall, eine schwere Erkrankung, eine unverschuldete wirtschaftliche Notlage, längere Arbeitslosigkeit können bei jenen zu Abhängigkeit von der öffentlichen Sozialhilfe führen, die

über kein Vermögen verfügen. Es geht offensichtlich auch hier um eine andere Form von Bekämpfung der Armen.

Die Sichtung der heutigen Gerichtspraxis lässt nicht klar erkennen, was eine „dauerhafte und erhebliche Abhängigkeit von der Sozialhilfe“ darstellt. Somit öffnet auch dieser neue Widerrufgrund Tür und Tor für willkürliche Entscheide.

9.5 PI Philipp Müller vom 24.9.2008: Beim Familiennachzug sollen Niedergelassene gleich (schlecht) gestellt werden wie Aufenthalter

Niedergelassene, die mit ihren Familienangehörigen zusammenleben möchten, sollen zuerst nachweisen müssen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel und über eine angemessene Wohnung verfügen.

Der Bundesrat hält fest, dass diese Bedingungen schon heute faktisch gelten würden und unterstützt deshalb die Zielsetzung des Vorstosses.

Wir sehen demgegenüber keinen Handlungsbedarf. In der Praxis sind es nur wenige Fälle von Niedergelassenen, die den Familiennachzug trotz nicht ausreichender finanzieller Mittel und nicht ausreichender Wohnung bewilligt erhalten. Die angestrebte Ergänzung des Gesetzes ist nicht nötig.

10. Weitere Bemerkungen

>

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme den eidgenössischen Räten zur Kenntnis zu bringen.

Freundliche Grüsse

Catherine Weber
Verein grundrechte.ch

Amanda Ioset
Geschäftsführerin Sost