

Vernehmlassungsantwort

zur Teilrevision des Bundesgesetzes

über Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)

Der Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK

Bern, 21. März 2012

Zusatzbemerkungen zum Fragekatalog

Siehe ebenfalls die Antworten des Kirchenbundes im Fragekatalog

Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen

Dieser neue Artikel 26a regelt die Zulassung von Seelsorgenden, Priestern, Imamen oder Lehrpersonen, die Migrantinnen und Migranten in heimatlicher Sprache und Kultur unterrichten (HSK-Unterricht). Diese religiösen Betreuungs- oder Lehrpersonen können gemäss dem Gesetzesentwurf zur Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn sie mit der öffentlichen Sicherheit, der Ordnung in der Schweiz und den Werten in der Bundesverfassung vertraut sind. Weiter wird im Gesetzesentwurf vorgeschlagen, dass die religiösen Betreuungs- und Lehrpersonen fähig sein müssen, diese Kenntnisse den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln und sich in einer Landessprache verständigen können.

Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung wird die Möglichkeit erwähnt, Integrationsvereinbarungen mit den Betroffenen abzuschliessen, falls sie sich nicht in einer Landessprache verständigen können. Der Kirchenbund befürwortet im Zusammenhang mit diesen Integrationsvereinbarungen, dass Sprachkenntnisse nicht schon bei der Einreise vorgewiesen werden müssen. Es ist unbestritten, dass Sprache ein wesentlicher Faktor für einen erfolgreichen Integrationsprozess sein kann (zur Bedeutung von Sprache im Integrationsprozess siehe Abschnitt unten). Integrationsvereinbarungen sollen in diesem Kontext als Förderungsinstrument mit Zielvereinbarungen angewendet werden (vgl. Abschnitt Integrationsvereinbarungen).

Kritisch beurteilt der Kirchenbund die Vorgabe der „Vertrautheit mit den Werten in der Bundesverfassung“. Es stellt sich die Frage, wie diese Vertrautheit und damit verbunden letztendlich auch die Identifikation mit diesen Werten gemessen und beurteilt werden kann. Nach Ansicht des SEK reicht die Anforderung aus, sich an die Bundesverfassung und an die Rechtsordnung zu halten.

Beurteilung Integration bei Verlängerung Aufenthaltsbewilligung

Art. 33 Abs. 3 sieht vor, die (Jahres-) Aufenthaltsbewilligung nur bei guter Integration zu verlängern. Der Kirchenbund lehnt diese Neuerung ab. Bereits nach einem Jahr die Integration als eigenständiges Kriterium zu beurteilen, ist nicht zielführend, weil der Zeitraum für die komplexen und gegenseitigen Integrationsprozesse zu kurz ist.

Der geltende Art. 62 listet bereits heute umfassend auf, was zum Widerruf der Aufenthaltsbewilligung führen kann (u. a. Verurteilung zu längerer Freiheitsstrafe, erhebliche oder wiederholte Gefährdung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Sozialhilfebezug einer Person, für die sie oder er zu sorgen hat). *Nach Ansicht des Kirchenbundes reichen die heute geltenden Bestimmungen aus, um bei nicht gelungenen Integrationsverläufen die Aufenthaltsbewilligung entziehen zu können.*

Anspruch auf Niederlassungsbewilligung

Der Kirchenbund geht davon aus, dass ein sicherer Aufenthaltstitel die Integration und auch die Chancengleichheit u. a. auf dem Arbeitsmarkt fördert. Bereits in früheren Stellungnahmen hat sich der Kirchenbund für Rechtsansprüche auf C-Bewilligungen für alle Ausländerinnen und Ausländer ausgesprochen, welche die erforderlichen Wohnsitzfristen erfüllen (vgl. dazu Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes vom 7.4.2009 zum indirekten Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer; Ausschaffungsiniziative»).

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keinen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung vor. Der Kirchenbund spricht sich deshalb bei Art. 34, Abs. 2 dafür aus, dass ein Anspruch auf Niederlassungsbewilligung besteht, wenn die Person gut integriert ist, resp. keine Hinweise auf eine gegenteilige Annahme vorliegen.

Sprache und Integration

Bei Art. 58 c macht der Kirchenbund darauf aufmerksam, dass *Sprachkenntnisse nur ein mögliches Kriterium zur Beurteilung der Integration* ist. Wie im Gesetzesvorschlag erwähnt (Art. 58 Abs. 2), ist der Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen.

Der Kirchenbund anerkennt und hat sich bereits in früheren Stellungnahmen dahingehend geäußert, dass die Kenntnisse einer Landessprache ein zentraler Integrationsfaktor unter anderen ist. Insbesondere die lokalsprachlichen Kenntnisse sind eine unterstützende Bedingung für die Integration. Sprachkenntnisse für sich alleine sind jedoch noch nicht mit Integration gleichzusetzen. Die Hervorhebung der Sprachkenntnisse führt teilweise zu einer Verengung des Integrationsdiskurses. Übrige Bereiche, die für erfolgreiche individuelle Integrationsprozesse wichtig sind – z. B. das Vorhandensein eines sozialen Netzwerkes, die berufliche Qualifikation oder der Wille, sich weiterzubilden – werden ausgeklammert (vgl. Vernehmlassungsantwort SEK zum indirekten Gegenvorschlag Ausschaffungsiniziative 2009; Vernehmlassungsantwort SEK zur Verordnung AuG 2007).

Integrationsvereinbarungen

Mit Integrationsvereinbarungen vereinbaren die zuständigen Migrationsbehörden mit Migrantinnen und Migranten Ziele, Massnahmen und Fristen. Ebenfalls festgehalten werden die Folgen bei Nicht-Einhaltung der Vereinbarungen. Der Gesetzesvorschlag sieht die vermehrte Anwendung von Integrationsvereinbarungen in verschiedenen Artikeln vor:

Art. 33 Abs. 4: Die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung kann mit der Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung (Art. 58) verbunden werden.

Art. 33 Abs. 5: Die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wird mit der Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden, wenn bei der betroffenen Person ein erhebliches Risiko besteht, dass ein Fall nach Artikeln 62 Buchstaben c und e eintritt.

Die Integrationsvereinbarungen sind erst vor kurzem als Instrument in der Integrationsförderung eingeführt worden. Die Erfahrungen damit sind unterschiedlich. Die Kantone setzen heute Integrationsvereinbarungen ungleich ein, beispielsweise sind markante Unterschiede zwischen der Deutsch- und der Westschweiz festzustellen. *Der Kirchenbund befürwortet die Beibehaltung dieses Handlungsspielraums der Kantone.*

In Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen lehnt es der Kirchenbund ab, Integrationsvereinbarungen mit Sanktionen zu verknüpfen. Integration versteht der Kirchenbund vielmehr als gegenseitiger und auf Chancengleichheit ausgerichteten Prozess, an dem sowohl die Migrationsbevölkerung als auch Schweizerinnen und Schweizer beteiligt sind. Integration ist deshalb ein gesamtgesellschaftlicher Vorgang, der den Willen der Migrationsbevölkerung als auch die Offenheit der gesamten Bevölkerung bedingt.

In Art. 84 Abs. 5 wird im Gesetzesentwurf vorgeschlagen die Möglichkeit zu schaffen, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für vorläufig aufgenommene Personen mit der Erfüllung einer Integrationsvereinbarung zu verbinden.

Der Kirchenbund weist auf der Grundlage der Föderalismusstudie der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (2011) darauf hin, dass bei *der Förderung der Integration vorläufig aufgenommener Personen* – d. h. Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können und deshalb vorübergehend Schutz erhalten – *Handlungsbedarf* besteht. *Integrationsvereinbarungen können bei der Förderung dieser Personengruppe im Sinne von Zielvereinbarungen eingesetzt werden und eine Massnahme unter anderen sein.*

Mandat Kommission für Migrationsfragen

Der vorliegende Entwurf des Ausländergesetzes sieht die teilweise Neuformulierung des Mandates für die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) vor. Der Kirchenbund schlägt vor, dass die EKM bei Grundsatzfragen der Migrations- und Integrationspolitik angehört wird und auf diese Weise die ihr zugeordnete Rolle als beratendes Gremium des Bundesrates wahrnehmen kann. Dies bedeutet, Art. 100b Abs. 4 ohne Kann-Formulierung neu zu formulieren: „Die Kommission *wird* bei Grundsatzfragen der Migrationspolitik und der Integration angehört“.

Finanzielle Ressourcen zur Integrations- und Sprachförderung

Der Entwurf der Gesetzesvorlage zielt auf die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für die Integration und eine verstärkte Förderung der Integration der Migrationsbevölkerung ab. Eine intensivere Integrationsförderung bedingt mehr Integrations- und Sprachkurseangebote von hoher Qualität. Parallel zu dieser höheren Priorisierung der Integrationsförderung stellen sich Fragen zu den finanziellen Ressourcen zur Erreichung der Ziele.

Der Kirchenbund weist deshalb auf die Notwendigkeit hin, die für die Integrationsförderung in- und ausserhalb der Regelstrukturen notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Diskriminierungsschutz

Der Kirchenbund stellt fest, dass die Notwendigkeit des Diskriminierungsschutzes in verschiedenen Artikeln des Gesetzesentwurfs erwähnt wird. In Übereinstimmung mit der Vernehmlassungsantwort der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen stellt der Kirchenbund fest, dass Schutzmechanismen gegenüber struktureller Diskriminierung, beispielsweise die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, nicht erwähnt werden. *Der Kirchenbund regt deshalb an, im Ausländergesetz den Schutz vor struktureller Ausgrenzung und Diskriminierung stärker zu gewichten.*

Die Schweiz wurde in der Vergangenheit verschiedentlich auf die Notwendigkeit eines umfassenden Diskriminierungsschutzes aufmerksam gemacht, so z. B. im Rahmen einer Mission des UN Human Right Council: „Der Sonderberichterstatter hat eine gewisse Schwäche der schweizerischen Gesetzgebung gegen die Diskriminierung im öffentlichen Recht und im Zivilrecht festgestellt, insbesondere was die Bereiche des Wohnens, der Arbeit und des Zugangs zu öffentlichen Orten angeht. Er findet, die schweizerische Gesetzgebung sollte in diesen Bereichen ausdrückliche und wirksame Normen gegen Diskriminierung und Rassismus beinhalten“ (Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, MISSION TO SWITZERLAND; UN Human Rights Council; General Assembly A/HRC/4/19/Add.2; 30 January 2007; www.humanrights.ch, 20.2.2012).

Härtefallregelung für Sans-Papiers

Im Zuge der Teilrevision des Ausländergesetzes schlägt der Kirchenbund vor, ebenfalls die Härtefallregelung für Sans-Papiers anzupassen. Der Kirchenbund äusserte sich in den vergangenen Jahren verschiedentlich zur Härtefallregelung für Sans-Papiers (u. a. Antwort Rat SEK Sommer Abgeordnetenversammlung 2007 auf das Postulat Reich/Strässler/Pestalozzi ZH; Vernehmlassung des Kirchenbundes zu den Verordnungen des Ausländergesetz und des Asylgesetzes, Juni 2007). Grundsätzlich sprach sich der Kirchenbund für einheitliche Kriterien und deren einheitliche Anwendung bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen aus. Die Ermessensspielräume sollten grosszügig zugunsten der Betroffenen genutzt werden. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (Empfehlungen Sans-Papiers 2011, Seite 9) spricht sich der Kirchenbund dafür aus, ein *Zustimmungsverfahren* einzuführen: *Härtefallgesuche sollten direkt beim BFM eingereicht werden. Das BFM könnte anschliessend den Kantonen mitteilen, ob es unter der Voraussetzung der Gutheissung durch den Kanton bereit wäre, der Regularisierung zuzustimmen.*

© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

Autor: Simon Röthlisberger

Bern, 19. März 2012

info@sek.ch

www.sek.ch