

sek·feps

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federation of Swiss Protestant Churches



Vernehmlassungsantwort des Rates des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zum indirekten Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)»

Ausgangslage

Mit der Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)“ wird gefordert, dass einzelne Straftaten automatisch zum Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung führen. Eingereicht wurde die Volksinitiative von der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Die Volksinitiative wurde vom Bundesrat für gültig erklärt, obwohl deren Annahme die Verletzung von *nicht zwingendem Völkerrecht* sowie der Bundesverfassung zur Folge hätte. Die Volksinitiative verstösst gemäss dem Vernehmlassungsbegleitbericht des Bundesamtes für Migration gegen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsstaatlichkeit. Beispielsweise würde ein Einbruch/Diebstahl zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen, nicht jedoch eine mehrjährige Freiheitsstrafe.

Der Bund hat einen indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitet und diesen bis am 15. April 2009 in die Vernehmlassung geschickt. Der Gegenvorschlag sieht vor, dass nicht die Art des Delikts, sondern die Schwere der Straftat den Entzug der Bewilligung bestimmt; bei Freiheitsstrafen von mindestens zwei Jahren oder bei Verurteilungen zu 720 Tagen/Tagessätzen soll die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden. Einen weiteren Kernpunkt des Gegenvorschlags bilden die erhöhten Anforderungen an die Integration beim Erteilen von Niederlassungsbewilligungen.

Allgemeine Bemerkungen und offene Fragen

Der SEK begrüsst das grundsätzliche Ziel des Gegenvorschlags, weniger Kriminalität und mehr Sicherheit zu schaffen. Der im Gegenvorschlag hergestellte Zusammenhang zwischen den Bereichen „Sicherheit“ und „Integration“ bleibt jedoch unklar. Wie die Statistiken im Bericht des BFM aus dem „Info Bulletin“ 1/2008 des Bundesamtes für Justiz, Informationen zum Straf- und Massnahmenvollzug zeigen, werden lediglich 23 Prozent der Straftaten von Ausländerinnen und Ausländern mit einem Ausweis B oder C verübt – also von solchen Ausländerinnen und Ausländern, die meist längere Zeit in der Schweiz verbracht haben. Es fragt sich, weshalb der Gegenvorschlag auf diese Gruppe von Ausländerinnen und Ausländer fokussiert. Denn gemäss genannter Quelle werden am häufigsten Ausländerinnen und Ausländer zu Freiheitsstrafen eingewiesen, die keine Aufenthaltsbewilligung besitzen (20%), aus dem Asylbereich kommen (28%) oder deren Aufenthaltsstatus unbekannt ist (28%).

Für den SEK ist die Frage wesentlich, ob für die Bekämpfung von Kriminalität Gesetzesänderungen im Ausländerbereich nötig sind. Da der Entzug der Aufenthaltsbewilligung bereits heute – wenn auch in den einzelnen Kantonen unterschiedlich – praktiziert wird, lehnt der SEK neue Regelungen auf Gesetzesstufe ab. Zudem erinnert er daran, dass das aktuelle Ausländergesetz erst vor einem Jahr in Kraft getreten ist. Es fragt sich, inwiefern überhaupt schon Erfahrungen mit der Anwendung des neuen Gesetzes gesammelt werden konnten und inwieweit diese Erfahrungen systematisch ausgewertet wurden.

Ein wesentliches Ziel des Gegenvorschlags ist es, eine einheitliche, kohärente Praxis betreffend Widerruf und Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen in den Kantonen zu erreichen. Grundsätzlich befürwortet der SEK Bemühungen, welche die verschiedenen Praktiken in den Kantonen harmonisieren. Es ist stossend, dass im Ausländerbereich je nach Kanton gleiche Fälle ungleich behandelt werden. Der Gegenvorschlag führt jedoch einseitig zu einer „*unité de doctrine*“ im repressiven Bereich. So besteht beispielsweise im Bereich Sans-Papiers bei der Erteilung der Härtefallbewilligungen Handlungsbedarf. Ist die Vereinheitlichung der Praxis im Ausländerbereich ein Ziel, dann schlägt der SEK vor, das gesamte Ausländergesetz und die dazugehörigen Verordnungen und Weisungen einer umfassenden Revision zu unterziehen.

Zweifelsohne lassen sich die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen auch anwenden, die Reichweite der Anwendung ist jedoch stark eingeschränkt: Aufgrund von Gegenrechtsverträgen und Erklärungen

des Bundesrates erhalten Staatsangehörige aus 24 Ländern Europas sowie aus den Vereinigten Staaten und Kanada eine Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Überdies gewährt das Personenfreizügigkeitsabkommen ebenfalls ein weitgehendes Aufenthaltsrecht.¹ Der SEK weist deshalb darauf hin, dass aufgrund der begrenzten Anwendungsmöglichkeiten der Massnahmen nur sehr beschränkt mit der Erreichung des eigentlichen Ziels – nämlich mehr Sicherheit durch bessere Integration zu schaffen – gerechnet werden kann.

Bemerkungen zu den einzelnen Vorschlägen

A. Zu den Vorschlägen „Erteilung der Niederlassungsbewilligung nur bei erfolgreicher Integration“

Die Prüfung der Integration:

Bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung soll zukünftig bei einem Aufenthalt von zehn Jahren und beim Familiennachzug die Integration geprüft werden. Als „Integrationsindikatoren“ dienen gemäss dem vorgeschlagenen Art. 34, Abs. 2 bis 4 die Kenntnisse einer Landessprache, die Anerkennung der Rechtsordnung sowie der Wille zur Teilhabe an Bildung und Arbeit. Der SEK weist darauf hin, dass diese Kriterien beachtliche Ermessensspielräume zulassen.

Der SEK anerkennt und hat sich bereits in früheren Stellungnahmen dahingehend geäussert, dass die Kenntnisse einer Landessprache ein wichtiger Integrationsfaktor unter anderen ist.² Die Hervorhebung von Landessprachkenntnissen führt jedoch zu einer Verengung des Integrationsdiskurses – übrige Bereiche, die für erfolgreiche Integration wichtig sind wie z.B. das Vorhandensein eines sozialen Netzwerkes, die berufliche Qualifikation oder der Wille, sich weiterzubilden, werden ausgeklammert.

Der SEK gibt zu bedenken, dass sich einheitliche Sprachprüfungen nicht an den realen Sprachbedürfnissen vieler Migrantinnen und Migranten orientieren, sondern an einheitlichen Standards – z.B. am Sprachniveau B1. Die äusserst heterogene und oft mehrsprachige Gruppe der Migrantinnen und Migranten wird einem einheitlichen Referenzrahmen zugeordnet, individuelle Sprachbedürfnisse und Kontexte (psychische Belastungen etc.) werden nicht beachtet. Sprachtests können folglich ein bedrohliches Szenario für Migrantinnen und Migranten sein und widersprechen dem Anliegen, Migrantinnen und Migranten zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu befähigen und damit Chancengleichheit zu schaffen. Werden Sprachtests trotz den Bedenken des SEK eingeführt, dann schlägt der SEK vor, eine dem Lebenskontext der betroffenen Migrantinnen und Migranten angemessene Flexibilität bei der Bewertung der Sprachkenntnisse anzustreben.

Die Prüfung der Integration, resp. der Sprachkenntnisse ist aufgrund der bereits erwähnten Gegenrechtsabkommen auf sehr viele Ausländerinnen und Ausländer nicht anwendbar. Für EU-Bürgerinnen und Bürger gelten zudem die Personenfreizügigkeit und die damit verbundenen Aufenthaltsrechte.

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, welche finanziellen Folgen für Bund und Kantone die Einführung solcher flächendeckender Sprachtests haben würde und inwiefern die für die Tests ausgegebenen finanziellen Mittel eine nachhaltige Wirkung für die effektiven Sprachkompetenzen und die Integration der Migrationsbevölkerung, insbesondere solcher aus Nicht-EU-Staaten, zeitigen können.

¹ Vgl. Bericht des BFM zum Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative.

² Vgl. Stellungnahme SEK vom 28. Juni 2007: Vernehmlassungsantwort zu den Verordnungen des Gesetzes über Ausländerinnen und Ausländer und des Asylgesetzes; vgl. auch terra cognita 10/2007 zu Sprache.

Die vorgeschlagene Änderung, dass schon bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung die „Integration“ geprüft werden soll, bedeutet eine Vorverlagerung des entsprechenden Prüfverfahrens, das in dieser Gründlichkeit bisher erst bei *Einbürgerungen* zur Anwendung gekommen ist. Ein solches Vorgehen widerspricht nach Ansicht des SEK der Zielsetzung, die Integration und gesellschaftliche Teilhabe von Migrantinnen und Migranten zu fördern. Denn Integration oder vielmehr *Chancengleichheit* wird wesentlich durch die Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit des Aufenthaltsstatus' beeinflusst. Wird die Messlatte zum Erhalten eines sicheren Aufenthaltsstatus' höher angesetzt, werden folglich die Voraussetzungen für eine Integration verschlechtert.

Rechtsansprüche auf Umwandlung der B- in eine C-Bewilligung:

Der SEK geht davon aus, dass ein sicherer Aufenthaltstitel auch die Chancengleichheit u.a. auf dem Arbeitsmarkt fördert. Es fragt sich deshalb, ob die vorgeschlagene Neuerung wirklich der Integration dienlich ist oder vielmehr das Gegenteil bewirkt. Zudem weist der SEK darauf hin, dass der Kreis derjenigen, die derzeit Ansprüche auf Niederlassungsbewilligungen haben, ohnehin äusserst beschränkt ist – nämlich Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie Ehegatten von Personen mit Niederlassungsbewilligungen. Bereits in früheren Stellungnahmen hat sich der SEK für Rechtsansprüche auf C-Bewilligungen für alle Ausländerinnen und Ausländer ausgesprochen, welche die erforderlichen Wohnsitzfristen erfüllen.

Der SEK lehnt deshalb die Vorschläge, welche die Erteilung der Niederlassungsbewilligung betreffen, ab (siehe insbesondere Art. 33, 34, 42, 43).

B. Zu den Vorschlägen „Konsequenter Widerruf von Bewilligungen bei schwerwiegenden Straftaten“

Widerruf der Bewilligung und anderer Verfügungen bei schweren Straftaten:

Der SEK ist grundsätzlich einverstanden, dass bei schweren Straftaten die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung entzogen wird. Die Hürde für diese doppelte Bestrafung und der damit einhergehenden Ungleichbehandlung inländischer und ausländischer Straftäterinnen und Straftäter – einerseits durch die Justiz, andererseits durch die zuständigen Ausländerbehörden – muss jedoch hoch sein.

In ihrer derzeit vorliegenden Formulierung lehnt der SEK die Vorschläge betreffend Widerruf der Bewilligungen ab (siehe insbesondere Art. 62 und Art. 63).

Der SEK schlägt im Sinne der Rechtsgleichheit für alle Ausländerinnen und Ausländer vor, dass beim Widerruf der Bewilligungen generell die Standards des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EMGR) gelten. Dies würde bedeuten, dass für EU- sowie Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger die gleichen Kriterien angewendet würden. Der Entzug des Aufenthaltsrechts wäre demnach „insbesondere nur möglich, wenn eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch die Person besteht“ (Bericht BFM Gegenvorschlag Ausschaffungsinitiative, Seite 11).

Der SEK unterstreicht zudem die im Bericht des BFM zum Gegenvorschlag gemachte Äusserung, dass beim Widerruf der Bewilligungen auf die Einhaltung der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu achten ist (u.a. Art. 8 Schutz Familien- und Privatleben; besondere Situation der Betroffenen).

7.4.2009

Autor: Simon Röthlisberger