

Ausländergesetz: integrieren, schützen, gleich behandeln

Stellungnahme des SEK zum Ausländergesetz

Reihe SEK Fokus

- 1 Den CO2-Ausstoss verringern – Vernehmlassungsantwort des SEK, 2005, 8 Seiten. Erhältlich auch in Französisch.
- 2 An Frieden und Gerechtigkeit mitarbeiten – Eine Stellungnahme zu den Abkommen von Schengen/Dublin, 2005, 12 Seiten. Erhältlich auch in Französisch.
- 3 Personenfreizügigkeit: Gleichbehandlung gewähren – Eine Stellungnahme des SEK, Juli 2005, 9 Seiten. Erhältlich auch in Französisch.
- 4 Migrationspolitik, Sans-Papiers und Ausschaffungen – Eine Stellungnahme des SEK, 2005, 12 Seiten. Erhältlich auch in Französisch.
- 5 Agrarpolitik 2011: Bauern und Bäuerinnen wertschätzen – Vernehmlassungsantwort des SEK, Dezember 2005, 9 Seiten. Erhältlich auch in Französisch.
- 6 Forschung am Menschen zwischen Menschenwürdeschutz und Forschungsfreiheit – Vernehmlassungsantwort des Rates SEK, Mai 2006. Erhältlich auch in Französisch.
- 7 Ausländergesetz: integrieren, schützen, gleich behandeln – Stellungnahme des SEK zum Ausländergesetz, Juni 2006, 10 Seiten. Erhältlich auch in Französisch.

Diese Broschüren werden gratis abgegeben.

Bestellungen online unter www.sek.ch oder per Email: bestellungen@sek-feps.ch.

Herausgeber Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Autor Simon Röthlisberger
Reihe SEK Fokus

Gestaltung Büro + Webdesign Daniela Tobler, Bern
Druck Stämpfli AG, Bern

Das Dokument wurde vom Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK genehmigt am 10. Mai 2006.

Internet: www.sek.ch
Email: bestellungen@sek-feps.ch

© 2006 (Juni) Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Verlag Institut für Theologie und Ethik ITE, Bern
ISSN 1661-6073

Aus Sicht des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes
positiv am neuen Ausländergesetz ist, dass

- es die Integration von Migrantinnen und Migranten auf Gesetzesstufe festschreibt,
- es Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel schützt;

zwiespältig am neuen Ausländergesetz ist,

- der Schutz von Opfern ehelicher Gewalt,
- die Regelung des Familiennachzugs,
- die eingeschränkte Zulassung von Menschen aus Nicht-EU und Nicht-EFTA-Staaten;

negativ am neuen Ausländergesetz ist, dass

- keine verbindliche Härtefallregelung für Sans-Papiers vorgesehen ist,
- die Zwangsmassnahmen gegen die Menschenwürde verstossen,
- die grossen Ermessensspielräume für die kantonalen Behörden zu Ungleichbehandlungen führen.

1. Bisheriges Engagement weiterführen

Am 24. September 2006 entscheidet das Stimmvolk über das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Das Gesetz wurde in der Wintersession 2005 vom Parlament verabschiedet. Hilfswerke, Parteien und weitere Institutionen der Zivilgesellschaft ergriffen dagegen das Referendum und reichten es im April 2006 ein.

Die rasanten globalen gesellschaftlichen Entwicklungen fordern auch die schweizerische Politik heraus. Vor allem im Bereich der Migration, wo zukunftsfähige Lösungsmodelle entwickelt werden müssen. Die gesellschaftlichen Veränderungen können im Hinblick auf die Begegnungen mit Fremden in der Bevölkerung Ängste und Befürchtungen hervorrufen.

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) setzt sich seit Jahren für eine Migrationspolitik ein, die christliche Grundwerte respektiert und den Menschen ins Zentrum stellt. In diesem Sinne hat sich der SEK in den vergangenen Jahren immer wieder in die Gesetzgebungsprozesse eingebracht. Er nimmt auch Stellung in dankbarer Anerkennung des Einsatzes all jener Menschen, besonders auch vieler Frauen, die sich in den Gemeinden und in den Hilfswerken seit Jahren und oft ehrenamtlich für den Kontakt mit und die Integration von Migrantinnen und Migranten engagieren.

Seit zwischen der Schweiz und der EU das Personenfreizügigkeitsabkommen die Zulassung, den Aufenthalt und den Familiennachzug regelt, gilt die Ausländergesetzgebung weitgehend für Personen von ausserhalb der EU/EFTA. Ausnahmen sind beispielsweise die Integrationsförderung oder so genannte Fernhaltemassnahmen. Das neue Ausländergesetz verfolgt insbesondere das Ziel, die Integration hier lebender Ausländerinnen und Ausländer zu fördern und weite Teile der Ausländerpolitik erstmals auf Gesetzesstufe festzuschreiben, die bisherige, restriktive Zulassungspolitik für Personen von ausserhalb der EU/EFTA weiterzuführen sowie die Missbrauchsbekämpfung u.a. mit verschärften Zwangsmassnahmen zu intensivieren. Im Folgenden werden grundlegende Aspekte des neuen Ausländergesetzes aus der Sicht des SEK erläutert und bewertet.

2. Migration ethisch verstehen

2.1 Allgemeine Überlegungen

Es gibt neben der Angst vor Verfolgung weitere Motive, welche Menschen zur Einreise in die Schweiz bewegen. Viele suchen ihr Glück in einem andern Land, weil sie der Armut entfliehen und Arbeit suchen, oder sie wandern aus, um zu heiraten. Insbesondere die internationale Arbeitsmigration wird durch die liberalisierte Wirtschaft und Globalisierungsprozesse verstärkt. Das eigene Land zu verlassen und in einem andern Land Arbeit zu suchen, ist auch eine Form der Armutsbekämpfung: Die hier lebenden Migrantinnen und Migranten senden Geld in ihr Herkunftsland zurück und unterstützen damit ihre Verwandten. In der Schweiz leben insgesamt 1.5 Millionen Ausländerinnen und Ausländer ohne Schweizerpass. Dies sind rund 20% der Gesamtbevölkerung. Deutlich mehr sind es, wenn auch diejenigen mitgerechnet werden, die eingebürgert wurden oder deren Eltern in die Schweiz eingewandert sind und selbst inzwischen Schweizerin oder Schweizer geworden sind. Migration in der Schweiz ist demnach kein Randphänomen und auch keine grundsätzlich neue Erscheinung, sondern vielmehr gesellschaftliche Normalität. In einer immer älter werdenden und kinderarmen Gesellschaft ist die Einwanderung von Menschen ein wichtiger demographischer Faktor.

2.2 Christlich-jüdische Migrationsperspektive

Die biblische Vorstellung von der grundsätzlichen Gleichwertigkeit aller Menschen ist für den christlich-jüdischen Glauben zentral. Alttestamentlich sind alle Menschen Geschöpfe und Ebenbilder Gottes. Neutestamentlich sind sie befreiungsbedürftige und im Ostergeschehen erlöste Menschen. Die Universalität des christlichen Menschenbildes beruht auf der einschliessenden Vorstellung, dass alle Menschen zur Gemeinschaft mit Gott berufen sind. Die Einheit menschlichen Lebens überschreitet alle geographischen, kulturellen, ethnischen und geschlechterspezifischen Barrieren. Aus der Anerkennung der Differenz – anstatt der Ausgrenzung der oder des Anderen – erwächst zugleich die Verpflichtung zu wechselseitiger Solidarität, die nicht vor den von Menschen gemachten Grenzen, Beschrän-

kungen und deren Legitimationen halt macht, sondern in der Begegnung mit den Anderen die jeweils Nächsten erkennt. Nicht ich bestimme, wer meine Nächste und mein Nächster ist, sondern die Not der und des Anderen macht diese zu meinen Nächsten. «Wer nicht gegen das Unrecht, das seinem Nächsten droht, soweit er kann kämpft, ist ebenso schuldig wie der, der es diesem antut.» (Ambrosius, De officiis ministrorum 1,36/178). Dieser Satz des Mailänder Bischofs Ambrosius aus dem 4. Jahrhundert formuliert einen für das Christentum prägenden Grundsatz im Umgang mit Menschen, die in Not sind oder denen Unrecht widerfährt.

Diese Offenheit gegenüber Ausländerinnen und Ausländern und die grundsätzliche Anerkennung ihrer Gleichwertigkeit schliesst die Verantwortung mit ein, sich genauso um die Nöte und Ängste der Schweizerinnen und Schweizer zu kümmern.

3. Positive Aspekte des neuen Ausländergesetzes

3.1 Integration auf Gesetzesstufe festgeschrieben

Die verbesserte Integration von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz ist dem SEK ein zentrales Anliegen. Im neuen Gesetz würden Integrationsmassnahmen erstmals auf nationaler Gesetzesstufe ausführlich festgeschrieben, was zum Beispiel für die Finanzierung von Sprachkursen von Bedeutung wäre. Die Erteilung einer Bewilligung könnte neu mit dem Besuch von Sprach- und Integrationskursen verbunden werden. Diese Regelung würde aber den kantonalen Behörden beachtliche Ermessensspielräume eröffnen, da dem Integrationsgrad einer Person eine zentrale Bedeutung zukommt und sich dabei die Frage der Messbarkeit und Objektivierung von *Integration* stellt.

Zwar würde das neue Ausländergesetz keinen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung vorsehen, die einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz ermöglicht und damit die Integration erleichtert. Aber bei guter Integration, könnte mit dem neuen Gesetz schon nach fünf Jahren

(anstatt heute nach fünf bis zehn Jahren) eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden.

3.2 Schutz der Opfer von Menschenhandel

Nicht selten werden Menschen aus armen Ländern mit falschen Versprechen in die Schweiz geholt, verschulden sich dabei und werden von Menschenhändlern ausgenutzt und ausgebeutet. Es handelt sich oft um Frauen, die als Hausangestellte oder im Sexgewerbe unter schlechtesten Bedingungen arbeiten. Als positives Zeichen im neuen Gesetz ist die Regelung von Opfern sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel zu werten: Zwar fehlt im neuen Gesetz ein ausdrückliches Aufenthaltsrecht für Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel, aber wenn die Rückkehr aus humanitären Gründen nicht zumutbar oder ihr Verbleib für ein Strafverfahren notwendig wäre, dürften sie in der Schweiz bleiben.

4. Zwiespältige Aspekte des neuen Ausländergesetzes

4.1 Ambivalente Regelung für Opfer von ehelicher Gewalt

Eheleute, die ihre Aufenthaltsberechtigung dank einer Heirat erhalten, keinen EU-/EFTA-Pass besitzen und sich trennen lassen, setzen sich der Gefahr aus, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren. Die neue Gesetzgebung sieht in diesem Bereich Änderungen vor. Zwar hätten auch Opfer von ehelicher Gewalt weiterhin keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, wenn sie sich innerhalb der ersten drei Ehejahre trennen. Sie würden diese nur erhalten, wenn *wichtige persönliche Gründe* vorliegen. Neu würde das Gesetz hingegen vorsehen, dass ein vom Ehepartner unabhängiges Aufenthaltsrecht erteilt werden kann, falls die zuständigen Behörden die Integration der betroffenen Person als gut genug einschätzen. Letzteres ist trotzdem eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation, weil aktuell eine Frist von fünf Jahren gilt. Allerdings unterschreiten schon heute einige kantonalen Behörden diese Frist: Sie erteilen Aufenthaltsbewilligungen teilweise schon nach drei Ehejahren.

4.2 Erleichterungen und Restriktionen beim Familiennachzug

Alle Migrantinnen und Migranten mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf den Nachzug der Familienmitglieder. Für Migrantinnen und Migranten, die nur eine Jahresaufenthaltsbewilligung haben, besteht kein Anspruch, sondern nur eine «Kann-Bestimmung». Dies entspricht grundsätzlich einer Weiterführung der bisherigen Regelungen. Neu wäre hingegen die Möglichkeit für Kurzaufenthalter und Studierende, ihre Familien in die Schweiz holen zu dürfen, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Zudem hätten Personen, die mit dem Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind, die Möglichkeit, unabhängig von Kantons-grenzen in der ganzen Schweiz Arbeit zu suchen. Eine Niederlassungsbewilligung, das heisst einen sicheren Aufenthaltstatus, würden nachkommende Kinder bis zum zwölften Altersjahr erhalten. Sind sie älter, bekämen sie lediglich eine befristete Aufenthaltsbewilligung. Der Familiennachzug müsste bei Kindern unter zwölf Jahren innerhalb von fünf, bei älteren innerhalb von einem Jahr geschehen. Für EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger würde diese Regelung aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens jedoch nicht gelten. Sie können ihre Kinder bis 21 Jahre nachziehen. Für die Angehörigen von Schweizerinnen und Schweizern von ausserhalb des EU-/EFTA-Raumes würden hingegen weiterhin die gleichen Nachzugsfristen wie für Nicht-EU-/EFTA-Ausländer gelten.

Mit Sicherheit hat eine gute Schulbildung eine zentrale Bedeutung bei der Integration von jungen Migrantinnen und Migranten, was für ein möglichst frühes Nachziehen der Kinder sprechen würde. Ein früher Nachzug der Kinder in die Schweiz ist aber nicht zwingend integrationswirksamer – insbesondere dann nicht, wenn beispielsweise die obligatorische Schulzeit oder eine Ausbildung im Herkunftsland unterbrochen werden muss.

Die neuen Regelungen des Familiennachzugs könnten zu Ungleichbehandlungen führen: Viele Migrantinnen und Migranten leben und arbeiten zuerst jahrelang alleine in der Schweiz, bevor sie ihre Familien nachziehen wollen. Die geforderte gute soziale und ökonomische Situation stellt sich zudem bei vielen erst nach einiger Zeit ein. Insbesondere die Voraussetzung von *angemessenem Wohnraum* und *guten Einkommensverhältnissen*

eröffnen Ermessensspielräume, die sich im Einzelfall negativ auswirken könnten.

4.3 Menschen aus Nicht-EU- und Nicht-EFTA-Staaten können nur eingeschränkt hier bleiben

Neu soll gesetzlich festgehalten werden, dass Menschen aus Nicht-EU und Nicht-EFTA-Staaten nur noch eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie in der Schweiz eine hochqualifizierte Tätigkeit ausüben. Diese Zulassungspraxis wird heute bereits angewendet, ist aber lediglich in einer Verordnung geregelt. Mit dem neuen Ausländergesetz wird die heutige Praxis bestätigt. Es entspricht der Logik der europäischen Integration und der damit verbundenen grösseren Freiheit im Personenverkehr unter den Mitgliedstaaten, dass sich dadurch zwangsläufig eine gewisse Desintegration bezüglich der Nicht-EU-/EFTA-Umwelt ergibt. In der Perspektive christlicher Ethik muss die Migrationspolitik einerseits auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Schweiz achten, was in der heutigen Weltsituation den Inländer- und EU-Bürger-Vorrang und eine gewisse Eingrenzung der Zuwanderung erfordert. Andererseits sind die legitimen Interessen möglicher Zuwanderer und die Standards einer fairen und humanen Beziehung zu ihnen unbedingte Anforderungen an die Migrationspolitik. Die im Gesetz vorgesehenen Zulassungsvoraussetzungen, die nur für Personen aus Nicht-EU- und Nicht-EFTA-Staaten gelten, führen aber zu keiner ausgewogenen Balancierung dieser verschiedenen Interessen, sondern belasten einseitig die Menschen ausserhalb der EU/EFTA, besonders der Dritten Welt. Dadurch werden Personen aufgrund ihres Ursprungs ausgeschlossen. Indem aus dem aussereuropäischen Raum nur qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen werden, wird der Abzug hochqualifizierter Kräfte, die in Entwicklungsländern dringend nötig wären, gefördert. Gleichzeitig werden in der Schweiz weiterhin unqualifizierte Arbeiten im Gastgewerbe, in der Landwirtschaft oder im Reinigungssektor von Sans-Papiers ausgeführt.

5. Negative Aspekte des neuen Ausländergesetzes

5.1 Keine klare Härtefallregelung für Sans-Papiers

Diese ausschliessende Migrationspolitik hat schon in der Vergangenheit zu einer grossen Zahl von Migrantinnen und Migranten ohne gültige Aufenthaltserlaubnis, sogenannten Sans-Papiers, geführt. Schätzungen gehen von 90 000 Sans-Papiers in der Schweiz aus. Diese Menschen leben und arbeiten häufig unter äusserst prekären Bedingungen und in dauernder Angst, ausgeschafft zu werden. Dennoch wurde eine explizite Härtefallregelung für Sans-Papiers, die es erlaubt hätte, gut integrierten und finanziell selbständigen Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, vom Parlament abgelehnt. Dies bedeutet, dass viele Sans-Papiers keine Aussicht auf Regularisierung haben und die Gefahr der Bildung einer Parallelgesellschaft besteht.

5.2 Zwangsmassnahmen verstossen gegen die Menschenwürde

Der SEK lehnt zudem die neuen Zwangsmassnahmen ab. Die Menschenwürde wird verletzt, wenn beispielsweise Jugendliche über Monate inhaftiert werden und wenn neue Zwangsmassnahmen beabsichtigen, Personen mittels Haft gefügig zu machen. Die Zwangsmassnahmen sind sowohl im neuen Ausländer- wie im revidierten Asylgesetz festgeschrieben. Dies bedeutet, dass diese Regelungen in Kraft treten, wenn eines der beiden Gesetze angenommen wird. So würden die Zwangsmassnahmen zum Beispiel bei einer Ablehnung des Asylgesetzes und einer Annahme des Ausländergesetzes im Ausländergesetz in Kraft treten. Sie würden für abgewiesene Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid (NEE) gelten, da sie unter das Ausländergesetz fallen.

5.3 Grosse Ermessensspielräume führen zu Ungleichbehandlung

Zum föderalistischen System der Schweiz gehört eine gewisse Selbständigkeit der kantonalen Behörden. Die kantonalen Fremdenpolizeibehörden verfügen bei der Umsetzung sowohl der geltenden als auch der neuen Ausländergesetzgebung über einen beachtlichen Ermessensspielraum. Dieser lässt grundsätzlich liberale und restriktive Gesetzesanwendungen zu. Dieser grosse Ermessensspielraum der Kantone und die damit verbundene Ungleichbehandlung von gleichen Fällen wollte der Bundesrat im neuen Ausländergesetz verringern. Es sollten beispielsweise bedingte Rechtsansprüche beim Anwesenheitsrecht und beim Familiennachzug eingeführt werden. Das Parlament hat aber diese angestrebte Gleichbehandlung durch *Kann-Bestimmungen* und neue Bedingungen ersetzt, so dass den kantonalen Fremdenpolizeibehörden wieder mehr Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen zugestanden wurden.

6. Fazit

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) sieht im neuen Ausländergesetz Verbesserungen in der gesetzlichen Grundlage von Integrationsmassnahmen und beim Schutz von Opfern von Menschenhandel. Die Vorlage ist zwiespältig beim Schutz von Opfern ehelicher Gewalt, bei der Regelung des Familiennachzugs und bei der eingeschränkten Zulassung von Menschen aus Nicht-EU- und Nicht-EFTA-Staaten. Negative Aspekte sieht der Rat SEK in der mangelnden Härtefallregelung für Sans-Papiers und insbesondere den Zwangsmassnahmen. Der SEK bittet, diese Aspekte bei der Urteilsbildung zu berücksichtigen.

Bern, 7. Juni 2006

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Pfarrer Thomas Wipf, Präsident des Rates