Kontingentierung mit Augenmass

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zu den Änderung des Ausländergesetzes für die Umsetzung der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“

1. Ausgangslage

In der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 ist die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ gutgeheissen worden. Der neue Verfassungsartikel 121a legt insbesondere fest, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuert und hierfür Kontingente und Höchstzahlen definiert.

Der Bundesrat hat nun die zur Umsetzung notwendigen Änderungen des Ausländergesetzes AuG in die Vernehmlassung gegeben. Damit verbunden sind auch Anpassungen des Ausländergesetzes betreffend der Integration (siehe Kapitel 2 Vernehmlassungsantwort Kirchenbund).

Der Entwurf sieht eine strikte am Wortlaut des neuen Verfassungsartikels orientierte Umsetzung vor. So sollen beispielsweise gemäss Entwurf auch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in die Kontingente einbezogen sein. Durch die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ sind die Bilateralen Verträge mit der Europäischen Union EU sowie das Freizügigkeitsabkommen in Frage gestellt. Dies erfordert Verhandlungen mit der EU. Verhandlungsergebnisse sind soweit dies uns bekannt ist, noch keine erzielt worden – obwohl diese für die Änderungen des AuG von zentraler Bedeutung sind.

1.1. Position Kirchenbund

Der Kirchenbund äussert sich im Folgenden zu den aus seiner Sicht zentralen Themen:

Die bilateralen Verträge mit der EU und das Freizügigkeitsabkommen dürfen nicht gefährdet werden: Die Umsetzung der Vorgaben aus der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ tangieren das Verhältnis der Schweiz mit der EU und der EFTA. Das Freizügigkeitsabkommen FZA ist dabei von zentraler Bedeutung. Der Kirchenbund hat sich wiederholt für das FZA ausgesprochen. Er tat dies sowohl bei der Grundsatzabstimmung 2005 als auch 2009 bei der Volksabstimmung über die Weiterführung und Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien. In diesem Sinne ist festzuhalten, dass der Kirchenbund keine Gefährdung des FZA durch die Umsetzung der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ wünscht.

Kein Vorrang von Art. 121a BV gegenüber anderem Verfassungsrecht: Zu Recht wird in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf dargelegt, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden sollen. 121a BV hat gegenüber anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben keinen Vorrang; vielmehr ist der neue Verfassungsartikel mit bestehendem Verfassungsrecht zu harmonisieren:¹ Dies müsste für die Rechte auf Familien- und Privatleben (Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention

¹ Vgl. Peter Uebersax, Zum bundesrätlichen Vernehmlassungsentwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV, in: Jusletter 16. März 2015.

EMRK und Art 13 Abs 1 BV) sowie die internationalen und nationalen Bestimmungen zum Schutz von Flüchtlingen gelten (Art. 33 Flüchtlingskonvention, Art. 3 EMRK und Art. 25 Abs. 2,3 BV).

Keine Kontingente für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: Positiv zu werten ist, dass der Gesetzesentwurf keine Kontingente für Asylsuchende vorsieht. Gemäss dem Gesetzesentwurf sind aber sowohl die Aufenthaltsrechte anerkannter Flüchtlinge (Art. 17 Abs. 2b) als auch vorläufig Aufgenommener (Art. 17a Abs. 2b) kontingentiert. Der Kirchenbund hat bereits in seiner Stellungnahme im Vorfeld der Volksabstimmung über die Initiative deutlich gemacht, dass er sich gegen Kontingente im Asylbereich ausspricht. Die Schutzgewährung für Verfolgte und Gefährdete kann nicht Höchstzahlen unterliegen und in Konkurrenz mit arbeitsmarktbedingter Zuwanderung treten.² Die eher steuerbare Arbeitsmigration sowie die Erteilung von Aufenthaltsrechten für Schutzsuchende und humanitäre Aufnahmen aus Krisenregionen sind strikte zu trennen.

Paradoxe und prekäre Situationen, falls der Gesetzgeber an Kontingenten im Asylbereich festhält: Dem Flüchtlingsschutz unterstehende, vorläufig Aufgenommene oder solche, die aus humanitären Gründen nicht rückgeschoben werden, geraten in einen prekären Status, falls sie aufgrund fehlender Kontingente und bereits erreichter Höchstzahlen keinen Aufenthaltsstatus erhalten, aber dennoch in der Schweiz verbleiben dürfen. Jedenfalls gibt der Gesetzesentwurf darauf keine Antwort. Absehbar wird dadurch auch, dass ein solch prekärer rechtlicher Aufenthaltsstatus eine rasche Integration, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt behindert.

Vorschlag Kirchenbund – Kontingent Härtefallbewilligungen (Sans-Papiers-Kontingent): Höchstzahlen und Kontingente sind nicht geeignete Instrumente, um Personen aus humanitären Gründen neue Perspektiven zu bieten. Ist der Gesetzgeber jedoch gewillt, die Kontingentierungslogik auch auf diese Gruppe anzuwenden, dann drängt sich eine weitere Kontingent-Kategorie auf:

Im Gesetzesvorschlag finden sich keine expliziten Ausführungen über die Festlegung von Kontingenten für humanitäre Bewilligungen. Unter anderem zur Regularisierung von Sans-Papiers braucht es ein grosszügiges Kontingent.

Zu prüfen sind kantonale Kontingente zur Regularisierung von Sans-Papiers. Die bereits vielerorts bestehenden kantonalen Härtefallkommissionen können bei der Beurteilung der Härtefallgesuche eine tragende Expertenrolle einnehmen. Es ist bekannt, dass die heutige Praxis der Kantone bei der Regularisierung von Sans-Papiers höchst unterschiedlich ist: ähnliche Fälle werden ungleich behandelt. Vorschläge und Projekte die Härtefallpraxis zu harmonisieren, sind bisher gescheitert. Kantonale Härtefall-Kontingente können neue Anreize schaffen, Sans-Papiers zu regularisieren.

² Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Menschen - nicht Massen, Stellungnahme zur Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“, Januar 2014.

Recht auf Familienleben bedeutet ein Recht auf Familiennachzug: Schon die geltenden gesetzlichen Vorgaben für den Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene sind – im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen – streng. Der Familiennachzug ist erst nach drei Jahren möglich. Gemäss dem Gesetzesentwurf unterliegt auch der Familiennachzug der Kontingenzierungslogik, resp. der Bedingung, dass die Höchstzahlen noch nicht ausgeschöpft sind. Diese (zusätzliche) Hürde, um das Recht auf Familienleben einzulösen, lehnt der Kirchenbund sowohl bei Personen aus dem Asylbereich als auch bei aus humanitären Gründen Aufgenommenen ab (Art. 42-45, Art. 85 Abs. 7).

Festhalten an Kontingenzierung ab Aufenthalt von vier Monaten: Der Gesetzesentwurf sieht vor, auch Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Erwerbstätigkeit ab vier Monaten zu kontingenzieren. Der Kirchenbund unterstützt diese Regelung. Würde die Obergrenze höher als bei vier Monaten angesetzt, wäre damit eine Umgehung der anderen Kontingenzkategorien absehbar. Mehr Arbeitsmigranten würden dadurch in diesem zeitlich sehr beschränkten und dadurch unsicheren Status leben.

Keine neuen Saisoniers: Der Kirchenbund begrüsst es, dass im Gesetzesentwurf kein neues Saisonier-Statut geschaffen wurde. Diese Mitte der 1990er Jahre abgeschaffte Aufenthaltsregelung brachte zweifellos zu viele negative Begleiterscheinungen. Beispielsweise führte der untersagte Familiennachzug dazu, dass Kinder in die Illegalität verdrängt wurden, wenn sie trotzdem in die Schweiz kamen oder hier geboren wurden.

Geltung des Inländervorrangs für vorläufig Aufgenommene und weitere Schutzbedürftige: Der Gesetzesentwurf sieht vor, diese Personen dem inländischen Arbeitskräftepotenzial zuzuordnen. Sie sollen vom sogenannten „Inländervorrang“ profitieren können. Dies kann dazu beitragen, ihre Chancen bei der Bildung sowie auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und ist für die Integration im Allgemeinen förderlich. Der Kirchenbund stimmt deshalb diesem Vorschlag zu.

2. Ausgangslage

Das Parlament hat zur Anpassung an Art. 121a BV einen bereits vor der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ erarbeiteten Entwurf des Ausländergesetzes an den Bundesrat zurückgewiesen. Nun hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf erneut in die Vernehmlassung bei interessierten Kreisen gegeben.

2.1. Position Kirchenbund

Der Kirchenbund hat bereits an der Vernehmlassung vom März 2012 zu den Änderungen des Ausländergesetzes teilgenommen. Er nimmt deshalb nur zu ausgewählten zwischenzeitlich vorgenommenen Änderungen Stellung:³

Integrationsförderung durch sicheres Aufenthaltsrecht: Der Kirchenbund hat sich wiederholt dahingehend geäußert, dass ein sicheres Aufenthaltsrecht die Integration – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – fördert. Für Arbeitgeber ist es attraktiver, Personen mit einem langfristigen Aufenthaltsrecht einzustellen. Deshalb sprach sich der Kirchenbund schon früher für einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung C aus.⁴ Der Entzug einer C-Bewilligung ist schon heute möglich, wenn im Verfahren falsche Angaben gemacht oder schwerwiegende Vergehen begangen wurden. Die aktuellen Entzugsgründe sind genügend.

Bedingungen für den Familiennachzug nicht verschlechtern: Das Recht auf Familienleben ist für den Kirchenbund zentral. Unterstehen die Migranten dem Freizügigkeitsabkommen FZA, können sie ihre Familie bedingungslos nachziehen. Für Migranten aus Ländern ausserhalb des FZA gelten hingegen andere Regeln.

Der Gesetzesentwurf sieht nun vor, dass Personen mit Niederlassungsbewilligung aus Nicht-FZA-Ländern für den Familiennachzug die gleichen Anforderungen erfüllen müssen wie solche, die lediglich eine Aufenthaltsbewilligung haben. Namentlich sind dies Anforderungen an eine bedarfsgerechte Wohnung und das Nicht-Beziehen von Sozialhilfegeldern gebunden. Die vorgeschlagene Änderung erschwert den Familiennachzug. Der Kirchenbund lehnt diese deshalb ab.

© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

Autor: Simon Röthlisberger

Bern, 20. Mai 2015

info@sek.ch www.sek.ch

³ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer AuG, 21. März 2012.

⁴ U.a. Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Vernehmlassungsantwort zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer; Ausschaffungsinitiative“, 7. April 2009.