

Bern, den 6. April 2009

Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
Zhd. Herrn Dirk Olschewski
Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

I. Generelle Bemerkungen

Die SP Schweiz geht davon aus, dass ein Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative grundsätzlich überflüssig ist. Die Ausschaffungsinitiative verletzt das non-refoulement-Prinzip und damit zwingendes Völkerrecht und ist deshalb für ungültig zu erklären. Bei diesem Vorgehen würde sich auch ein Gegenvorschlag erübrigen, dies gilt nicht nur prozedural, sondern auch inhaltlich: Die Rechtspraxis, die bezüglich Umgang mit straffälligen Ausländern mit dem Gegenvorschlag angestrebt wird, lässt sich bereits mit den heutigen rechtlichen Bestimmungen bestens umsetzen und wird in einer Mehrheit der Kantone bereits strenger gehandhabt.

Gleichzeitig wird der Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative völlig unnötigerweise als Vehikel für einschneidende Verschärfungen bei Erteilung und Widerruf von Niederlassungsbewilligungen benutzt, für die kein Anlass besteht. Wenn man wie der Bundesrat von der Gültigkeit der Volksinitiative ausgeht, ist es zwar grundsätzlich nachvollziehbar, dass man der äusserst populistischen und im Hinblick auf die Abstimmung deshalb etwas unberechenbaren Forderung der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen will, weshalb dieser aber mit weiteren Verschärfungen, die mit der Volksinitiative nichts zu tun haben, überladen wird, ist nicht plausibel.

Die SP Schweiz lehnt deshalb den Gegenvorschlag ab und plädiert dafür, unter gleichzeitiger Ungültigerklärung der Volksinitiative ganz auf ihn zu verzichten. Wir werden in den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen dennoch detailliert Stellung nehmen.

II. Zur Gültigkeit der Ausschaffungsinitiative

Die Initiative ist von ihrer Stossrichtung her klar und verfolgt als Hauptziel die Abschaffung der Einzelfallbeurteilung und die Einführung eines zwingenden Mechanismus, der Ausländer, die gewisse namentlich aufgeführte Delikte begangen haben, ohne Berücksichtigung des Strafmasses und ohne weitere sonstige Prüfung des Landes verweist. So wie die Initiative formuliert ist, gilt das auch dann, wenn jemand aufgrund des non-refoulement-Prinzips eigentlich nicht weggewiesen werden kann.

Die Initiative verstösst damit von ihrem Wortlaut her klar gegen zwingendes Völkerrecht. Die vom Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage dargelegte knappe Argumentation, weshalb die Initiative dennoch im Einklang mit dem zwingenden Völkerrecht umgesetzt werden könnte, überzeugt nicht, auch wenn es richtig ist, dass die Beendigung des ausländerrechtlichen Aufenthalts grundsätzlich in zwei Schritten geschieht: In einem ersten wird die Aufenthaltsgenehmigung entzogen und die Wegweisung verfügt, in einem zweiten wird diese nötigenfalls zwangsweise vollzogen. Die Rigorosität der Initiative würde dabei nur auf den ersten Schritt angewandt. Dies mit dem Resultat, dass bei Vorliegen der in der Initiative erwähnten Delikte die Aufenthaltsgenehmigung ohne weitere Prüfung entzogen und die Wegweisung verfügt würde. Erst der zweite Schritt, der – nötigenfalls zwangsweise – Vollzug der Wegweisung würde dann unter Beachtung der Umstände im Einzelfall und unter Wahrung des non-refoulement-Verbots vorgenommen. Dieser Ansatz vermag nicht zu überzeugen, weil sich insbesondere aus Abs. 5 des Initiativtextes keinerlei Hinweis ergibt, dass mit „auszuweisen“ etwas anderes gemeint sein könnte, als die automatisierte vollzogene Wegweisung (resp. Ausschaffung) krimineller Ausländer aus der Schweiz.

Eine im skizzierten Sinn „völkerrechtskonforme Auslegung“ würde somit bedeuten, dass das non-refoulement-Prinzip im Einzelfall eben doch beachtet werden müsste. Damit entspräche die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative – mit Ausnahme des Sozialhilfemissbrauchs – aber der Rechtsprechung und Praxis, die de lege lata auch schon möglich ist und – in je nach Kanton etwas unterschiedlichem Ausmass – auch umgesetzt wird. Wenn man bei der Initiative jenen Teil weglässt, der gegen das zwingende Völkerrecht verstösst, bleibt nicht viel mehr übrig als das geltende Recht – die Verfassungsänderung würde also quasi zu einem Nullresultat führen und damit der Glaubwürdigkeit unserer direktdemokratischen Volksrechte schweren Schaden zufügen.

III. Bemerkungen zu den einzelnen Vorschlägen

Zu Art. 34 und 62 AuG

Erteilung von Niederlassungsbewilligungen

Selbstverständlich ist auch die SP Schweiz der Meinung, dass eine möglichst erfolgreiche Integration zum Zeitpunkt der Erteilung der Niederlassung wünschenswert ist. Seit Jahren fordert die SP zudem verstärkte Bemühungen des Bundes zur Förderung der Sprachkompetenzen von MigrantInnen und verschliesst sich dabei auch nicht Ansätzen, die neben dem „Fördern“ ein gewisses Mass an „Fordern“ enthalten. Trotzdem lehnt sie die vorgeschlagene

nen Neuerungen in den Art. 34 und 62 ab: Zum einen beurteilt sie die vorgeschlagene Integrationsprüfung als nicht zielführend und insbesondere auch diskriminierend gegenüber Staatsangehörigen, deren Heimatländer mit der Schweiz kein Niederlassungsabkommen abgeschlossen haben, das eine solche Integrationsprüfung ausschliesst. Die EU wird wenig Begeisterung gegenüber Bestimmungen haben, welche die Staatsangehörigen einzelner Mitgliedstaaten schlechter behandeln als jene der übrigen Mitgliedsländer oder der USA und Kanada. Zum anderen führt die vorgeschlagene Gleichbehandlung der Aufenthaltsbewilligung und der Niederlassungsbewilligung hinsichtlich Widerruf zu einer Niederlassungsbewilligung auf Probe und damit zu einer deutlichen Statusverschlechterung der Niedergelassenen, was letztlich integrationshemmend ist.

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass das neue Ausländergesetz, das erstmals ein Kapitel zur Integration enthält, erst seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist. Es konnten noch kaum Erfahrungen mit den neuen Normen gesammelt werden und die Wirkung des Massnahmenpaketes zur Verbesserung der Integration (Sprachförderung) wurden bisher nicht evaluiert. Die Bundesrätin hat zudem in den von Wattenwyl-Gesprächen angekündigt, per Herbst 09 eine Evaluation hinsichtlich der Frage vorzulegen, ob es ein eigentliches Integrationsgesetz braucht (Motion Schiesser). Eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen von allen Parteien wurden vom Bundesrat mit Blick auf diese Arbeiten abgelehnt. Der Zeitpunkt für Gesetzesänderungen im Bereich der Integration erscheint daher unverständlich und in jedem Falle verfrüht.

Die SP Schweiz sträubt sich nicht dagegen, dass der Grad der Integration bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung berücksichtigt werden soll, wie dies bereits in der geltenden Gesetzgebung vorgesehen ist. Wir befürchten aber, dass diese Prüfung mit den vorliegenden Bestimmungen aber auf eine einseitige Gewichtung von Sprachkenntnissen hinausläuft, was nicht sachgerecht ist.

Zudem erscheint es als äusserst fraglich, ob die Ressourcen, die für eine vor dem Gleichbehandlungsgebot standhaltende Beurteilung der „erfolgreichen Integration“ und der genügenden Kenntnisse einer Landessprache eingesetzt werden müssten, richtig investiert wären.

Die neuen Bestimmungen sollen ja bezwecken, im Hinblick auf eine Vermeidung von zukünftigen Integrationsdefiziten oder deliktischen Handlungen die Integrationsentwicklung zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu überprüfen. Es stellt sich hierbei die Frage, ob dies überhaupt auf eine sinnvolle und wirksame Weise umgesetzt werden kann. Sollen diese Bestimmungen nicht toter Buchstabe bleiben, bedürfte es in jedem Falle umfassender Abklärungen und einer persönlichen Beurteilung der Personen durch die Migrationsbehörden. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass alleine die Prüfung der Sprachkompetenzen mehrere Stunden in Anspruch nimmt. Im Jahre 2008 sind rund 50'000 Personen im Rahmen des Familiennachzuges zugewandert, darunter rund 10'000 Personen als Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizer. Gemäss Statistik des BFM hat im gleichen Zeitraum die Zahl der Niederlassungsbewilligungen um über 12'000 zugenommen. Angesichts der grossen Zahl zu prüfender Personen und des Ausmasses der Prüfung in den Kantonen, die ein eigentliches neues Prüfungssystem nötig machen würde, ist mit effektiven Umsetzungskosten in der Höhe von einem zweistelligen Millionenbetrag zu rechnen.

Die SP ist der Ansicht, dass ein Prüfungssystem der Migrationsbehörden, welche den Integrationsgrad von Personen, die seit Jahren in der Schweiz leben und auch weiterhin mit einer Aufenthaltsbewilligung hier bleiben werden, abzulehnen ist: Es verursacht hohe Kosten und

produziert fremdenpolizeilichen Bürokratismus, ohne einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Integration leisten zu können. Viel zielführender ist es, wie dies heute schon vom Kanton Luzern praktiziert wird, in eine wirksame Begrüssung und Information bei den Neuzuziehenden zu investieren, um mögliche Fehlentwicklungen präventiv zum Zeit der Einwanderung angehen zu können.

Im rechten Lichte betrachtet, besteht der Verdacht, dass mit den neuen Bestimmungen zur Integrationsprüfung für die Erlangung der Niederlassungsbewilligung eine symbolische Rechtsetzung betrieben wird, mit welcher man dem Stimmvolk Sand in die Augen streuen will,

Widerruf von Bewilligungen

Wie bereits ausgeführt, halten wir die heutige Gesetzeslage für vollkommen ausreichend, um die in der Ausschaffungsinitiative angesprochene Problematik angemessen zu beantworten. Wenn aus Angst vor der Abstimmung dennoch ein indirekter Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gemacht werden soll, so ist dieser auf das Kernthema der Ausschaffungsinitiative – die schwer Straffälligen (Art. 63) – zu beschränken. Eine Abschwächung der Niederlassungsbewilligung, welche bei geringen Verstössen wieder entzogen werden kann, lehnen wir entschieden ab.

Wir weisen zudem darauf hin, dass viele der neu vorgeschlagenen Bestimmungen sehr auslegungsbedürftig sind. Was bedeutet z.B.

- die Nichteinhaltung einer mit der Bedingung verknüpften Verfügung? (Soll jeder Verstoß sogleich zum Bewilligungsentzug führen können?)
- die Missachtung gesetzlicher Vorschriften und behördlicher Verfügungen? (Sind damit auch Verkehrsbussen oder Bussen wegen falscher Abfallbeseitigung gemeint? Wo findet hier eine Abgrenzung statt? Mit dieser schwammig formulierten Bestimmung kann eigentlich jeder Misstritt zum Widerruf führen)
- die öffentliche Billigung terroristischer Taten? (Es gibt keine fassbare Definition des Terrorismus im schweizerischen Recht – wie kann sichergestellt werden, dass die legitime verbale Unterstützung von militanten Volksbefreiungsbewegungen im Sinne eines politischen Engagements nicht als Billigung von Terrorismus qualifiziert wird? Auch im Bereich der Ausländergesetzgebung ist die verfassungsmässige Meinungsäusserungsfreiheit zu beachten.)

Der Katalog von Art. 62 Abs. 2 muss auf jeden Fall stringenter gefasst werden – er ist in der vorliegenden Form inakzeptabel.

Ebenfalls nicht akzeptabel ist die undifferenziert formulierte Bestimmung, dass Sozialhilfeabhängigkeit grundsätzlich zum Widerruf der Bewilligung, damit also auch der Niederlassungsbewilligung führen kann. Die heutigen Schutzbestimmungen für Niedergelassene (es wird dauerhafte und in erheblichem Mass vorhandene Fürsorgeabhängigkeit als Grund für den Bewilligungsentzug vorausgesetzt und nach 15 Jahren ist auch dies kein Grund mehr) wurden gestrichen zugunsten einer schwammig formulierten Ermessensbestimmung in Abs. 4, die Niedergelassenen keinerlei Rechtssicherheit mehr bietet. Sozialhilfeabhängig kann man bekanntlich allein aufgrund der Härte des Schicksals und gänzlich ohne eigenes Verschulden werden. Die Wegweisung von Personen, die vielleicht gerade aufgrund ihrer langjährigen körperlich belastenden Arbeit in der Schweiz dauerhaft invalide und deshalb sozialhilfeabhängig werden, ist beschämend.

Die SP Schweiz beantragt deshalb, dass die bisherige gesetzliche Differenzierung zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung grundsätzlich beibehalten wird. Dies gilt ganz besonders für den Schutz vor Bewilligungsentzug bei Sozialhilfeabhängigkeit.

Die mit dem indirekten Gegenvorschlag angestrebte Harmonisierung der Praxis zum Bewilligungsentzug in den Kantonen ist nicht grundsätzlich falsch, wobei wünschbar wäre, dass dies nicht nur zu einer Verschärfung bei den bisher liberaleren Kantonen führen würde und dass diese Harmonisierung auch bei der Praxis im Bereich des Familiennachzugs oder bei Härtefällen erfolgen würde.

Zu Art. 50 und 51 AuG

Es ist keine zwei Monate her, dass in der Vernehmlassungsvorlage zu den Massnahmen gegen Zwangsheiraten Art. 50 AuG als massgeblicher Schutz gefährdeter Frauen gegenüber ihren in der Ehre verletzten Familien gepriesen wurde. Dieser Schutz wird zunichte gemacht, wenn auch die Rechtsansprüche aus Art. 50 durch die ausufernden Widerrufsbestimmungen von Art. 62 schon bei einem kleinen Fehlverhalten in Frage gestellt sind. Die beiden Gesetzgebungsprozesse erscheinen (selbst wenn die Zwangsehen in den Erläuterungen erwähnt werden) nicht aufeinander abgestimmt und wenig konsistent – abgesehen davon, dass es in Art. 50 nicht um Familiennachzug geht.

Die Erwähnung von Art. 50 in Art. 51 ist zu streichen.

Zu Art. 63 AuG

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um den eigentlichen Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative, auf den die ganze Vorlage reduziert werden sollte. Unter der Bedingung, dass Abs. 2 in der jetzigen Fassung bleibt und damit der Automatismus durchbrochen werden kann und den Behörden im Einzelfall dennoch ein Ermessen zukommt, kann sich die SP Schweiz mit der vorgeschlagenen Bestimmung einverstanden erklären. Sie geht dabei von der Erwartung aus, dass Ausländer der zweiten Generation, die ganz oder mehrheitlich in der Schweiz aufgewachsen sind ausser bei ganz gravierenden Straftaten in der Regel von der Ausnahmebestimmung in Abs. 2 profitieren können.

Wir bitten Sie, unsere Anregungen und Kritik bei der Überarbeitung zu berücksichtigen und noch einmal ganz grundsätzlich in Erwägung zu ziehen, dem Parlament die Ungültigkeit der Ausschaffungsinitiative zu beantragen und in diesem Fall auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

Mit freundlichen Grüssen
SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ

Christian Levrat
Präsident

Carsten Schmidt
Politischer Fachsekretär