

Bundesamt für Migration BFM  
Abteilung Integration  
Sandor Horvath, Fachreferent  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern  
sandor.horvath@bfm.admin.ch

Zürich, 23. März 2012

## **Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) / Integrationskapitel und Spezialgesetze.**

Die Interessengemeinschaft Binational bedankt sich für die Möglichkeit an der Vernehmlassung zur geplanten Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationskapitel und Spezialgesetze) teilnehmen zu können. Als Verein, der sich seit über 30 Jahren für die Anliegen von binationalen (schweizerisch-ausländischen) Paaren und Familien einsetzt, sind wir aufgrund unseres Knowhows perfekt positioniert, an der Vernehmlassung Substanzielles einzubringen.

### **Grundsätzliches**

Die Einschränkung der Grundrechte (laut BV) und der Menschenrechte (laut ERMK) bei binationalen schweizerisch-ausländischen Familien und Paaren sind für uns als schweizerische StaatsbürgerInnen unverständlich und nicht tolerabel.

In den Achtzigerjahren als – unter dem Titel der Gleichstellung – die automatische Weitergabe der Schweizer Staatsbürgerschaft an ausländische Ehefrauen von Schweizer Männern aufgehoben wurde, kämpfte die IG Binational (damals noch IAS/IG für mit Ausländern verheirateten Schweizerinnen) darum, dass der ausländische Teil des Paares ein ANRECHT ohne Wenn und Aber auf eine Aufenthaltsbewilligung hat und dass das Zusammenleben während 5 Jahren mit einem/r Schweizer Bürger/in eine genügende Integrationsleistung ergibt, sodass einer Niederlassungsbewilligung bzw. einer Einbürgerung nichts im Wege steht (nur noch die Gefährdung der inneren Sicherheit). Bundes-, Stände- und Nationalrat sicherten dies zu. Im Rahmen der Revision des ANAG wurde dieses Recht ins heutige AuG aufgenommen und brachte eine grössere Sicherheit für die binationalen Partnerschaften und Familien, an denen Schweizer BürgerInnen beteiligt sind. Wir bestehen auf der damaligen Zusicherung.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die Mitglieder der IG Binational wissen aus Erfahrung, dass Integration ein gegenseitiger Prozess ist, bei dem es die Offenheit beider Seiten braucht, aber auch die Unterstützung des Staates. Integration findet auf verschiedenen Ebenen statt, läuft in Phasen ab und kann ein ganzes Leben dauern. Integration ist ein komplexes Phänomen und fordert von den Beteiligten ein hohes Mass an Respekt und Toleranz. Binationale leben dies in ihrem Alltag vor.

Wichtig für eine möglichst gelingende Integration ist eine offene, nichtdiskriminierende Umgebung, die Anerkennung der vorhandenen Ressourcen und die Möglichkeit sein Wissen und Können einzubringen. Ausschlaggebend jedoch sind die Gewährleistung und Anerkennung von Rechten sowie eine möglichst grosse Rechtssicherheit. Menschenrechte, wie das Recht auf Heirat oder auf Familienleben, sind zu sichern, Grundrechte, wie z.B. das Gleichheitsgebot, dürfen nicht ohne besondere Recht-

fertigung eingeschränkt werden. Ein gesicherter Aufenthaltsstatus fördert die Integration und ermöglicht es dem Paar ohne Druck an der Beziehung und dem Alltag in der Schweiz zu arbeiten.

Von der Umbenennung des AuG in AuIG sowie die explizite Erwähnung des Schutzes vor Diskriminierung versprach sich die IG Binational wie im Bericht des EJPD zum Integrationsgesetzsentwurf ausgeführt, dass "günstige Rahmenbedingungen für eine chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben", geschaffen werden und dass gerade Binationale mit dunkelhäutigen PartnerInnen fortan weniger unter strukturellen und persönlichen Diskriminierungen zu leiden haben.

### **Der Gesetzesvorschlag zeigt jedoch für Binationale ein völlig gegenteiliges und erschreckendes Bild:**

- PartnerInnen von SchweizerInnen werden nur bei Einschränkungen erwähnt. Die Ressourcen, die sie hätten, werden nicht erwähnt. Die wenigen Vorteile, die sie gegenüber anderen DrittstaaterInnen bisher hatten, werden weiter eingeschränkt.
- SchweizerInnen mit PartnerInnen aus Drittstaaten werden erneut gegenüber EU-Angehörigen diskriminiert
- Ihre Grund- und Menschenrechte werden einmal mehr auf Gesetzesebene verletzt, ihr Recht auf Heirat und Familienleben wird zusätzlich eingeschränkt.
- Gestützt auf ihre PartnerInnenwahl werden sie zu Menschen zweiter Klasse degradiert und haben als Einheimische weniger Rechten als frischzuziehende EU-BürgerInnen.
- Gerade finanziell schwächere und sozial benachteiligte Schweizer/innen werden zusätzlich diskriminiert. Wie im 19. Jahrhundert hängt das Recht, mit dem/der Partnerin in der Schweiz zu leben hat der/die Schweizer/in einen Partner/in aus einem Drittstaat, wieder von den finanziellen Möglichkeiten ab.
- Der versprochene Diskriminierungsschutz ist vage gehalten und verspricht wenig Schutz, gerade auch vor strukturellen Diskriminierungen und/oder Diskriminierungen speziell durch staatliche Angestellte.
- Nebst den bisherigen subtilen Kontrollen und Repressionen werden nun ganz offiziell zusätzliche repressive Instrumente eingeführt.
- Statt mehr Unterstützung und Rechte werden gerade bei schweizerisch-ausländischen Paaren Rechte abgebaut und zusätzliche rechtliche Unsicherheiten aufgebaut. Schon heute wird in vielen Kantonen der bestehende Ermessensspielraum zu Ungunsten der PartnerInnen von SchweizerInnen ausgelegt. Statt diesen eher einzuschränken, um mehr Rechtsgleichheit zu erhalten, wird er zusätzlich ausgeweitet.
- Ein rechtsstaatlich zweifelhaftes Instrument wie die Integrationsvereinbarung soll nun auch auf PartnerInnen von SchweizerInnen angewendet werden und damit die Möglichkeit eröffnen, über eine einseitige, unter Druck erarbeitete "Vereinbarung" das Recht auf Familienleben von SchweizerInnen zu eliminieren.
- Die Integrationsforderungen bringen eine eklatante Ungerechtigkeit, fordern sie doch von PartnerInnen von SchweizerInnen etwas, was sie von EuropäerInnen nicht fordern dürfen.
- Der Gesetzesentwurf orientiert sich nur an den Defiziten von MigrantInnen. Ressourcen und Potenziale werden nicht gesehen und kaum gefördert.

### **Wir lehnen deshalb grundsätzlich und schärfstens ab:**

- Die Einführung eines vagen Begriffs wie "gute Integration"
- Die Erfordernis der „guten Integration“ bei Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung
- Die Einführung der Integrationsvereinbarung als Sanktionsinstrument für binationale Paare aber auch für andere AusländerInnen
- Die obligatorische Sprachkurse (bzw. die Nachweis von Sprachkenntnissen) für alle Personen im Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen
- Die Schlechterstellung von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber Personen im FZA beim Nachzug von Ehegatten. An diesen Nachzug darf keine Bedingung geknüpft werden, auch nicht über Uminterpretationen im Rahmen der Weisungen .

## **Einzelne Bestimmungen**

### **Verknüpfung der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an eine «gute Integration»**

Art. 33 Abs. 3-5 E-AuIG, Art. 34 Abs. 2 Bst. c und Abs 4 E-AuIG, Art. 42 Abs. 1 und 1bis E-AuIG, Art. 43 Abs. 1 und 1bis E-AuIG, Art. 44 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 E-AuIG

### **Wir beantragen die grundsätzliche Streichung der Verknüpfung zwischen «guter Integration» und der Erteilung oder Verlängerung jeglicher Art von Aufenthaltsbewilligung.**

Diese Änderungen verfestigen die stossende Ungleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen im Verhältnis zu EU-Angehörigen und diskriminieren zusätzlich erneut SchweizerInnen, wenn diese mit Drittstaatsangehörigen verheiratet oder eine eingetragene Partnerschaft führen. Der bestehende Rechtsanspruch für SchweizerInnen (Art. 42, Abs. 1, b), der bereits jetzt durch einzelne Weisungen untergraben wird, wird durch die neu eingeführten Integrationsvoraussetzungen und der Möglichkeit mit dem Droh- und Druckinstrument der Integrationsvereinbarung, zusätzlich unterlaufen. Dies ist stossend. Wir verweisen hier zusätzlich auf die Stellungnahme von [djs/sosf/grundrechte.ch](https://www.djs/sosf/grundrechte.ch)

### **Erfordernis des Spracherwerbs beim Familiennachzug**

Art. 42 Abs.1 lit. b E-AuIG, Art. 43 Abs. 1 lit. b E-AuIG, Art. 44 Abs. 1 lit. d E-AuIG

### **Wir beantragen die ersatzlose Streichung der Art. 42 Abs.1 lit. b, Art. 43 Abs. 1 lit. b, Art. 44 Abs. 1 lit. d E-AuIG.**

Diese Neuregelungen sind u.E. aus grund- und menschenrechtlicher Sicht sehr heikel. Wir verweisen hinzu vor allem auf Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 2 EMRK.

Es braucht ernsthafte und triftige Gründe, damit eine Person u.a. auf Grund ihrer nationalen Herkunft diskriminiert werden kann (vgl. Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung). Wird der Familiennachzug von Schweizer Staatsangehörigen mit dem Erfordernis des Spracherwerbs für PartnerInnen aus Nicht-EU Ländern verknüpft, jedoch nicht für EU-Angehörige, schafft dies eine Ungleichbehandlung von SchweizerInnen einerseits gegenüber anderen SchweizerInnen sowie gegenüber EU-StaaterInnen. Unseres Erachtens reicht der Wunsch nach "Beschränkung der Zuwanderung aus Drittstaaten" nicht aus, um Schweizer Staatsangehörige zu diskriminieren. Es liegt zudem der Verdacht nahe, dass der Gesetzgeber hier von einem sehr veralteten Bild von Integration ausgeht und Integration koppelt mit dem Ansatz der "kulturellen Distanz". Wobei hier nicht einsichtig ist, wo dann der Unterschied zwischen einem Rumänen und einem Serben sein sollte. Im seinem Bericht zur Vernehmlassung weist der Bundesrat selbst darauf hin, dass das Erfordernis des Spracherwerbs eine Diskriminierung im Sinne von Art. 36 BV nicht rechtfertigt (S. 35). Es ist deshalb unverständlich, weshalb eine verfassungswidrige Bestimmung in das Bundesgesetz aufgenommen werden soll. Zudem ist die Gefahr gross, wie die Praxis zum Teil heute schon in anderen Bereichen zeigt, dass die Bestimmungen vor allem bei sozial- und finanziell schwächeren Personen angewendet werden. Es ist nicht anzunehmen, dass die Frauen von Alain Reymond du Bois oder Herr Roger Köppel aufgefordert werden, einen Deutschkurs zu besuchen. Im Gesetzestext wird zwar von einer Landessprache gesprochen, de facto wird aber von der Regionalsprache ausgegangen, was dazu führt, dass der perfekt französischsprachige Kameruner, der nach Bern zu seiner Frau ziehen will, Deutsch lernen muss, während der polnischsprachige Pole (EU!) dies nicht muss.

Wir gehen davon aus, dass ein Bundesgesetz, welches die verfassungsmässigen und völkerrechtlich garantierten Rechte ungerechtfertigt einschränkt, dem gesellschaftlichen Zusammenhalt mehr schadet als fehlende Deutschkenntnisse.

Allgemein vertreten wir die Ansicht, dass noch weitere Einschränkungen im sowieso schon restriktiv geregelten Familiennachzug menschen- und grundrechtlichen Anforderungen nicht genügen.

## **Beurteilung der Integration**

### **1. Abschnitt Integrationsförderung**

Art. 53 Abs. 4 E-AuIG

#### **Wir beantragen eine substanzielle Neuschreibung des Artikels, welche die Leistungen der NGOs angemessen wiedergibt , oder dessen ersatzlose Streichung**

Die Leistungen von NGOs, Ausländerorganisationen und Privatpersonen in gesellschaftlichen Integrationsprozessen sind immens, so auch im Migrationsbereich. Ohne den Integrationswillen grosser Teile der Zivilgesellschaft fände die Integration von MigrantInnen kaum statt. Die vorliegende Formulierung ist nichts weiter als ein Alibi.

#### **Wenn schon, müsste es heissen:**

*Die NGOs (auch Ausländerorganisationen sind übrigens NGOs!) werden von den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in die Erfüllung ihrer Aufgaben in Bezug auf Anliegen der Integration und Schutz vor Diskriminierung angemessen einbezogen und entschädigt.*

### **2. Abschnitt: Integrationserfordernisse**

Art. 58 E-AuIG, Art. 58a E-AuIG,

#### **Wir verlangen die ersatzlose Streichung von Absatz 3 in Art. 58 AuIG**

Wir haben allergrösste Zweifel, ob Integration (schon gar nicht gute) gemessen, auch nicht via Sprachtests, und mit Vereinbarungen herbeigezwungen werden kann.

#### **Wir verlangen einen neuen Absatz in Art. 58 AuIG Abs 4 resp. 3\***

*Ausländische (Ehe-)PartnerInnen von SchweizerInnen sind davon ausgenommen, solange sie verheiratet sind.*

*\*s. oben, nach Streichung*

Integration ist für ausländische PartnerInnen von binationalen SchweizerInnen keine spezielle Erfordernis, solange sie verheiratet sind, sondern ist per se geleistet. Dies müsste explizit eingefügt werden.

#### **Art. 58a Abs. 3 AuG ersatzlos zu streichen.**

Diese Bestimmung ist ja eh obsolet und verärgert nur betroffene EU-Länder.

## **Artikel Migrationskommission**

Art. 100b E-AuIG

#### **Wir schlagen eine inhaltlich präziser gefasste Version vor:**

*Kommission für Migrationsfragen*

*1 (neue Fassung) Der Bundesrat setzt eine beratende Kommission ein, die paritätisch mit den interessierten AkteurInnen aus dem Integrations- und Migrationsbereich besetzt ist, insbesondere mit MigrantInnen mit B- und solche mit C-Bewilligungen, Binationalen, Eingebürgerten und SchweizerInnen.*

*2 Die Kommission befasst sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen,*

demografischen und rechtlichen Fragen, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr aller Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich von Personen aus dem Asylbereich, ergeben.

3 (neue Fassung) Sie arbeitet mit den zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, namentlich mit den im Bereich der Integration tätigen kantonalen und kommunalen Ausländerkommissionen sowie mit den in der Migration tätigen Nichtregierungsorganisationen zusammen. Sie beteiligt sich am nationalen und internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

4 Die Kommission muss bei Grundsatzfragen der Migrations- und Integrationspolitik angehört werden. Sie ist berechtigt, für die Durchführung von Integrationsprojekten von nationaler Bedeutung beim Bundesamt finanzielle Beiträge zu beantragen. Hierfür stehen ihr gemäss Art. 56 Abs. 3 finanzielle Beiträge zur Verfügung.

Nur soviel: Kantonale oder kommunale Ausländerkommissionen sind keinesfalls NGOs und können nicht zusammen genannt werden neben den Behörden! Da sie ja per se mit den Behörden eng verbunden sind (gewählt und bezahlt). Die EKM (früher EKA) hat sicher viel geleistet, aber sie kann keineswegs als repräsentativ für MigrantInnen sprechen, da es vielfach langjährige, oder unterdessen eingebürgerte handelt, die sozial zudem privilegiert sind, nebst den vielen SchweizerInnen in der Kommission. Zudem braucht sie Gelder, sinnvoll tätig sein zu können.

## Abschliessendes Fazit

Sprache und Integration kann nicht zum Voraus geleistet werden, sondern nur hier an Ort und Stelle im Kontakt mit Einheimischen (sofern die überhaupt bereit sind dazu). "Verordnet" von oben hat noch nie die Resultate gebracht, die man anstrebte, und verursacht trotzdem Kosten .

Die gesamte Vorlage führt letztendlich zu mehr struktureller Diskriminierung und gesellschaftlicher Ausgrenzung gegenüber der ausländischen Wohnbevölkerung – obschon der Ansatz eines ausgebauten Diskriminierungsschutzes in der Vorlage etabliert wird. Der Gesetzesentwurf gibt vor, dem mittlerweile neoliberal angehauchten Prinzip des «Fördern und Fordern» zu folgen. Dabei vernachlässigt er anderweitige Ansätze wie beispielsweise denjenigen der «Interkulturalität» gänzlich. Die Vorlage impliziert viel mehr ein Verständnis von Integration, welches auf einer Bringschuld aufbaut und zur faktischen Assimilation führt. Dadurch vernachlässigt er die Förderung zu Lasten von Forderungen in unverhältnismässiger Art und Weise. Wer Teilnahme fordert, muss auch Teilhabe fördern. Integration von Migrantinnen und Migranten erhalten wir nur, wenn rechtliche, politische und strukturelle Diskriminierungen bekämpft werden. Dazu gehört, zum Beispiel ausländische Diplome besser anzuerkennen, Lohndumping zu bekämpfen und das Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen einzuführen – notabene ohne Einbürgerungszwang. Wir brauchen eine Migrationspolitik, die die Ressourcen und Erfahrungen auch von aussereuropäischen MigrantInnen anerkennt und gezielt einsetzt. Wir brauchen endlich ein zivilstands-unabhängiges Aufenthaltsrecht für MigrantInnen. Wir brauchen für alle, die hier leben, Mitbestimmungsrechte auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Dann können wir von Integration sprechen. (zit. djs/sosf/Grundrechte Schweiz)

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme den eidgenössischen Räten zur Kenntnis zu bringen.

Mit freundlichen Grüssen

Für den Vorstand



M. Stahel Zoalng