

# Integration

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) hat sich anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 21./22. Mai 2002 in Thun intensiv mit der Botschaft des Bundesrates für ein neues Ausländergesetz auseinandergesetzt. Sie konzentrierte sich bei ihren Beratungen auf die Bereiche Zulassungspolitik, Familiennachzug sowie Integration.

## 1. Grundsätzliche Erwartungen der EKA an eine Totalrevision des Ausländergesetzes

Die EKA beurteilt die Botschaft des Bundesrates zum neuen Ausländergesetz an den Erwartungen, welche sie bereits in ihren früheren Stellungnahmen geäußert hatte:

■ *Die Ausländergesetzgebung muss Teil einer umfassenden und kohärenten Migrationspolitik sein.* Das neue Gesetz muss sich mit anderen Erlassen auf Bundesebene, welche die Situation von Migrantinnen und Migranten regeln, als kohärent erweisen. Dabei ist den legitimen Bedürfnissen der einheimischen und zugewanderten Menschen, den gesamtgesellschaftlichen Anliegen, den berechtigten Interessen der Wirtschaft sowie dem – sich aus der Zugehörigkeit der Schweiz zur Staatengemeinschaft ergebenden – Erfordernis nach Solidarität Rechnung zu tragen.

■ *Partikularinteressen sind zurückzustellen.* Die Antworten auf die migrationspolitischen Herausforderungen sind aus einer langfristigen, gesellschaftspolitischen Optik heraus zu formulieren. Punktuelle und kurzfristige wirtschaftli-

che Bedürfnisse sind – den Erfahrungen der 60er und 70er Jahre Rechnung tragend – zurückzustellen.

■ *Die Ausländergesetzgebung ist demokratisch zu legitimieren.* Das Legitimitätsdefizit der gegenwärtigen Rechtslage, welche sich im Wesentlichen auf eine Verordnung stützt, ist durch eine moderne, demokratisch legitimierte Gesetzgebung zu beheben.

■ *Die Integration ist zu fördern.* Das neue Ausländergesetz muss einen aktiven Beitrag zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer leisten und die dafür erforderlichen Instrumente enthalten.

■ *Zugelassene EU- und Nicht-EU-Angehörige sind gleich zu behandeln.* Bei der Frage der Zulassung lässt sich eine unterschiedliche Behandlung von Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten und Angehörigen aus Drittstaaten mit dem Freizügigkeitsabkommen begründen. Bei der Ausgestaltung der Rechtsstellung von rechtmässig und längerfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern sollte das neue Gesetz aus gesellschafts- und integrationspolitischen Gründen eine weitestmögliche Gleichstellung und Gleichbehandlung herstellen.

■ *Rechtsstaatlichen Erfordernissen ist Rechnung zu tragen.* Menschenrechte von Ausländerinnen und Ausländern sind zu sichern. «Ausländerspezifische» Grundrechtseingriffe im neuen Ausländergesetz bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.

## 2. Zulassungspolitik

Am 1. Juni 2002 wird das Freizügigkeitsabkommen mit der EU in Kraft gesetzt. Damit beginnt eine neue Ära in der Ausländerpolitik, die tiefgreifende Auswirkungen auf den gesamten Bereich der Zulassungspolitik haben wird. Das neue Ausländergesetz wird sich zur Hauptsache auf Personen aus den sogenannten Drittstaaten beziehen.

Das Gesetz sieht die Verankerung der Grundsätze des heutigen dualen Zulassungssystems vor. Angehörige aus Drittstaaten werden nur begrenzt und im Rahmen von jährlich festgelegten Kontingenten zugelassen. Die Zulassung beschränkt sich überdies auf Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte. Neu ist, dass auch bei diesen Personen das langfristige «Integrationspotenzial» berücksichtigt wird, indem zusätzlich persönliche Zulassungsvoraussetzungen formuliert werden (berufliche Qualifikation und Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnisse etc.).

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Zulassungspolitik gehen die Meinungen in der Kommission auseinander. Ein Teil der Mitglieder folgt der Auffassung des Bundesrates, wonach eine Öffnung des Arbeitsmarktes für nicht qualifizierte Personen ausserhalb des Freizügigkeitsabkommens den notwendigen Strukturwandel in einzelnen Branchen verzögert und integrationspolitischen Zielsetzungen zuwiderläuft. Andere Mitglieder halten das vorgeschlagene Zulassungssystem für diskriminierend und befürchten, dass dieses den verschiedenen Formen der illegalen Beschäftigung und der Zunahme von illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern Vorschub leistet.

# fördern

115

## – Gleichbehandlung gewährleisten

Einig ist sich die Kommission darin, dass jede – an sich unausweichliche – Begrenzung zwingend zu einer unterschiedlichen Behandlung bei der Zulassung führen wird. Bei der Ausgestaltung der Rechtsstellung der zugelassenen Ausländerinnen und Ausländer ist aus gesellschafts- und integrationspolitischen Gründen aber eine Gleichbehandlung anzustreben. Zudem sind Vorkehrungen gegen die verschiedenen Formen der illegalen Beschäftigung und gegen eine Zunahme der illegalen Anwesenheiten notwendig. Nach Auffassung der Kommission soll deshalb das Gesetz gegen die Schwarzarbeit vor oder zumindest gleichzeitig mit den Bestimmungen des neuen Ausländergesetzes in Kraft treten. Die Zulassungspraxis soll nach Meinung der Kommission ausserdem in einer Weise gehandhabt werden, dass eine Gleichbehandlung zwischen den Kantonen gewährleistet ist.

### **3. Familiengemeinschaft und Familiennachzug**

Die Kommission befasste sich mit den vorgesehenen Rechtsansprüchen auf Familiennachzug, dessen Voraussetzungen und der Frist für die Geltendmachung sowie mit den aufenthaltsrechtlichen Folgen bei der Auflösung der Ehegemeinschaft. Die Kommission begrüsst den Rechtsanspruch auf Familiennachzug beim Jahresaufenthalt sowie die Möglichkeit der Familienzusammenführung auch beim Kurzaufenthalt. Sie sieht darin einen wichtigen Schritt zur Verbesserung des Rechtsschutzes sowie eine Angleichung an die Rechtsstellung derjenigen Ausländerinnen und Ausländer, welche in den Genuss des Abkommens über den Freien Personenverkehr kommen.

Die Bestimmung, wonach der Anspruch innerhalb einer auf fünf Jahre bemessenen Frist geltend gemacht werden muss, fördert einen raschen Familiennachzug und ist daher aus integrationspolitischen Gründen sachgerecht. Indessen müssen die Voraussetzungen des Familiennachzugs im Rahmen der Jahresaufenthaltsbewilligung (Vorhandensein einer angemessenen Wohnung, Unabhängigkeit von der Sozialhilfe) in der Praxis so gehandhabt werden, dass ein rascher Familiennachzug auch tatsächlich ermöglicht wird.

Der Anspruch auf Familiennachzug besteht nach der Botschaft des Bundesrates nur noch dann, wenn die Ehegatten zusammenwohnen. Diese Bestimmung bewirkt im Vergleich zum Freizügigkeitsabkommen eine Schlechterstellung der Familiengemeinschaften, an denen Frauen oder Männer aus Drittstaaten beteiligt sind. Diese ungleiche Behandlung, die auch Schweizerinnen und Schweizer betreffen kann, die mit einem oder einer Drittstaatsangehörigen verheiratet sind, ist durch die an sich berechnete Bekämpfung von Scheinehen allein nicht zu rechtfertigen.

Nach Auffassung der Kommission muss das Ausländerrecht sicherstellen, dass von Gewalt betroffene Ehegatten die Familiengemeinschaft verlassen können, ohne dass sie unmittelbar von negativen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen betroffen sind. Diese Zielsetzung ist bei einem Verzicht auf das Erfordernis des ehelichen Zusammenlebens wirksamer zu erreichen.

### **4. Integration**

Die Kommission begrüsst, dass dem Integrationsgedanken in der Botschaft des Bundesrates ein hoher Stellenwert eingeräumt ist. Den vorgesehenen Erleichterungen beim Stellen- und Kantonswechsel kommt unter dem Aspekt der Integration eine grosse Bedeutung zu. Das Integrationskapitel wurde gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf erheblich ausgebaut und benennt zum ersten Mal Ziele und Grundsätze der Integration sowie deren wesentliche Akteure, wie dies die Eidgenössische Ausländerkommission gewünscht hat. Namentlich begrüsst die Kommission die vorgesehenen Instrumente für die Koordination der Integrationsbemühungen auf Bundesebene sowie im Verhältnis zu den Kantonen. Die Kantone werden durch das Gesetz verpflichtet, Ansprechstellen für die Integration zu bezeichnen. Die Kommission sieht darin einen wichtigen Schritt in Richtung des Ziels, inskünftig die Integrationsbemühungen auch innerhalb eines Kantons vermehrt zu vernetzen.

Die Kommission bedauert indes, dass die Vorlage keine eindeutige Verpflichtung des Bundes zur Leistung finanzieller Beiträge für die Integration vorsieht, sondern sich lediglich auf eine Kann-Bestimmung beschränkt. Sie regt im Weiteren an, auch die Förderung des schulischen Fortkommens explizit als Aufgabe zu erwähnen.

### **5. Schlussfolgerungen**

Die EKA hält eine Reform des Ausländerrechts für überfällig und begrüsst die Bestrebungen des Bundesrats für eine Totalrevision. Insbesondere nach dem In-

krafttreten des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union kann es nicht angehen, dass die wichtigsten Grundsätze der Zulassung und Rechtsstellung der Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten weiterhin auf der Grundlage eines Rahmengesetzes aus den dreissiger Jahren und auf der Ebene von Verordnungen geregelt werden.

Mit der Botschaft vom 8. März 2002 für ein neues Ausländergesetz, mit dem am 1. Juni 2002 in Kraft tretenden Freizügigkeitsabkommen, mit dem Asylgesetz aus dem Jahre 1998 sowie mit der vom Bundesrat im Sommer 2001 vorgelegten Reform des Bürgerrechts ergeben sich heute klare Konturen einer Migrationspolitik. Die Kriterien der Zulassung im Bereich der steuerbaren und nicht steuerbaren Migration werden damit in transparenter und umfassender Form festgelegt.

Bezüglich einzelner Bestimmungen über den Familiennachzug und die Integration des neuen Ausländergesetzes hält die Kommission folgende Änderungen für vordringlich:

#### **Kapitel Familiennachzug (Art. 41 – 50 AuG)**

■ Streichen des Erfordernisses, dass der Rechtsanspruch auf Erteilung bzw. Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung das Zusammenwohnen der Ehegatten voraussetzt.  
(Änderung von Art. 41–43 AuG; Streichen von Art. 48 AuG)

■ Exemplarische Nennung der «wichtigen persönlichen Gründe» für eine Aufenthaltsverlängerung bei aufgelösten Familiengemeinschaften.  
(Art. 49 AuG)

#### **Kapitel Integration (Art. 51 – 57 AuG)**

■ Erwähnung des Schulwesens als Förderungsbereich der Integration.  
(Art. 53 AuG)

■ Verankerung einer finanziellen Verpflichtung des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen an Integrationsprojekte.  
(Art. 54 AuG)



■ *Sudu, Bastar.*

■ *Ngawang Tsering, 14 Jahre, Ladakh.*