



Presserohstoff

Freitag, 2. Mai 2003
Sperrfrist: 2.5.2003, 11.00 Uhr

Die EKR fordert Gleichbehandlung für alle Zugewanderten im Inland

Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) zum Dualen Zulassungssystem der Schweizer Ausländerpolitik

Der Blickwinkel der EKR liegt auf den Auswirkungen der Politik im Landesinnern

In ihrer Stellungnahme an den Bundesrat und an die Eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier befasst sich die EKR mit dem Dualen Zulassungssystem. Dieses besteht aus dem seit 1. Juni 2002 geltenden Freizügigkeitsabkommens (FZA) für EU-Angehörige und dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) aus dem Jahre 1931 für Zuwandernde aus allen andern Ländern der Welt. Das ANAG soll nun revidiert werden. Der Gesetzesentwurf des neuen Ausländergesetzes (AuG) ging im Herbst 2001 in Vernehmlassung und soll in der Sommersession in den Räten behandelt werden. Die EKR hält die Debatte in den Räten für den richtigen Moment, sich grundsätzliche Gedanken zur Gleichbehandlung von Zugewanderten in unserem Land zu machen und das Duale System prinzipiell zu überprüfen.

Die EKR befürchtet, dass durch die Parallelität von FZA und AuG die Ungleichbehandlung im Inland zementiert und damit Ausgrenzung und Rassismus Vorschub geleistet wird. Der Blick der EKR ist auf die Respektierung der Grundrechte und auf die Einhaltung der Menschenrechte gerichtet, die für alle Menschen, ungeachtet ihrer nationalen Herkunft und ihrer Staatsangehörigkeit, auf Schweizer Territorium gelten.

Das neue Duale System hat Auswirkungen auf die gesamte Anwesenheitsregelung aller Zugewanderten

Die EKR stellt fest, dass das Duale System weit über Fragen der Zulassung hinausgeht und direkte Wirkung im Inland entfaltet.

EU-Staatsangehörige werden nach dem Prinzip der Inländerbehandlung in vielen essenziellen Bereichen mit Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt und können Anspruch auf die gleichen Rechte geltend machen. Wie sehr sich diese Rechte von den Regelungen im AuG unterscheiden, macht beiliegende Tabelle deutlich.

Wie im alten ANAG waltet auch im neuen AuG noch immer der fremdenpolizeiliche Geist der Abwehr- und Begrenzungsmassnahmen. Der Zuwanderer/die Zuwanderin aus dem Nicht-EU-Raum steht unter der Beweisspflicht, dass er/sie persönlich alle Bedingungen, welche das AuG stellt, erfüllt und keinen Missbrauch betreibt.

Die EKR kritisiert, dass beim Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens und der gleichzeitigen Revision des ANAG keine Bestrebungen unternommen wurden, die Regelung der Inlandbehandlung im neuen AuG an die Bestimmungen des FZA anzugleichen.

Die Gleichbehandlung aller ist das Ziel menschenrechtlicher Bestrebungen

Die Unterscheidung bei der *Zulassung* in die Schweiz (präferenzielle Behandlung) ist zwar völkerrechtlich begründbar. Nicht begründbar aber ist die Ungleichbehandlung *nach* Zutritt zum Land, zumal die Schweiz mit der Ratifizierung der verschiedenen internationalen Menschenrechtskonventionen und der beiden UNO-Pakte die Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller auf Schweizer Territorium anwesenden Menschen eingegangen ist. Gerade in menschenrechtlich relevanten Bereichen wie etwa dem Familiennachzug aber führt das Duale System zu gravierenden Ungleichbehandlungen.

Nach Meinung der EKR verletzen diese sachlich nicht begründbaren Ungleichbehandlungen zwischen Menschen aus den Ländern der EU und allen anderen Zugewanderten auch das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8, Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung.

Dem Gleichstellungsanspruch der EU-Angehörigen wird das „Integrationspotenzial“ von Menschen aus dem Rest der Welt gegenübergestellt

Ein EU-Bürger, eine EU-Bürgerin hat Anspruch auf Gleichbehandlung, ungeachtet dessen, ob eine Integration im politischen, sozialen und sprachlichen Sinne erfolgt sei oder nicht. Ein Zuwanderer, eine Zuwanderin aus der EU kann hier leben, ohne dass er oder sie die lokale Sprache lernt – etwa in einem angelsächsisch geprägten Businessumfeld.

Ganz anders ist die Optik des AuG. Die Zulassung und der Aufenthalt wird vom „Integrationspotenzial“ abhängig gemacht, das Zuwandernde aus einem Nicht-EU-Land unter Beweis stellen müssen. Die Integrationskapazität ist aber keine faktisch beweisbare Grösse; sie ist ein politisches Kriterium. Dies birgt die Gefahr willkürlicher Interpretationen in sich.

Positive und negative Auswirkungen des Dualen Systems auf das Klima zwischen Einheimischen und Zugewanderten in der Schweiz

Das Duale System schafft zwei Kategorien von Zugewanderten. Damit wird sich in der Wahrnehmung der Schweizerinnen und Schweizer auch die ausländische Bevölkerung zweiteilen.

Die EKR hält die Auswirkungen der Verträge mit der EU für positiv, insbesondere die weitgehende Gleichstellung für einen Teil der ausländischen Bevölkerung. Das Konzept der Gleichstellung wird öffentlich kommuniziert, was wiederum eine positive Auswirkung auf die Wahrnehmung dieses Bevölkerungsteils haben wird.

Negative Auswirkungen wird das Duale System auf Nicht-EU-Angehörige haben, auch wenn sie seit vielen Jahren hier leben und arbeiten – beispielsweise auf die grosse Gruppe der Zugewanderten aus der Türkei und aus Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien. Menschen aus diesen Ländern sind in der Schweiz gegenüber EU-Angehörigen diskriminiert und fühlen sich zu Recht benachteiligt.

Eine Wirkung des Dualen Systems wird sein, dass alle Einwanderungswilligen aus Nicht-EU-Ländern, welche die hohen Hürden der Zulassung nicht erfüllen, den Weg über den humanitären Status, d.h. ein Asylgesuch, oder die Illegalität wählen, um sich den Weg ins Zielland Schweiz zu eröffnen – mit all den daraus resultierenden negativen Konsequenzen. Genau dies stösst in der Schweizer Bevölkerung jedoch auf Ablehnung. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus werden zunehmen.

Empfehlungen der EKR

1. Die EKR begrüsst das Freizügigkeitsabkommen dahin gehend, dass es (mit Ausnahme der politischen Rechte) vom Gedanken der Gleichberechtigung von Einheimischen und Zugewanderten ausgeht.
2. Die EKR empfiehlt eine möglichst weit gehende Gleichstellung aller Zugewanderten, die sich legal in der Schweiz aufhalten, gemäss den Rechten, die mit dem FZA den EU-Bürgerinnen und Bürgern gewährt werden.
3. In diesem Sinne sind alle Regelungen des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, welche die Rechtsstellung im Inland betreffen, der präferenziellen Behandlung des Freizügigkeitsabkommens in diesem Bereich anzupassen.
4. Bezüglich der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens ist der Fokus vom völkerrechtlichen Vertrag weg auf die Frage der aktuellen Gleichstellung aller Menschen auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz zu lenken.
5. Die Schweiz sollte ihre Ausländerpolitik nach den Verpflichtungen, die sie in den internationalen Menschenrechtsverträgen und UNO-Pakten eingegangen ist, ausrichten.
6. Die Schweiz sollte ihren Vorbehalt gegenüber dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD, Art. 2 Abs. 1a, zurückziehen.

Für Auskünfte an die Medien:

Doris Angst Yilmaz, Leiterin des Sekretariats der EKR

031 324 12 83 Direktwahl

doris.angst@gs-edi.admin.ch

Beilage**Unterschiedliche Rechte im Inland gemäss FZA und AuG¹**

| EU-Bürgerinnen und Bürger nach FZA | Bürgerinnen und Bürger aus anderen Staaten gemäss rev. Version des neuen AuG |
|--|---|
| <p>Familiennachzug</p> <p>Rechtsanspruch auf Familiennachzug: Ehegatte; Kinder unter 21 Jahren oder, wenn Unterhalt gewährt wird, auch später; Verwandte beider Ehegatten in auf- und absteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird.</p> <p>Bedingung angemessene Wohnung.</p> <p>Ausreichende finanzielle Mittel bei Arbeitnehmer/innen nicht erforderlich (Grundsatz der Inländergleichbehandlung auch bei der Sozialhilfe).</p> <p>Familienangehörige von Schweizer/innen grundsätzlich gleiche Regelung wie FZA.</p> | <p>Familiennachzug</p> <p>Nachzug Ehegatte und Kinder unter 18 Jahren von Aufenthalt mit Rechtsanspruch und Kurzaufenthalt ohne Rechtsanspruch, wenn angemessene Wohnung und genügend finanzielle Mittel vorhanden sind; von Niedergelassenen mit Rechtsanspruch.</p> <p>Rahmenfrist von 5 Jahren für Geltendmachung des Familiennachzugs.</p> |
| <p>Familienwohnsitz</p> <p>Zusammenleben nicht erforderlich [entspricht schweizerischem Eherecht].</p> | <p>Familienwohnsitz</p> <p>Zusammenleben immer erforderlich.</p> <p>Ausnahme bei wichtigen Gründen und Weiterbestand der Familiengemeinschaft.</p> <p>Weiterbestand des Aufenthaltsrechts nach Trennung, wenn Rückkehr nicht zumutbar.</p> |
| <p>Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen</p> <p>Anspruch Ehegatte und Kinder auf Erwerbstätigkeit (auch wenn Ehegatte nicht EU-Staatsbürgerschaft hat).</p> | <p>Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen</p> <p>Anspruch Ehegatte und Kinder auf Erwerbstätigkeit (Ausnahme Familienangehörige von Kurzaufenthalt).</p> |
| <p>Bewilligungsarten</p> <p>Kurzaufenthaltsbewilligung</p> <p>Aufenthaltsbewilligung</p> <p>Niederlassungsbewilligung ...</p> <p>Grenzgäμβerbewilligung</p> | <p>Bewilligungsarten</p> <p>Kurzaufenthaltsbewilligung</p> <p>Aufenthaltsbewilligung</p> <p>Niederlassungsbewilligung (gemäss ANAG und Vereinbarungen)</p> <p>Grenzgäμβerbewilligung</p> |

¹ Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen, 8.3.02: „Wichtigste Elemente im Vergleich: Bisherige Regelung (ANAG/BVO), Entwurf Ausländergesetz (AuG), Freizügigkeitsabkommen EU/EFTA (mit Übergangsfristen)“. Ergänzungen eingefügt durch EKR (z.B. Diplomanerkennung).

| EU-Bürgerinnen und Bürger nach FZA | Bürgerinnen und Bürger aus anderen Staaten gemäss rev. Version des neuen AuG |
|---|--|
| <p>Aufenthaltsbewilligung</p> <p>Bewilligungsdauer: 5 Jahre bei überjährigem oder unbefristetem Arbeitsverhältnis.</p> <p>5 Jahre mit Anspruch auf Verlängerung, wenn Arbeitsnachweis erbracht oder keine freiwillige Arbeitslosigkeit. Bei nicht Erwerbstätigen müssen weiterhin genügend finanzielle Mittel vorhanden sein. Anspruch erlischt, wenn schwerwiegende Straftaten vorliegen.</p> | <p>Aufenthaltsbewilligung</p> <p>Bewilligungsdauer grundsätzlich 1 Jahr.</p> <p>Verlängerung: grundsätzlich möglich für jeweils ein weiteres Jahr. Anspruch auf Verlängerung nach 5 Jahren, wenn keine Widerrufsgünde bestehen (v.a. keine Straftaten und keine Sozialhilfe).</p> |
| <p>Kurzaufenthalt</p> <p>Nur noch Kurzaufenthalter bei weniger als einem Jahr Aufenthalt. Aneinanderreihen von Kurzaufenthalten ohne Unterbruch jederzeit möglich.</p> | <p>Kurzaufenthalt</p> <p>Nur noch Kurzaufenthalter: max. 1 Jahr; verlängerbar bis max. 2 Jahre. Danach angemessener Unterbruch.</p> |
| <p>Verbleiben im Land nach Kurzaufenthalt</p> <p>Während 5 Jahren Umwandlung der Kurzaufenthaltsbewilligung in Aufenthaltsbewilligung, wenn die Voraufenthalte total 30 Monate (ohne festen Zeitrahmen). Danach Wechsel zum Daueraufenthalt jederzeit möglich, wenn überjähriger oder unbefristeter Arbeitsvertrag vorliegt.</p> | <p>Verbleiben im Land nach Kurzaufenthalt</p> <p>Nach max. 2 J. muss die Schweiz verlassen werden. Kurzaufenthaltsbewilligung kann nicht in Daueraufenthalt umgewandelt werden.</p> |
| <p>Niederlassungsbewilligung</p> <p>Niederlassung nicht in Abkommen geregelt; wird aber erteilt, da sie bessere Rechtsstellung gewährt als FZA. Kontrollfrist 5 Jahre.</p> | <p>Niederlassungsbewilligung</p> <p>Erteilung gemäss Praxis. Anspruch nach 10 Jahren für alle, wenn keine Widerrufsgünde (v.a. Verurteilungen und Sozialhilfe).</p> <p>Bei guter Integration kann Niederlassungsbewilligung generell nach 5 Jahren erteilt werden. Kontrollfrist 5 Jahre.</p> |
| <p>Zulassung zum Arbeitsmarkt</p> <p>Zulassungsanspruch gemäss Übergangsfristen.</p> <p>Nach fünf Jahren Freizügigkeit, d.h. Anspruch auf Zulassung zum Arbeitsmarkt ohne Bedingungen, wenn eine Beschäftigung nachgewiesen werden kann.</p> | <p>Zulassung zum Arbeitsmarkt</p> <p>Im Ermessen der Behörden.</p> <p>Kontingentierung; Vorrang Inländer und EU-/EFTA-Angehörige. Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen (wie ANAG).</p> <p>Die zusätzlichen notwendigen Qualifikationen werden im AuG näher umschrieben. (ermessensleitende Gesetzesbestimmungen).</p> <p>Keine Branchenbeschränkung für Kurzaufenthalter.</p> |
| <p>Zulassung zur selbständigen Erwerbstätigkeit</p> <p>Zulassungsanspruch gemäss Übergangsfristen. Nach 5 Jahren Anspruch, wenn entsprechende Tätigkeit nachgewiesen werden kann.</p> | <p>Zulassung zur selbständigen Erwerbstätigkeit</p> <p>Im Ermessen der Behörden für Aufenthalter, Kurzaufenthalter, Grenzgänger möglich, wenn im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Kontingentierung, genügende Wohnung, Erhaltung/Schaffung Arbeitsplätze, Investoren.</p> |

| EU-Bürgerinnen und Bürger nach FZA | Bürgerinnen und Bürger aus anderen Staaten gemäss rev. Version des neuen AuG |
|---|---|
| <p>Zulassung ohne Erwerbstätigkeit</p> <p>Keine Übergangsfrist. Anspruch auf Zulassung, wenn genügend finanzielle Mittel; Krankenversicherungsschutz. Gilt auch für Studierende. Anspruch bei Familiennachzug.</p> | <p>Zulassung ohne Erwerbstätigkeit</p> <p>Nach Ermessen der Behörden. Unter gewissen Voraussetzungen möglich: Anspruch bei Familiennachzug, ausgenommen Kurzaufenthalter.</p> |
| <p>Diplomanerkennung</p> <p>Diplome werden anerkannt, wenn sie gewissen Minimalstandards entsprechen. Voraussetzung ist die inhaltliche, formale und zeitliche Vergleichbarkeit der Ausbildungen. Genügt ein in einem EU-Mitgliedstaat ausgestelltes Diplom den schweizerischen Standards nicht, können zusätzliche Anforderungen gestellt werden.</p> | <p>Diplomanerkennung</p> <p>Im AuG nirgends erwähnt / festgeschrieben.</p> |
| <p>Berufliche und geografische Mobilität</p> <p>Umfassender Anspruch auf berufliche und geografische Mobilität, einschliesslich Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit</p> | <p>Berufliche und geografische Mobilität</p> <p>Aufenthalter und Niedergelassene: Anspruch auf Berufs- und Stellenwechsel ohne Bewilligung. Anspruch auf Kantonswechsel, wenn keine Widerrufgründe (keine Straftaten, keine Sozialhilfe); Aufenthalter dürfen zudem nicht arbeitslos sein; Stellensuche in der ganzen Schweiz möglich.</p> <p>Für Kurzaufenthalter Beruf-, Stellen- und Kantonswechsel immer bewilligungspflichtig. Keine Rechtsansprüche.</p> |
| <p>Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen</p> <p>Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen sind grundsätzlich möglich. Massgebend ist die bisherige Praxis des EuGH: Demnach müssen die betroffenen Personen auch in der Zukunft eine „echte Gefahr für die Gesellschaft“ darstellen.</p> | <p>Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen</p> <p>Grundsätzlich wie ANAG/BVO: Ausländerinnen und Ausländer, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt haben, sie gefährden oder die innere oder äussere Sicherheit gefährden, können aus der Schweiz weg- oder ausgewiesen werden. Zudem kann gegen sie eine Einreisesperre verhängt werden.</p> <p>Bei der Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern mit Niederlassungsbewilligung gelten höhere Anforderungen an solche Massnahmen.</p> <p>Die möglichen Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen wurden im AuG klarer gefasst und neu strukturiert.</p> |