

Sicherheitsdirektion
Frau Meret Baumann
Postfach
6301 Zug

Zug 15. Dezember 2011

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum
Asylgesetz (EG AuG)
Vernehmlassungsantwort des Vereins Integrationsnetz Zug

Sehr geehrter Herr Regierungsrat, sehr geehrte Damen und Herren

Nachfolgend nehmen wir seitens des Vereins Integrationsnetz Zug Stellung zum Entwurf für ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG) gemäss Vorlage vom 6.9.2011. Weil das neue Gesetz den Vollzug des AuG und das AsylG umfasst, haben wir uns entschieden, diese Vernehmlassung gemeinsam mit dem Verein Asylbrücke Zug zu verfassen.

In Bezug auf Zuständigkeiten, Verfahren, Fristen und Gebühren können wir dem Vorschlag des Regierungsrats weitgehend zustimmen. Dagegen beantragen wir im Bereich der Niederlassungsbewilligung eine Änderung bzw. eine Neukonzeption unter Verweis auf das in Erarbeitung befindliche Integrationsgesetz, wo wir uns ebenfalls im Rahmen der Vernehmlassung geäussert haben. Zudem regen wir die Regierung dazu an, ihren Handlungsspielraum im Bereich von Haftentlassung, Vollzugs- und Ausreisekosten und für eine Regelung der Sans-Papiers-Frage noch mehr auszuschöpfen.

Für die Einladung zur Vernehmlassung danken wir Ihnen und stehen Ihnen für weitere Informationen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Für den Verein Integrationsnetz Zug

Valentina Smajli
Präsidentin

A. Stellungnahme zu ausgewählten Themen

1. Niederlassungsbewilligung

Personen, die sich auf einen langfristigen oder dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz einrichten (Niederlassung), sollen unbedingt gleiche Entfaltungschancen und Handlungsmöglichkeiten erlangen wie einheimische Personen. Ein wichtiger Schlüssel dazu ist für MigrantInnen, die nicht zu den privilegierten ZuwandererInnen zählen, die Kenntnis der Ortssprache. Folgerichtig muss sich ihnen mittels Sprachkenntnissen ein Tor zu besseren Lebenschancen öffnen, damit sie mit einer solchen Ausstattung eine effektive Gleichberechtigung zu Personen ohne Migrationshintergrund erreichen können. Die Erteilung der (vorzeitigen) Niederlassungsbewilligung an genügende Sprachkenntnisse zu knüpfen kann sich nur dann emanzipatorisch auswirken, wenn eine solche Massnahme in den weiteren Integrationskontext eingebettet ist. Wir sind daher der Meinung, dass der Inhalt von §8 im Integrationsgesetz zu regeln ist und nicht im EG-AuG. Dies aus folgenden Gründen:

Ziel der Forderung genügender Sprachkenntnisse soll die bessere Integration der langanwesenden ausländischen Personen sein und nicht die Reduktion der Zahl der gewährten Niederlassungsbewilligungen. Die neue Regelung soll einen Anreiz schaffen (Botschaft zum AuG, 1.3.6.3) und nicht abschrecken. Sie soll Türen öffnen und nicht zuschlagen. Die Motion Sivaganesan et al. legt grosses Gewicht auf Angebote und betont, dass Sprache nur ein Faktor unter mehreren ist. Auch das AuG setzt Integration für die Niederlassungsbewilligung voraus. Kenntnisse der Landessprache folgen dann in einer nicht abgeschlossenen Aufzählung. Genau das sind die Kernthemen des Integrationsgesetzes. Nur die Platzierung im Integrationsgesetz wird bewirken, dass der Kanton nicht nur die Voraussetzungen prüft und damit Niederlassungsbewilligungen verhindern kann, sondern dass er auch genügende Sprachförderung sicherstellt und andere Integrationshindernisse bekämpft.

Die beabsichtigte Erhöhung des verlangten mündlichen Sprachniveaus von A2 auf B1 lehnen wir entschieden ab. Einerseits widerspricht sie klarem Bundesrecht und andererseits stellt sie eine zu hohe Hürde dar. Wir verweisen auf eine soziologische Studie, die zeigt, dass sich das Niveau B1 in den Niederlanden als zu hoch erwiesen hat. In der Deutschschweiz erschwert die Diglossie den Spracherwerb zusätzlich. Und nicht zuletzt müsste der Kanton grosse Anstrengungen unternehmen, um Schulungsangebote auf diesem Niveau zu gewährleisten.

Die Absicht des Regierungsrats, bei Ehepaaren oder eingetragenen Partnerschaften von beiden Partner/innen das Erreichen des Referenzniveaus zu verlangen, widerspricht zudem klarem Gesetzeswortlaut: <... wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, ...>. In der Literatur wird selbst der weniger weit gehende Art. 62 Abs. 2 VZAE als gesetzeswidrig bezeichnet (Spescha, Thür, Zünd, Bolzli, Migrationsrecht). Wir sind uns bewusst, dass Art. 43 Abs. 2 AuG zu einer Umgehung der Sprachanforderungen führen kann, indem der noch nicht niedergelassene Partner/die Partnerin die Niederlassungsbewilligung ohne jegliche Sprachkenntnisse erhalten kann. Dieses Problem müsste aber auf Bundesebene durch eine Änderung von Art. 43 angegangen werden.

Aus den ausgeführten Gründen sind wir der Meinung, dass der vorliegende Entwurf die Motion Sivaganesan et al. nur teilweise erfüllt.

2. Rechtsbeistand im Haftentlassungsverfahren

Wir halten die Aufhebung der alten Bestimmung, nach der von Amtes wegen ein Rechtsbeistand bestellt wurde, für problematisch. Ausländerrechtlich Inhaftierte sind in der Mehrzahl sprachunkundig und mittellos. Durch die Haft sind sie in der Kontaktaufnahme eingeschränkt. Das Bundesrecht sieht eine mündliche Verhandlung vor. Die Begründung des Haftentlassungsgesuchs kann die inhaftierte Person dort vorbringen. So müssen an das Gesuch keine hohen Anforderungen gestellt werden. Es genügt also, wenn das Gesuch den Antrag auf Haftentlassung enthält. Wird nun ein unentgeltlicher Rechtsbeistand nur dann gewährt, wenn das Verfahren nicht zum Vorneherein aussichtslos ist, bedingt dies eine materielle Begründung bereits im Haftentlassungsgesuch. Die inhaftierte Person wird also zum Verfassen des Gesuchs einen Rechtsbeistand benötigen. Sie muss demnach über genügend Mittel verfügen, um selbst einen Rechtsbeistand beizuziehen. So haben mittellose Inhaftierte keine praktische Möglichkeit mehr, einen unentgeltlichen Rechtsbeistand zu erhalten.

3. Vollzugs- und Ausreisekosten

Dass vermögenden Personen die Vollzugs- und Ausreisekosten auferlegt werden, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die vorgeschlagene Formulierung hat jedoch zur Folge, dass alle Personen mit finanziellen Mitteln – und seien es nur geringste Beträge – die Kosten mindestens teilweise tragen müssen.

Diese Regelung halten wir für kontraproduktiv. Müssen Inhaftierte einen Teil ihres Ersparnen abgeben, wird der letzte Rest ihres Rückkehrwillens vernichtet, weil niemand mit leeren Händen zurückkehren will. Dies führt zu längerer Haft und damit zu höheren Kosten. Demgegenüber dürften die Erträge des Kantons gering ausfallen.

4. Aufenthaltsregelungen

Im Bereich der Aufenthaltsbewilligung bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen (Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG) kommt den Kantonen die führende Rolle zu, auch wenn das Bundesamt für Migration den erteilten Bewilligungen noch zustimmen muss. Angesichts der grossen Unterschiede zwischen den Kantonen wird immer wieder der Vorwurf von Willkür laut. Wir sind erstaunt, dass dieser auch zahlenmässig wichtige Bereich im vorliegenden Entwurf keine Regelung findet.

> Langanwesende vorläufig Aufgenommene

Die Gewährung der Aufenthaltsbewilligung für gut integrierte vorläufig Aufgenommene in ausreichenden finanziellen Verhältnissen funktioniert im Kanton Zug recht problemlos. Wir sind insbesondere darüber erfreut, dass interessierte Personen ihre Unterlagen persönlich dem Amt für Migration vorlegen können, meist ohne ein Gesuch formulieren zu müssen.

Ungelöst ist unseres Erachtens jedoch das Problem von lange anwesenden vorläufig Aufgenommenen, welche das Kriterium der finanziellen Selbständigkeit und der autonomen Wohnung nie erfüllen können. Es handelt sich dabei um betagte oder behinderte Personen sowie um kinderreiche Familien. Für sie wäre wichtig, dass sie einen gefestigten Aufenthaltsstatus erhalten könnten. Bei Familien wäre dies im Interesse des Kindeswohls. Wir regen deshalb die Aufnahme eines Artikels an, welcher die Aufenthaltsbewilligung für lange anwesende vorläufig Aufgenommene ohne die finanziellen Voraussetzungen regelt.

> Aufenthaltsregelung für Asylsuchende

Trotz Bemühungen und Beteuerungen des Bundes dauern einzelne Asylverfahren weit länger als fünf Jahre. Sind ausserordentliche Rechtsmittel hängig, dürfen die betroffenen Personen nicht arbeiten und erhalten nur Nothilfe. Bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG hat sich der Kanton Zug als vergleichsweise restriktiv erwiesen. Ist der Kanton nicht bereit, den Aufenthalt zu regeln, kann die betroffene Person keine Rechtsmittel ergreifen.

Wir regen deshalb an, dass im Rahmen des EG-AuG für Gesuche nach Art. 14 Abs. 2 ein Antragsrecht mit Beschwerderecht geschaffen wird.

Aufenthaltsregelung für Sans-Papiers

Wir haben uns wiederholt für eine Legalisierung von Sans-Papiers ausgesprochen. Wir regen an, dass der Kanton Zug dieses wichtige Thema nicht länger ausblendet und die Chance wahrnimmt, im Rahmen des EG-AuG einen Sans-Papier-Artikel zu schaffen.

B. Stellungnahme zu den einzelnen Paragraphen

1. Abschnitt Allgemeine Bestimmung

§ 1 Gegenstand

Abs. 1

Zustimmung

Abs. 2

ergänzen: <... sowie zur Integration>

Die Bestimmungen des AuG zur Integration werden im neuen Integrationsgesetz geregelt. Sie sind somit ebenfalls nicht Gegenstand des EG-AuG.

2. Abschnitt Zuständigkeiten

§ 2 Amt für Migration

Zustimmung

§ 3 Polizei

Zustimmung

§ 4 Amt für Wirtschaft und Arbeit

Zustimmung

§ 5 Verwaltungsgericht

Zustimmung

3. Abschnitt Amtshilfe und Datenbekanntgabe

§ 7 Mitteilungspflicht der kantonalen Behörden und Dienststellen

Wir haben den Datenschutzbeauftragten, Herrn René Huber, nach seiner Beurteilung von §6 und §7 gefragt. In seiner Antwort erklärte er, die beiden Paragraphen wiederholten bzw. präzisierten grundsätzlich, was das Bundesrecht vorgibt. Damit hielten sie sich im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben und seien in der vorliegenden Fassung rechtmässig.

§ 6 Amtshilfe und Mitteilungspflicht der Einwohnergemeinden

Siehe § 7

4. Abschnitt Niederlassungsbewilligung

§ 8 Nachweis von Deutschkenntnissen:

Besser im Integrationsgesetz regeln, siehe unsere grundsätzlichen Ausführungen unter A 1.

5. Abschnitt Verfahren bei Zwangsmassnahmen

§ 9 Haftanordnung

Zustimmung

§10 Haftüberprüfung

Zustimmung

§11 Haftverlängerung

Zustimmung

§12 Haftentlassungsgesuch

Abs. 3 (neu) <Vor der Verhandlung über ein Haftentlassungsgesuch gemäss Art. 80 Abs. 5 AuG wird der inhaftierten Person von Amtes wegen ein Rechtsbeistand bestellt, sofern sie nicht selbst einen beigezogen hat.>

§13 Übersetzung

Zustimmung

6. Abschnitt Finanzielles

§14 Gebühren

Zustimmung

§15 Vollzugs- und Ausreisekosten

Abs. 1

Streichen / eventuell: <... über erhebliche finanzielle Mittel ...>

Abs. 2

Zustimmung

7. Abschnitt Rechtspflege

§16 Rechtspflege

Zustimmung

§17 Fristen im Bereich der Zwangsmassnahmen

Zustimmung

8. Abschnitt Übergangs- und Schlussbestimmungen

§18 Aufhebung bisherigen Rechts

Zustimmung

§19 Inkrafttreten

Zustimmung