

Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz  
Juristes Démocrates de Suisse  
Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri  
Giuristas e Giurists Democratics Svizzers

Neuengasse 8  
3011 Bern  
Tel 031 312 83 34  
Fax 031 312 40 45  
info@djs-jds.ch  
www.djs-jds.ch

Bern, den 29. Juni 2007

**EJPD**  
**Bundesamt für Migration**  
**Stabsbereich Recht**  
**3003 Bern**

**Vernehmlassung der DJS zum Entwurf der Verordnungen zum Ausländerrecht:**

- **VZAE, Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit**
- **Zivilstandsverordnung**
- **Integrationsverordnung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz DJS bedanken sich für die Gelegenheit, ihre Stellungnahme zu den geplanten Verordnungsbestimmungen zum Ausländerrecht abgeben zu können. Allgemein halten wir fest, dass wir das Projekt befürworten, wonach die bisherigen zahlreichen verschiedenen Verordnungen nunmehr in möglichst wenige Erlasse zusammengeführt werden sollen. Da die zur Vernehmlassung vorgelegten Verordnungen immer noch sehr umfangreich sind, können die DJS nur zu einer Auswahl der Bestimmungen Stellung nehmen. Bezüglich der ebenfalls in Vernehmlassung gebrachten Asyl-Verordnungen teilen die DJS die Standpunkte und Einwände der SFH.

**1.) Zum Entwurf der VZAE:**

**Art. 5 Einreiseerlaubnis**

Gemäss Art. 5 Abs. 3 AuG ist eine Zusicherung der befristeten Aufenthaltsbewilligung für die Einreise nur für Personen erforderlich, welche in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen. Die geplante Bestimmung verlangt demgegenüber auch eine Zusicherung für die Einreise beim Vorliegen eines andern Aufenthaltszwecks. Sie ist entsprechend dem Gesetz zu präzisieren.

**Art. 8 Abs. 3 Anordnung der Hinterlegung ausländischer Ausweispapiere**

Art. 13 Abs. 1 AuG statuiert lediglich die Vorlagepflicht der Ausweise ausländischer Personen. Für die zwangsweise Hinterlegung, demnach für die Einziehung, bietet diese Bestimmung keine ausreichende gesetzliche Grundlage im formellen Sinn.

Satz 2 von Art. 8 Abs. 3 VZAE ist daher ersatzlos zu streichen.

**Art. 12 Kurzfristige Erwerbstätigkeit:**

Im letzten Satz von Absatz 1 werden Cabaret-TänzerInnen auch dann ausweispflichtig erklärt, falls sie innerhalb von 12 Monaten nicht mehr als vier Monate lang arbeiten. Demgegenüber hält Abs. 3 von Art. 12 zweiter Satz das Gegenteil fest. Diese Unstimmigkeit ist zu bereinigen.

Grundsätzlich befürworten die DJS die mit der Bestimmung verbundene Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse.

### **Art. 13 Anmeldefrist für Privatpersonal**

Dass ausländisches Privatpersonal von Ausländern bis zu drei Monate bewilligungsfrei beschäftigt werden kann, ist nicht recht einsichtig. Es stellt sich die Frage, ob ein tatsächlich bestehendes Kontrollproblem ein Schlupfloch für prekäre Arbeitsverhältnisse offen lässt.

### **Art. 16 Anmeldung bei Wochenaufenthalt**

Es ist nicht nachvollziehbar und wenig praxistauglich, dass sich WochenaufenthalterInnen ohne Schweizer Pass an- und abmelden sollen. Diese Vorschrift ist aufzuheben.

### **Art. 20 Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen**

Die offiziös veröffentlichten Kontingentszahlen von 4000 bis 5000 jährlichen Neuzulassungen tragen weder den Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung, noch können sie den bestehenden Migrationsdruck auffangen. Die Kontingente müssten aus Sicht der DJS eindeutig erhöht werden.

### **Art. 23 Persönliche (Bewilligungs-) Voraussetzungen**

Abs. 1: Die DJS begrüssen diese Bestimmung, welche dem Grundsatz der individuellen Beurteilung folgt.

Abs. 2: lit. b ist zu streichen. Frühere Aufenthalte und Gesuchsverfahren können nicht ohne weiteres den Grund für die Verweigerung einer Bewilligung bilden. Die Formulierung „keine anderen Umstände“ birgt die Gefahr willkürlicher Entscheide.

Abs. 4: Es ist nicht einzusehen, weshalb die Migrationsbehörde einen zusätzlichen Sprachentest verlangen kann, wenn die Schulleitungen gem. Art. 24 Abs. 3 „die sprachlichen und bildungsmässigen Voraussetzungen für die vorgesehene Aus- und Weiterbildung“ bestätigen müssen.

### **Art. 25 Rentnerinnen und Rentner**

Da Art. 28 Bst. c AuG ausreichende finanzielle Mittel verlangt, schlagen die DJS vor, die Formulierung von Art. 23 Abs. 1 lit. a und b VZAE auch hinsichtlich der Rentnerinnen und Rentner in der Verordnung festzuhalten.

### **Art. 26 Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung**

Es ist für die DJS nicht einsichtig, weshalb diese Ausländerkategorie gemäss Abs. 1 Bst. c die persönlichen Voraussetzungen im Sinne von Art. 23 AuG erfüllen soll.

### **Art. 27 Familienangehörige mit Aufenthalt und Anspruch auf Erwerbstätigkeit**

Dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen dieser Personengruppe nicht (mehr) geprüft werden sollen, um beispielsweise Lohndumping zu verhindern ist für die DJS nicht nachvollziehbar.

### **Art. 29 Ausländische Kinder von Schweizerinnen und Schweizern**

Diese Bestimmung sieht eine Härtefallbewilligung für ausländische Kinder von Schweizer Bürgern vor, die sich nicht auf den Familiennachzug berufen können. Es handelt sich dabei meistens um Kinder, deren Vater nach deren Geburt eingebürgert worden ist und die in der Schweiz alleine leben.

Die DJS weisen darauf hin, dass gemäss dem Entwurf von Art. 29 VZAE die Kinder eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht vor der Geburt des Kindes verloren hat (Art. 31 b BÜG) begünstigt werden, nicht aber die Kinder eines eingebürgerten Elternteils (BÜG 31 a). Dies sogar dann nicht, wenn diese Kinder bereits fünf Jahre in der Schweiz gelebt haben. Wir verlangen deshalb, dass auch diese Kategorie von Kindern in gleicher Weise begünstigt wird. Ihre Bindung zur Schweiz, die von Art. 31a BÜG verlangt wird, ist regelmässig wohl noch intensiver als diejenige im Sinne von Art. 31b BÜG.

**Art. 31 Schwerwiegender persönlicher Härtefall**

Die DJS begrüssen die ausführliche Aufzählung der Härtefallkriterien und die Formulierung von Abs. 5.

**Art. 32 Wichtige öffentliche Interessen:**

Der Ausdruck „erhebliche (kantonale) fiskalische Interessen“ ist ersatzlos zu streichen.

**Art. 36: Vorübergehender Aufenthalt von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel**

Der Titel dieses Artikels spricht nur von einem *vorübergehenden* Aufenthalt von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel. Demgegenüber sieht Art. 30 Abs. 1 lit. e AuG ein eigenständiges Aufenthaltsrecht vor. Die DJS fordern deshalb die Berücksichtigung des Gesetzestexts und die Streichung des Wortes „Vorübergehender“.

**Art. 38 (Aus- und Weiterbildung im Nebenerwerb) und Art. 40 (Erwerbstätigkeit während der Weiterbildung an einer Hochschule oder Fachhochschule)**

Das Verhältnis von **Artikel 38 Abs. 1 und 40 Abs. 1** des Verordnungsentwurfs ist zu überdenken. Beide Bestimmungen beziehen sich auf Studierende an Hochschulen und Fachhochschulen. Die DJS kritisieren ausserdem, dass mit Abs. 1 von Art. 40 nur qualifizierte Erwerbstätigkeiten erlaubt. Dies benachteiligt z.B. WerkstudentInnen oder Auszubildende im Kultur oder Gesundheitsbereich, welche ihr Studium im Nebenerwerb finanzieren müssen.

**Art. 47 Erwerbstätigkeit nach einem Studium in der Schweiz**

Diese als Ausnahme von den Zulassungsvoraussetzungen formulierte Bestimmung verlangt in Bst. c die Einhaltung der Höchstzahlen. Dies ist ein Widerspruch, dem durch Streichen von lit. c abzuhelpen ist. Zudem muss lit. a erweitert werden, damit auch Personen aus anderen Bereichen als bloss den hier aufgeführten „hohem wissenschaftlichem Interesse, Grundlagenforschung oder der Anwendung neuer Technologien“ eine Chance auf eine Erwerbstätigkeit erhalten.

**Art. 49 Wiederezulassung**

Die Frist von zwei Jahren für die Wiederezulassung trägt nicht allen denkbaren Fällen Rechnung. Sie ist restriktiv und sollte gestrichen werden.

**Art. 50 Wiedereinreise nach Erwerbstätigkeit/Ausbildung im Ausland**

Die hier festgelegte Frist von vier Jahren ist willkürlich; es ist für die DJS nicht nachvollziehbar wie der Gesetzgeber für diese spezielle Situation (Auslandaufenthalt im Auftrag des Arbeitgebers oder zu Weiterbildungszwecken) auf die Zeit von vier Jahren kommt.

**Art. 51 Wiedereinreise nach Militärdienst im Ausland**

Lit. a ist überflüssig und kann gestrichen werden, zumal sie kaum kontrollierbar und die Folgen der Nichtbeachtung unklar wären.

**Art. 54 Änderung des Aufenthaltszwecks**

Die Vorschrift, wonach bei jeder Änderung des Aufenthaltszwecks eine neue Bewilligung erforderlich ist, kann – nicht zuletzt auch um unnötige Verwaltungsakte einzuschränken – auf bestimmte Fallkonstellationen und zudem zeitlich auf die ersten drei Jahre der Bewilligungserteilung begrenzt werden.

**Art. 56 Erneuerung**

Es ist für die DJS nicht nachvollziehbar, weshalb Kurzaufenthaltsbewilligung erst nach einem Unterbruch von einem Jahr wieder erteilt werden sollen. Aus unserer Sicht genügt eine kurze Wartefrist von drei Monaten.

**Art. 58 Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligungen**

**Abs. 2**, wonach fünf Jahre gültige Aufenthaltsbewilligungen ausländischer Familienangehöriger von Schweizer Bürgern nur dann erteilt werden, wenn keine Anhaltspunkte für eine Umgehung

der Zulassungsvorschriften vorliegen, diskriminiert die Schweizer Bürger gegenüber den EG/EFTA-Bürgern. Letztere können gestützt auf das FZA stets fünf Jahre gültige Bewilligungen erhältlich machen. Im übrigen ist die Formulierung „wenn keine Anhaltspunkte für eine Umgehung der Zulassungsvorschriften vorliegen“ viel zu vage formuliert und lässt eine willkürliche Praxis zu.

### **Art 59 Gesuch um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung**

**Abs. 2** ist zu streichen. Jede Aufenthaltsbewilligung soll während des Schwebezustands der Verlängerung grundsätzlich einen legalen Aufenthalt in der Schweiz bis zum Entscheid ermöglichen. Ein vorheriger Entzug des Aufenthaltsrechts ist auch nach dem neuen Recht möglich, falls ein Widerrufsgrund vorliegt. Zudem ist auch hier die Formulierung „wenn keine Anhaltspunkte für eine Umgehung der Zulassungsvorschriften vorliegen“ unpassend weil willkürliche Interpretationen die Folge sein würden.

### **Art. 62 Vorzeitige Erteilung der Niederlassung bei erfolgreicher Integration**

Den DJS ist schleierhaft, wie die Ausländerbehörde die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und namentlich der Werte der Bundesverfassung messen sollen. Lit. a ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Abs. 2 ist demgegenüber viel zu restriktiv. Es ist nicht einzusehen, weshalb einzelne (integrierte) Angehörige eine Niederlassungsbewilligung vor andern Familienmitgliedern erhalten sollten. Namentlich nachgezogene Familienangehörige könnten die an sich erfolgreiche Integration der übrigen Familienmitglieder verhindern bzw. verzögern. Die Bestimmung statuiert eine Art verbotener Sippenhaft und verletzt den Grundsatz der individuellen Beurteilung.

### **Art. 73 und 74 Familiennachzug bei Aufenthaltsbewilligung bzw. bei vorläufiger Aufnahme**

Art. 12 der Kinderrechtskonvention schreibt die Anhörung der betroffenen Kinder vor. Wenigstens in Abs. 3 von Art. 73 und Abs. 4 von Art. 74 der VZAE ist deshalb die Formel „sofern dies erforderlich ist“ zu streichen.

Die Formulierung berücksichtigt das gefestigte Anwesenheitsrecht und damit die Zulassung zum erleichterten Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen **anerkannten Flüchtlingen** nicht ausreichend.

### **Art. 75 Wichtige familiäre Gründe für späteren Nachzug**

Dass nur das Kindeswohl als wichtiger Grund anerkannt werden soll, ist zu einschränkend formuliert. Es können auch in der Person des/der Nachziehenden liegende Gründe für einen späteren Nachzug wichtig sein und zugelassen werden. So kann z.B. ein schwerer Unfall eines Elternteils, eine schwierige finanzielle Lage oder das Fehlen einer angemessenen Wohnung den Nachzug unverschuldet verzögern. Es wäre nicht nachvollziehbar, dass solche Gründe nicht berücksichtigt würden. Massgebend soll der Schutz eines ungestörten Familienlebens sein.

### **Art. 76 Ausnahmen vom Erfordernis des Zusammenwohnens**

Die Formulierung trägt heutigen Lebensformen nicht ausreichend Rechnung, nachdem die betroffenen Lebenspartner letztlich ohnehin für das Bestehen ihrer Beziehung beweispflichtig sind, aus der sie das Aufenthaltsrecht des Nachziehenden ableiten. Der Grundsatz sollte hochgehalten werden, dass jedermann sein Privatleben frei gestalten kann. Die Einschränkung zur Gewährung von Ausnahmen (berufliche Verpflichtung oder familiäre Probleme) sind viel zu restriktiv und ungerecht.

### **Art. 77 Verlängerung nach Auflösung der Familiengemeinschaft**

Das zusätzliche Erfordernis einer erfolgreichen Integration ist systemwidrig und zieht vor allem frauenspezifische Integrationsfragen nicht in Betracht. Zudem können sich erfahrungsgemäss nicht alle ausländische Menschen im Lauf von drei Jahren „erfolgreich“ an die schweizerischen Verhältnisse anpassen.

Die Bestimmung ist zu streichen oder wäre allenfalls durch „Integrationsbemühungen“ zu ersetzen, da das Prädikat „erfolgreich“ eine willkürliche Interpretation zulässt.

Die materiellen Beweisregeln, welche Abs. 5 für das Vorliegen von ehelicher Gewalt vorsieht, sind überflüssig und verstossen gegen die Beweisregeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes VwVG. Sie sind deshalb zu streichen. Einzig die Zuschreibung der Beweispflicht an die gesuchstellende Person kann bestehen bleiben. Ein Polizeirapport und/oder eine Strafanzeige allein können zudem nie als Nachweis ausreichen. Sonst besteht häufig ein Risiko einer Verletzung der Unschuldsvermutung.

Die DJS begrüssen die Einführung der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe für ausländische Personen gemäss **Art. 78**.

### **Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen:**

#### **Art. 79 Verstoss gegen die öffentliche Ordnung**

Die Formulierung ist ausserordentlich unhandlich und genügt dem Gebot der Normenklarheit in keiner Weise. Sie erlaubt keine Abgrenzungen von erlaubtem, bzw. verbotenen Verhalten und sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden. Den zuständigen Behörden würden mit der Feststellung, dass auch die „ungeschriebenen Regeln wie gegenseitige Achtung und Toleranz“ die öffentliche Ordnung umfasst oder die blosser Vermutung, dass „mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einem Verstoss gegen die öffentliche Ordnung“ zu rechnen sei rechtsstaatlich höchst fragwürdige und willkürliche Instrumente in die Hand gegeben.

### **Datenschutz:**

#### **Art. 87 Datenerhebung zur Identifikation**

Abs.1: Nach Art. 33 des BG über genetische Untersuchungen am Menschen (SR 810.12) kann die zuständige Behörde die Erteilung von Bewilligungen oder die Gewährung von Leistungen von DNA-Profilen abhängig machen, wenn begründete Zweifel über die Abstammung oder die Identität einer Person bestehen, die sich anders nicht ausräumen lassen.

Es geht hier um Ausnahmefälle, in denen insbesondere die Herkunft aufgrund der vorgelegten Urkunden aus Ländern mit einem wenig ausgebauten, nicht immer zuverlässigen Zivilstandswesen sehr zweifelhaft ist und deren Klärung mittels DNA-Profilen auch unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips als zulässig erscheint (Botschaft des Bundesrates vom 11. September 2002; <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/7361.pdf>).

Solche Profile dürfen aber nur erstellt werden, wenn die betroffene Person schriftlich zustimmt. Die Behörde muss dafür sorgen, dass die Proben vernichtet werden, sobald die Verfügung in Rechtskraft erwachsen ist. Sie ist verantwortlich, dass das Laboratorium die entsprechende Mitteilung erhält.

Vor diesem Hintergrund steht fest, dass der vorliegende Verordnungsentwurf diesen Anforderungen nicht genügt.

## **2.) Zum Entwurf der Zivilstandsverordnung**

### **Art. 74bis ZStV Umgehung des Ausländerrechts**

Die Bestimmung ist nach Auskunft des Verbands der Zivilstandsbeamtinnen und –beamten angesichts der beschränkten Personalressourcen nicht praktikabel. Als Folge davon ist zu erwarten, dass grosse kantonale Unterschiede in der praktischen Anwendung entstehen werden, was zu verbreiteter Rechtsungleichheit führen dürfte.

Die Abklärungen der Zivilstandsämter sind deshalb auf möglichst einfach zu erbringende Urkundenbeweise zu beschränken. Die in Ziff. 2 vorgesehene Einzelanhörung der Verlobten lehnen wir ab. Es muss genau umgekehrt sein als im Entwurf vorgesehen: Die Verlobten sollen nicht ausnahmsweise gemeinsam angehört werden, sondern in aller Regel soll das Verfahren auf eine kurze

gemeinsame Anhörung beschränkt werden. Nur bei anhaltenden und tatsächlich begründeten Zweifeln kann allenfalls eine Einzelbefragung durchgeführt werden.

### **3.) Zum Entwurf der Integrationsverordnung VintA**

#### **Art. 3 Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden**

Den DJS scheint es wichtig, den Grundsatz der individuellen Betrachtungsweise zu betonen. Aus diesem Grund ist der zweite Satz von Abs. 1 von Art. 3 dahin gehend zu präzisieren, dass er nur eine individuelle Zurechnung allfälliger Integrationsdefizite erlaubt.

#### **Art. 5 Integrationsvereinbarung**

Die Bestimmung, die für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung massgebend würde lässt den Vollzugsbehörden einen viel zu grossen Ermessensspielraum und ist deshalb zu streichen. Sollte sie gleichwohl in der Verordnung verbleiben, wäre die Bemerkung aus dem erläuternden Bericht, wonach eine Integrationsvereinbarung namentlich zur Integration motivieren sollte, auch im Verordnungstext ausdrücklich festzuhalten. Mehr als fraglich ist zudem wieweit solche Vereinbarungen zwingend auch bei Kurzaufenthaltsbewilligungen abgeschlossen werden müssen.

Die hier einseitig postulierten Pflichten der AusländerInnen müssten zumindest durch klare verpflichtende Massnahmen seitens der Arbeitgeber oder anderen zuständigen Behörden ergänzt werden. Zahlreiche AusländerInnen arbeiten unregelmässig, in Schichtbetrieben oder auswärts vom Wohnort, sodass z.B. der regelmässige Besuch eines Weiterbildungskurses kaum möglich ist, wenn ihnen seitens der Arbeitgeber nicht die genügende Zeit zur Verfügung gestellt wird.

#### **Art. 6 Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen**

Aus unserer Sicht ist auch diese Bestimmung zu streichen, da mit einer solchen Verpflichtung eine vom Gesetz nicht gedeckte Beschränkung der persönlichen Freiheit verbunden ist.

Sollte sie in der Verordnung verbleiben, müssten wenigstens die Abs. 2 und 3 massgeblich abgeschwächt werden. Der Begriff „ohne entschuldbarer Grund“ lässt eine viel zu willkürliche Interpretation zu, zumal er eng verknüpft wird mit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

#### **Art. 7 Tätigkeiten mit öffentlichem Charakter**

Die in Abs. 3 vorgesehene Verpflichtung, zwischen der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung zu vermitteln ist wohl gut gemeint, kann aber wohl kaum auf diesem Weg erreicht werden. Es wäre aus unserer Sicht eher sinnvoll, für (kultur-) vermittelnde Tätigkeiten Anreize zu schaffen, als nicht durchsetzbare Verpflichtungen zu statuieren.

### **4.) Weitere Bemerkungen**

Nachdem Art. 36 BVO, welcher Artikel u.a. als Grundlage für die Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen zum Zweck der Vorbereitung einer Eheschliessung dient, durch das neue Recht wegfällt, ersuchen die DJS um eine entsprechende Ergänzung einer einschlägigen Verordnungsbestimmung.

In Frage kommt etwa ein zusätzlicher Eintrag in Abs. 1 von Artikel 13 der Einreise- und Anmeldeverordnung. Einzufügen wäre an dieser Stelle Buchstabe „i) zum Zweck der Vorbereitung einer Eheschliessung“. Das hätte aber gegenüber der bisherigen Regelung zur Folge, dass kein eigentlicher Aufenthaltstitel ausgestellt würde. Denkbar wäre auch, im Kapitel 3 Abschnitt 4 der VZAE eine entsprechende Bestimmung einzufügen.

Wir hoffen, dass unsere Bemerkungen und Vorschläge bei der definitiven Ausgestaltung der Verordnungen berücksichtigt werden können und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Catherine Weber  
Geschäftsführerin DJS