

Frau Bundesrätin  
Ruth Metzler-Arnold  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern

Zürich, den 15. September 2000

## **Vernehmlassung zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, uns im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens äussern zu können und nehmen wie folgt Stellung:

### **I. Familiennachzug**

#### **1. Vom Ehemann mit Gewalt bedrohte Ausländerinnen/Parl. Initiative Goll (96.461)**

Die gravierende Situation für Ausländerinnen, welche von ihrem Ehemann mit Gewalt bedroht werden und - lassen sie sich scheiden oder auch nur trennen - ihre Aufenthaltsbewilligung riskieren (Art. 7 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 ANAG), wird durch den Entwurf eines neuen Ausländergesetzes *nicht gelöst*. Vielmehr wird sie für Ausländerinnen, welche mit einem Schweizer verheiratet sind, noch verschärft: Von ihnen wird für eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung neu verlangt, dass sie mit ihrem Ehegatten zusammenleben (Art. 44 Abs. 1 Entwurf AuG).

Im konkreten Fall, in dem der Ehemann die Ehefrau mit Gewalt bedroht, bewirkt die gesetzliche Voraussetzung des Zusammenlebens der Ehegatten für die Verlängerung des Aufenthaltsrechts der nachgezogenen Ehefrau, dass sie sich in einer Zwangslage befindet: entweder sie erduldet die gewaltsamen Übergriffe ihres Ehemannes oder sie wehrt sich (indem sie sich trennen oder scheiden lässt) und riskiert so, die Schweiz verlassen zu müssen. Mit dieser Regelung wird der ihr gebührende staatliche Schutz verweigert. Ausländerinnen dürfen nicht der Willkür ihres Ehegatten ausgeliefert sein!

Die im Entwurf eines neuen Ausländergesetzes vorgesehene Härtefallregelung (Art. 51 Entwurf AuG) genügt nicht, so erfreulich auch ist, dass der entsprechende Anspruch neu auf Gesetzesstufe geregelt werden soll. Sie wirkt erst *nach* einer Gewaltanwendung. Vorher, bei Geltendmachung von „bloss“ Drohungen, wird kaum bewiesen werden können, dass „wichtige Gründe einen weiteren Aufenthalt in

der Schweiz erforderlich machen“ (Art. 51 Entwurf AuG). Hingegen wirkt ein Verzicht auf das Erfordernis des Zusammenlebens der Ehegatten *präventiv* gegen Gewalt.

Die Idee, dass Familien bei einem Familiennachzug in der Regel zusammenleben, ist selbstverständlich. Wir befürworten auch, dass dies bei Einreise des nachgezogenen Familienteils und im Idealfall auch weiterhin so sein soll. Wenn jedoch verlangt wird, dass sie – geschehe was wolle – den gemeinsamen Haushalt nicht auflösen dürfen, wird ein quasi rechtsfreier Raum für Gewalt in der Familie geschaffen.

Die Furcht vor Missbrauch als Begründung dafür, *generell* das Zusammenleben der Ehegatten zu verlangen, können wir zwar nachvollziehen. Im Gesetzesentwurf wird diese jedoch höher eingestuft als die Not der von ihrem Ehemann mit Gewalt bedrohten Ausländerinnen. Das ist nicht akzeptabel. Auch zeugt die vorgeschlagene Regelung von einem allgemeinen Misstrauen gegenüber Ehen mit mindestens einem ausländischen Teil und ist somit unverhältnismässig. Wie SchweizerInnen, sollen auch AusländerInnen einen selbständigen Wohnsitz begründen sowie sich trennen können. Das Institut der Trennung gehört zur Ehe, gerade um Krisen zu überstehen. Ausländische Ehegatten in diesem Fall mit dem Verlust ihres Aufenthaltsrechts zu bestrafen, rechtfertigt sich keinesfalls.

- Wir befürworten deshalb die vom Nationalrat zur Parlamentarischen Initiative Goll vorgeschlagene Regelung hinsichtlich des Familiennachzugs von Schweizern und Schweizerinnen sowie von Ausländer/innen mit Niederlassungsbewilligung, das heisst: Verzicht auf das Erfordernis des gemeinsamen Haushalts auch bei Ehegatten von Niedergelassenen und Weiterbestand des Aufenthaltsrechts nach Auflösung der Ehe in Härtefällen.

Im Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz ist in Art. 51 wahrscheinlich vergessen gegangen, auch auf Art. 44 zu verweisen: Die Härtefallregelung soll auch bei Ehegatten von Schweizer/innen gelten.

- Hinsichtlich der Ehegatten von AusländerInnen mit einer Aufenthaltsbewilligung oder Kurzaufenthaltsbewilligung verlangen wir die gleiche Regelung (Verzicht auf das Erfordernis des gemeinsamen Haushalts). Auch sie sollen im Krisenfall (insbesondere bei drohender Gewalt in der Ehe) die Möglichkeit haben sich zu trennen ohne ihren Aufenthaltsstatus zu riskieren **bevor** es zu Gewaltanwendung kommt.  
EhegattInnen von KurzaufenthalterInnen sollen ebenfalls im Härtefall einen Aufenthaltsanspruch haben. Diese Situation wird wohl aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer und entsprechend geringen Integration in der Schweiz nur selten eintreten. Wir denken hier aber v.a. an den Fall, dass für sie die familiäre und soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland aufgrund der gescheiterten Ehe stark erschwert sein sollte. In diesem Fall muss der Schutz des Aufenthaltsrechts greifen.
- Die Formulierung des Härtefalles muss weiter gefasst werden. Ein Härtefall liegt in unseren Augen nicht dann vor, wenn wichtige persönliche Gründe den Aufenthalt in der Schweiz „erforderlich machen“, sondern wenn der Verbleib in der Schweiz aus wichtigen persönlichen Gründen „gerechtfertigt“ ist. Wir beantragen, die Formulierung entsprechend zu ändern.

## **2. Familiennachzug von Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 46 Entwurf AuG)**

Wir begrüssen, dass ein Anspruch auf Familiennachzug eingeführt wird. Wir beantragen jedoch neben einem Verzicht auf das Erfordernis des Zusammenlebens, dass die Voraussetzungen in lit. a und b von Art. 46 Entwurf AuG bereits auf Verordnungsstufe verdeutlicht werden. Eine „angemessene Wohnung“ entsprechend den Anforderungen, welche für SchweizerbürgerInnen gelten (Art. 39 BVO), wird heute von den Kantonen unterschiedlich ausgelegt. Weiter ist es wichtig, dass bereits in der Verordnung festgehalten wird, dass das tatsächlich erzielbare Einkommen der/des nachzuziehenden EhegattIn (bei Vorliegen eines Arbeitsvertrags) bei der Berechnung der genügenden finanziellen Mittel mitberücksichtigt werden muss (wie bei Bestimmungen für Niedergelassene, Weisung BFA über Einreise, Aufenthalt und Niederlassung vom August 1998, 623.3). Dies rechtfertigt sich durch die Ausgestaltung des Familiennachzugs neu als Anspruch (s. auch Antwort des Bundesrats auf die Interpellation C. Bühlmann 00.3167). Unhaltbar ist auch, dass einige Kantone scheinbar verlangen,

dass die Kinderbetreuung durchwegs durch die leibliche Mutter erfolgen muss (s. Integrationsbericht der Eidg. Kommission für Ausländerfragen, 8.5). Eine solche Festlegung der Rollenverteilung eines Ehepaars verletzt das Verbot der Diskriminierung von Frau und Mann sowie das Recht auf das Privat- und Familienleben. Nicht zuletzt wird dadurch auch der Familiennachzug verhindert: Einerseits werden gesicherte finanzielle Verhältnisse für die ganze Familie verlangt, andererseits wird der Frau nicht erlaubt, ein Einkommen zu erzielen, wenn Kinder vorhanden sind.

### **3. Familiennachzug von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung (Art. 47 Entwurf AuG)**

Wir befürworten aus Gründen der Gleichbehandlung von ausländischen Personen, dass auch den Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung ein Anspruch auf Familiennachzug gewährt wird. V.a. die Ungleichbehandlung zu Staatsangehörigen von EU-Ländern, welchen mit Inkrafttreten der bilateralen Verträge auch als KurzaufenthalterInnen der Familiennachzug gewährt werden soll, ist stossend. Zur Ausgestaltung s. oben (I.2.).

### **4. Konkubinats- sowie gleichgeschlechtliche Paare**

Wir vermissen generell Regelungen für Konkubinats- sowie gleichgeschlechtliche Paare.

## **II. Zulassung zu einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, insb. Art. 26 Entwurf neues AuG**

Die grundsätzliche Beschränkung der Zulassung zur Erwerbstätigkeit auf Angehörige von EU- oder EFTA-Staaten, und die bloss ausnahmsweise Zulassung von Angehörigen anderer Staaten, sofern es sich bei ihnen um hoch qualifizierte Arbeitskräfte handelt, ist für Frauen indirekt diskriminierend. Sie werden aufgrund ihrer von Männern unterschiedlichen Lebenswirklichkeit durch diese zwar geschlechtsneutrale Regelung benachteiligt. Die von Martina Caroni in F-Frauenfragen, „Aufenthaltsrechtliche Probleme von Migrantinnen in der Schweiz“ (2/1999) geschilderte Sachlage wird mit dem vorliegenden Entwurf nicht geändert: „In zunehmendem Masse müssen Frauen, bedingt durch die sich rapid verschlechternde wirtschaftliche Lage vieler Staaten, Strategien für das Überleben ihrer Familien entwickeln. Angesichts des hohen Lohnniveaus in westlichen Ländern stellt für viele Frauen der Schritt in die Migration die einzige Perspektive dar. Angesichts der restriktiven schweizerischen Einwanderungsbestimmungen sind sie indes häufig in doppeltem Masse benachteiligt. Nicht nur stammen besonders viele Migrantinnen aus Ländern, die weder der EU noch der EFTA angehören und erhalten bereits aus diesem Grund nur ausnahmsweise eine Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Eine weitere Benachteiligung ergibt sich aus der gesellschaftspolitischen Struktur der Herkunftsländer vieler Migrantinnen. Noch immer haben Frauen in vielen Gesellschaften auf Grund geschlechtsstereotyper Vorstellungen oder fest verwurzelter Rollenbilder nicht dieselben Schul- und Berufsbildungsmöglichkeiten wie Männer. In einem Einwanderungsmodell, das für die Zulassung namentlich auf die berufliche Qualifikation abstellt, haben Frauen daher im Vergleich zu Männern wesentlich geringere Chancen. Für Migrantinnen aus Ländern des zweiten Kreises ist es somit praktisch aussichtslos, eine Bewilligung zu erhalten.“

## **III. Cabaret-Tänzerinnenproblematik und Schutz für Opfer von Menschenhandel**

Die Cabaret-Tänzerinnenproblematik und der Menschenhandel überschneiden sich teilweise. So handelt es sich wohl bei einem grossen Teil der ausländischen Cabaret-Tänzerinnen um Opfer von Menschenhandel, aber nicht bei allen. Andererseits handelt es sich bei einem grossen Teil der Opfer von Menschenhandel um Frauen, die zur Prostitution gezwungen werden, aber auch zur Zwangsarbeit (bspw. sklavenähnlich gehaltene Hausangestellte) oder Zwangsheirat.

Wir werden uns zuerst zur Problematik der Cabaret-Tänzerinnen äussern und anschliessend zur übergreifenden Thematik des Menschenhandels, wobei die diesbezüglichen Bemerkungen somit auch für Cabaret-Tänzerinnen, sofern Opfer von Menschenhandel gelten.

a) Cabaret-Tänzerinnenproblematik

Im Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz wird die Cabaret-Tänzerinnenproblematik nicht behandelt. Es bleibt unklar, welchen Status Cabaret-Tänzerinnen haben werden und wie dieser ausgestaltet sein wird. Angesichts der *tatsächlichen Nachfrage* nach Cabaret-Tänzerinnen auch, oder v.a., aus Nicht- EU-/EFTA-Staaten ist es wichtig, dass diese Frauen wie bisher einen legalen Aufenthalt haben und nicht in die Illegalität gezwungen werden. Da die Voraussetzungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit neu auf Gesetzesstufe geregelt sind, beantragen wir, dass die bisherige Regelung für Cabaret-Tänzerinnen aus Nicht- EU-/EFTA-Staaten übernommen wird (wohl in Art. 26 Abs. 3 lit. c Entwurf neues AuG) und im erläuternden Bericht entsprechend ausgeführt wird.

Zu verbessern sind jedoch ihre Möglichkeiten, sich gegen die im Sex- und Unterhaltungsgewerbe nicht seltenen Missbräuche wehren zu können. Heute dürfen sich Cabaret-Tänzerinnen nur einen Monat ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten (Art. 20 Abs. 3 BVO), was nicht genügt, um rechtliche Schritte gegen missbräuchliche Arbeitsbedingungen einzuleiten. Auch haben sie nicht die Möglichkeit, in einer anderen Branche tätig zu sein. Damit wird die heutige Realität zementiert, nach der Migrantinnen aus Nicht-EU-/EFTA-Ländern grundsätzlich nur im Sex- und Unterhaltungsgewerbe arbeiten können.

*Wir befürworten deshalb*

- für Cabaret-Tänzerinnen weiterhin eine Ausnahme vom Grundsatz, dass Personen aus Nicht- EU-/EFTA-Staaten nur eine Arbeitsbewilligung erhalten, sofern sie besonders qualifiziert sind (generelle Ausnahme vom Grundsatz der Rekrutierungspriorität) sowie entsprechende Ausführungen im erläuternden Bericht;
- Aufenthaltsrecht auch ohne Erwerbstätigkeit von einer Dauer, die es erlaubt, sich effektiv gegen missbräuchliche Arbeitsbedingungen zu wehren;
- Möglichkeit des Branchenwechsels, mindestens für eine befristete Zeit (bspw. 1-2 Jahre);

b) Schutz für Opfer von Menschenhandel

Opfer von Menschenhandel werden heute in der Schweiz in der Regel als Kriminelle behandelt und aufgrund illegalen Aufenthalts umgehend weggewiesen. Für einen verbesserten Schutz der Opfer sowie auch für eine effizientere strafrechtliche Verfolgung der Täter befürworten wir neben weiteren notwendigen, jedoch nicht aufenthaltsrechtlichen Massnahmen (v.a. Prävention):

- bei Vorliegen geringster Anzeichen von Menschenhandel ein vorläufiges Aufenthaltsrecht von drei Monaten für Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen;
- entscheidet sich das Opfer für eine Anzeige wegen Menschenhandels, ein befristetes Aufenthaltsrecht (inkl. Arbeitsbewilligung) für die Dauer des Strafverfahrens, ebenso für Zeuginnen und Zeugen, wenn deren Anwesenheit notwendig ist; ansonsten ein befristetes Aufenthaltsrecht (inkl. Arbeitsbewilligung) für das Opfer für die Dauer von Opferschutzmassnahmen (Betreuung, ev. Ausbildung);
- ergänzend ein unbefristetes Aufenthaltsrecht (inkl. Arbeitsbewilligung) aus humanitären Gründen in besonders gravierenden Fällen *auf Gesetzesstufe*;

- Strafbestimmung gegen Schlepperkriminalität: In Ziffer 1 von Art. 102 Entwurf neues AuG müsste die Strafandrohung „Gefängnis bis zu einem Jahr und Busse bis zu 20'000 Franken“ lauten, wenn wie im erläuternden Bericht festgehalten, die neue Bestimmung der alten (Art. 23 ANAG) entsprechen soll. Wir befürworten strenge Strafbestimmungen gegen die Schlepperei.

#### **IV. Sprache**

Wir begrüßen die Bemühungen um eine geschlechtsneutrale Sprache in der deutschen Fassung im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 7. Juni 1993 über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in der Gesetzes- und Verwaltungssprache. Leider ist dies noch nicht durchwegs gelungen, worauf wir Sie aufmerksam machen möchten (bspw. Art. 20 lit. a und Art. 34 Abs. 3: Arbeitgeber, Art. 26 Abs. 1: Spezialisten, Art. 26 Abs. 3 lit. a: Investoren und Unternehmer, Art. 29: Anbieter, Art. 101 Abs. 2: Täter).

Was die französische (und italienische) Fassung anbelangt beantragen wir, dass mindestens der Standart der neuen Bundesverfassung auch für diese Gesetzesvorlage angewandt wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann  
der Stadt Zürich

Dorothee Wilhelm