

**EUROPARAT
MINISTERKOMITEE**

**Empfehlung Rec (2000) 15
des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten
über den sicheren Aufenthalt von langjährigen Einwanderern**

*(angenommen vom Ministerkomitee
am 13. September 2000
an der 720. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee, gestützt auf Artikel 15.b der Satzung des Europarates,

in Erwägung, dass der Europarat zur Aufgabe hat, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen;

gestützt auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und insbesondere Artikel 3, der die Folter und unmenschliche und erniedrigende Strafe oder Behandlung verbietet sowie Artikel 8, der den Schutz des Familien- und Privatlebens garantiert, und die anwendbare Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte;

in Erwägung, dass der sichere Aufenthalt von langjährigen Einwanderern nicht nur für ihre Integration sondern auch für die soziale Stabilität der Mitgliedstaaten wesentlich ist;

in Bekräftigung der Bedeutung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes durch die Einwanderer zur Erleichterung ihrer sozialen Integration;

in Erwägung, dass für die Sicherstellung des Integrationsprozesses allen Mitgliedstaaten gemeinsame Grundsätze festgelegt werden sollten;

eingedenk seiner Empfehlung Nr. R (84) 9 über die Migranten der zweiten Generation;

eingedenk der Empfehlung 1082 (1988) der Versammlung über das Recht auf ständigen Aufenthalt der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und der Empfehlung 841 (1978) der Versammlung über die Migranten der zweiten Generation;

in Erwägung, dass mit dem Europäischen Niederlassungsabkommen (1955), dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer (1977), dem Übereinkommen über die Mitwirkung der Ausländer am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene (1992), der revidierten Europäischen Sozialcharta (1996) und dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (1997) wichtige Rechte auf die Migranten und ihre Familienangehörigen ausgedehnt wurden;

empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten, die nachfolgenden Grundsätze in ihrer Gesetzgebung und ihrer Verwaltungspraxis anzuwenden:

1. In Bezug auf den Erwerb eines sicheren Aufenthaltsstatus für die langjährigen Einwanderer

- a. Die Mitgliedstaaten sollten jeden Ausländer als “langjährigen Einwanderer” anerkennen,
- i. der sich gesetzlich und gewöhnlich seit mindestens fünf und höchstens zehn Jahren auf seinem Gebiet aufhält, ausser wenn er während dieser ganzen Zeit ausschliesslich einen Studentenstatus hatte; oder
 - ii. dem bewilligt wurde, sich ständig oder für mindestens fünf Jahre auf seinem Gebiet aufzuhalten; oder
 - iii. dem als Familienmitglied für die Familienzusammenführung mit einem Staatsangehörigen des Mitgliedstaates eine Aufenthaltsbewilligung von maximal fünf Jahren für das Gebiet des Mitgliedstaates erteilt wurde oder der ein Ausländer gemäss Definition unter i. und ii. weiter oben ist.

Jeder Mitgliedstaat behält die Möglichkeit, zu den unter i. weiter oben erwähnten Bedingungen weitere hinzuzufügen. Jedem Mitglied steht es zudem frei, in der Definition “langjährige Einwanderer” weitere Kategorien hinzuzufügen

b. Die langjährigen Einwanderer, wie unter a. weiter oben definiert, sollten im betreffenden Mitgliedstaat einen sicheren Aufenthaltsstatus geniessen und insbesondere ihre diesbezüglichen Ausweise verlängern können.

c. Die langjährigen Einwanderer sollten nicht weniger gut als die Staatsangehörigen gemäss der Gesetzgebung des betroffenen Mitgliedstaates behandelt werden bezüglich:

- Zugang zu Beschäftigung und weiteren wirtschaftlichen Aktivitäten, ausser den reglementierten Berufen;
- Arbeitsbedingungen;
- Vereinigungsrecht;
- Beitritt und aktive und passive Mitwirkung in einer Gewerkschaft;
- Zugang zu allen Wohnmöglichkeiten;
- Sozialhilfe und soziale Sicherheit;
- jede Art von medizinischer Versorgung;
- Erziehung und Berufsbildung;
- aktive und passive Mitwirkung am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene;
- Freizügigkeit auf dem Gebiet des Aufenthaltsstaates.

2. In Bezug auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit

Jeder Mitgliedstaat sollte den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit für langjährige Einwanderer in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht erleichtern.

3. In Bezug auf die Bedingungen für den Verlust des sicheren Aufenthaltsstatus

- a.* Einem langjährigen Einwanderer kann seine Aufenthaltsbewilligung nur entzogen werden,
- i. wenn der betrügerische Erwerb dieser Bewilligung, die Mitteilung falscher Auskünfte oder die Vertuschung jeglicher wichtiger Information erwiesen ist;
 - ii. wenn er tatsächlich über sechs Monate ausserhalb des Mitgliedstaates gewohnt hat, ohne die Verlängerung dieser Frist beantragt zu haben;
 - iii. wenn er wegen schwerwiegender Delikte verurteilt wurde;
 - iv. wenn er für die innere Sicherheit des Mitgliedstaates eine schwerwiegende Bedrohung darstellt.
- b.* Wenn einem langjährigen Einwanderer bei der Aufnahme eine Aufenthaltsbewilligung zum Zweck der Familienzusammenführung erteilt wurde, kann dieser Status zusätzlich zu den unter dem vorausgehenden Buchstaben erwähnten Gründen, insbesondere infolge Scheidung, Todesfall oder Verlassen der Familie, entzogen werden, wenn das Familienmitglied sich seit weniger als drei Jahren im Aufnahmeland aufgehalten hat.
- c.* Die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eines langjährigen Einwanderers kann nicht wegen einer kurzen Überschreitung der für die Einreichung der Aufenthaltspapiere vorgesehenen Frist verweigert werden.

4. In Bezug auf den Schutz vor Ausweisung

- a.* Jeder Ausweisungsentscheid für einen langjährigen Einwanderer sollte unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der anwendbaren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte die folgenden Kriterien berücksichtigen:
- das persönliche Verhalten des Betroffenen;
 - die Aufenthaltsdauer;
 - die Folgen für den Einwanderer und seine Familie;
 - die zwischen dem Einwanderer und seiner Familie und dem Herkunftsland bestehende Verbindung.
- b.* In Anwendung des unter 4. *a.* beschriebenen Verhältnismässigkeitsprinzips sollten die Mitgliedstaaten zwingend die Dauer oder Art des Aufenthalts sowie die Schwere des vom langjährigen Einwanderer begangenen Verbrechens berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten können insbesondere vorsehen, dass der langjährige Einwanderer nicht ausgewiesen werden kann:
- nach fünf Aufenthaltsjahren, ausser wenn er wegen eines Strafdelikts zu einer unbedingten Gefängnisstrafe von mehr als zwei Jahren verurteilt wurde;

- nach zehn Aufenthaltsjahren, ausser wenn er wegen eines Strafdelikts zu einer unbedingten Gefängnisstrafe von mehr als fünf Jahren verurteilt wurde.

Nach zwanzig Aufenthaltsjahren sollte ein langjähriger Einwanderer nicht mehr ausgewiesen werden können.

c. Die langjährigen Einwanderer, die auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates geboren oder darin vor ihrem zehnten Altersjahr aufgenommen wurden und darauf ihren gesetzlichen und gewöhnlichen Aufenthalt haben, sollten nach ihrem achtzehnten Altersjahr nicht ausgewiesen werden können. Gegen minderjährige langjährige Einwanderer kann grundsätzlich keine Ausweisungsmassnahme getroffen werden

d. Auf jeden Fall sollte jeder Mitgliedstaat in seiner innerstaatlichen Gesetzgebung nur die Möglichkeit vorsehen können, einen langjährigen Einwanderer auszuweisen, wenn dieser eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die Staatssicherheit darstellt.

5. In Bezug auf die Verwaltungs- und Gerichtsgarantien

a. Jeder Entscheid über den Entzug der Aufenthaltsbewilligung eines langjährigen Einwanderers sollte im Hinblick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und mit Blick auf die anwendbare Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bezüglich Artikel 8 der Menschenrechtskonvention die folgenden Kriterien berücksichtigen:

- das persönliche Verhalten des Einwanderers;
- die Aufenthaltsdauer;
- die Folgen für den Einwanderer und seine Familie;
- die zwischen dem Einwanderer und seiner Familie und seinem Herkunftsland bestehenden Beziehungen.

b. Bevor für einen langjährigen Einwanderer der Ausweisungsentscheid getroffen wird, sollte die zuständige Behörde alternative Massnahmen ins Auge fassen (zum Beispiel befristete Aufenthaltsbewilligung anstatt der unbefristeten Niederlassungsbewilligung).

c. Wenn ein Entscheid über den Entzug der Aufenthaltsbewilligung oder über eine Nichtverlängerung des Aufenthaltsnachweises eines langjährigen Einwanderers oder die Ausweisung eines langjährigen Einwanderers getroffen wurde, muss der Betroffene den gleichen Anspruch auf rechtlichen Schutz haben, den die Staatsangehörigen gemäss der innerstaatlichen Gesetzgebung in den Verwaltungsverfahren normalerweise erhalten.

d. Wird ein Ausweisungsentscheid vorgesehen, so sollten die Verfahrensgarantien für einen langjährigen Einwanderer insbesondere das Recht auf Anhörung und einen begründeten Entscheid einschliessen. Zudem sollten sie ein diesbezügliches Beschwerderecht und den Anspruch auf Vertretung vor einer unabhängigen Verwaltungsbehörde oder einem zuständigen Gericht zur Prüfung der Rechtmässigkeit des Entscheids oder seiner Übereinstimmung mit dem Gesetz haben. Gewährt die innerstaatliche Gesetzgebung keine aufschiebende Wirkung, so sollte ein Gesuch um Aufhebung des Vollzugs eines Ausweisungsentscheids, mit Rücksicht auf die nötige innere Sicherheit, zwingend geprüft werden müssen.

6. Schlussbestimmungen

a. Diese Empfehlung lässt es jedem Mitgliedstaat frei, den langjährigen Einwanderern eine günstigere Rechtsstellung zu gewähren.

b. Die Rechte der Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 mit gesetzlichem Aufenthalt auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates sind von dieser Empfehlung nicht betroffen.

c. Die Mitgliedstaaten, welche das Europäische Niederlassungsabkommen (1955), das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer (1977), das Übereinkommen über die Mitwirkung der Ausländer am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene (1992), die revidierte Europäische Sozialcharta (1996) und das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (1997) noch nicht ratifiziert haben, werden dazu ermutigt.

Anhang zu Empfehlung Rec(2000)15

Erläuterungen

Ad Abschnitt 1 (Erwerb des sicheren Aufenthaltsstatus für langjährige Einwanderer)

Unter c. sind Bestimmungen enthalten, die Teil sind der Europäischen Konvention über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer (Artikel 13, 14, 16, 18, 19 und 28), des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit (Artikel 1, 10, 17, 18 und 20), der (revidierten) Europäischen Sozialcharta (Artikel 18 und 19), des Übereinkommens über die Mitwirkung der Ausländer am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene (Artikel 3 und 6) und des Protokolls Nr. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 2).

Indessen sollte c. auf alle langjährigen Einwanderer angewandt werden, die ihren gesetzlichen und gewöhnlichen Aufenthalt langfristig in einem Mitgliedstaat haben, wie unter Abschnitt 1 definiert, anstatt nur auf Personen, die "Wanderarbeitnehmer" sind im Sinne von Artikel 1 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer oder auf Staatsangehörige der Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit, die gesetzlichen Aufenthalt auf dem Gebiet einer anderen Partei haben, oder auf Staatsangehörige der Vertragsparteien der (revidierten) Europäischen Sozialcharta oder auf "ausländische Aufenthalter" im Sinne von Artikel 2 des Übereinkommens über die Mitwirkung der Ausländer am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene.

Das Recht auf Freizügigkeit auf dem Gebiet des Wohnsitzstaates gemäss c. muss im Sinne von Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgelegt werden.

Bezüglich I.1. behält sich Griechenland vor, sein innerstaatliches Recht anzuwenden. Die Aufenthaltbewilligung gemäss I.1.ii. entspricht in Belgien der Niederlassungsbewilligung. Zum selben Punkt behält sich das Vereinigte Königreich vor, das innerstaatliche Recht anzuwenden.

Spanien behält sich vor, in Bezug auf den gesamten Abschnitt 1 das innerstaatliche Recht anzuwenden. Die Republik San Marino behält sich ebenfalls vor, auf diesem Gebiet gesamthaft ihr Recht und ihre innerstaatliche Praxis anzuwenden.

In I.c. bezüglich der aktiven und passiven Mitwirkung am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene sowie der Freizügigkeit auf dem Gebiet des Wohnsitzstaates behält sich die Schweiz vor, das innerstaatliche Recht des Bundesstaates anzuwenden.

Gemäss innerstaatlichem Recht sieht Deutschland nur die Personen, die über eine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügen, als auf seinem Gebiet gesetzlich niedergelassene Ausländer an.

Ad Abschnitt 2 (Erwerb der Staatsangehörigkeit)

Neben den Bestimmungen von Artikel 6 Absätze 3 und 4 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit sollte jeder Mitgliedstaat den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit allen Ausländern mit langjährigem gesetzlichem und gewöhnlichem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat gewähren, wie unter Abschnitt 1 Bst. a. festgelegt ist.

Beispiele von Massnahmen, die zur Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit angenommen wurden, sind im Erläuterungsbericht zu Artikel 6 Abs. 4 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit angegeben.

Die Republik San Marino behält sich vor, auf dem gesamten Gebiet ihr Recht und ihre innerstaatliche Praxis anzuwenden.

Ad Abschnitt 3 (Bedingungen für den Verlust des sicheren Aufenthalts)

Neben den Bestimmungen von Artikel 9 Abs. 5 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer geht Abschnitt 3 der Empfehlung näher auf die Bedingungen für den Entzug einer Aufenthaltsbewilligung ein.

Die Buchstaben a. bis c. unter Abschnitt 3 sollten jedoch auf alle Einwanderer mit langjährigem gesetzlichem und gewöhnlichem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat angewandt werden, wie unter a. in Abschnitt 1 ausgeführt, und nicht nur auf Personen, die im Sinne von Artikel 1 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer als "Wanderarbeitnehmer" bezeichnet werden.

Einige Mitgliedstaaten sehen in ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung oder Praxis im Ausland verbrachte Aufenthaltsperioden von über einem Jahr vor (a.ii.), um die Wiedereingliederung der langjährigen Einwanderer nach einer freiwilligen Rückkehr in ihr Herkunftsland zu erleichtern.

Bezüglich 3.a.iii. behält sich die Schweiz vor, zusätzliche Gründe für den Entzug der Aufenthaltsbewilligung vorzusehen.

Bezüglich 3.a.iv. behält sich die Schweiz vor, diese Bestimmung auch im Fall eines Angriffs auf die innere Sicherheit vorzusehen.

Bezüglich 3.b. behält sich das Vereinigte Königreich das Recht vor, sein innerstaatliches Recht anzuwenden, das vorsieht, dass Scheidung, Tod oder Abtrünnigkeit die Stellung der Familienmitglieder als Einwanderer beeinträchtigen kann, die nur zum Zwecke der Familienzusammenführung im Vereinigten Königreich leben, wenn diese Personen befristete Aufent-

halter sind. Die Schweiz betrachtet die Stellung mit unbefristetem Wohnsitz als Niederlassungsbewilligung.

Ad Abschnitt 4 (Schutz vor Ausweisung)

Neben Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 3 Absätze 1 und 3 des Europäischen Niederlassungsabkommens und Artikel 19 Abs. 8 der revidierten Europäischen Sozialcharta erläutert Abschnitt 4 der Empfehlung zusätzliche Ausweisungsgründe.

Hingegen sollte sich Abschnitt 4 Buchstaben *a.* bis *d.* auf alle langjährigen Einwanderer mit gesetzlichem und gewöhnlichem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat erstrecken, wie im Abschnitt 1 Bst. *a.* festgelegt, anstatt nur auf Staatsangehörige der Vertragsparteien des Europäischen Niederlassungsabkommens und Staatsangehörige der Vertragsparteien der revidierten Europäischen Sozialcharta.

Die relevanten Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes sind ebenfalls zu berücksichtigen.

In Bezug auf Abschnitt 4 behält sich Spanien das Recht vor, das innerstaatliche Recht anzuwenden. Dänemark behält sich das Recht vor, bezüglich *b.* und *c.* die innerstaatliche Gesetzgebung anzuwenden.

Bezüglich 4.*b.* behält sich die Schweiz das Recht vor, das innerstaatliche Recht anzuwenden.

In Bezug auf die Möglichkeit einer Ausweisung nach zwanzig Aufenthaltsjahren (4.*b.*2.) behält sich das Vereinigte Königreich das Recht vor, das innerstaatliche Recht anzuwenden.

In Bezug auf 4.*c.*2. bezüglich des Schutzes minderjähriger langjähriger Einwanderer: Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich behalten sich vor, das innerstaatliche Recht anzuwenden.

Ad Abschnitt 5 (Verwaltungs- und Gerichtsgarantien)

Neben den Bestimmungen der Artikel 1 und 2 des Protokolls Nr. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 3 Abs. 2 und Artikel 7 des Europäischen Niederlassungsabkommens und Artikel 19 Abs. 7 der revidierten Europäischen Sozialcharta gibt Abschnitt 5 der Empfehlung zusätzliche Verfahrensgarantien an.

Abschnitt 5 Buchstaben *a.* bis *d.* sollte indessen auf alle Einwanderer anwendbar sein, die ihren gesetzlichen und gewöhnlichen Aufenthalt längere Zeit in einem Mitgliedstaat haben, wie unter Abschnitt 1 Bst. *a.* ausgeführt, und sich nicht nur auf die Staatsangehörigen der Vertragsparteien des Europäischen Niederlassungsabkommens beziehen, die auf dem Gebiet anderer Parteien gesetzlichen Aufenthalt haben, oder auf die Staatsangehörigen der Vertragsparteien der revidierten Europäischen Sozialcharta.

Spanien behält sich das Recht vor, bezüglich des ganzen Abschnitts 5 sein innerstaatliches Recht anzuwenden.

Griechenland behält sich das Recht vor, bezüglich Bst. *c.* das innerstaatliche Recht anzuwenden.

In Bezug auf die Möglichkeit, den Vollzug eines Ausweisungsentscheids gemäss 5.d. letzter Satz anzuwenden, behalten sich Frankreich, Griechenland und Belgien vor, das innerstaatliche Recht anzuwenden.