

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Einschreiben

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herr Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

20. Mai 2015

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: 1. Umsetzung von Art. 121a BV; 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Fürer
Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 sind die Kantone und interessierte Kreise zur Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) eingeladen worden. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

1. Vorbemerkung

Gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung zur eigenständigen Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a Bundesverfassung [BV]) sind auf Gesetzesstufe Regelungen umzusetzen, die mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) mit den EU/EFTA-Staaten nicht vereinbar sind und die mit weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen teilweise im Konflikt stehen. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung können nur dann tatsächlich angewendet werden, wenn das FZA mit der EU neu verhandelt und verfassungskonform angepasst werden kann. Ob und in welchem Umfang die Verhandlungen mit der EU erfolgreich sein werden, ist sehr ungewiss. Je nach Ausgang der Verhandlungen sind allenfalls zusätzliche Anpassungen an der Gesetzesvorlage sowie ein weiteres Vernehmlassungsverfahren erforderlich. Ausserdem müssen die vom Bundesrat beabsichtigten Begleitmassnahmen zur Entfaltung und Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, die die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften dämpfen sollen, erst noch konkretisiert werden. Eine Gesamtwürdigung der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung kann erst erfolgen, wenn das Verhandlungsergebnis zur Anpassung des FZA vorliegt und die Begleitmassnahmen in die Beurteilung miteinbezogen werden können.

2. Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes, Umsetzung von Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung), nachfolgend E-AuG

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Annahme der Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" am 9. Februar 2014 hat der Volkssouverän entschieden, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuern soll. Die neue Verfassungsbestimmung (Art. 121a BV) setzt insbesondere die folgenden drei massgebenden Kriterien voraus: erstens eine Begrenzung der Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente, zweitens eine Berücksichtigung des Inländervorrangs und drittens eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage. Der vorliegende Revisionsentwurf (Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes [E-AuG]) nimmt diesen Auftrag ernst und berücksichtigt beim Umsetzungsvorschlag sowohl die vorgenannten verfassungsrechtlichen Vorgaben als auch die verschiedenen Interessen der Kantone und der Wirtschaft. An wichtigen Eckpfeilern der eidgenössischen Migrationspolitik – wie dem dualen Zulassungssystem mit privilegierter Zulassung und Aufenthaltsregelung für EU-Staatsangehörige/EFTA-Staatsangehörige – wird zu Recht festgehalten.

Im Entwurf wird eine flexible Regelung für die jährliche Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente vorgeschlagen, die je nach Bedarf und Entwicklung unterschiedliche Lösungen zulässt, ohne dass das Gesetz angepasst werden muss. Bei der Bedarfserhebung sind die Kantone dank ihrem Einsitz in die vorgeschlagene Zuwanderungskommission direkt eingebunden, die Bedürfnisse der Sozialpartner werden gebührend berücksichtigt. Damit nimmt der Entwurf die von den Kantonen im Erarbeitungsprozess wiederholt geäusserten Forderungen der Berücksichtigung des Föderalismus und des gesamtwirtschaftlichen Interesses auf. Ausserdem nimmt der Regierungsrat zustimmend Kenntnis davon, dass am bilateralen Weg im Verhältnis zur EU festgehalten werden soll.

Unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkungen begrüsst der Regierungsrat die im vorliegenden Revisionsentwurf vorgeschlagene Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative grundsätzlich.

2.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neuen, zusätzlichen Prüfungen insbesondere bezüglich des Inländervorrangs, der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der zahlenmässigen Beschränkung führen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand sowohl auf Seiten der gesuchstellenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch auf Seiten der staatlichen Behörden. Der Stellenbedarf wird sowohl bei den kantonalen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden wie auch bei den Bundesbehörden erheblich steigen. Eine konkrete Aufwandschätzung ist jedoch im jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, da der Mehraufwand einerseits von der Höhe der neu festzulegenden Höchstzahlen und Kontingente und andererseits von der Ausgestaltung und Intensität der notwendigen zusätzlichen Prüfungen abhängt. Dabei wird einerseits zu berücksichtigen sein, bei wie vielen Berufen ein Fachkräftemangel nachgewiesen werden und somit auf eine weitergehende Prüfung von Inländervorrang sowie Lohn- und Arbeitsbedingungen verzichtet werden kann, und andererseits, wie die flankierenden Massnahmen künftig ausgestaltet werden sollen.

Die Bearbeitungsdauer der Gesuche wird sich ebenso erhöhen, was zusammen mit dem Mehraufwand auch auf Arbeitgeberseite zu entsprechenden Nachteilen führen wird. Bei der konkreten Umsetzung der neuen Gesetzgebung wird es deshalb von grosser Bedeutung sein, die zusätzlichen Prüfungen mit einem möglichst effizienten, wirkungsorientierten und verhältnismässigen Verwaltungsaufwand im Sinne der vom Volk verabschiedeten Verfassungsbestimmung auszugestalten.

2.3 Zu den einzelnen Artikeln

2.3.1 Art. 17a, 17b und 17c E-AuG

Die vorgeschlagene Lösung setzt die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts den Höchstzahlen unterliegen, konsequent um. Der Regierungsrat begrüsst, dass sich die Kontingentierung im Grundsatz auf die Erteilung von Bewilligungen für noch nicht in der Schweiz zugelassene Personen beschränkt und Aufenthalte von weniger als vier Monaten nicht den Höchstzahlen unterliegen. Insgesamt wird mit dem Entwurf ein flexibles System vorgeschlagen, das für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente je nach Bedarf und Entwicklung unterschiedliche Lösungen zulässt, ohne dass das Gesetz jeweils angepasst werden müsste. Bei der konkreten Festlegung der Höchstzahlen wird es für die Sicherstellung einer positiven Wirtschaftsentwicklung von entscheidender Bedeutung sein, dass die von den Kantonen vorgebrachten Bedürfnisse von Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung entsprechend berücksichtigt werden. Die Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften ist für die Attraktivität und den Erfolg des Kantons Aargau und der Schweiz als Wirtschaftsstandort von zentraler Bedeutung. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass sowohl die Festlegung der Höhe der Kontingente als auch die Zuteilungsmechanismen an die Kantone möglichst transparent und vorhersehbar erfolgen müssen. Nur so kann den Unternehmen die dringend erforderliche, möglichst grosse Planungssicherheit gewährleistet werden.

In Bezug auf die Grenzgängerbewilligungen ist festzuhalten, dass die entsprechenden Bedürfnisse der einzelnen Kantone äusserst unterschiedlich sind. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass den Kantonen bei der Festlegung der Grenzgängerkontingente weitergehende Entscheidungsbefugnisse zuzuerkennen sind als dies der Revisionsentwurf vorsieht. Die Kantone sollen die Höchstzahlen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger so selbstständig wie verfassungsrechtlich möglich festlegen können. Nur ein föderales Modell kann angesichts der grossen regionalen Unterschiede und in Bezug auf die Bedeutung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern für den lokalen Arbeitsmarkt den einzelnen Bedürfnissen genügend Rechnung tragen. Aufgrund der Formulierung von Art. 17a E-AuG ist davon auszugehen, dass die Verlängerung einer ablaufenden Grenzgängerbewilligung (Weiterbeschäftigung beim gleichen Arbeitgeber) nicht der Kontingentierung untersteht. Will eine Person, die bereits als Grenzgängerin in der Schweiz arbeitet, ihre Stelle wechseln, erfordert dies keine Verlängerung, sondern eine Neuerteilung der Grenzgängerbewilligung, die ihrerseits unter die Kontingentierung fällt. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass solche Stellenwechsel nicht der Kontingentierung unterstehen sollen, da es sich nicht um eine erstmalige Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt handelt. Die einzuführende Kontingentierung bezweckt, die Neuzulassung von ausländischen Personen in den Schweizer Arbeitsmarkt zu beschränken beziehungsweise zu kontrollieren. Bei den sich schon im Schweizerischen Arbeitsmarkt befindenden Grenzgängerinnen und Grenzgängern handelt es sich jedoch nicht um Personen, die neu zugelassen werden. Daher ist eine erneute Unterstellung unter die Kontingente bei jedem Stellenwechsel weder sinnvoll noch im Sinne der Initiative gefordert. Ausserdem ist es auch im Hinblick auf die zentrale Bedeutung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern für die Aargauer Wirtschaft kontraproduktiv, den Stellenwechsel von bereits zugelassenen Grenzgängerinnen und Grenzgängern zu kontingentieren.

2.3.2 Art. 17d E-AuG

Der Regierungsrat begrüsst die grundsätzliche Stossrichtung der Revisionsvorlage, die Höchstzahlen und Kontingente in einem föderalen Ansatz ("bottom up") festzulegen, indem einerseits eine Bedarfserhebung in den Kantonen stattfindet und andererseits die Kantone in der neuen Zuwanderungskommission Einsitz nehmen. Der Regierungsrat ist jedoch auch der Ansicht, dass die im Revisionsentwurf vorgesehene Rolle der Kantone weiter gestärkt werden muss. Den Kantonen kommt bei der Ermittlung und Festlegung der Höchstzahlen – nicht zuletzt aufgrund ihrer Nähe zu den kantonal und regional unterschiedlichen Bedürfnissen der Wirtschaft – eine zentrale Bedeutung zu. Die Kompetenz der Zuwanderungskommission sollte daher so ausgestaltet werden, dass sie den

kantonalen Kontingentsbedarf unter Einbezug der Sozialpartner validieren, eine einvernehmliche Lösung anstreben und dem Bundesrat einen konkreten Antrag stellen kann.

Der Regierungsrat schliesst sich der Hauptvariante des Revisionsentwurfs an, wonach die Zuwanderungskommission hoheitlich und institutionell paritätisch zusammengesetzt wird. Die Steuerung der Zuwanderung ist verfassungsrechtlich eine hoheitliche Aufgabe, bei der ein gesamtheitlicher Ansatz zu verfolgen ist und neben den wirtschaftlichen auch gesellschaftliche Interessen relevant sind. Die arbeitsmarktlichen und wirtschaftlichen Interessen der Sozialpartner können im Rahmen der vorgesehenen Anhörung durch die Zuwanderungskommission angemessen berücksichtigt werden.

2.3.3 Art. 18 Bst. c und d E-AuG

Gemäss Revisionsentwurf können unselbstständig Erwerbende innerhalb der Kontingente zugelassen werden, wenn neben den übrigen Voraussetzungen der Art. 21–25 AuG die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Der Verfassungstext von Art. 121a BV gibt jedoch vor, dass eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage zu den massgebenden Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen gehört. Es ist festzuhalten, dass allein mit der Voraussetzung eines orts- und branchenüblichen Lohns keine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage sichergestellt werden kann. Erfahrungsgemäss kommt es insbesondere in Tieflohnbranchen, bei Teilzeitarbeit und bei Arbeit auf Abruf zu Situationen, in denen keine ausreichende Existenzgrundlage erwirtschaftet werden kann und somit Sozialhilfe bezogen wird. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass angesichts der klaren verfassungsrechtlichen Vorgabe und der in Politik und Medien geführten Diskursen zur Thematik der Zuwanderung in die schweizerischen Sozialwerke solche Fallkonstellationen verhindert werden müssen. Bei selbstständig Erwerbenden wird in Art. 19 Bst. c E-AuG eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage vorausgesetzt. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb dies nicht auch bei unselbstständig Erwerbenden gelten sollte. Art. 18 E-AuG ist somit mit der gleichlautenden Regelung von Art. 19 Bst. c E-AuG zu ergänzen.

2.3.4 Art. 21 Abs. 2 Bst. c–e und Abs. 2^{bis} E-AuG

Die vorgeschlagene Hauptvariante sieht vor, den Inländervorrang grundsätzlich im Einzelfall zu prüfen. Allerdings kann in Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel auf die Prüfung des Inländervorrangs verzichtet werden. Der Regierungsrat unterstützt diese Lösung, da mit diesem pragmatischen Ansatz sowohl der verfassungsrechtlichen Vorgabe als auch dem Erfordernis eines wirkungsorientierten und effizienten Verwaltungshandelns Rechnung getragen wird.

Die Variante, bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen auf die Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall gänzlich zu verzichten, würde der in den Begleitmassnahmen vorgesehenen stärkeren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zuwiderlaufen und somit falsche Anreize setzen.

2.3.5 Art. 22 Abs. 2 E-AuG

Gemäss Hauptvariante soll mit der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren das verfassungsrechtliche Kriterium einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage umgesetzt werden. Wie oben zu Art. 18 Bst. c und d E-AuG (Ziff. 2.3.3) ausgeführt, ist die Prüfung von Lohn- und Arbeitsbedingungen allein kein geeignetes Kriterium, um in der Praxis eine ausreichende Existenzgrundlage sicherstellen zu können. Gestützt darauf und unter Hinweis auf die nachfolgenden Ausführungen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass bei der Lohnprüfung nicht deren Orts- und Branchenüblichkeit im Zentrum stehen soll, sondern, ob sich mit dem ausgerichteten Lohn eine Existenzgrundlage aufbauen lässt.

Würde die Hauptvariante umgesetzt, müssten die Kantone – mit Ausnahme der Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel – bei jedem einzelnen Gesuch entscheiden, ob der vertraglich zugesicherte Lohn einer Stelle orts- und branchenüblich ist. Wie die Erfahrungen der heutigen Bewilligungsverfahren bei Drittstaatsangehörigen und der Umsetzung der flankierenden Massnahmen zeigen, ist dies nicht nur eine sehr schwierige, sondern auch eine äusserst zeitintensive Aufgabe, die

den administrativen Mehraufwand in unverhältnismässiger Weise erhöhen würde. Ausserdem würde bei den Gesamtarbeitsvertrags-Löhnen eine konsequente Umsetzung entweder zu kaum praktikablen Abstimmungen mit der paritätischen Kommission vor der Bewilligungserteilung oder zu möglichen Differenzen danach führen.

Weder die Haupt- noch die Nebenvariante würde für sich allein die Vorgabe der Existenzsicherung von Art. 121a BV erfüllen. Aus diesem Grund schlägt der Regierungsrat eine dritte Variante vor: zunächst ist eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchzuführen, um Fälle von klarem Lohndumping zu verhindern. Zusätzlich ist zu prüfen, ob der vertraglich zugesicherte Lohn auch tatsächlich existenzsichernd ist, damit eine Sozialhilfeabhängigkeit verhindert werden kann. Die Existenzsicherung hätte dabei sämtliche zuziehende Familienmitglieder zu umfassen und wäre bei einem späteren Familiennachzug ebenfalls vorauszusetzen. Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass eine möglichst unbürokratische und pragmatische Lösung gefunden werden kann, die für die kantonalen Behörden keinen unverhältnismässigen Mehraufwand bringt.

2.3.6 Art. 25 Abs. 1, 1^{bis} und 2 E-AuG

Zur Unterstellung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern unter die Höchstzahlen und Kontingente und deren Festlegung siehe die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 2.3.1. Unter Hinweis auf diese Ausführungen begrüsst der Regierungsrat ausdrücklich die vorgeschlagene Lösung, dass der Entscheid, ob bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern der Inländervorrang und die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu prüfen sind, in der Kompetenz der Kantone liegt.

2.3.7 Art. 42 Abs. 2^{bis}, 43 Abs. 1^{bis}, 44 Abs. 2 und 48 Abs. 1^{bis} E-AuG

Die Einhaltung der Höchstzahlen und Kontingente beim Familiennachzug ist zwar im Sinne des verfassungsrechtlichen Auftrags von Art. 121a BV folgerichtig, steht jedoch in Bezug auf die entsprechenden Anspruchstatbestände in einem Spannungsverhältnis zum übergeordneten Recht, insbesondere den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. Wie mit Gesuchen umzugehen ist, die trotz des Bewilligungsanspruchs wegen eines fehlenden Kontingents nicht bewilligungsfähig sind, wird im erläuternden Bericht nicht näher ausgeführt. Problematisch erscheint zudem, dass beim Familiennachzug die gesetzlichen Nachzugsfristen bei Kindern zu berücksichtigen sind. Können Familiennachzugsbewilligungen von Kindern einzig wegen fehlenden Kontingenten nicht erteilt werden, steht dies im Widerspruch zum beabsichtigten Zweck einer möglichst schnellen Integration der Betroffenen. Ausserdem stellt sich in solchen Fallkonstellationen die Frage, welches Datum der Gesuchseinreichung bei einem Folgegesuch für die Berechnung der Nachzugsfrist massgebend sein soll.

2.3.8 Art. 83 Abs. 1 E-AuG sowie Art. 60 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG)

Auch hier ist die Einhaltung der Höchstzahlen und Kontingente im Sinne des verfassungsrechtlichen Auftrags von Art. 121a BV folgerichtig. Allerdings stellt sich die Frage, mit welchem Aufenthaltsstatus die betroffenen Personen in der Schweiz bleiben, wenn die Kontingente ausgeschöpft sind. Da es sich hierbei um Personen handelt, die aufgrund von völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht in ihren Herkunftsstaat zurückgeführt werden dürfen, besteht die Gefahr, dass die Betroffenen mit einem prekären, ungeregelten Aufenthalt in der Schweiz verbleiben.

3. Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration), nachfolgend V-AuG

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Bei dieser Gesetzesvorlage handelt es sich um zusätzliche Anträge des Bundesrats zum Erlassentwurf vom 8. März 2013 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) in der Fassung des Ständerats vom 11. Dezember 2013 (vgl. Geschäft Nr. 13.030). Die zusätzlichen Anträge berücksichtigen den neuen Art. 121a BV und setzen zudem fünf parlamentarische Initiativen um.

Durch gezielte Anpassungen der Zulassungs- und Aufenthaltsregelungen sowie der bereits bestehenden Integrationsbestimmungen soll nach dem bewährten Grundsatz des "Fördern und Fordern" die Integration verbindlicher gestaltet und damit die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf ihre Integration aktiver eingefordert werden (erläuternder Bericht zur Integrationsvorlage [nachfolgend erläuternder Bericht II], Seite 5). Das Begriffspaar "Integration verbindlicher gestalten" und "Eigenverantwortung aktiver einfordern" macht deutlich, dass eine Verschärfung des geltenden Rechts beabsichtigt ist.

Aufgrund der Ausweitung der Prüfungsdichte wird die Bearbeitung von Familiennachzugsgesuchen von Drittstaatsangehörigen wesentlich aufwändiger. Die Erleichterungen für bestimmte Personengruppen bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit führen demgegenüber nicht zu Entlastungen, da die Einhaltung der branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen nachträglich kontrolliert und Verstösse sanktioniert werden müssen. Ob und in welchem Umfang durch die bessere Integration dieser Personen auf dem Arbeitsmarkt beim Kanton und bei den Gemeinden Einsparungen bei der Sozialhilfe resultieren werden, lässt sich heute nicht abschätzen.

3.2 Zu den einzelnen Artikeln

3.2.1 Art. 34 Abs. 6 und 63 Abs. 2 und 3 V-AuG

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Bundesrats, dass eine "Niederlassungsbewilligung auf Probe" (Art. 34 Abs. 6 und 63 Abs. 2 V-AuG) abzulehnen ist. Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung setzt die Integrationsvorlage des Bundesrats (Entwurf vom 8. März 2013) in Art. 34 Abs. 2 Bst. c eine gute Integration voraus, weshalb künftig kaum mit zahlreichen Anwendungsfällen zu rechnen wäre. Ausserdem besteht mit den Widerrufsgründen bereits heute ein gesetzliches Instrumentarium, um bei schwerwiegenden Fällen die Niederlassungsbewilligung widerrufen und gleichzeitig eine Wegweisung aus der Schweiz verfügen beziehungsweise in leichteren Fällen eine formelle Verwarnung aussprechen zu können. Die hier vorgeschlagene Massnahme einer blossen Rückstufung von der Niederlassungsbewilligung auf die Aufenthaltsbewilligung, die keinerlei Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht hat, erachten wir als wirkungslos und ineffizient. Der Widerruf der Niederlassungsbewilligung und die gleichzeitige Neuerteilung der Aufenthaltsbewilligung wird in einem aufwändigenungsverfahren mit den üblichen, teilweise sehr langwierigen Rechtsmittelverfahren durchgeführt werden müssen, was den Aufwand in keinem Verhältnis zum möglichen Ertrag erscheinen lässt.

Hingegen begrüsst der Regierungsrat die Aufhebung von Art. 63 Abs. 2 V-AuG, wonach auch bei niedergelassenen Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als 15 Jahren die Niederlassungsbewilligung entzogen werden kann, wenn diese dauerhaft und erheblich von der Sozialhilfe abhängig sind. Die Anwendung dieser Bestimmung hat in der Praxis mehrfach zu stossenden Ergebnissen geführt, die für die Gemeinden angesichts der steigenden Sozialhilfekosten in keiner Weise nachvollziehbar waren.

3.2.2 Art. 43 Abs. 1 und 1^{bis}, 44 Abs. 1 Bst. d und e sowie Abs. 3, 45 Bst. d sowie 85 Abs. 6 und 7 V-AuG

Mit den vorgesehenen Änderungen sollen beim Familiennachzug die Bewilligungsvoraussetzungen für Niedergelassene, Aufenthalter, Kurzaufenthalter und vorläufig aufgenommene Personen stärker angeglichen werden. Das Stufenmodell (mehr Rechte und Ansprüche bei besserem Aufenthaltsstatus) würde dadurch zwar tangiert. Da für Niedergelassene im Gegensatz zu den Aufenthaltserlaubten aber nach wie vor ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug besteht, wird das Stufenmodell im Grundsatz gewahrt.

Der Ausschluss des Familiennachzugs in Fällen mit Sozialhilfebezug ist zu begrüssen. Angesichts der steigenden Sozialhilfekosten, von denen insbesondere die Gemeinden betroffen sind, soll es nach Möglichkeit verhindert werden können, dass Familiennachzüge eine bestehende Sozialhilfeabhängigkeit verstärken oder gar erst auslösen.

Es ist jedoch fraglich, ob die vorgesehene Regelung betreffend Ergänzungsleistungen sinnvoll ist. Einerseits hätte diese Regelung in der Praxis aufgrund der bestehenden Nachzugsfristen beim Familiennachzug und der Karenzfrist beim Bezug von Ergänzungsleistungen (Voraussetzung für Ergänzungsleistungen ist ein Aufenthalt von mindestens zehn Jahren bei Drittstaatsangehörigen beziehungsweise fünf Jahren bei anerkannten Flüchtlingen) nur geringe Auswirkungen. Diese Regelung hätte zudem zur Folge, dass bedürftige Personen, die unverschuldet auf Ergänzungsleistungen zu ihrer AHV- oder IV-Rente angewiesen sind, vom Familiennachzug ausgeschlossen werden. Denn diese haben im Gegensatz zu Erwerbstätigen, die die Höhe ihres Einkommens selbst beeinflussen können, kaum eine Möglichkeit, ihre finanzielle Situation zu verbessern.

Die neu aufgenommene Verpflichtung zum Spracherwerb erscheint sinnvoll, wird unseres Erachtens jedoch nicht konsequent umgesetzt. Einerseits soll beim Familiennachzug von Niedergelassenen aus nicht näher ausgeführten Gründen darauf verzichtet werden. Andererseits fehlt die Verpflichtung zum Spracherwerb beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen. Der Regierungsrat erachtet es als angemessen, die Verpflichtung zum Spracherwerb bei allen Familiennachzugstatbeständen gleichlautend zu regeln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Kindern im obligatorischen Schulpflichtalter allenfalls darauf verzichtet werden kann.

3.2.3 Art. 85 a und 120 Abs. 1 Bst. f und g V-AuG sowie Art. 61 AsylG

Der Regierungsrat befürwortet den Vorschlag, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen nicht mehr der Bewilligungspflicht, sondern nur noch einer Meldepflicht zu unterstellen. Die Bewilligungspflicht, verbunden mit den dabei anfallenden Gebühren, stellt bis anhin für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ein unnötiges Hemmnis dar, um diese Personengruppe möglichst schnell und erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit der Meldepflicht und den nachträglichen Kontrollen kann weiterhin sichergestellt werden, dass allfällige prekäre Anstellungsbedingungen zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmenden aufgedeckt werden können. Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass nicht nur administrative Hürden die Arbeitsmarktintegration der betroffenen Personengruppe erschweren. Ausschlaggebend sind insbesondere auch individuelle Faktoren: schlechte Sprachkenntnisse und Grundkompetenzen, Mangel an beruflicher Qualifikation oder Nichtanerkennung der Qualifikation des Heimatlands in der Schweiz, geringe oder keine Erfahrung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und, damit verbunden, keine Vernetzung im Arbeitsmarkt sowie gesundheitliche und soziale Probleme. Umso wichtiger ist eine sorgfältige, effiziente und effektive Unterstützung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Der Bund zahlt den Kantonen eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6'000.–. Dieser Pauschalbetrag hat sich in der Praxis als unzureichend erwiesen, weshalb eine substanzielle Erhöhung der Integrationspauschale nötig ist.

Die Abschaffung wird den administrativen Aufwand und die Kosten bei den Arbeitgebenden reduzieren. Der Aufwand der Vollzugsbehörden dürfte sich demgegenüber bloss verlagern. Statt eines gebührenpflichtigen Gesuchsverfahrens wird ein kostenloses Meldeverfahren mit nachträglicher Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt.

Die mit der Meldepflicht verbundene neue Strafnorm (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g V-AuG) gibt zu folgender Bemerkung Anlass: Offenbar soll nicht nur ein Verstoß gegen die Meldepflicht geahndet werden, sondern auch das Nichteinhalten einer mit der Meldepflicht verbundenen Bedingung. Sollte dies so verstanden werden müssen, dass die Nichteinhaltung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen strafrechtlich sanktioniert werden soll, wird diese Änderung mit Nachdruck abgelehnt. Die orts- und branchenüblichen Löhne sind im Gegensatz zu Löhnen eines allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrags nicht als rechtlich verbindliche Mindestlöhne zu verstehen. Folglich kann eine Nichteinhaltung auch nicht strafrechtlich sanktioniert werden. Selbstverständlich muss jedoch eine strafrechtliche Sanktion in den Fällen möglich sein, in denen ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin gegenüber den Behörden im Rahmen der Meldepflicht tatsachenwidrige Angaben zu den vertraglich vereinbarten Lohn- und Arbeitsbedingungen macht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Dr. Peter Grünenfelder
Staatsschreiber

Kopie

- bernhard.fuerer@sem.admin.ch
- carola.haller@sem.admin.ch