

REGIERUNGSRAT

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

Einschreiben

Bundesamt für Migration
Direktion
Stab Recht
Frau Roxane Bourquin
Quellenweg 6
3003 Wabern

15. Oktober 2014

Personenfreizügigkeit und Zuwanderung; Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bourquin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. Juli 2014 sind die Kantone eingeladen worden, zu oben genannter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

1. Bemerkungen zu Art. 29a Ausländergesetz (AuG)

Diese Bestimmung stützt sich auf Art. 2 Abs. 1 des Freizügigkeitsabkommens (FZA). Aufgrund der Unsicherheiten in der Praxis, die sich aus den unterschiedlichen kantonalen Sozialhilfegesetzen ergeben, ist die bundesgerichtliche Regelung zu begrüßen. Für den Kanton Aargau ändert sich mit der neuen Bestimmung nichts, da das kantonale Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG) bereits einen entsprechenden Ausschluss vorsieht.

2. Bemerkungen zu Art. 61a AuG

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) hat in ihrem Bericht vom 4. April 2014 unter anderem in Empfehlung 8 Folgendes festgehalten:

"Der Bundesrat sorgt dafür, dass die zuständigen Behörden den Begriff der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit gemäss Art. 6 Abs. 1 und 6 Anhang I FZA und damit die Rechtslage in Bezug auf die Möglichkeiten eines Entzugs des Aufenthaltsrechts für EU/EFTA-Angehörige aufgrund von Arbeitslosigkeit umgehend klären und allfällige vollzugsnotwendige Vorgaben den Kantonen kommunizieren."

Hintergrund dieser Empfehlung ist, dass Art. 6 Abs. 6 Anhang I FZA festhält, dass eine Aufenthaltserlaubnis dem Arbeitnehmer nicht allein deshalb entzogen werden dürfe, weil er unfreiwillig arbeitslos geworden ist. Gemäss Europäischer Gerichtshof (EuGH), dessen Entscheide vor 1999 für die Schweiz verbindlich sind und dessen spätere Urteile das Bundesgericht – um den im FZA verankerten Ziel der Schaffung einer parallelen Rechtslage (Art. 16 Abs. 1 FZA) Rechnung zu tragen – heranziehen kann (BGE 136 II 5 E. 3.4), ist entscheidend, ob jemand Arbeitnehmereigenschaft aufweist oder nicht. Der Begriff der Arbeitnehmereigenschaft ist gemäss konstanter Rechtsprechung des EuGH weit auszulegen. Solange eine unfreiwillige Arbeitslosigkeit vorliegt, verliert der Betroffene grundsätzlich die Arbeitnehmereigenschaft nicht, sofern er tatsächlich weiter eine neue Stelle sucht.

Der vorliegende Gesetzesentwurf äussert sich nicht zur Frage, wie der Begriff der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit zu verstehen ist. Insofern ist der Auftrag der GPK-N mit dem Entwurf nicht erfüllt.

Der Gesetzesentwurf bezieht sich ausschliesslich auf das Erlöschen des Aufenthaltsrechts und gibt lediglich die geltende Rechtslage aufgrund des geltenden Rechts beziehungsweise der bundesgerichtlichen Praxis wieder. Erst in Absatz 6 wird auf die einschränkenden Bestimmungen des FZA verwiesen, welche die vorangegangenen Bestimmungen nahezu obsolet machen. Diese neue Bestimmung wird in der Praxis überhaupt nichts ändern und keinerlei Auswirkungen zeigen.

Der Auftrag der GPK-N lautete, der Bund solle die Rechtslage klären. Eine Klärung der Rechtslage ist bei den vorliegenden Formulierungen nicht zu erkennen. Wir erwarten, dass die Auslegung der in Absatz 6 verwendeten Begriffe auf Verordnungs- oder zumindest Weisungsebene detailliert erläutert werden.

Durch die Meldepflicht der AVIG-Behörden erhalten die Migrationsämter viel mehr Fälle gemeldet, welche gemäss den gesetzlichen Bestimmungen heute schon daraufhin überprüft werden müssen, ob die Arbeitnehmereigenschaft noch vorliegt. Diese Prüfungen bedeuten einen grossen Mehraufwand. Im Ergebnis stellen wir fest, dass nur in wenigen Fällen das Aufenthaltsrecht entzogen werden kann, weil die Arbeitnehmereigenschaft kaum je (dauerhaft) entfällt.

Im Weiteren ist Art. 61a sehr kompliziert formuliert, so dass es selbst für geübte Rechtsanwender schwierig ist, im konkreten Fall über die bestehenden Ansprüche zu entscheiden. Die Bestimmung ist so zu formulieren, dass sie allgemein verständlich ist.

Sollte trotzdem am Gesetzesentwurf festgehalten werden, so ist der Systematik des AuG zu folgen und es sind aus Art. 61a zwei Bestimmungen zu formulieren: Art. 61a für die Regelung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Art. 61b für die Regelung von Aufenthaltsbewilligungen.

3. Bemerkungen zu Art. 97 Abs. 3 Bst. f und Abs. 4 AuG

Grundsätzlich ist die Meldung des Bezugs von jährlichen Ergänzungsleistungen zu begrüssen. Allerdings ist gleichzeitig darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Migrationsämter bereits heute Meldungen von verschiedenen Seiten erhalten, welche jeweils genauer abgeklärt werden müssen. Dieser zusätzliche Aufwand muss mit dem bisherigen Personal bewältigt werden. Die vorgesehene Meldung von den Migrationsämtern an die Ergänzungsleistungsbehörden erhöht den Verwaltungsaufwand weiter, wobei fraglich ist, ob der gewünschte Erfolg erzielt werden kann.

4. Bemerkungen zu Art. 18 der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP)

Durch diese Bestimmung soll verhindert werden, dass Stellensuchende Sozialhilfe beziehen können. Da dies bereits heute im Kanton Aargau gesetzlich ausgeschlossen ist, ergibt sich aus dieser Ergänzung für uns keine Änderung.

Will man die Ansprüche aus dem FZA restriktiv umsetzen, wäre unseres Erachtens zu prüfen, ob im Rahmen der laufenden Revision nicht Art. 18 Abs. 3 VEP zu streichen ist. Diese Bestimmung, welche eine Anwesenheit zur Stellensuche von bis zu 12 Monaten erlaubt, geht wesentlich über die im FZA vorgesehene Aufenthaltsdauer von 6 Monaten hinaus und führt im Übrigen zu einem erheblichen Kontrollaufwand seitens der Behörden.

Falls am Absatz 3 festgehalten wird, so wäre er analog zu Absatz 2 mit dem Erfordernis der genügenden finanziellen Mittel für die Dauer des gesamten Aufenthalts zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Roland Brogli
Landammann

Dr. Peter Grünenfelder
Staatsschreiber

Kopie

- roxane.bourquin@bfm.admin.ch