

Stellungnahme

Vernehmlassung zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Plenarversammlung der KdK vom 30. September 2016

An der Plenarversammlung der KdK vom 30. September 2016 haben die Kantonsregierungen die Bestimmung zur Qualitätssicherung in der Integration (Art. 57a E-AuG), die Änderungen des Opferschutzes (Art. 30 Abs. 1 Bst. e bis und Art. 60 Abs. 2 Bst. b E-AuG) sowie die Änderung zu den Spesen im Zusammenhang mit entsandten Arbeitnehmenden in der Schweiz (Art. 22 Abs. 2-4 E-AuG und Art. 2a E-EntsG) erörtert und die folgende Stellungnahme verabschiedet.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1 Die Kantonsregierungen lehnen die vorgeschlagene Bestimmung zur Qualitätssicherung in der Integration (Art. 57a E-AuG) ab. Nationale Qualitätskriterien im Integrationsbereich sind unnötig und führen zu Mehraufwand sowie zu Mehrkosten für Bund, Kantone und Gemeinden. Nationale Qualitätskriterien nehmen zudem keine Rücksicht auf die Gegebenheiten vor Ort; sie sind unflexibel und hemmen den Wettbewerb sowie die Innovation. Die Kantonsregierungen begrüssen hingegen die Änderungen des Opferschutzes, welche zu einem verbesserten Schutz von Prostituierten führen, die Opfer von Straftaten werden. Die Kantonsregierungen stehen ebenfalls hinter den Änderungen zu den Spesen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von entsandten Arbeitnehmenden in der Schweiz. Die Änderungen schaffen Rechtssicherheit und ermöglichen pragmatische Lösungen.

2 Die spezifische Integrationsförderung ist eine Aufgabe von Bund und Kantonen und wird im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) umgesetzt. Der Bundesrat und die Kantonsregierungen haben sich bereits 2011 über die Instrumente der Qualitätssicherung verständigt. Diese wurden in der seit 2014 laufenden Programmperiode erfolgreich angewendet. Die Qualitätssicherung wird durch die Überprüfung der Erreichung der in den Programmvereinbarungen festgehaltenen Leistungs- oder Wirkungsziele gewährleistet. Dabei soll der Bund den Kantonen bei der Umsetzung der KIP möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen, wie das den im Rahmen der NFA entwickelten Grundsätze der Zusammenarbeit Bund-Kantone entspricht.

3 Die in Art. 57a E-AuG aufgeführten Kompetenzen des SEM entmündigen die Kantone jedoch in ihrer operationellen Verantwortlichkeit zur Qualitätssicherung. Es ist unverständlich, dass die Regelungskompetenz für Fragen der Qualität im Integrationsbereich einseitig dem Bund übertragen werden soll. Art. 57a E-AuG ist

unnötig, da sich die bestehenden, partnerschaftlich ausgehandelten Instrumente zur Qualitätssicherung bewährt haben. So wird die Notwendigkeit von Art. 57a E-AuG im erläuternden Bericht zu den Anpassungen auch nicht schlüssig dargelegt. Eine veränderte Dynamik im Verhältnis zwischen dem SEM und den Kantonen ist zu vermeiden.

4 Gemäss dem erläuternden Bericht zu den Anpassungen des AuG soll Art. 57a E-AuG die Bestimmungen des Weiterbildungsgesetzes (WeBiG) zur Qualitätssicherung für den Integrationsbereich konkretisieren. Art. 6 Abs. 1 WeBiG verortet die Verantwortung für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung von Weiterbildung jedoch primär bei den jeweiligen Anbieterinnen und Anbietern. So hielt die Botschaft des Bundesrates zum WeBiG vom 15. Mai 2013 fest, «dass für Qualität im Weiterbildungsgesetz wegen der grossen Heterogenität der Angebote und den unterschiedlichen Bedürfnissen von Staat, Anbietern und Nachfragern keine allgemeinen, inhaltlichen Gütekriterien aufgestellt werden können. [...] Aus Überzeugung und auch aus Gründen der Praktikabilität verzichtet der vorliegende Entwurf deshalb darauf, Qualitätsvorschriften zu machen.» Diese Überlegungen gelten auch für die Qualitätssicherung in der Integrationsförderung. Für eine über die heutige Regelung hinausgehende Qualitätssicherung besteht kein Bedarf.

2. Detailbemerkungen

2.1. Qualitätssicherung in der Integration (Art. 57a E-AuG)

5 Administrativer Mehraufwand und Mehrkosten

Art. 57a E-AuG ist mit seiner hohen Regelungsdichte unnötig bürokratisch. Die Umsetzung schafft administrativen Mehraufwand, der gerade auch für kleinere Kantone und die Städte eine Herausforderung darstellt. Bereits das heute bestehende Reporting an das SEM bindet erhebliche Ressourcen. Die Kosten für diesen administrativen Aufwand in den Kantonen gehen zulasten der eigentlichen Fördermassnahmen. Zudem ist klar, dass die Überprüfung der Einhaltung der Kriterien beim SEM bzw. bei beauftragten Dritten weitere Mehrkosten generieren wird. Angesichts der laufenden Sparbemühungen steht Art. 57a E-AuG quer in der Landschaft. Das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 sieht für die neue Programmperiode der KIP eine Kürzung des jährlichen Bundesbeitrages um 10% vor. Somit drängt sich der Eindruck auf, dass mit Art. 57a E-AuG die Prioritäten falsch gesetzt werden.

6 Missachtung der Gegebenheiten vor Ort

Bundeskriterien für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Integrationsbereich benachteiligen kommunale und regionale Lösungen und Angebote. Beispielsweise können in kleineren Kantonen bewährte Sprachkursanbieter bei zu hohen nationalen Kriterien verdrängt werden; dies aufgrund eines zu kleinen Angebotsvolumens. Mit Art. 57a E-AuG könnten nationale Kriterien geschaffen werden, die fernab von den Realitäten der Unterrichtsumgebung entwickelt wurden – einer Unterrichtsumgebung, die in jedem Kanton verschieden ist. Vor allem die Westschweizer Kantone profitieren vom Einbezug einer Vielzahl von Freiwilligen, die auch in Sprachkursen engagiert sind. Restriktive Kriterien hinsichtlich der Unterrichtspersonen verursachen zusätzliche Kosten für die Kantone oder verkleinern das Angebot an Sprachkursen.

7 Unflexibel in Zeiten rascher Veränderung

Migrationsbewegungen können in kurzer Zeit ansteigen und wieder abnehmen. Ebenso ändert sich die Herkunft der Migrantinnen und Migranten und damit der Bedarf der Zielgruppe an Massnahmen. Für die Kantone ist deshalb eine gewisse Flexibilität bei der Ausgestaltung von Angeboten wichtig. Der kantonale Handlungsspielraum für angepasste Angebote hinsichtlich der Bedürfnisse von Kursbesuchenden, Auftragsvolumen, finanzielle Situation etc. muss gewährleistet sein. Nationale, fixe Kriterien zu Qualitätsfragen stünden dem entgegen.

8 Einschränkung von Wettbewerb und Innovation

Das bestehende Angebot zeichnet sich durch seine Vielfalt aus, die den Bedürfnissen vor Ort gerecht wird. Das heutige System funktioniert gut. Der Wettbewerb der Kantone, Städte und Anbieter hinsichtlich Ideen und Pilotprojekte droht mit der nationalen Normierung der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung eingeschränkt zu werden. Dies führt zu einer Nivellierung des Angebotes nach unten und hemmt die Entstehung innovativer Angebote, namentlich im Bereich des Spracherwerbs.

2.2. Spesen im Zusammenhang mit Entsandten (Art. 22 Abs. 2-4 E-AuG und Art. 2a E-EntsG)

9 Rechtssicherheit und pragmatische Lösungen

Es ist zu begrüßen, dass mit der vorgeschlagenen Spesentragungspflicht eine klare Abgrenzung zwischen Lohnbestandteil und Auslagenersatz vorgenommen und damit auch Rechtssicherheit geschaffen wird. Ebenfalls zu unterstützen ist der Vorschlag, dass der Bundesrat bei langfristigen Entsendungen entscheiden kann, die Pflicht der Spesenvergütung in ihrer Dauer zu begrenzen. Damit kann dem Umstand, dass Personen, die für längere Zeit in die Schweiz entsandt werden und ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz verlagern, Rechnung getragen werden. Wichtig dabei ist, dass beim Entscheid neben der Dauer den gesamten Umständen Rechnung getragen wird, wie das im erläuternden Bericht dargelegt wird.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass in Art. 22 AuG die neuen Absätze 2 und 3 zu wenig klar formuliert sind: Einerseits zählen die Auslagen zu den orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen, andererseits gelten sie aber nicht als Lohnbestandteil. Das ist schwer verständlich. Abs. 2 ist deshalb ersatzlos zu streichen und Abs. 3 wird neu zu Abs. 2, der wie folgt formuliert wird: «Der Arbeitgeber muss den Entsandten die mit einer Entsendung im Rahmen eines betrieblichen Transfers oder einer grenzüberschreitenden Dienstleistung entstandenen Auslagen, wie Auslagen für Reise, Verpflegung und Unterkunft, entschädigen; diese Entschädigungen gelten nicht als Lohnbestandteil. Es gelten die orts- und branchenüblichen Ansätze».

Es ist zu begrüßen, dass die Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen (Verordnung und Weisungen) mit den zuständigen kantonalen Behörden diskutiert werden soll. Der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA stellt sich für diese Arbeiten gerne zur Verfügung.

10 Anpassung des Entsendegesetzes notwendig

Im Gegensatz zu den Ausführungen im erläuternden Bericht ist der beabsichtigte Verzicht auf eine gleichzeitige Anpassung von Art. 9 EntsG problematisch. Dieser sieht in Abs. 2 lit. a und b unter anderem Sanktionen (Busse oder Dienstleistungsverbot) bei Verstössen gegen Art. 2 EntsG (Minimale Arbeits- und Lohnbedingungen) vor. Sofern bei einem Entsendebetrieb ausschliesslich wegen zu geringen Spesenentschädigungen Lohndifferenzen resultieren, besteht die Gefahr, dass dieser die rechtliche Grundlage der kantonalen Sanktion mit Verweis auf Art. 9 Abs. 2 EntsG anfecht, da dieser in der gegenwärtigen Fassung nur auf Art. 2, nicht aber den geplanten neuen Art. 2a Bezug nimmt. Im Sinne eines effektiven und effizienten Vollzugs soll dieser Interpretationsspielraum mit einer expliziten Nennung von Art.2a EntsG in Artikel 9 EntsG ausgeräumt werden.