

Stellungnahme

Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030)

Plenarversammlung vom 15. April 2016

1. Allgemeine Bemerkungen

1 Die Zusatzbotschaft enthält Ergänzungen der Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Änderung des AuG vom 8. März 2013 (Integration; 13.030). Diese vom Ständerat Ende 2013 bereits beratene Vorlage wurde im Frühling 2014 vom Parlament mit dem Auftrag an den Bundesrat zurückgewiesen, die erforderlichen Anpassungen an Art. 121a BV vorzunehmen. Diesbezüglich unterbreitet der Bundesrat Vorschläge zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge. Weiter wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, in der Zusatzbotschaft die Anliegen von fünf parlamentarischen Initiativen aus den Jahren 2008 und 2010 aufzunehmen.

2 Vorläufig aufgenommene Personen (VA) und anerkannte Flüchtlinge (FL) haben durch die Asyl- und Ausländergesetzrevision im Jahre 2008 grundsätzlich uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, sie brauchen jedoch eine Arbeitsbewilligung. Diese muss bei den zuständigen kantonalen Behörden beantragt werden, die eine ausländerrechtliche sowie arbeitsmarktliche Prüfung des Gesuchs durchführen. Der notwendige administrative Aufwand, teilweise verbunden mit längeren Wartezeiten sowie die dabei anfallenden Gebühren können ein Hindernis für Arbeitgebende sein, VA/FL zu beschäftigen. Die Kantonsregierungen begrüssen deshalb die Absicht des Bundesrates, administrative Zugangshürden zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich abzubauen und so einen Beitrag zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu leisten.

3 Praktische Erfahrungen lassen jedoch darauf schliessen, dass nicht nur administrative Hürden die Arbeitsmarktintegration von VA/FL erschweren. Ausschlaggebend sind insbesondere auch individuelle Faktoren: schlechte Sprachkenntnisse und Grundkompetenzen, Mangel an beruflicher Qualifikation oder Nichtanerkennung der Qualifikation des Heimatlandes 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 pro VA und FL eine einmalige Integrationspauschale von CHF 6'000.--. Dieser Pauschalbetrag hat sich in der Praxis jedoch als unzureichend erwiesen, weshalb die Kantonsregierungen eine substanzielle Erhöhung der Integrationspauschale fordern.

4 Insbesondere die Arbeitsmarktintegration von spät zuziehenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen stellt eine Herausforderung dar: Die Angebote der Regelstrukturen (z.B. Berufsbildung) und die darauf vorbereitenden Angebote sind noch zu wenig auf diese Personengruppen und ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichtet. Sie sind für Personen mit ungünstigen Voraussetzungen zu hochschwellig. Hier wie auch bei den übrigen Erwachsenen braucht es zusätzliche Unterstützung, die mit den bestehenden Ressourcen nicht möglich ist.

5 Gemäss Art. 43 Abs. 1 E-AuG haben ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Personen mit Niederlassungsbewilligung unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Gemäss Art. 43 Abs. 1ter E-AuG findet bei ledigen Kindern unter 18 Jahren die Voraussetzung, sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen zu können, keine Anwendung. Der Mangel an Sprachkenntnissen kann jedoch insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zu Integrationsproblemen führen. Deshalb sind die Kantonsregierungen der Ansicht, dass bei Kindern und Jugendlichen nur dann auf diese Voraussetzung verzichtet werden soll, wenn sie nach ihrer Einreise beschult werden. Daher wird angeregt, in Art. 43 Abs. 1ter E-AuG den Verzicht der Sprachkenntnisse auf ledige Kinder unter 18 Jahren zu beschränken, die schulpflichtig sind. Art. 44 Abs. 3 und Art. 85 Abs. 7ter E-AuG sind analog anzupassen.

2. Detailbemerkungen

2.1. Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

6 Kosten und Gebühren stellen erfahrungsgemäss eine nicht unerhebliche administrative Hürde für die Bewilligungserteilung dar. Arbeitgebende, die bereit sind, Personen dieser Zielgruppe anzustellen, haben kein Verständnis dafür, weshalb sie dafür zusätzlich bezahlen sollen. Die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen kann von Arbeitnehmenden schlimmstenfalls als negativer Anreiz verstanden werden. Vor diesem Hintergrund begrüssen die Kantonsregierungen die diesbezüglichen Änderungsvorschläge des Bundesrates. Zwingend notwendig für die Zielgruppe der vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge wären indes auch Änderungen bezüglich der Durchführung von befristeten Praktika, wie dies für versicherte Personen der Arbeitslosenversicherung (ALV) im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen möglich ist. Für stellensuchende vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge ohne ALV-Anspruchsberechtigung bedeutet der restriktive Zugang zu Praktika ein unnötiges Hindernis auf dem schwierigen Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Ebenfalls sollte im Sinne von Einstiegsgehältern (z.B. Teillohnmodelle) die Möglichkeit geschaffen werden, unter klaren Bedingungen (rechtliche Grundlage, Konsens zwischen Sozialpartnern) eine befristete Unterschreitung von Mindestgehältern zuzulassen und somit die Chancen auf eine Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Abschaffung der Sonderabgabe:

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 88 AuG sowie Art. 85-87, Art. 115 Bst. c, 116a und 117 AsylG

7 Die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen wird befürwortet, ebenso der explizite Hinweis auf den Rückerstattungsanspruch der Kantone, der sich nach kantonalem Recht richtet. Die Ausdeh-

nung des rückerstattungspflichtigen Personenkreises bei der Sonderabgabe auf Vermögenswerten auf Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid ist richtig.

Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen Art. 85 Abs. 6, Art. 85a, Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g AuG sowie Art. 61 AsylG

8 VA/FL sind durch teilweise lange Wartezeiten bis zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung gegenüber anderen Gruppen, zum Beispiel aus dem EU/EFTA-Raum, auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Das Problem kann sich zuspitzen, wenn es darum geht, eine Stelle sehr schnell zu besetzen oder es sich um einen kurzen Arbeitseinsatz handelt (z.B. über Stellenvermittlung). Auch finden VA und FL erfahrungsgemäss eher eine Anstellung in einem Bereich mit tiefen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmenden. Das Bewilligungsverfahren kann ein negativer Anreiz für Arbeitgebende sein, VA/FL zu beschäftigen.

9 Die Abschaffung der Bewilligungspflicht bei gleichzeitiger Einführung eines Online-Meldeverfahrens wird daher von den Kantonen im Grundsatz begrüsst. Es wird damit klar zum Ausdruck gebracht, das hier vorhandene Arbeitskräftepotenzial besser nutzen zu wollen. Arbeitgebende werden eher gewillt sein, VA/FL zu beschäftigen, wenn lediglich eine Meldung und keine Bewilligung erfolgen muss. Für die Berechnung der Höhe der Globalpauschale für Sozialhilfe an die Kantone sind die Erfassung der Stellenantritte von Personen aus dem Asylbereich und deren Mutation im zentralen Migrationssystem (ZEMIS) relevant. Mit dem Wegfall des Bewilligungsverfahrens werden die Migrationsämter keine solchen Mutationen mehr vornehmen, womit zwingend das Meldeverfahren diese Datenbasis neu decken muss.

10 Erfahrungen der Bewilligungsbehörden zeigen, dass vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge überproportional betroffen sind von prekären Arbeitsverhältnissen und Lohndumping. Dementsprechend sind mit der Einführung eines Meldeverfahrens zugleich verstärkte Schutzmassnahmen gegen prekäre Lohn- und Arbeitsbedingungen zu treffen. Somit ist zwingende Voraussetzung der Abschaffung der Bewilligungspflicht die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 85a Abs. 4 und 5) sowie eine Busse bei Widerhandlungen des Arbeitsgebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g).

2.2. Umsetzung der fünf parlamentarischen Initiativen

11 Der Bundesrat empfiehlt, die nachfolgenden separat aufgeführten Parlamentarischen Initiativen umzusetzen. Die Kantonsregierungen begrüssen die entsprechenden Vorschläge (vgl. RZ 12-14). In Bezug auf die Pa. Iv. 08.420 „Integration gesetzlich konkretisieren“ sowie die Pa. Iv. 08.406 „Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter“ empfiehlt der Bundesrat, keine zusätzlichen Regelungen einzuführen. Die Kantonsregierungen teilen diese Haltung. Namentlich in Bezug auf die Pa. Iv. 08.420 sind die Kantonsregierungen der Ansicht, dass die Integrationsvorlage in der vom Ständerat verabschiedeten Version die entsprechenden Anliegen bereits abdeckt und es keinen weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt.

Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. Iv. 08.428)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 43 Abs. 1 Bst. e, Art. 44 Abs. 1 Bst. e, Art. 45 Bst. d, Art. 85 Abs. 7 Bst. e sowie Art. 97 Abs. 3 Bst. f AuG

12 Die Kantonsregierungen stimmen der parlamentarischen Initiative 08.428 und dem darauf basierenden Vorschlag des Bundesrates zu und begrüßen die vorgesehenen Einschränkungen im Bereich des Familiennachzugs. Allerdings bedeutet die Überprüfung der Gesuche für einen allfälligen Bezug von EL für die Kantone einen Mehraufwand. Die personellen und finanziellen Folgen für die Kantone sollen entsprechend offengelegt werden.

Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen in Art. Art. 63 Abs. 2 AuG

13 Die gestützt auf die Parlamentarische Initiative (08.450) vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung führt dazu, dass die Behörden eine Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit jederzeit, also auch wenn sich eine Person seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhält, widerrufen können. Die Kantonsregierungen begrüßen diesen Vorschlag, wobei ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung weiterhin in jedem Fall verhältnismässig sein muss.

Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen in Art. 43 Abs. 1 Bst. b und c sowie 1ter AuG

14 Die gemäss der Parlamentarischen Initiative (10.485) vom Bundesrat vorgeschlagene Vereinheitlichung führt zu einer besseren Verständlichkeit der Bestimmung über den Familiennachzug und wird in diesem Sinne von den Kantonsregierungen unterstützt.