

Stellungnahme

Umsetzung von Artikel 121a BV: Änderung des Ausländergesetzes

Plenarversammlung vom 19. Juni 2015

1. Zusammenfassung

1 Die Auslösung der Vernehmlassung für eine Revision des Ausländergesetzes stellt einen wichtigen Schritt im Prozess zur Umsetzung von Art. 121a BV dar. Die Kantonsregierungen danken dem Bundesrat, dem zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und insbesondere auch dem Staatssekretariat für Migration (SEM) für den beispielhaften Einbezug der Kantone in die Vorarbeiten. Die nachfolgende Stellungnahme der Kantone stützt sich im Wesentlichen auf die von den Kantonen an der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2014 verabschiedeten Eckwerte für ein neues Zulassungssystem sowie auf die an der Plenarversammlung der KdK vom 26. September 2014 verabschiedete Stellungnahme der Kantone zum Umsetzungskonzept des Bundesrates.

2 Der Erhalt der bilateralen Verträge ist für die Kantone das übergeordnete strategische Ziel der Umsetzung von Art. 121a BV. Dabei spielt eine enge Abstimmung zwischen Aussen- und Innenpolitik eine massgebliche Rolle. Im Bereich der Aussenpolitik sind die Gespräche zur Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens sowie die rechtzeitige Deblockierung des Kroatien-Zusatzabkommens zentral. Die Kantone sind in diese Prozesse einzubeziehen. Im Bereich der Innenpolitik stehen die Revision des Ausländergesetzes sowie die Begleitmassnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials im Fokus. Die Umsetzung von Art. 121a BV ist massgeblich von den Verhandlungen mit der EU abhängig, weshalb eine Gesamtwürdigung erst erfolgen kann, wenn diesbezüglich Resultate vorliegen. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Revisionsvorlage aufgrund der aussenpolitischen Entwicklungen weitere Anpassungen erfährt. Bei entsprechenden Anpassungen des Gesetzesentwurfs sind die Kantone rechtzeitig anzuhören.

3 Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, bei der Umsetzung von Art. 121a BV im Grundsatz am heutigen dualen Zulassungssystem festzuhalten. Sie erachten die Umsetzung und den Vollzug von Art. 121a BV als hoheitliche Aufgabe, weshalb ein Einsitz der Sozialpartner in die vorgesehene Zuwanderungskommission abgelehnt wird. Hingegen ist ein stufen- und zeitgerechter Einbezug der Sozialpartner und weiterer massgeblicher Akteure bei der Erarbeitung der Höchstzahlen vorzusehen. Die Einführung von Kontingenten zur Steuerung der Zuwanderung darf nicht zu einer Wiedereinführung des Saisonier-Statuts führen. Die Zahl der Grenzgänger soll von den Kantonen selbst festgelegt werden können. Hier sind grundsätzlich föderale Lösungen angezeigt, namentlich auch für Vorschriften zum Schutz von Lohn- und Arbeitsbedingungen. Was den Inländervorrang betrifft, kann aus Sicht der Kantone bei verschiedenen Bewilligungsgruppen und be-

stimmten Berufsgruppen, bei denen der Arbeitsmarkt strukturell unterversorgt ist, auf eine Einzelfall-Prüfung verzichtet werden. Die Kantone wollen sich in dieser Frage aber erst abschliessend festlegen, wenn die Verhandlungsergebnisse mit der EU vorliegen. Zudem begrüssen die Kantone, dass der Bundesrat von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit absieht.

4 Die Kantone begrüssen die Absicht des Bundesrates, administrative Hürden zum Arbeitsmarkt für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen abzubauen (Abschaffung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen, Ersatz Bewilligungsverfahren durch Meldeverfahren). Die Kantone fordern in diesem Zusammenhang zudem eine substantielle Erhöhung der Integrationspauschale.

2. Allgemeine Bemerkungen

5 Die schweizerische Europa-, Migrations- und Wirtschaftspolitik steht mit dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative vor grundlegenden Herausforderungen. Dabei spielt die enge Abstimmung zwischen Innen- und Aussenpolitik eine massgebliche Rolle. Für die Kantone war von Anfang an klar, dass der Erhalt der bilateralen Verträge übergeordnetes strategisches Ziel sein muss. Dieses Ziel basiert auf dem Pfeiler Aussenpolitik und dem Pfeiler Innenpolitik.

Der Pfeiler Aussenpolitik umfasst im Wesentlichen die Verhandlungen zur Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens. Diesem Verhandlungsauftrag ist der Bundesrat nachgekommen. Mit der EU konnte ein Konsultationsprozess in die Wege geleitet werden; die Kantone sind in diesen Prozess einzubeziehen. Desweiteren gilt es in diesem Kontext auch, auf die Notwendigkeit der rechtzeitigen Deblockierung des Kroatien-Zusatzabkommens hinzuweisen.

Der Pfeiler Innenpolitik umfasst die Revision des AuG sowie die Begleitmassnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Die Zuwanderung lässt sich nicht nur über Kontingente und Höchstzahlen steuern, sondern auch über die Nachfrage. Dabei sind sowohl der Staat wie auch die Wirtschaft gefordert, ihre bisherigen Anstrengungen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu verstärken. Die Kantone haben deshalb im Rahmen der KdK einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Bundesrat zugestimmt.

In der Verknüpfung von Aussen- und Innenpolitik unterscheiden die Kantone drei Phasen:

- a) Umsetzungskonzept und Vernehmlassungsvorlage zu Art. 121a BV
- b) Verhandlungen zur Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens auf der Basis des Verhandlungsmandats des Bundesrates
- c) Konsolidierung und Anpassung der Umsetzungsarbeiten aufgrund der Verhandlungsergebnisse

Die nachfolgenden Bemerkungen müssen somit als ein Element dieser Gesamtstrategie verstanden werden. Eine Gesamtwürdigung kann erst erfolgen, wenn Resultate der Gespräche/Verhandlungen mit der EU vorliegen.

6 Mit der Verabschiedung eines Entwurfs zur Revision des Ausländergesetzes löst der Bundesrat einen weiteren wichtigen prozessualen Schritt in der Umsetzung des neuen Artikels 121a BV aus. Dieser Phase vorgelagert waren die Arbeiten in der Expertengruppe des Bundes, in der die Kantone mit vier Vertretern Einsitz nehmen konnten. Es ist an dieser Stelle dem Bundesrat, dem zuständigen Eidgenössischen. Justiz- und Poli-

zeidepartement (EJPD) und insbesondere auch dem Staatssekretariat für Migration (SEM)¹ für den beispielhaften Einbezug in die Vorarbeiten zu danken.

7 Weiter gilt es auf die zwischen dem EJPD und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) getroffene Vereinbarung betreffend Umsetzung von Art. 121a BV vom 4. Juni 2014 zu verweisen. Diese galt in sämtlichen Arbeiten stets als Massgabe für die thematische und inhaltliche Zusammenarbeit und konnte in den wesentlichen Punkten im Rahmen des Umsetzungskonzepts, aber auch in der nun vorliegenden Revision umgesetzt werden.

8 Die Kantone haben intern im vergangenen Jahr seit der Annahme der Eidgenössischen Volksinitiative 'Gegen Masseneinwanderung' selber ausgiebige Grundlagenarbeiten geleistet. Diese Arbeiten wurden von der VDK-Arbeitsgruppe „Neues Zulassungssystem“ umgesetzt, die unter der Leitung von Regierungsrat Benedikt Würth (SG) stand. An der Plenarversammlung vom 20. Juni 2014 verabschiedeten die Kantonsregierungen die folgenden Eckwerte, die ein neues Zulassungssystem aus Sicht der Kantone erfüllen muss:

- Föderalismus: Der föderale Ansatz betreffend die Stellung der Kantone im Zulassungssystem ist zentral. Er bezieht sich sowohl auf die Steuerung als auch auf den Vollzug.
- Hoheitliche Aufgabe: Die Umsetzung von Art. 121a BV ist eine hoheitliche Aufgabe. Bund und Kantone sind Hoheitsträger in Umsetzung und Vollzug.
- Bottom-up Ansatz: Im Bereich der Zuwanderung zum Arbeitsmarkt ermitteln die Kantone den lokalen und regionalen Bedarf gemäss den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Bevölkerung.
- Gesamtwirtschaftliches Interesse: Das neue Zulassungssystem soll sich nach den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz richten und den Bedürfnissen des Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungsstandorts Schweiz Rechnung tragen.
- Duales Zulassungssystem: Bei der Zuwanderung aus EU-/EFTA-Staaten ist weiterhin den Bedürfnissen des gesamten Arbeitsmarkts Rechnung zu tragen, während sich die Zulassung von Drittstaatsangehörigen grundsätzlich auf hochqualifizierte Spezialisten konzentriert.
- Grenzgängerregelung: Die Regelung hinsichtlich der Festlegung der Zahl der Grenzgänger wird so föderal als verfassungsmässig möglich ausgestaltet.
- Inländisches Arbeitskräftepotential: Das inländische Arbeitskräftepotential ist optimal auszuschöpfen, denn nur so kann die Zuwanderung wirtschaftsverträglich reduziert werden.
- Effizienz: Die Effizienz und Vollzugstauglichkeit sollen für Behörden und Wirtschaft erreicht werden. Das neue Zulassungssystem muss effizient, dynamisch und unbürokratisch ausgestaltet sein und administrative Zusatzbelastungen für Unternehmen möglichst vermeiden.
- Lohnschutz: Der Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen muss auch bei einem neuen Zulassungssystem gewährt sein.

Die Einschätzung der vorliegenden Revisionsvorlage richtet sich an diesem Massstab aus, insbesondere auch was die generelle Einschätzung und das Fazit anbelangt.

¹ Vor 1. Januar 2015: Bundesamt für Migration

9 Seit der Annahme der Volksinitiative am 9. Februar 2014 ist über ein Jahr vergangen. Seither hat sich vor allem auch das wirtschaftliche Umfeld geändert. Insbesondere die Einführung von Negativzinsen sowie die Entscheidung der Schweizerischen Nationalbank vom 15. Januar 2015, den Schweizer Franken vom Euro zu entkoppeln, können je nach Entwicklung für die Schweizer Wirtschaft nachhaltige negative Folgen zeitigen und zu einer grossen Belastung für verschiedene Branchen werden. Unternehmen müssen reagieren, unter anderem mit betrieblichen Massnahmen wie Produktivitätssteigerung und Automatisierungen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Diese Entwicklungen werden sich auf dem inländischen Arbeitsmarkt bemerkbar machen, insofern sich einerseits der Fachkräftemangel verstärken wird und andererseits für geringer qualifizierte Arbeitskräfte noch weniger Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Diese Entwicklung kann abgeschwächt werden, indem die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber verstärkt das inländische Arbeitskräftepotenzial nutzen und mit Umschulungen Nachqualifizierungen unterstützt werden. Dazu sind konkrete, effiziente und mit dem FZA vereinbare Massnahmen gefragt, z.B. indem die Instrumente des AVIG genutzt werden, um für Arbeitgebende entsprechende Anreize zu setzen. Mit Blick auf eine für die Volkswirtschaft der Schweiz verträgliche Umsetzung von Art. 121a BV, die vor allem auch das gesamtwirtschaftliche Interesse berücksichtigt, so wie es die Initiative selbst einfordert, muss diese neue Situation als ein auf die Zuwanderung der Schweiz einflussreicher Parameter bezeichnet und für die nachstehenden Arbeiten neu wesentlich berücksichtigt werden.

3. Kritische Würdigung des Vernehmlassungsentwurfs zur Umsetzung von Art. 121a BV

3.1. Ausländerrechtliche Regelungen für Angehörige EU/EFTA und für Drittstaaten

10 Neben der Beibehaltung einer Unterscheidung zwischen Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten sowie Personen aus Drittstaaten (duals System) steht die Stellung des Personenfreizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union (EU)² gegenüber dem Ausländergesetz (AuG; SR 142.20) im Vordergrund der Regelung. Dabei soll das AuG subsidiär zum FZA wirken³. Diese beiden Rahmenbedingungen werden von den Kantonen in der dargelegten Art ausdrücklich begrüsst.

11 Der Verfassungstext von Art. 121a BV gibt 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. Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass angesichts der klaren verfassungsrechtlichen Vorgabe und der in Politik und Medien geführten Diskussionen zur Zuwanderung in die schweizerischen Sozialwerke solche Fallkonstellationen verhindert werden müssen. In diesem Sinne laden die Kantonsregierungen den Bundesrat ein, unter Einbezug der kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden zu prüfen, ob vom Kriterium der Orts- und Branchenüblichkeit bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung auf die Sicherstellung einer Existenzgrundlage zu wechseln ist.

² FZA: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)

³ analog zu Art. 2 Abs. 1 AuG

3.2. Höchstzahlen und Kontingente

12 Art. 121a BV verlangt die Einführung von Kontingenten zur Steuerung der Zuwanderung in die Schweiz. Dass nun der Bundesrat im Revisionsentwurf eben solche Kontingente vorschlägt, ist nichts anderes als konsequent. Dass mit Kontingenten Höchstzahlen verbunden sind, liegt in der Logik des Systems. Auch die in Art. 17a Entwurf Ausländergesetz (E-AuG) dargelegten Kategorien für Bewilligungen sind nachvollziehbar und grundsätzlich richtig. Insbesondere begrüsst wird der Umstand, dass der Aufenthalt von Personen in der Schweiz von weniger als vier Monaten ohne Kontingentierung auskommen soll. Dafür sprechen praktische und gesellschaftliche Gründe. Falls erst ab einem Jahr Aufenthalt kontingentiert werden würde, wäre dies eine de facto Einführung des Saisonier-Statuts, was die Kantone in den bereits geführten Diskussionen stets ablehnten. Ferner gilt es ausdrücklich zu begrüßen, dass sich die Kontingentierung im Grundsatz auf Neubewilligungen beschränkt. Wer heute beispielsweise Grenzgängerin ist, wird dies auch in Zukunft bleiben. So wird gewissermassen ein Rechtsschutz für Personen eingeführt, die seit Jahren über einen Grenzgänger-Status verfügen.

13 Bei einer inskünftigen Festlegung der Kontingente (Art. 17b E-AuG) war es den Kantonen immer wichtig, dass dies nach einem Prinzip mit föderalem Ansatz („bottom up“) erfolgen soll. Dieser Anspruch wurde mit der Bedarfserhebung in den Kantonen und den Einbezug der Zuwanderungskommission (nach Art 17d E-AuG) umgesetzt. Wichtig bleibt allerdings, dass die Zuwanderungskommission hoheitlich und institutionell paritätisch zusammengesetzt bleibt, damit die Empfehlung an den Bundesrat zum Abschluss eines Prozesses durch jene Behörden getroffen werden kann, die für eine Umsetzung der Zuwanderungsbestimmungen auch Verantwortung übernehmen können, nämlich durch den Bund und die Kantone.

14 Die im Gesetzesentwurf entworfene flexible Lösung, die dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, die Aufteilung der Höchstzahlen in kantonale Kontingente an die Kantone zu delegieren, wird aus kantonaler Sicht unterstützt, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Höchstzahl in Absprache mit den Kantonen festgelegt wird. Art. 17a ist dahingehend zu ergänzen. Insbesondere bei Grenzgängern ist es zwingend, dass separate Höchstzahlen definiert werden. Da Grenzgänger definitionsgemäss keine Zuwanderer sind, rechtfertigt sich diese differenzierte Behandlung, welche es auch erlaubt, den sehr unterschiedlichen Situationen in den Grenzregionen Rechnung zu tragen (siehe auch Randziffer 23). Weiter sollte Art. 17c Abs. 3 E-AuG dahingehend präzisiert werden, dass die Kantone und der Bundesrat bei der Festlegung der kantonalen Kontingente neben den regionalen Unterschieden in wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Hinsicht auch geografischen Herausforderungen angemessen Rechnung tragen.

15 Aus dem Revisionsentwurf geht nicht hervor, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente auf die Gesuchsverfahren hat. Insbesondere dort, wo völkerrechtliche Verpflichtungen zu beachten sind und Ansprüche auf eine Aufenthaltsbewilligung bestehen, muss über das Vorgehen Klarheit herrschen (Ablehnung oder Sistierung der Gesuche durch die Vollzugsbehörden oder Erhöhung der Kontingente durch den Bundesrat). Insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen stellt sich die Frage, ob eine Kontingentierung überhaupt haltbar bzw. durchsetzbar ist. Zudem ist zu klären, wie in solchen Fällen der Aufenthalt, die Zuständigkeiten und die Finanzierung (Globalpauschale) geregelt sind.

3.3. Organisation und Gouvernanz

16 Die Kantonsregierungen begrünnen die hoheitliche und institutionell paritätische Zusammensetzung der Zuwanderungskommission. Sie soll allerdings nicht wie eine ausserparlamentarische Kommission einseitig vom Bundesrat eingesetzt werden. Stattdessen ist mittels einer vom Bundesrat und den Kantonen unterzeichneten Vereinbarung sicherzustellen, dass das Gremium gemeinsam eingesetzt wird und sowohl der Bund wie auch die Kantone ihre Vertretungen jeweils eigenständig bestimmen können.

17 Die Kantone haben stets vertreten, dass diese Zuwanderungskommission hoheitlich zusammengesetzt sein soll, weshalb die in den Erläuterungen vorgeschlagene Untervariante, in der die Sozialpartner ebenfalls Einsitz in die Kommission nehmen sollen, aus grundsätzlichen staatspolitischen Überlegungen abgelehnt wird. Das Gremium selbst sollte ausschliesslich hoheitlich zusammengesetzt sein, d.h. durch eine Vertretung von Bund und Kantonen. Unbestritten ist, dass die Sozialpartner in einem zweistufigen Prozess angemessen einzu-beziehen sind. Zuerst soll eine Anhörungsrunde der Sozialpartner und aller weiteren relevanten Akteure stattfinden, in einem zweiten Schritt ist es dann an den staatlichen Behörden, die Höhe der Zuwanderung unter Würdigung aller wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte zu erörtern und eine Empfehlung zu Händen des Bundesrates abzugeben. Die Steuerung der Zuwanderung bleibt gemäss Verfassung letztlich eine hoheitliche Aufgabe; bei der Steuerung geht es nicht nur um Fragen des Arbeitsmarkts und der wirtschaftlichen Anliegen im Speziellen, sondern um einen umfassenden Ansatz, der alle, eben auch gesellschaftliche Aspekte umschliesst. Kantone und Bund stehen schliesslich bei der Umsetzung in der Gesamtverantwortung, der Fokus der Sozialpartner zielt primär auf die in den Branchenverbänden artikulierten wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Interessen.

18 Auch in Asylfragen sind ausserdem die entsprechenden nicht institutionellen Partner ebenfalls anzuhören und in die Erarbeitung der Empfehlung einzubeziehen. Im Vordergrund steht allerdings auch hier eine behördliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, was sich, wie zuvor dargelegt, aus staatspolitischen Gründen rechtfertigt.

19 Gemäss Auffassung der Kantonsregierungen soll die Zuwanderungskommission den Bundesrat in erster Linie in Grundsatzfragen bezüglich Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern beraten sowie Anträge zu den jährlichen Zuwanderungszahlen formulieren. Die Begründung, weshalb die Zuwanderungskommission nur eine „Empfehlung an den Bundesrat“ abgeben kann, weisen die Kantonsregierungen zurück. Sie ziehen die bestimmtere Begrifflichkeit „Antrag an den Bundesrat“ vor, da dies verbindlicher und formell bedeutender ist. Um eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten zu können, sind klare Indikatoren oder Kriterien erforderlich zur Beurteilung, in welchen Berufen eine Knappheit auf dem Arbeitsmarkt besteht. Diese Aufgabe sollte ebenfalls der Zuwanderungskommission übertragen werden. Die konkrete Beurteilung im Einzelfall wird letztlich unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation im regionalen Arbeitsmarkt durch die kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden vorzunehmen sein.

3.4. Indikatoren für die Festlegung

20 Wie die Vorarbeiten zur Vorlage gezeigt haben, ist aus Sicht der Kantonsregierungen eine Umsetzung mit dem in den Erläuterungen entworfenen System grundsätzlich möglich. Das dargelegte System kann deshalb

auch im Grundsatz unterstützt werden. Speziell zu würdigen ist die Rolle der Kantone: Die kantonalen Behörden haben über ihre Nähe zum regionalen Arbeitsmarkt ausgewiesene und spezifische Kenntnisse, weshalb die verschiedenen Indikatoren gemeinsam von Bund und Kantonen zu entwickeln sind. Dieses Indikatoren-Set soll einerseits die Basis für die Bedarfsermittlung der Kantone bilden und der Zuwanderungskommission andererseits zur Validierung des Bedarfs dienen. Bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten sind neben den im erläuternden Bericht genannten Indikatoren wie z.B. die Arbeitslosenquote aber auf jeden Fall auch Indikatoren wie die Wirtschaftsstruktur sowie die Arbeitskräfteentwicklung und -struktur der ausländischen Arbeitskräfte in den Kantonen zu berücksichtigen.

3.5. Inländervorrang

21 Die Kantone vertreten die Haltung, dass die Einführung des Inländervorrangs im E-AuG als logische Konsequenz einer dem Initiativtext entsprechenden Umsetzung zu betrachten ist. Die Kantone haben sich dabei stets für eine Einzelprüfung im Grundsatz, zugleich aber für einen pragmatischen Ansatz bei der Umsetzung ausgesprochen. Das äussert sich im vorliegenden Entwurf so, dass in verschiedenen Bewilligungsgruppen (bspw. bei den Grenzgängern) nach Massgabe der Kantone auf eine Einzelfall-Prüfung verzichtet werden kann. Ebenfalls soll dies für bestimmte Berufsgruppen (z.B. Gesundheitsberufe) der Fall sein, bei denen im Inland kein ausreichendes Potenzial vorhanden ist und sich so die Prüfung, ob eine inländische Arbeitskraft die offene Stelle besetzen kann, praktisch keine Bedeutung haben würde.

22 Die Kantone gehen davon aus, dass dieser Punkt in den Verhandlungen mit der EU wesentliche Bedeutung hat und sich hier je nach Ausgang der Verhandlungen allenfalls noch Anpassungen ergeben werden. Die Kantone behalten sich weitergehende Beurteilungen zu diesem Punkt somit ausdrücklich vor.

3.6. Grenzgängerregelung

23 Die Regelung für Grenzgängerinnen und Grenzgänger stellt für die Kantone einen sehr wichtigen Teil der Vorlage dar, da diese in bestimmten Regionen der Schweiz ein entscheidender Wirtschaftsfaktor sind. Um spezifische Probleme in einzelnen Regionen angehen zu können, sollen die Kantone befugt werden, zusätzliche Vorschriften zum Schutz von Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erlassen. Dieser Ansatz wird begrüsst. Die Kantone bekräftigen an dieser Stelle im Speziellen ihre Haltung, dass dereinst - im Gegensatz zu den Drittstaaten-angehörigen - für EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger weder die im AuG erwähnten Grenzzone eine Rolle spielen, noch die Regelung zum sechs monatigen Voraufenthalt zur Anwendung kommen darf.

24 Insgesamt haben die Kantone stets eine möglichst föderale Lösung bei den Grenzgängerinnen und Grenzgängern eingefordert – mit einer von der Gesamtzahl unabhängigen, eigenständigen Festlegung derselben. Diesem Anspruch wurde in der Vernehmlassungsvorlage nur teilweise entsprochen, indem die Rechtsgrundlage geschaffen wurde, für Grenzgänger eine separate Höchstzahl auszuscheiden (Art. 17a Abs. 5 lit. a). Ferner wird nach Massgabe von Art. 17a Abs. 4 lit. a des Vernehmlassungsentwurfs vorausgesetzt, dass sich die heutigen Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen keiner neuen Bewilligung unterziehen müssen, ausser sie wechseln etwa ihre Arbeit. Dies begrüssen die Kantone. Die Kantonsregierungen vertreten hingegen weiterhin die Auffassung, dass sie die Zahl der Grenzgänger selber festlegen sollten. Neuere Rechtskommentare zu Art. 121a lassen eine solche Lösung als rechtlich zulässig

erscheinen. Entsprechend dem zwischen EJPD und KdK verankerten Grundsatz, wonach die Grenzgängerregelung so föderal wie verfassungsrechtlich möglich zu regeln ist, unterstützen die Kantone weiterhin eine kantonale Festlegungskompetenz.

3.7. Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen

25 Die Kantone sprechen sich für eine gesetzliche Grundlage aus, welche im Grundsatz eine vorhergehende Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen ermöglicht. Auch hier werden die unterschiedlichen Verhältnisse zwischen den Kantonen zum Tragen kommen. Wichtig ist, dass bei Feststellung eines Verstosses gegen Lohn- und Arbeitsbedingungen die Arbeitsmarktbehörde schon bei der Gesuchseinreichung eingreifen *kann* (im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung, bspw. zwecks Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage). Wenn schon ein Bewilligungsverfahren eingeführt werden soll, ist es aus Effizienzüberlegungen naheliegend, dass eine Prüfung bei der Bewilligungserteilung möglich sein soll, was wiederum einen Einfluss auf die nachgelagerten Prüfarbeiten zeitigt. Bei der Umsetzung ist sicherzustellen, dass alle beteiligten Stellen über ein einheitliches Grundverständnis zur Ermittlung von Informationen zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen verfügen. So können verwirrende oder gar widersprüchliche Aussagen durch die verschiedenen Stellen (tripartite Kommissionen TPK, Migrationsämter, etc.) verhindert und zumindest minimiert werden.

26 Die Prüfung von Lohn- und Arbeitsbedingungen allein ist kein geeignetes Kriterium, um in der Praxis die verfassungsrechtliche Vorgabe einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage sicherstellen zu können. Deshalb laden die Kantonsregierungen den Bundesrat ein, unter Einbezug der kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden zu prüfen, ob vom Kriterium der Orts- und Branchenüblichkeit bei der Lohnkontrolle auf die Sicherstellung einer Existenzgrundlage zu wechseln ist (vgl. hierzu auch Ausführungen in RZ 11).

27 Die einzelnen Kantone sollen in der Intensität der nachgelagerten Prüfung bewusst über grossen Spielraum verfügen, denn die Ergebnisse der kantonalen Arbeitsmarktüberwachung sind recht unterschiedlich. Die Kantone erwarten in diesem Punkt eine offene Gesetzgebung, die den Kantonen einen hohen Spielraum im Vollzug einräumt. Dies ist essentiell, da die regionalen arbeitsmarktlichen Unterschiede recht gross sind.

28 Was die Fortführung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) angeht, vertreten die Kantone die Auffassung, dass diese erst dann diskutiert werden können, wenn sich das konkrete Zuwanderungssystem in den Details abzeichnet. Bis dann gilt das aktuelle System der FlaM, das an die Gültigkeit des FZA gebunden ist. Im Rahmen der Vorarbeiten zum E-AuG hat sich eine Arbeitsgruppe bestehend aus Bund, Kantonen und Sozialpartnern⁴ dieser Frage angenommen. Dabei wurden die folgenden Grundsätze formuliert, die auch heute noch unterstützt werden können: *„Über die zukünftige Ausgestaltung der FlaM kann erst entschieden werden, wenn das definitive Umsetzungsmodell feststeht. Auch bei in einem Kontingentsystem und einer vorgängigen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen besteht grundsätzlich das Risiko von Lohnunterbietungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Es besteht zudem die Gefahr, dass ein restriktives Kontingentsystem zu Umgehungsversuchen führt, insbesondere in Form von Schwarzarbeit. Das für den Arbeitsmarkt zu erwartende Gesamtergebnis des künftigen Kontrollsystems soll gegenüber dem heutigen nicht schlechter ausfallen. Es ist darauf zu achten, dass im künftigen Zulassungsverfahren inländische Unternehmen gegenüber auslän-*

⁴ Diese Arbeitsgruppe stand unter der Führung des Leiters der Direktion für Arbeit des SECO.

dischen Dienstleistungserbringern nicht diskriminiert werden. Die allfällige Fortführung des Meldeverfahrens gemäss FZA im Umsetzungsmodell ist auch unter diesem Aspekt zu beurteilen⁵“.

3.8. Prüfung der Integrationsfähigkeit

29 Die Kantone begrüßen, dass der Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit (Art. 121a Abs. 3 BV) im Zulassungsverfahren auch für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten explizit absieht. Bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision der integrationsrechtlichen Bestimmungen im AuG (13.030) haben die Kantone darauf hingewiesen, dass eine systematische Überprüfung der Integrationskriterien im Zusammenhang mit der Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen aus Ressourcengründen nicht in Frage kommt.

3.9. Regelung des Aufenthalts

30 Die Regelung des Aufenthaltes wird nach Einreichung eines Gesuches auch künftig durch die Ausstellung eines Ausweises (Bewilligung) erfolgen. Aufgrund der Kontingentierung muss allerdings damit gerechnet werden, dass schliesslich eine grosse Zahl der erwerbstätigen Personen bzw. deren künftige Arbeitgeber den Weg über das Zusicherungsverfahren wählen, womit das Gesuch vor der Regelung des eigentlichen Aufenthaltes zusätzlich behandelt werden muss (analog des Verfahrens vor 2002). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kontingentsverwaltung relativ einfach über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) funktionieren wird, wie die ehemaligen Kontingente in den Übergangsfristen mit den EU- und EFTA-Staaten. Sobald die Kontingente ausgeschöpft sein werden, können die Kantone keine Aufenthaltsbewilligungen mehr ausstellen. Die entsprechenden späteren Bedürfnisse müssen von den Migrations- oder Arbeitsmarktbehörden bzw. in enger Zusammenarbeit zeitaufwändig bearbeitet werden.

3.10. Bildungs- und Wissenstandort Schweiz

31 Die Kantone haben in ihrer Stellungnahme zum Umsetzungskonzept vom 26. September 2014 festgehalten, dass bei der Zulassung ohne Erwerbstätigkeit zu beachten ist, dass der überwiegende Teil dieser Gruppe nur vorübergehend (und ohne langfristige Zuwanderungsabsicht) im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung in der Schweiz ist. In der Vernehmlassungsvorlage wird ausgeführt, dass bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente aus gesamtwirtschaftlichem Interesse insbesondere auch die Bedürfnisse der Wissenschaft und Forschung berücksichtigt werden sollen. Dies wird zwar begrüsst, ist aber zu wenig. Die Kantone vermissen vertiefende Erwägungen mit Blick auf die seit dem Entscheid der Nationalbank noch wichtigere Forderung hinsichtlich Stärkung der Schweiz als Bildungs-, Wissens- und Forschungsstandort.

3.11. Internationale Organisationen

32 Der Bundesrat muss der besonderen Situation von Internationalen Organisationen und Institutionen die notwendige Beachtung schenken, um deren Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften gerecht zu werden. Dies

⁵ Siehe: Umsetzung von Art. 121a BV, Synthesebericht der Expertengruppe vom 13. Juni 2014, S. 39.

damit die Schweiz ihre spezifische Rolle als Sitzstaat und die damit verbundenen wertvollen ausserpolitischen Vorteile bewahren kann.

3.12. Verhältnis zum Freizügigkeitsabkommen: Aussenpolitische Würdigung

33 Wie einleitend erwähnt, kann eine Gesamtwürdigung der Vorlage erst dann erfolgen, wenn die Ergebnisse der Gespräche mit der EU vorliegen. In seiner Vernehmlassungsvorlage geht der Bundesrat davon aus, dass das bestehende Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) entsprechend den Vorgaben der geplanten Revision des Ausländergesetzes angepasst werden kann. Sollte sich dies als nicht möglich erweisen, hält der Bundesrat selbst fest, dass die neuen Verfassungsbestimmungen für diesen Fall keine Regelung vorsehen. Das neue Verfassungsrecht geht nicht automatisch dem älteren Völkerrecht vor. Sollte diese Situation eintreten, müsste gemäss Bundesrat über das weitere Vorgehen unter Berücksichtigung aller Umstände neu entschieden werden.

34 Die Kantonsregierungen unterstützen ausdrücklich diese Einschätzung des Bundesrates. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Revisionsvorlage aufgrund der ausserpolitischen Entwicklungen weitere Anpassungen erfährt. Bei entsprechenden Anpassungen des Gesetzesentwurfs sind die Kantone rechtzeitig anzuhören und umfassend zu konsultieren.

35 Im Hinblick auf den Vollzug des Gesetzes ist auf die Überprüfung ausländischer Berufsqualifikationen (Diplomanerkennung) bei reglementierten Berufen – sei es im Rahmen des FZA gegenüber Angehörigen von EU-/EFTA-Staaten oder in analoger Anwendung der entsprechenden Rechtsgrundlagen gegenüber Angehörigen von Drittstaaten – hinzuweisen. Bei der Festlegung von Kontingenten ist dereinst zu entscheiden, ob die Überprüfung und Anerkennung eines Abschlusses eine Bedingung für die Aufnahme in ein Kontingent darstellt oder ob ein Anerkennungsgesuch stellen kann, wer einen Kontingentplatz erhält.

3.13. Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen

36 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind erstens abhängig von der definitiven Ausgestaltung des Zulassungssystems und zweitens von der Art und Weise, wie Höchstzahlen und Kontingente umgesetzt werden. Ein Kontingentssystem bedeutet in jeder Ausgestaltung eine administrative Mehrbelastung der wirtschaftlichen Beziehung zwischen privaten Unternehmen und den staatlichen Behörden. 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. Die konkreten finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone können zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden, da die Umsetzungsmodalitäten im Detail noch nicht bekannt sind. Um eine Aufwandschätzung vorzunehmen, muss unter anderem geklärt sein, in welcher Frist die Gesuche behandelt werden müssen, bei wie vielen Berufen es sich um so genannte Mangelberufe handelt und somit die Prüfung des Inländervorrangs wegfällt und wie die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (inklusive flankierende Massnahmen) im Detail ausgestaltet wird.

37 Neben den direkten gilt es insbesondere auch die nicht ausdrücklichen Auswirkungen zu beachten. Das neue Zulassungssystem schafft Unsicherheit bezogen auf den möglichen Einsatz und Ersatz von Fachkräften in Unternehmen, was deren kurz- und mittelfristige Planungsprozesse beeinträchtigt. Das schadet im Endeffekt dem Wirtschaftsstandort Schweiz massgeblich, denn die Verfügbarkeit von Fachkräften ist vor allem im internationalen Kontext zu einem wesentlichen Standortfaktor geworden. Dieser Effekt wird sich vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung verstärken. Bis anhin konnte die Schweiz die Differenz zwischen Nachfrage und Angebot mit der Zuwanderung aus der EU/EFTA sowie aus Drittstaaten abdecken, inskünftig bleibt die Beantwortung der Frage, ob genügend Fachkräfte vorhanden sein werden, unsicher. Weitere Unsicherheit schafft das mittelfristig ungewisse Verhältnis der Schweiz mit der EU. Für Unternehmen, die bereits Sitz in der Schweiz haben respektive nehmen wollen, ist ein geregeltes Verhältnis in Wirtschaftsfragen mit den Nachbarstaaten, die in der Regel ebenso wichtige Absatzmärkte darstellen, Teil der Rechtssicherheit und somit von entscheidender Bedeutung. Bleibt diese Beziehung auf längere Zeit von Ungewissheit geprägt, verursacht dies für den Schweizer Wirtschaftsstandort Schaden von grösserem Ausmass. Ein Blick auf die jährlich erstellte Statistik der VDK über die Ansiedelung von Unternehmen (2014: -11 %; 2013: -5 %; 2012: -20 %; 2011: -3 %) und Arbeitsplätzen (2014: -18 %; 2013: -11 %; 2012: -46 %; 2011: -18 %) in den Kantonen zeigt auf, dass die Attraktivität der Schweiz als Wirtschaftsstandort in den letzten Jahren stark erodierte, was alarmierend genug sein sollte.

38 Die Bundesverfassung garantiert Grundrechte, sichert Grundversorgungsaufträge und formuliert Sozialziele. Gerade in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales benötigt es für deren Umsetzung eine ausreichende Anzahl an Fachpersonal. Der Anteil an Fachpersonen aus dem Ausland ist – im Gesundheitsbereich beispielsweise 30 bis 40 Prozent – so bedeutend, dass ohne dieselben die wichtigsten Dienste nicht aufrechterhalten werden können. Diese Situation ist in den einzelnen Branchen seit längerem erkannt, weshalb verschiedene Initiativen ergriffen wurden, um den Anteil an inländischem Personal zu erhöhen. Auch wenn einige dieser Massnahmen eine leichte Verbesserung gebracht haben, würde eine Beschränkung der Zuwanderung die Grundversorgung in den genannten Bereichen ernsthaft gefährden. Die Universitäten und Hochschulen gehen mit einem strengeren Zulassungssystem von einem hohen Reputationsschaden aus, der sich auch nachteilig auf den Forschungsplatz Schweiz und somit auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken wird. Diese negativen, gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen gilt es bei Gelegenheit aufzuzeigen und zu bewerten.

4. Kritische Würdigung des Vernehmlassungsentwurfs Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

4.1. Grundsätzliche Bemerkungen

39 Der Vernehmlassungsentwurf enthält im Sinne einer Zusatzbotschaft 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. 121 a BV vorzunehmen. Diesbezüglich unterbreitet der Bundesrat Vorschläge zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und aner-

kannten Flüchtlinge. Weiter wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, in der Zusatzbotschaft die Anliegen von fünf parlamentarischen Initiativen aus den Jahren 2008 und 2010 aufzunehmen.

40 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.

41 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.

42 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.

43 Der Mangel an Sprachkenntnissen kann insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zu Integrationsproblemen führen. Deshalb sind die Kantonsregierungen der Ansicht, bei Kindern und Jugendlichen soll nur dann auf die Voraussetzung der Verständigung in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verzichtet werden, wenn sie nach ihrer Einreise beschult werden oder eine Lehrstelle antreten. Daher wird angeregt, in Art. 43 Abs. 1 bis E-AuG den Verzicht der Sprachkenntnisse auf Kinder unter 18 Jahren, die in ordentlichen Regelstrukturen (Schule, Lehre, etc.) aufgenommen werden, zu beschränken.

4.2. Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

44 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 die Möglichkeit geschaffen werden, unter klaren Bedingungen 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

45 Die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen wird befürwortet, ebenso der explizite Hinweis auf den Rückerstattungsanspruch der Kantone, der sich nach kantonalem Recht richtet. Die Ausdehnung des rückerstattungspflichtigen Personenkreises bei der Vermögenswertabnahme 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

46 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.

47 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.

48 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 Arbeitgebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g). Noch

nicht geklärt sind im Vernehmlassungsentwurf die Abwicklung des Meldeverfahrens und die Zuständigkeit zur nachträglichen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese Punkte sind jedoch zur Beurteilung der Vollzugstauglichkeit der vorgeschlagenen Änderung von wesentlicher Bedeutung. Erst dann lassen sich auch die finanziellen und personellen Auswirkungen bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden beurteilen.

49 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 gegenüber den Behörden im Rahmen der Meldepflicht tatsächliche Angaben zu den vertraglich vereinbarten Lohn- und Arbeitsbedingungen macht.

4.3. Umsetzung der fünf parlamentarischen Initiativen

Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)
Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 34 Abs. 6, Art. 51 Abs. 2 Bst. b und Art. 63 Abs. 3 AuG

50 Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass ausländische Personen in der Regel nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz genügend integriert sind, um ihnen eine Niederlassungsbewilligung erteilen zu können. Neu setzt die Integrationsvorlage in Art. 34 Abs. 2 Bst. c für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ausdrücklich die Integration der betreffenden Person voraus. Beim entsprechenden Entscheid werden sich die kantonalen Behörden in erster Linie auf aktenkundige Informationen stützen, die ihnen im Rahmen der deutlich ausgebauten Meldepflichten übermittelt worden sind. Einem wichtigen Teilanliegen der Parlamentarischen Initiative (08.406) wird damit bereits Rechnung getragen.

51 Die Kantonsregierungen begrüßen die Einführung der Möglichkeit einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung. Dadurch können auch bei langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern Massnahmen zur Förderung der Integration ins Auge gefasst werden. Auch wenn neu die Niederlassungsbewilligung nur noch nach Prüfung der Integrationsbereitschaft erteilt werden soll (kein Bewilligungsautomatismus nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer), zeigt die Praxis, dass gerade auch bei Personen, welche seit Jahren die Niederlassungsbewilligung besitzen, Integrationsdefizite bestehen können.

52 Dass bei einer Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung auch kein Anspruch auf einen Familiennachzug mehr bestehen soll, ist sodann eine logische Konsequenz. Wenn nun eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung verfügt wurde, bestehen unzweifelhaft Integrationsdefizite. Ein Beibehalt des Anspruchs auf Familiennachzug wäre aus den genannten Gründen inkohärent. Grundsätzlich haben auch Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung die Möglichkeit, ihre Familienangehörigen nachzuziehen, wobei eine Bewilligungserteilung jedoch im Ermessen der Behörde liegt.

Integration gesetzlich konkretisieren (Pa. Iv. 08.420)

53 Die Parlamentarische Initiative (08.420) verlangt einerseits, dass eine Niederlassungsbewilligung generell erst nach einer erfolgreichen Integration erteilt werden sollte (d.h. insbesondere gute Kenntnisse einer Landessprache). Andererseits soll geprüft werden, ob weitere Kriterien für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung bestimmt werden können für ausländische Personen, die extremistische oder fundamentalistische Ansichten vertreten. Die Kantonsregierungen sind ebenso wie der Bundesrat der Ansicht, dass die Integrationsvorlage in der vom Ständerat verabschiedeten Version diese 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. d, Art. 44 Abs. 1 Bst. d, Art. 45 Bst. d, Art. 85 Abs. 7 Bst. cbis sowie Art. 97 Abs. 3 Bst. f und g AuG

54 Die Kantonsregierungen stimmen der parlamentarischen Initiative 08.428 und dem darauf basierenden Entwurf 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

55 Die Parlamentarische Initiative (08.450) möchte das AuG dahingehend anpassen, 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. Wie der Bundesrat unterstützten die Kantonsregierungen diese Forderung. Weiterhin wird ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung in jedem Fall verhältnismässig sein müssen.

Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485)

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

56 Gemäss Bundesrat ist die in der Parlamentarischen Initiative (10.485) vorgeschlagene Vereinheitlichung im Ergebnis nur gesetzestechnischer Natur und führt zu einer besseren Verständlichkeit der Bestimmung über den Familiennachzug. In diesem Sinne unterstützen die Kantonsregierungen diese parlamentarische Initiative.