



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Per E-Mail

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

Zug, 26. Mai 2015 hs

Vernehmlassung zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes:

- 1. Umsetzung von Art. 121a BV**
 - 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)**
- Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD die Kantonsregierungen im obengenannten Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme eingeladen. Gerne lassen wir uns wie folgt vernehmen:

1. Umsetzung von Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung)

Die im Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 11. Februar 2015 gestellten Fragen beantworten wir wie folgt:

- Es soll auch eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall erfolgen. Eine Berücksichtigung des Inländervorrangs auch bei der Prüfung des Einzelfalls ist nämlich wirksamer als den Inländervorrang lediglich bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen.
- Eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen soll im Einzelfall durchgeführt werden. Damit wird die Anforderung von Art. 121a Abs. 3 BV umgesetzt, wonach für die Bewilligungserteilung der Nachweise einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage vorausgesetzt wird. Diese Prüfung steht zudem in einem Zusammenhang mit dem Inländervorrang: Der Inländervorrang kann nur geprüft und tatsächlich durchgesetzt werden, wenn ein orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn gewährt wird.
- In der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission sollen neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone die Sozialpartner nicht vertreten sein. Wir erachten die Umsetzung und den Vollzug von Art. 121a BV als hoheitliche Aufgabe. Es genügt, wenn die Zuwanderungskommission im Rahmen ihrer Aufgaben die Sozialpartner anhört.

Im Übrigen begrüßen wir die Absicht des Bundesrats, den Vernehmlassungsentwurf bei Bedarf anzupassen und gegebenenfalls ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, falls sich im Rahmen von allfälligen Verhandlungen mit der EU weitere Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung ergeben. Falls eine verfassungskonforme Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) nicht gelingt und der Fortbestand der Bilateralen I gefährdet ist, sehen wir eine Lösung darin, dass das FZA mit einer Schutzklausel, wie sie z.B. Prof. Michael Ambühl vorschlägt, ergänzt wird. Der Dialog dazu ist ja bereits eröffnet, und im Februar 2015 wurde ein entsprechendes Verhandlungsmandat verabschiedet.

2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Anträge:

1. Art. 42 Abs. 1 AuG sei wie folgt zu ergänzen: «Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn
 - a. sie mit diesen zusammenwohnen;
 - b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
 - c. sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind;
 - d. sie keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung beziehen.»
2. Art. 43 Abs. 1 Bst. e und Abs. 1^{bis} E-AuG seien zu streichen.
3. Art. 44 Abs. 1 Bst. e E-AuG sei zu streichen.
4. Art. 44 Abs. 3 sei wie folgt anzupassen: «Die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung können mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden, wenn ein besonderer Unterstützungsbedarf ~~Integrationsbedarf gemäss Art. 58a~~ besteht.
5. Auf eine Streichung von Artikel 85 Abs. 6 AuG sei zu verzichten und der Stellenantritt von vorläufig aufgenommenen Personen soll nach wie vor der Bewilligungspflicht unterliegen. Auf die Einführung eines Meldeverfahrens für Arbeitgeber sei dementsprechend zu verzichten (Streichung von Art. 85a E-AuG). Analog dazu sei auch auf die Anpassung von Art. 61 AsylG zu verzichten und die Bewilligungspflicht für Personen, denen in der Schweiz Asyl gewährt wurde oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden, sei beizubehalten.

6. Art. 97 Abs. 3 Bst. c AuG sei wie folgt zu ergänzen: «Änderungen im Zusammenhang mit dem Zivilstand, bei Mitteilungen über Geburt eines Kindes und Tod sowie bei einer Verweigerung der Eheschliessung.»
7. Art. 31 Abs. 3 AuG sei zu streichen und zu ersetzen durch einen neuen Absatz 3 mit dem folgenden Wortlaut (analog Art. 60 Abs. 2 AsylG): «Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung richtet sich nach Artikel 34 AuG.»
8. Erläuternder Bericht / Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes / Umsetzung von Artikel 121a BV – Kap. 2.5 Prüfung der Integrationsfähigkeit (S. 23)
Der Satz «Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kann zudem davon ausgegangen werden, dass sich Angehörige der EU- und EFTA-Staaten in der Regel gut integrieren.» sei zu streichen.

Begründungen:

Zu Antrag 1

Art. 42 Abs. 1 AuG ist analog Art. 43 Abs. 1 E-AuG auszugestalten: Es muss eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden sein, Schweizer Ehepartner dürfen nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein und keine jährlichen Ergänzungsleistungen beziehen. Die Zahl der binationalen Ehen zwischen schweizerischen und ausländischen Ehepartnern nimmt ständig zu. In der Praxis zeigt sich, dass dabei nicht wenige Schweizer Ehepartner beteiligt sind, welche auf Sozialhilfe angewiesen sind und beim Staat und in den Gemeinden oft während vieler Jahre hohe Kosten verursachen. Nicht selten heiraten solche Personen Ausländerinnen und Ausländer, welche ebenfalls mittellos sind, beispielsweise weil sie als abgewiesene Asylsuchende nicht arbeiten dürfen oder weil sie aus einem Land ohne berufliche Ausbildung einwandern. Nach erfolgter Heirat und Familiennachzug ergeben sich oft weitere, stark kostentreibende Faktoren. Dies können beispielsweise Kinder sein, welche ebenfalls im Familiennachzug aus bildungsfernen Umgebungen einreisen und wegen unzulänglichen elterlichen Verhältnissen in Heimen fremdplatziert werden müssen, oder aber Auseinandersetzungen zwischen den Ehepartnern, welche staatlich subventionierte Beratungsstellen bis hin zu Anwälten, Justiz- und Polizeiorganen beanspruchen. Aufgrund unserer Erfahrungen ist es dringend angezeigt, das Gesetz in diesem Punkt zu verschärfen. Das Recht auf Eheschliessung ist zwar ein Grundrecht und der Nachzug des ausländischen Ehepartners zum in der Schweiz wohnhaften Ehepartner in den meisten Fällen eine problemlose und gerechtfertigte Handlung. Hingegen ist es stossend, wenn die Kosten der persönlichen Ausübung eines Grundrechts voraussetzungslos und in erheblicher Weise ausschliesslich von der Öffentlichkeit getragen werden müssen. Diesem Missstand kann mit der Aufnahme des Kriterienkatalogs für Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern analog demjenigen für Ehegatten und Kindern von Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 1 E-AuG) begegnet werden. Damit würde lediglich der gesetzliche Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltsbewilligung entfallen. Bei Nichterfüllung der Voraussetzungen läge es immer noch im pflichtgemässen Ermessen der Migrationsbehörden, dem Einzelfall gerecht zu werden und beispielsweise trotz gewisser Sozialhilfebedürftigkeit den Nach-

zug eines arbeitswilligen ausländischen Ehepartners zu bewilligen. Beim heutigen System besteht hingegen keinerlei Ermessen, sondern stets ein Rechtsanspruch.

Zu Antrag 2

Die Bestimmungen von Art. 43 Abs. 1 Bst. e und Abs. 1^{bis} E-AuG sind aus mehreren Gründen abzulehnen. Erstens liegt ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit vor, weil Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Angehörigen von Staaten, mit denen die Schweiz ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen hat, von dieser Voraussetzung befreit sind. Betroffen wäre daher nur eine relativ geringe Zahl von Personen. Zweitens ist das Kriterium der blossen Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot nicht praktikabel. Der Begriff ist zu ungenau und verursacht bei den Migrationsbehörden aufwändige Abklärungen. Hinzu kommt, dass eine Anmeldung eine blosser Absichtserklärung darstellt und keine weitere Verbindlichkeit zum späteren Besuch des Sprachförderungsangebots begründet. Unklar bleibt auch, welche Rolle Sprachkenntnisse bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung spielen, da lediglich bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot für die Entstehung des Rechtsanspruchs konstitutiv ist. Somit entfällt, wenn sich der ausländische Ehegatte in der am Wohnort gesprochenen Landessprache nicht verständigen kann, zumindest der gesetzliche Anspruch auf eine Bewilligungsverlängerung nach einem Jahr und es liegt im Ermessen der Migrationsbehörde, über die Verlängerung des Aufenthalts zu befinden. Das Gleiche gilt für Kinder, welche zwischenzeitlich 18 Jahre alt geworden sind. Hier sind Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert. Auch wenn das Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache einen wichtigen Aspekt der Integration darstellt, ist nicht einzusehen, weshalb einseitige, nur auf die Sprache fokussierte Integrationskriterien unmittelbar mit ausländerrechtlichen Bewilligungen verknüpft werden.

Zu Antrag 3

Grundsätzlich befürworten wir die Verpflichtung für Ausländerinnen und Ausländer zum Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache. Die Vorlage des Bundesrates erweist sich in diesem Punkt indes als zu starr und lässt die nötige Flexibilität für die Migrationsbehörden vermissen. Die Bestimmung von Art. 44 Abs. 1 Bst. e E-AuG ist aus diesem Grund abzulehnen, weil eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bei fehlenden Sprachkenntnissen nach einem Jahr ausgeschlossen wäre. Im Gegensatz zu Art. 43 E-AuG entfällt nämlich bei Art. 44 E-AuG bei ungenügenden Sprachkenntnissen bzw. fehlender Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot nicht nur der Rechtsanspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung. Es fehlt sogar eine unabdingbare rechtliche Voraussetzung für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung überhaupt. Dies geht in der Sache zu weit und beseitigt grundlos das Ermessen der Migrationsbehörden. Insofern kann eine Integrationsvereinbarung gemäss Abs. 3 keine sprachbezogenen Ziele enthalten, denn entweder werden die Voraussetzungen gemäss Abs. 2 Bst. e erfüllt oder es darf gar keine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden.

Zu Antrag 4

Der Begriff «besonderer Integrationsbedarf gemäss Art. 58a» ist aus folgenden Gründen aus dem Entwurf zu streichen und durch «besonderer Unterstützungsbedarf» zu ersetzen: Im Rahmen seiner Beratungen hat der Ständerat beschlossen, die Formulierung «besonderer Integrationsbedarf gemäss Art. 58a» zu verwenden. Diese Formulierung ist aber problematisch und verwirrend. Der Begriff «besonders» enthält eine Verstärkung zu einem normalen Zustand. Es wird aber nirgends festgelegt, wie sich der «besondere» vom «normalen» Integrationsbedarf unterscheidet. Jede und jeder Zugewanderte weist einen Bedarf nach Integration auf, allerdings verfügt die Mehrheit der Zugewanderten über genügend positive Anreize, sich von sich aus zu integrieren. Dieses Verständnis wird auch durch den Entwurf des Art. 58a Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) gestützt, wo lediglich die allgemein gültigen Integrationskriterien (Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen sowie der Wille an der Teilnahme am Wirtschaftsleben) festgehalten werden. Diese Integrationskriterien sind für alle Migrantinnen und Migranten gültig. Ein besonderer Bedarf im Verhältnis zu einem normalen lässt sich daraus nicht ableiten. Unterschiede gibt es einzig bei den von den einzelnen Personen genutzten Förder- bzw. Unterstützungsmassnahmen.

Zu Antrag 5

Die Vorlage des Bundesrates bezweckt, das inländische Arbeitskräftepotenzial zu fördern und Personen aus dem Asylbereich besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieses Ziel ist aus unserer Sicht sinnvoll, doch sind wir entschieden der Ansicht, dass an der Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit festgehalten werden muss. Eine markante Attraktivitätssteigerung bei den Anstellungsbedingungen von Personen aus dem Asylbereich kann auch bereits mit der vorgeschlagenen Massnahme der Aufhebung der Sonderabgabepflicht erreicht werden.

Personen aus dem Asylbereich arbeiten in der Regel in Tieflohnbranchen und das Amt für Migration des Kantons Zug (AFM) hat regelmässig Mühe, von solchen Arbeitgebern die nötigen Unterlagen mit Angaben zum Stellenantritt sowie Lohnabrechnungen zu erhalten. Oft handelt es sich um Klein-/Familienbetriebe mit bloss rudimentären Buchhaltungseinrichtungen. Verspätet eingereichte und unvollständig oder falsch ausgefüllte Formulare sind nicht selten und der Stellenaustritt wird dem AFM oft nicht mitgeteilt. Es braucht daher eine aktive Kontrolle durch die Migrationsbehörden, welche die Aufnahme und Beendigung der Erwerbstätigkeit im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erfassen und im Zusammenhang mit der Verlängerung des Ausländerausweises regelmässig verifizieren, ob die Angaben noch stimmen. Diese Angaben sind im Asylbereich von grosser Bedeutung, da basierend darauf die Sozialhilfepauschale, die der Bund den Kantonen für Personen aus dem Asylbereich entrichtet, berechnet wird. Zudem sind die Angaben zur Erwerbstätigkeit direkt auf dem Ausländerausweis ersichtlich. Gemäss der Vorlage des Bundesrates soll nun von einer Bewilligungspflicht abgesehen werden. Inskünftig sollen die Arbeitgeber die Aufnahme und Beendigung der Erwerbstätigkeit selbständig den zuständigen Behörden des Einsatzortes über das Internet melden und diese Meldung soll in ZEMIS transferiert werden. Unseres Erachtens müssen diese sensiblen Daten zwingend auch weiterhin durch die Migrationsbehörden verifiziert und erfasst werden. Gerade

bei Firmen, welche Personen aus dem Asylbereich beschäftigen, sollte eine aktive Kontrolle der Angaben stattfinden, zumal diese Daten einen direkten Einfluss auf die Zahlungen vom Bund an die Kantone haben. Werden diese Daten nicht mehr kontrolliert, wird in Kauf genommen, dass die Zahlungen vom Bund an die Kantone auf nicht korrekten bzw. nicht verifizierten Einträgen beruhen. Die Abschaffung der Bewilligungspflicht würde möglicherweise auch dazu führen, dass Personen beschäftigt werden, ohne dass in jedem Fall eine Meldung an die Ausländerbehörde erfolgt. In diesem Sinne verfängt auch die Argumentation des Bundesrates nicht, wonach eine solche Meldepflicht bereits heute bei Dienstleistungserbringern aus den EU/EFTA-Staaten für Aufenthalte bis zu 90 Tage im Jahr besteht, da diese Meldungen keinen direkten Einfluss auf die Berechnungen der Zahlungen des Bundes an die Kantone haben. Hinzu kommt letztlich, dass gemäss der Vorlage des Bundesrates diese neue Meldepflicht einzig bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen eingeführt werden soll. Asylsuchende im hängigen Verfahren, welche eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, würden weiterhin der Bewilligungspflicht unterliegen. Damit würden inskünftig für die Personen im Asylbereich je nach Aufenthaltskategorie verschiedene Regeln gelten, was bei Arbeitgebern und Betroffenen auf Unverständnis stossen dürfte.

Zu Antrag 6

In Umsetzung einer parlamentarischen Initiative sollen die in Art. 97 Abs. 3 AuG vorgesehenen Meldepflichten erweitert werden. Wir begrüssen dies, wünschen uns jedoch aus praktischen Überlegungen eine Konkretisierung der aktuellen Formulierung von Art. 97 Abs. 3 Bst. c AuG. Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass die Aufzählung in Art. 97 Abs. 3 Bst. c AuG in Bezug auf die Meldepflicht bei Änderungen im Zusammenhang mit dem Zivilstand nicht befriedigend ist. Zwar werden Änderungen des Zivilstands den Migrationsbehörden angezeigt, jedoch fallen darunter zum Beispiel nicht eine Meldung über die Geburt eines Kindes oder einen Todesfall. Im Asylbereich ist die Meldung einer Geburt an die Migrationsbehörde von grosser Bedeutung und eine möglichst zeitnahe Meldung der kantonalen Migrationsbehörde an das Staatssekretariat für Migration liegt im Interesse des Kantons, da eine finanzielle Zuständigkeit des Bundes erst nach der Meldung über die Geburt und der entsprechenden Erfassung des Kindes im ZEMIS erfolgt.

Zu Antrag 7

Seit 1. Februar 2014 richtet sich der Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für Personen, denen in der Schweiz Asyl gewährt wurde, nach Art. 34 AuG. Vor dieser Änderung bestand für diese Personen schon nach fünf Jahren ein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Im Zuge der Gesetzesanpassung wurde es jedoch versehentlich unterlassen, dieselben Anpassungen bei Personen, welche von der Schweiz als staatenlos anerkannt wurden, vorzunehmen. Art. 31 Abs. 3 AuG wurde nicht durch eine Bestimmung analog Art. 60 Abs. 2 AsylG ersetzt. Die Folge davon ist, dass nun Personen, denen Asyl gewährt wurde, zudem die Anerkennung der Staatenlosigkeit beantragen, so dass fünf Jahre nach der Einreise ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung besteht. Gerade im Kanton Zug ist diese Ungleichbehandlung umso stossender, da eine Niederlassungsbewilligung nur dann erteilt wird, wenn die erforderlichen Deutschkenntnisse vorgewiesen werden können. Es

ist nicht einzusehen, wieso eine von der Schweiz als staatenlos anerkannte Person bedingungslos ohne Deutschkenntnisse zu einer Niederlassungsbewilligung gelangen kann, währenddessen die Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, hierzu die erforderlichen Deutschkenntnisse vorweisen müssen. Nicht nur aus Gründen der Gleichbehandlung, sondern auch im Hinblick auf eine anzustrebende verbesserte Integration dieser Personengruppe ist es dringend angezeigt, diese Anpassung im Ausländergesetz vorzunehmen.

Zu Antrag 8

Eine solche Aussage ist zu verallgemeinernd und deshalb nicht zulässig. Es gibt durchaus Migrantinnen und Migranten aus EU-/EFTA-Staaten, die bildungsfern und in der Schweiz in Niedriglohn-Bereichen tätig sind und/oder im Familiennachzug kommen. Bei diesen Personen kann durchaus ein Integrationsförderbedarf bestehen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 26. Mai 2015

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- Volkswirtschaftsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Direktion des Innern
- Amt für Wirtschaft und Arbeit
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug