

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 28. September 2016

**943. Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen
und Ausländer (Verfahrensnormen und Informationssysteme)
(Vernehmlassung)**

Am 22. Juni 2016 hat der Bundesrat beschlossen, ein Vernehmlassungsverfahren über die Revision des Ausländergesetzes (AuG) zu eröffnen, und das EJPD mit dessen Durchführung beauftragt. Die vorgesehenen Änderungen sind erforderlich aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung und bestimmter Entscheide des Bundesrates, aber auch um die geltenden Bestimmungen zu optimieren. Die Anpassungen betreffen verschiedene ausländerrechtliche Bereiche. Die Revision erfolgt unabhängig von der laufenden Revision des AuG in Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV (Masseneinwanderungsinitiative).

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für Migration, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern; auch per E-Mail an sandrine.favre@sem.admin.ch und alexandre.diener@sem.admin.ch):

Ende Juni 2016 haben Sie uns eingeladen, uns zu Änderungen des Ausländergesetzes (AuG) zu äussern. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen:

***Zu Art. 22 Sachüberschrift und Abs. 2–4 sowie Art. 2a
Entsendegesetz***

Wir begrüssen die klare Regelung auf Gesetzesstufe betreffend Entschädigung für Auslagen und die Kompetenz des Bundesrates, bei längerfristigen Entsendungen Bestimmungen zur Dauer der Pflicht der Arbeitgebenden zur Entschädigung der Auslagen zu erlassen. Gerne bieten wir bei der Ausarbeitung der entsprechenden Verordnungsbestimmungen unsere Unterstützung an.

In diesem Zusammenhang würden wir es begrüssen, wenn auf Verordnungsstufe auch die Dauer der Entsendung geregelt würde, da diesbezüglich Unsicherheiten bestehen, die sich in verschiedenen hängigen Rechts-

mittelverfahren zeigen. Bei langfristigen Entsendungen von Drittstaatsangehörigen besteht die Gefahr, dass der Inländervorrang im Sinne von Art. 21 AuG umgangen wird. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat Entsendungen gemäss konstanter Praxis grundsätzlich auf 48 Monate begrenzt. Sofern ein Sozialversicherungsabkommen eine längere Entsendedauer vorsieht, kann eine Verlängerung bewilligt werden, wobei die obere Grenze einer Entsendung bei sechs Jahren liegt. Somit ist es der kantonalen Behörde überlassen, ob sie eine Entsendung nach 48 Monaten weiter verlängern will. Der Kanton Zürich ist dazu übergegangen, die Arbeitgebenden bzw. Gesuchstellenden frühzeitig darüber zu informieren, dass eine weitere Verlängerung nach 48 Monaten nicht vorgesehen sei.

Zu Art. 57a

Wir lehnen diese Bestimmung ab. Die Qualitätssicherung in der Integration ist bereits geregelt. Für eine Bestimmung wie Art. 57a E-AuG besteht kein Bedarf. Die Regelung läuft vielmehr Gefahr, lokale Gegebenheiten und damit eine effiziente und effektive Integrationsarbeit zu hindern. Sie würde zu einem grossen und unnötigen Mehraufwand führen. Wenn sich tatsächlich die Notwendigkeit zeigen würde, in gewissen Bereichen Qualitätskriterien national festzulegen, dann sollten diese auf den Auswertungen der ersten Periode der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) beruhen. Die geplante Regelung würde zudem zu höheren Kosten führen, was vor dem Hintergrund der Kürzung der Bundesbeiträge an die kantonalen Integrationsprogramme im Rahmen des nationalen Stabilisierungsprogramms 2017–2019 besonders problematisch wäre.

Zu Art. 59 und 59a

Wir begrüssen die neue Bestimmung von Art. 59a AuG. Der zweite Satz von Abs. 1 ist jedoch sehr unbestimmt gefasst. Sofern nicht bereits die Gesetzesbestimmung präziser formuliert wird, muss zumindest in der Verordnung klarer umschrieben werden, wann ein begründeter Verdacht vorliegt.

Zu Art. 64d Abs. 3

In Abs. 3 Bst. c ist neben dem Einreiseverbot auch die Landesverweisung aufzunehmen. Dies gilt ebenso für Art. 76a Abs. 2 Bst. e AuG.

Zu Art. 81 Abs. 2

Unklar ist, wie sich die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative (Anordnung der Landesverweisung durch die Gerichte) auf den Haftplatzbedarf auswirken wird. Aus diesem Grund bevorzugen wir die gegenwärtig geltende Regelung, die eine Zusammenlegung von Administrativhäftlingen mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug

vorübergehend und zur Überbrückung von Engpässen zulässt. Es ist nicht praktikabel und dient auch nicht dem Interesse der Inhaftierten, wenn bei kurzfristigen Engpässen im Standortkanton eine vorübergehende, kurze Verlegung in einen anderen Kanton vorgenommen werden muss.

Zu Art. 97 Abs. 3 Bst. f

Wir begrüssen, dass der Datenaustausch zwischen den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden neu auf Gesetzesstufe geregelt wird. Wir regen zudem an, Art. 97 Abs. 3 mit einem Bst. g zu erweitern, in dem der Austausch von Daten des Straf- und Massnahmenvollzugs zwischen den Justizvollzugs- und den Ausländerbehörden festgelegt wird. Das AuG, insbesondere die neuen Bestimmungen zur Landesverweisung, nimmt an mehreren Stellen auf diesen Datenaustausch Bezug. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht derzeit indessen nicht. Die Migrations- und Justizvollzugsbehörden sind jedoch auf einen Austausch angewiesen, um z. B. den Migrationsbehörden die geplanten Entlassungen aus dem Vollzug rechtzeitig zu melden, damit diese eine allfällige Ausschaffung oder Ausschaffungshaft vorbereiten können.

Die Arbeitsmarktintegration und die dafür notwendigen Kontrollen werden immer wichtiger. Die Behörden, die mit der Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen und Ausländern befasst sind, müssen deshalb wie die Ausländerbehörden Personendaten von Ausländerinnen und Ausländern bearbeiten können. Gemäss den geltenden Art. 97 Abs. 3 Bst. e AuG und Art. 97a Abs. 1 Bst. b^{ter} des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG, SR 837.0) sind die Arbeitsmarktbehörden verpflichtet, Daten an die Migrationsämter der Kantone zu übermitteln, um unberechtigte oder missbräuchliche Aufenthaltsansprüche zu verhindern. Das Problem besteht jedoch darin, dass dieser Meldeprozess ineffizient und wohl auch lückenhaft vollzogen wird. Wir regen deshalb an, dass für Vollzugsaufgaben, bei denen das SEM und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gemeinsam Aufgaben zu erfüllen haben, eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen wird, damit der elektronische Datenaustausch zwischen dem Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsmarktstatistiksystem (AVAM) und dem Zentralen Migrationssinformationssystem (ZEMIS) vollzogen werden kann. In diesen Prozess sind auch die Vollzugsaufgaben der kantonalen Arbeitsmarktbehörden in den RAV miteinzuschliessen.

Zu Art. 104 Abs. 1-1^{ter}

Art. 104 Abs. 1^{bis} sollte ergänzt werden, sodass auch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden beim SEM ein Gesuch stellen können, die Meldepflicht im Sinne von Abs. 1 einzufordern.

Zu Art. 109f bis 109j

Die Bestimmungen zu den Datenbearbeitungen, -bezügen und -abrufverfahren in und aus Informationssystemen (und diese selbst) sind detailliert gesetzlich geregelt. Auch das neue Informationssystem für die Rückkehrunterstützung wird auf Gesetzesstufe genau geregelt. Unseres Erachtens ist diese grosse Normdichte auf Gesetzesebene wenig sinnvoll, insbesondere weil Anpassungen schwerfällig und die Regelungen ohnehin nur selten lückenlos sind.

Art. 109h Bst. d E-AuG: Die vorliegende Bestimmung ist unvollständig. Am Flughafen Zürich – die mit Abstand meistfrequentierte Schengen-Aussengrenze der Schweiz – ist ausschliesslich die Kantonspolizei Zürich für die Kontrolle ein- und ausreisender Personen zuständig. Die kantonalen Polizeibehörden sind in Art. 109h Bst. d E-AuG nur für ihre Aufgaben im Bereich der Begleitung von weg-/ausgewiesenen Personen als zugriffsberechtigte Stellen definiert. Bst. d muss deshalb wie folgt umformuliert werden: «die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden für die Aufgaben in Zusammenhang mit der Kontrolle von Ausreisen».

Zu Art. 115 Abs. 4

Wir lehnen diese Änderung ab. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur strafrechtlichen Verfolgung wegen illegalen Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern, die sich auf die Rechtsprechung des EuGH stützt, darf ein hängiges Wegweisungsverfahren nicht durch die Verhängung und den Vollzug von Freiheitsstrafen einzig wegen illegalen Aufenthalts behindert werden. Die Verhängung einer Busse oder einer Geldstrafe bleibt weiterhin möglich. Unseres Erachtens steht auch die Verhängung einer bedingten Freiheitsstrafe im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie und der dazu ergangenen Rechtsprechung, sie behindert den Wegweisungsvollzug nicht.

In der heute geltenden Fassung von Art. 115 Abs. 4 kann von einer Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung nur abgesehen werden, wenn eine Person sofort ausgeschafft wird. Bei der nun vorgesehenen Bestimmung ist dies bereits möglich, wenn ein Wegweisungsverfahren lediglich vorgesehen ist. Zudem wird der Verzicht auf die strafrechtliche Verfolgung auf den rechtswidrigen Aufenthalt ausgedehnt. Die vorgesehene Formulierung könnte dazu führen, dass illegale Ein- und Ausreise sowie illegaler Aufenthalt nicht mehr strafrechtlich sanktioniert werden. Der geltende Gesetzestext genügt den Anforderungen der Rückführungsrichtlinie und sollte so beibehalten werden.

Weiterer Anpassungsbedarf im Ausländergesetz

Am 1. Oktober 2016 treten die neuen Bestimmungen betreffend die Umsetzung der Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» in Kraft. Art. 61 Abs. 1 Bst. f nAuG sieht dabei vor, dass eine Bewilligung bei einer Landesverweisung nach Art. 66a^{bis} nStGB oder Art. 49a^{bis} nMStG (nicht obligatorische Landesverweisung) erst mit dem Vollzug der Landesverweisung erlischt. Dies ist nicht sachgerecht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Wirkungen einer vom Gericht geprüften und angeordneten Landesverweisung auf das Aufenthaltsrecht unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob es sich um eine obligatorische oder um eine nicht obligatorische Landesverweisung handelt. Solange der Vollzug noch nicht durchgeführt werden kann, werden zudem die von einer nicht obligatorischen Landesverweisung betroffenen Personen aufgrund dieser Bestimmung von allen Rechten Gebrauch machen können, die ihnen ihre ausländerrechtliche Bewilligung einräumt. Insbesondere bei Personen, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, die unbefristet und ohne Bedingungen erteilt wird, führt dies zu unbefriedigenden Situationen. Die vorgesehene Regelung regt zur Behinderung des Wegweisungsvollzugs an. Im Rahmen dieser AuG-Revision ist Art. 61 Abs. 1 Bst. f nAuG daher aufzuheben, und für die nicht obligatorische Landesverweisung ist der gleiche Erlöschensgrund wie bei der obligatorischen Landesverweisung vorzusehen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli