

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Mai 2015

486. Änderung des Ausländergesetzes, Umsetzung von Art. 121a BV, und Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländer- gesetzes (Integration) (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zwei Revisionen des Ausländergesetzes in die Vernehmlassung. Die Gesetzesvorlagen sehen im Wesentlichen folgende Änderungen vor:

1. Umsetzung von Art. 121a BV (Volksinitiative «Gegen Massen- einwanderung»)

Art. 121a und 197 Ziff. 11 der Bundesverfassung (BV) wurden in der Abstimmung über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 angenommen. Diese Bestimmungen enthalten zwei Aufträge: die Anpassung des Ausländergesetzes sowie die Verhandlung zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA). Am 11. Februar 2015 hat der Bundesrat das definitive Verhandlungsmandat zur Anpassung des FZA verabschiedet und gleichzeitig das EJPD ermächtigt, die für die Umsetzung von Art. 121a BV notwendigen gesetzlichen Anpassungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz; AuG) in die Vernehmlassung zu geben.

Das vom Bundesrat erarbeitete Zuwanderungssystem enthält jährliche Höchstzahlen und Kontingente für alle Ausländerinnen und Ausländer und sieht vor, dass bei Stellenbesetzungen inländischen Arbeitskräften Vorrang gewährt wird. Die Zulassung für EU-Bürgerinnen und -Bürger wird wie bisher im FZA geregelt, das entsprechend dem Verfassungsauftrag angepasst werden muss. Die Ergebnisse der angestrebten Verhandlungen mit der EU sind deshalb für den vorliegenden Gesetzesentwurf von Bedeutung. Für Drittstaatenangehörige sieht der Vernehmlassungsentwurf wie bis anhin Kontingente und Inländervorrang vor.

Gemäss dem Vorschlag des Bundesrates werden Aufenthalte zur Erwerbstätigkeit ab vier Monaten Dauer den Höchstzahlen unterstellt, also sowohl Aufenthaltsbewilligungen wie auch Kurzaufenthaltsbewilligungen. Ebenso unterstehen Grenzgängerinnen und Grenzgänger, Familienangehörige, Nichterwerbstätige sowie Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen den Höchstzahlen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Bundesrat die Höchstzahlen und Kontingente festlegt und sich

dabei auf die Bedarfserhebungen der Kantone sowie auf die Empfehlungen einer Zuwanderungskommission stützt. Auf ein von vornherein definiertes starres Reduktionsziel wird zugunsten des gesamtwirtschaftlichen Interesses verzichtet.

Der Entwurf sieht weiter vor, dass der Inländervorrang im Einzelfall geprüft wird. Jedoch gibt es Ausnahmen bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel: Dort soll auf eine weitergehende Prüfung verzichtet werden. Diese Lösung soll der unterschiedlichen arbeitsmarktlichen Situation in den verschiedenen Branchen Rechnung tragen.

Der Regierungsrat hat bereits am 6. März 2014 Stellung bezogen im Hinblick auf die Umsetzung der Volksinitiative (RRB Nr. 295/2014). Er hat namentlich festgehalten, dass die bilateralen Verträge mit der EU zu erhalten, die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Flüchtlingskonvention, EMRK) einzuhalten und die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu berücksichtigen sind. Die Beurteilung der vorliegenden Gesetzesvorlage orientiert sich an dieser weiterhin geltenden Grundhaltung.

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

Der zweite Vernehmlassungsentwurf vom 8. März 2013 enthält Ergänzungen der Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Änderung des AuG (Integration; 13.030), die vom Parlament zur Anpassung an den in der Zwischenzeit angenommenen Art. 121a BV an den Bundesrat zurückgewiesen wurde. Gleichzeitig wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, in der Zusatzbotschaft zu dieser Vorlage die Anliegen von fünf parlamentarischen Initiativen aufzunehmen, denen die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte bereits früher Folge gegeben hatten.

Die Vorlage sieht u. a. vor, dass die Sonderabgabepflicht für erwerbstätige Personen im Asylbereich sowie die bisherige Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge abgeschafft werden sollen. Mit diesen Massnahmen kann gemäss Bundesrat die Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Personen im Asylbereich verbessert und das inländische Potenzial stärker ausgeschöpft werden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für Migration, Stabsbereich Recht, Bernhard Fürer und Carola Haller, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern; auch per E-Mail an Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch und Carola.Haller@sem.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes und äussern uns wie folgt:

1. Zur Umsetzung von Art. 121a BV:

A. Allgemeine Bemerkungen

Der Revisionsentwurf sieht entsprechend dem neuen Verfassungsartikel die Einführung von Kontingenten zur Steuerung der Zuwanderung vor. Eine solche erfordert Anpassungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA). Inwieweit diese möglich sind, ist derzeit jedoch unklar. Eine abschliessende Beurteilung des Revisionsentwurfes ist deshalb erst nach Abschluss der Verhandlungen mit der EU möglich.

Der Revisionsentwurf schweigt sich darüber aus, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente auf die Gesuchsverfahren haben. Insbesondere dort, wo völkerrechtliche Verpflichtungen zu beachten sind und Ansprüche auf eine Aufenthaltsbewilligung bestehen, muss über das Vorgehen Klarheit herrschen.

B. Zu den Fragen

1. Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden (Zusatzvariante) oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen (Hauptvariante)? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.3)

Gemäss Art. 121a Abs. 3 BV sind die Höchstzahlen und Kontingente grundsätzlich unter Berücksichtigung des Inländervorrangs festzulegen. Der Vernehmlassungsentwurf sieht zwei Varianten vor: In der «Hauptvariante» erfolgt eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall; dies soll auch für EU-/EFTA-Staatsangehörige gelten. In der «Zusatzvariante» wird bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen auf eine Prüfung im Einzelfall verzichtet und der Inländervorrang nur im Rahmen der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt.

Auch wenn die Zusatzvariante ein einfacheres Verfahren und damit weniger Aufwand für Unternehmen und Behörden zur Folge hätte, ist die Hauptvariante zu bevorzugen. Sie ist zielführender und hat den Vorteil, dass Anreize zur Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials geschaffen werden. Wichtig ist jedoch, dass die Einzelfallprüfung für die Unternehmen und die Behörden schlank ausgestaltet wird. Bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen sollte der Inländervorrang bereits als erfüllt gelten, wenn eine Stelle während einer gewissen Frist beim RAV gemeldet war und nicht besetzt werden konnte. Auf das Erfordernis der Schaltung eigener privater Stelleninserate sollte verzichtet werden.

Zweckmässig ist auch die vorgeschlagene Regelung, dass auf die Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel verzichtet werden kann. Dies verringert den Aufwand und ist für die Behebung des Fachkräftemangels wichtig. Für eine einheitliche Anwendung dieser Ausnahmebestimmung soll die Zuwanderungskommission die Berufe mit Fachkräftemangel festlegen.

2. Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall (Hauptvariante) oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage (Zusatzvariante) durchgeführt werden? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2. und 2.4)

Wir sprechen uns für eine einzelfallweise Prüfung einer orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen aus mit einer Ausnahmebestimmung für Berufe mit einem ausgewiesenen Fachkräftemangel. Wird der Inländervorrang im Einzelfall überprüft, ist auch eine Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall notwendig, denn nur diese gewährleistet eine wirksame Überprüfung der Einhaltung des Inländervorrangs. Wird kein orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn bezahlt, so finden sich ohnehin nicht genügend inländische Arbeitskräfte, welche die Tätigkeit ausüben würden. Durch die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall bereits bei der Bewilligungserteilung wird zudem ein besserer Schutz inländischer Arbeitnehmender vor Lohn- und Sozialdumping garantiert. Gleichzeitig werden ausländische Arbeitnehmende vor finanzieller Ausbeutung geschützt. Auch auf die erneute Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in einem späteren Zeitpunkt sollte nicht verzichtet werden, da nur dadurch sichergestellt werden kann, dass die Bestimmungen eingehalten werden.

3. Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.3 und 2.2.2)

Die Zuwanderungskommission soll nur aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt sein. Die Steuerung der Zuwanderung ist eine hoheitliche Aufgabe, bei der eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden muss. Indem die Sozialpartner im Rahmen der Entscheidungsfindung zur Festlegung der Höchstzahlen angehört werden, können deren Interessen ausreichend einbezogen werden.

C. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 17a Abs. 1 und 3

Abs. 1: Die Ermächtigung an den Bundesrat, die Höchstzahlen jederzeit anzupassen, geht in dieser Form zu weit. Es ist klarer zu definieren, unter welchen Umständen der Bundesrat die Höchstzahlen anpassen kann (z. B. zur Erfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen wie der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an anerkannte Flüchtlinge). Zudem ist den Kantonen ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Höchstzahlen einzuräumen, das über die vorgesehenen Kompetenzen der Zuwanderungskommission hinausgeht. Im ersten Satz von Abs. 1 sollte daher eingefügt werden, dass der Bundesrat «in Absprache mit der Zuwanderungskommission» die Höchstzahlen festlegt.

Abs. 3: Dazu ist auf die allgemeinen Bemerkungen zu verweisen. Es ist konkret festzuhalten, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente auf die Anordnung von vorläufigen Aufnahmen und die Gewährung vorübergehenden Schutzes hat.

Zu Art. 17c

Damit die Kantone einen ausreichenden Spielraum haben, um die Kontingentierung zu regeln, müssen sie bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen stärkere Mitspracherechte haben. Die Mitwirkung im Rahmen der Zuwanderungskommission, die «Empfehlungen» ausarbeiten kann, genügt nicht. Zudem ist die Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente zwingend den Kantonen zu übertragen (nicht nur als «Kann-Bestimmung»). Nur wenn sich die Kantone nicht einigen können, soll der Bundesrat nach Anhörung der Kantone die Kontingente festlegen.

***Zu Art. 17d, Art. 21 Abs. 2^{bis} und Art. 22 Abs. 2
(siehe auch Beantwortung der Frage 3)***

Der Revisionsentwurf sieht in Art. 21 Abs. 2^{bis} und Art. 22 Abs. 2 vor, dass auf die Prüfung des Inländervorrangs und der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei ausgewiesenem Fachkräftemangel verzichtet werden kann. Nicht klar ist, wer festlegt, bei welchen Berufen ein Fachkräftemangel besteht. Dies muss die Zuwanderungskommission tun. Diese Aufgabe ist in Art. 17d Abs. 2, Art. 21 Abs. 2^{bis} und Art. 22 Abs. 2 aufzunehmen. Dies gewährleistet eine einheitliche Anwendung dieser Ausnahmebestimmung.

Die Zuwanderungskommission soll den Bundesrat bei Grundsatzfragen bezüglich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern beraten (Abs. 2). Zudem kann der Bundesrat der Kommission weitere Aufgaben zuweisen (Abs. 3). Die Abgrenzung der Zuwanderungskommission von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM), die sich mit den verschiedensten Fragen befasst, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr von Ausländerinnen und Ausländern ergeben (Art. 58 Abs. 2 AuG), sollte in Art. 17d klar vorgenommen werden.

Zu Art. 21 Abs. 2

Siehe Beantwortung der Frage 1.

Zu Art. 83 Abs. 1 AuG und Art. 60 Abs. 1 AsylG

Siehe dazu die allgemeinen Bemerkungen und die Hinweise zu Art. 17a Abs. 3. Es ist konkret festzuhalten, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente hat.

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

***Umsetzung Parlamentarische Initiative 08.406 (Rückstufung eines
niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresauf-
enthalter; Art. 34 Abs. 6, Art. 51 Abs. 2 Bst. b und Art. 63 Abs. 3)***

Auf diese Bestimmungen ist zu verzichten. Gemäss der vom Bundesrat am 8. März 2013 verabschiedeten Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) soll die Niederlassungsbewilligung nur noch an integrierte Ausländerinnen und Ausländer erteilt werden können. Eine Regelung, wonach die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann, wenn die betroffene Person «nicht bereit ist, sich zu integrieren», ist somit unnötig. Zudem ist diese Formulierung zu unbestimmt und damit nicht vollzugstauglich. Sie würde zu einem Mehraufwand für die Vollzugsbehörden führen, der sich nicht rechtfertigt.

Umsetzung Parlamentarische Initiative 08.450 (Mehr Handlungsspielraum für die Behörden; Art. 63 Abs. 2)

Wir unterstützen, 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. Weiterhin wird ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung in jedem Fall verhältnismässig sein müssen.

Umsetzung Parlamentarische Initiative 10.485 (Vereinheitlichung beim Familiennachzug; Art. 43)

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass Personen mit Niederlassungsbewilligung ihre Familienangehörigen nur dann in die Schweiz nachziehen dürfen, wenn sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen und die Familie keine Sozialhilfe beansprucht. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, handelt es sich hier im Ergebnis nicht um materielle Änderungen, sondern nur um gesetzestechnische Änderungen, die zur besseren Verständlichkeit der Bestimmungen führen. Diese Änderungen sind daher zu unterstützen.

Zu Art. 85a und Art. 88 AuG sowie zu den Änderungen des Asylgesetzes

Ausdrücklich begrüsst wird die Abschaffung der Sonderabgabepflicht für erwerbstätige Personen im Asylbereich sowie der Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Mit dem Abbau von administrativen Hürden für die Arbeitgebenden und mit der Schaffung von Anreizen für vorläufig Aufgenommene kann deren Arbeitsmarktintegration gefördert werden. Dies führt auch zu einer besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi