



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Bernhard Fürer
Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Basel, 13. Mai 2015

Regierungsratsbeschluss vom 12. Mai 2015

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes:

1. Umsetzung von Art. 121 a BV

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

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fürer

Wir danken für Einladung vom 11. Februar 2015 zur Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und des Asylgesetzes (AsylG).

A allgemeine Bemerkungen

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Bundesrat weist zu Recht darauf hin, dass die Umsetzung von Art. 121a BV zu einem erheblichen Mehraufwand beim Bund und den Kantonen führen wird. Wir stimmen der Einschätzung des Bundesrates ebenfalls zu, wonach sich der tatsächliche Aufwand im Moment noch nicht abschätzen lässt. Zu viele massgebliche Faktoren sind noch offen.

Wir weisen an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hin, dass sich der absehbare Mehraufwand nicht auf die Verwaltungen von Bund und Kantonen beschränken wird. Auch die Gesuchstellenden, namentlich die Unternehmen, werden wegen einer notwendigen umfassenderen Dokumentation und Begründung ihrer Gesuche mit einem deutlichen Mehraufwand konfrontiert sein. Ebenso ist damit zu rechnen, dass die Bewilligungsverfahren länger dauern werden.

Dementsprechend erachten wir es als zwingend, dass die Verfahrensabläufe bereits jetzt möglichst einfach gehalten werden, die Kompetenzen umfassend an „die Front“ delegiert werden und auf die Dokumentation alles bereits Bekannten verzichtet wird (z.B. auf Nachweise von Rekrutierungsbemühungen bei Mangelberufen). Nur so kann der bevorstehende Mehraufwand bei Bund, Kantonen und Unternehmen bewältigt werden.

Duales System

Wir stimmen dem Bundesrat zu, dass das bisherige duale Zulassungssystem (Personen aus Europa / Personen aus der übrigen Welt) beibehalten wird.

Inländervorrang

Ein Inländervorrang soll grundsätzlich auch in jedem Einzelfall vorgenommen werden. Einzig für Mangelberufe sollten die Kantone auf deren Dokumentation durch die Arbeitgebenden und die Überprüfung verzichten können.

Orts- und berufsüblicher Lohn

Die Löhne von neuen ausländischen Arbeitskräften sollen selbstverständlich den hier üblichen Löhnen entsprechen. Deren Höhe ist – auch wenn dies mit erheblichem Mehraufwand für die Bewilligungsbehörde verbunden ist – immer in jedem Einzelfall vor Bewilligungserteilung zu überprüfen. Allenfalls wäre zu diskutieren, ob bei Mangelberufen oder in Branchen mit geringem Missbrauchspotenzial auf eine Überprüfung im Einzelfall verzichtet werden kann. Eine Überprüfung wäre dann im Rahmen der flankierenden Massnahmen immer noch möglich. Dies wird aber sehr davon abhängen, ob und wie die flankierenden Massnahmen an allfällige Änderungen im Freizügigkeitsabkommen angepasst werden.

Zuwanderungskommission

Wir begrüssen sehr, dass der Bundesrat eine Zuwanderungskommission lediglich mit Vertretungen des Bundes und der Kantone einsetzen will. Diese Kommission sollte nicht nur den Bundesrat beraten und Empfehlungen zu den Kontingenten abgeben können, sondern die Kontingente auch beantragen können. Weicht der Bundesrat von diesem Antrag ab, so hat er dies gegenüber der Kommission zu begründen. Es ist durchaus sinnvoll, wenn die Kommission jeweils die Sozialpartner vor einer Entscheidung anhört. Das Verfahren ist aber so zu gestalten, dass auch kurzfristig notwendige Korrekturen der Kontingente möglich sind.

Grenzgängerinnen und Grenzgänger

Im vorliegenden Entwurf wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass auch Grenzgängerinnen und Grenzgänger zahlenmässig beschränkt werden können. Dies ist erstmalig in der Geschichte der Schweiz der Fall, aufgrund von Art. 121a BV aber kaum zu umgehen. In Grenzregionen wie Basel gehört auch das ausländische Umland zum natürlichen Rekrutierungsgebiet von Arbeitskräften. In Basel ist von einer eigentlichen trinationalen Wirtschaftsregion zu sprechen, deren grenzüberschreitende Ausgestaltung kaum negative Auswirkungen hat. Insbesondere wird die Zuwanderung durch den Grenzgang nicht beeinflusst. Dementsprechend sind nur dort massgebliche Einschränkungen zu akzeptieren, wo eine Grenzregion sich vor grössere Probleme gestellt sieht. Das heisst, dass für die Regelung des Grenzgängertums die höchstmögliche Kompetenz bei den Kantonen, allenfalls bei den Grenzregionen liegen muss. Selbstverständlich sind auch die Grenzkantone an die neue Bundesgesetzgebung gebunden.

Vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge

Die ebenfalls vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der Erwerbstätigkeit der genannten Personengruppen heissen wir im Grundsatz gut. Hier kann ein kleiner Beitrag zur besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials geleistet werden. Allerdings genügen die vereinfachten und vergünstigten Bewilligungsverfahren bei weitem nicht. Sehr oft sind die betroffenen Personen mit grossem Aufwand zuerst für den schweizerischen Arbeitsmarkt zu qualifizieren. Dies ist in aller Regel sehr aufwändig, die bisher vom Bund den Kantonen zur Verfügung gestellte Integrationspauschale von 6'000 Franken pro Person genügt dafür nicht. Eine sehr deutliche Erhöhung dieser Pauschale ist für das Gelingen einer erhöhten Arbeitsmarktintegration dieser beiden Personengruppen zwingend.

B Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Ausländergesetzes und des Asylgesetzes

Art. 17a AuG Höchstzahlen und Kontingente

- Zu Absatz 1: In diesem Absatz ist vorzusehen, dass die Höchstzahlen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger durch die Kantone, allenfalls die Kantone der jeweiligen Grenzregion, festzulegen sind. Dies selbstverständlich in Beachtung des Bundesrechts.
- Zu Absatz 2: Wir stimmen sehr zu, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen und Grenzgängerbewilligungen bis zu einer Dauer von vier Monaten keiner zahlenmässigen Begrenzung unterliegen.

Kurzaufenthaltsbewilligungen zum erwerbslosen Aufenthalt für die Dauer ab drei bis zwölf Monaten sollen nicht an die Höchstzahlen angerechnet werden. Sind die Kontingente für eine bestimmte Kategorie ausgeschöpft (Familiennachzug zu Person mit Niederlassungsbewilligung, Art. 43 Abs. 1 AuG), könnte auf eine unterjährige Kurzaufenthaltsbewilligung für einen erwerbslosen Aufenthalt ausgewichen werden. Um dies zu verhindern, müssten alle Kurzaufenthaltsbewilligungen für einen erwerbslosen Aufenthalt – mit Ausnahme jener zu Aus- und Weiterbildungszwecken – miteinbezogen werden. Letztere sind ohnehin – bedingt durch den Aufenthaltswitzweck – vorübergehender Natur.

- Zu Absatz 3: Hier sollte festgehalten werden, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente für die Anordnung von vorläufigen Aufnahmen und die Gewährung des vorübergehenden Schutzes hat. Es stellt sich die Frage, was geschieht, wenn die Höchstzahlen für ein bestimmtes Jahr erreicht sind und weitere Personen in der Schweiz Schutz suchen und als Flüchtlinge anerkannt werden müssten. Da sich die Betroffenen bereits in der Schweiz aufhalten und ihre Wegweisung nicht vollzogen werden kann, stehen nur die Erhöhung der Höchstzahlen durch den Bundesrat (Art. 17a Abs. 1 AuG) oder die Sistierung der Anordnung der vorläufigen Aufnahme bis zur nächsten Kontingentsperiode zur Verfügung.

Art. 25 Abs. 1 Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern

Buchstabe a verlangt unter anderem, dass die betroffene Person einen Voraufenthalt in der Grenzzone von mindestens sechs Monaten hat. Diese Voraussetzung ist ersatzlos zu streichen. Diese Bestimmung stellt eine Diskriminierung von Wirtschaftszentren in Grenzregionen gegenüber Wirtschaftszentren im Innern der Schweiz dar, indem sich in diesen Regionen dringend notwendige Fachkräfte rund um das Wirtschaftszentrum niederlassen können, in Grenzregionen jedoch nur in einem geografisch beschränktem Raum.

Art. 43 Abs. 1 und 1^{bis} AuG, 44 Abs. 1 und 3 AuG und 45 Bst. d AuG, Voraussetzungen für den Familiennachzug

Die im Zusammenhang mit der Gesetzesvorlage zur Änderung des AuG (Integration) stehenden beabsichtigten Anpassungen in Art. 43 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 44 Abs. 1 Bst. d und e und Art. 45 Bst. d AuG finden grundsätzlich Zustimmung. Dennoch besteht Klärungsbedarf:

In Bezug auf die Voraussetzung der bedarfsgerechten Wohnung stellt sich die Frage, was unter «bedarfsgerecht» zu verstehen ist. Eine nähere Beschreibung der erforderlichen Wohnungsgrösse oder Anzahl der Zimmer wäre hilfreich. Zudem ist anzumerken, dass der Nutzen einer erneuten Prüfung der Wohnverhältnisse bei jeder Bewilligungsverlängerung gering und der Aufwand für die Migrationsbehörden diesbezüglich relativ gross ist.

Zur neuen Regelung betreffend die Ergänzungsleistungen (EL) ist zu bemerken, dass die Formulierung in der aktuellen Fassung irreführend ist: Gemäss dem Wortlaut der betreffenden Bestimmungen soll der Anspruch auf Familiennachzug, insbesondere aber auch jener auf Verlängerung der im Familiennachzug erlangten Bewilligung, nur dann bestehen, wenn die nachgezogene Person (z.B. Ehegatte) keine jährlichen EL bezieht. Hier ist jedoch die nachziehende und nicht die

nachgezogene Person gemeint; die nachziehende, also gesuchstellende Person darf keine EL beziehen, wenn sie ihre Angehörigen nachziehen möchte (vgl. auch S. 17 des Berichts, wonach sich diese Regelung nur auf Fälle beschränkt, in denen die nachziehende Person in der Schweiz bereits EL bezieht und das Familienverhältnis erst während des Bezugs von EL entsteht.).

Das Spracherfordernis bedeutet, dass eine Person, die bei der Einreise noch über keine Kenntnisse der betreffenden Sprache verfügte und sich lediglich zum Sprachkurs angemeldet hatte, diese bereits nach einem Jahr soweit beherrschen muss, dass sie sich verständigen kann. Da insbesondere die sprachliche Integration einen fortlaufenden Prozess darstellt, scheint eine einjährige Frist erfahrungsgemäss etwas kurz. Zudem ist auf den erheblichen Verwaltungsaufwand bei der (jährlichen) Prüfung der Sprachkenntnisse (Einholen von Sprachdiplomen bzw. Sprachkursbestätigungen und Überprüfung des erforderlichen Sprachniveaus) hinzuweisen.

Weiter müsste das Verhältnis zu den aus Art. 8 EMRK fliessenden Aufenthaltsansprüchen geklärt werden. Es ist nicht sicher, ob eine Verweigerung der Bewilligungsverlängerung der betroffenen Familienmitglieder dieser Bestimmung standhalten würde.

Art. 49a Abs. 1 AuG Ausnahme vom Spracherfordernis beim Familiennachzug

Es wird davon ausgegangen, dass die «wichtigen Gründe» auf untergeordneter Erlassstufe konkretisiert werden.

Art. 51 Abs. 2 Bst. b AuG Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug

Der Verweis auf Art. 63 Abs. 3 AuG betreffend den Nachzug von Familienangehörigen von Personen mit Niederlassung ist nicht überzeugend. Als Anwendungsfall ist lediglich denkbar, dass eine Person bei der Einreise erklärt, dass sie nicht die Absicht habe, sich zu integrieren. Soweit mit der Formulierung dieser wohl vernachlässigbar selten eintretende Sachverhalt gemeint ist, ist dem nichts weiter anzufügen. Ansonsten wäre eine andere Formulierung wünschenswert. Soweit bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung des Familienangehörigen jährlich die Integrationskriterien überprüft werden sollen, wird wiederum auf den erheblichen Verwaltungsaufwand sowie auf die zu beachtende Verhältnismässigkeit einer Wegweisung hingewiesen.

Art. 63 Abs. 2 und 3 AuG Widerrufsgründe

Gegen die Aufhebung von Art. 63 Abs. 2 AuG ist nichts einzuwenden, da die Aufenthaltsdauer und eine damit verbundene teilweise Integration im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ohnehin berücksichtigt werden.

Es wird bemerkt, dass Art. 58a AuG weder in der Vorlage noch im Bericht ausgeführt ist. Doch selbst wenn dort Integrationskriterien formuliert sein sollten, ist die Bestimmung zu unkonkret. Die Formulierung «nicht bereit» ist auslegungsbedürftig und könnte zu unterschiedlichen Praxen der Kantone führen. Zudem ist der Anwendungsbereich dieser Bestimmung nicht klar, wird doch eine Niederlassungsbewilligung nur dann erteilt, wenn die betroffene Person neben der zeitlichen auch die materiellen Voraussetzungen erfüllt.

Hat sich eine Person aber so integriert, dass ihr die Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann, ist schwer verständlich, inwiefern sie sich sozusagen «desintegrieren» könnte. Selbst wenn der Gesetzgeber beispielsweise an Straffällige gedacht haben sollte, gibt es genügend andere Sanktionsmöglichkeiten (z.B. Verwarnung). Bei Personen, die einen Widerrufsgrund (z.B. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) erfüllen und bei denen die Wegweisung aus der Schweiz verhältnismässig ist, kommt eine Rückstufung nicht in Betracht, da damit das öffentliche Interesse (Fernhaltung der ausländischen Person) nicht gewahrt werden kann. Eine Rückstufung wäre lediglich bei Personen denkbar, die nach der Erteilung der Niederlassungsbewilligung straffällig werden, mutwillig Schulden anhäufen oder Sozialhilfe beziehen und trotz Arbeitsfähigkeit nicht arbeiten, deren Wegweisung gleichzeitig aber nicht verhältnismässig erscheint. Eine Klärung betreffend mögliche Anwendungsfälle wäre wünschenswert.

Art. 85a AuG Anspruch auf Erwerbstätigkeit für vorläufig aufgenommene Personen

Es ist sinnvoll, administrative Hürden für den Arbeitsmarktzugang von anerkannten Flüchtlingen und von vorläufig aufgenommenen Personen abzubauen. Art. 85a Abs. 1 AuG besagt, dass vorläufig aufgenommene Personen in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben können. Diese Bestimmung darf aber nicht dazu führen, dass die Verteilung der vorläufig Aufgenommenen auf die Kantone und die relativ restriktive Regelung des Kantonswechsels unterlaufen werden. Es kann nicht im Interesse grosser Städte wie Basel, Zürich oder Genf liegen, die naturgemäss einen vielfältigeren Stellenmarkt aufweisen, dass viele vorläufig Aufgenommene wegen einer Stelle zuziehen und den Kanton wechseln. Im Fall eines Stellenverlustes müssten die Sozialwerke dieser Gemeinden für die Betroffenen aufkommen. Wir schlagen deshalb vor, die Formulierung in Art. 85a Abs 1 AuG mit dem Zusatz, «sofern kein Kantonswechsel damit verbunden ist» zu ergänzen. Damit stellt man sicher, dass der erleichterte Zugang zum Arbeitsmarkt zwar existiert, aber dort eine Grenze hat, wo die betroffene Person nach der Arbeit nicht mehr in ihren Zuweisungskanton zurückkehren kann (pendeln).

Gemäss Art. 85a Abs. 5 und 6 soll ein Meldeverfahren für diesen bestimmten Personenkreis geschaffen werden. Es ist davon auszugehen, dass es sich nicht um das gleiche Meldeverfahren im Rahmen von Erwerbseinsätzen bis zu 90 Tagen handelt (bisheriges bekanntes Meldeverfahren). Wir möchten den Arbeitgeber deshalb künftig nicht mehr im ZEMIS erfassen. Ansonsten ergäbe sich eine unbefriedigende Situation für die Institutionen, die auf aktuelle Informationen auf dem Ausländerausweis zwecks Kontrolle angewiesen sind (Kantonspolizeien, Fürsorgebehörden usw.).

Die Meldepflicht der Arbeitgeber (Art. 85a Abs. 2 AuG) sollte genügen um zu verhindern, dass die vorläufig Aufgenommenen auf dem Arbeitsmarkt ausgenutzt werden, da zumindest eine stichprobenartige Kontrolle noch immer möglich ist. Die durch die Abschaffung der Sonderabgabepflicht (Art. 88 AuG und Art. 86 AsylG) bedingten Finanzausfälle sollten durch die verbesserte Integration der Personen mit F- und N-Bewilligungen bei den Fürsorgeunterstützungen wettgemacht werden können.

Art. 88 AuG Sonderabgabe auf Vermögen

Die Sonderabgabepflicht für erwerbstätige Personen im Asylbereich sowie die bisherige Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene sollen abgeschafft werden. Dies ist eine erhebliche administrative Vereinfachung für potenzielle Arbeitgeber und erhöht den Anreiz, vermehrt Personen mit einer N- oder einer F-Bewilligung anzustellen. Dies wiederum ist für deren Integration förderlich, denn die Teilnahme am Erwerbsleben ist entscheidend für eine erfolgreiche Integration. Die beiden Vereinfachungen werden deshalb ausdrücklich begrüsst.

Im Gegensatz zur Sonderabgabe soll die Vermögenswertabnahme (Art. 88 AuG, Art. 86 und Art. 87 AsylG) nicht abgeschafft werden. Dies ist vertretbar, da es dem Ziel «Förderung der beruflichen Integration» nicht entgegensteht.

Art. 97 Abs. 3 AuG Datenbekanntgabe

Wir befürworten den automatisierten Informationsaustausch über EL-Bezüge. Die zuständigen Stellen haben die antragstellenden Personen aber darauf hingewiesen, dass der Bezug den Migrationsbehörden gemeldet wird und dies Folgen für das Anwesenheitsrecht haben kann. Die Meldungen an die Migrationsbehörden müssten zum Zeitpunkt des Bezugsbeginns erfolgen.

Art. 60 Abs. 1 AsylG und 66 Abs. 1 AsylG, Einhaltung der Kontingente gemäss AsylG

Art. 17b Abs. 1 Bst. b AuG besagt, dass der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz berücksichtigen muss.

In der Umsetzung dürfte es schwierig sein, wenn Personen mit F- und S- Ausweisen nach einem Jahr neu den Höchstzahlen unterstehen. Hat sich am Schutzbedarf nach Ablauf eines Jahres nichts verändert, bleibt der Vollzug der Wegweisung nach wie vor unzumutbar, unmöglich oder

unzulässig. Eine Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung B, die gemäss Art. 17a Abs. 4 Bst. c AuG nicht den Höchstzahlen unterliegt, kommt frühestens nach fünf Jahren in Frage (Art. 84 Abs. 5 AuG). Wer dem Flüchtlingsschutz untersteht, darf nicht rückgeschoben werden. Das Rückschiebungsverbot (gemäss Art. 33 der Flüchtlingskonvention und Art. 3 EMRK sowie Art. 25 Abs. 2 und 3 BV) führt in der Regel dazu, dass die betroffenen Personen auf längere Dauer in der Schweiz bleiben, woran auch allfällige Begrenzungsmassnahmen nichts zu ändern vermögen. Es wäre eines Rechtsstaates nicht würdig, die Betroffenen mit festgestelltem Schutzbedarf aufgrund erreichter Höchstzahlen in den prekären Status von Weggewiesenen zu versetzen. Dies auch in Anbetracht der Tatsache, dass Art. 121a BV in erster Linie die Zuwanderung regeln soll, nicht den Status von ausländischen Personen.

Grundsätzlich würden wir es begrüssen, wenn für alle Personen mit Rückschiebungsschutz auf Begrenzungsmassnahmen verzichtet würde, so wie dies für Personen im Asylverfahren der Fall ist. Wir können uns aber auch damit einverstanden erklären, dass die Kontingente für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge zwar an bisherigen Erfahrungen orientiert sein sollen, bei Bedarf aber rasch angepasst werden können, so wie dies im erläuternden Bericht mit Verweis auf Ziff. 12.12. Umsetzungskonzept des EJPD formuliert wird. Es wäre damit sichergestellt, dass die Schweiz ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen kann.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin