

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration, Stabsbereich Recht
Bernhard Fürer und Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, im Mai 2015

Stellungnahme zur Änderung des Ausländergesetzes:

1. Umsetzung von Art. 121a BV

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Vernehmlassung über die Änderung des Ausländergesetzes. Für die SKOS als Fachverband der Sozialhilfe sind Vorlagen im Themenfeld der Migration und Integration von grosser Bedeutung und wir nehmen gerne wie folgt Stellung:

Gesamtsicht

Die SKOS begrüsst das Bestreben des Bundesrates, den neuen Verfassungsartikel völkerrechtskonform umzusetzen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass gerade diesbezüglich Schwachstellen – insbesondere beim Familiennachzug – auszumachen sind. Darauf wird noch näher einzugehen sein.

Auch teilt die SKOS die Einschätzung des Bundesrates, dass eine Gesamtbeurteilung der Umsetzung von Art. 121a BV erst möglich sein wird, wenn das Verhandlungsergebnis zur Anpassung des FZA vorliegt, und über das weitere Vorgehen neu zu entscheiden ist, wenn keine Anpassungen beim FZA möglich sind. Die Sicherung des bilateralen Weges ist für die SKOS äusserst wichtig, da vom Weiterbestand des FZA auch die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit nach gemeinsamen Regeln abhängig ist. Diese Regeln dienen der Vermeidung von Benachteiligungen im Bereich der sozialen Sicherheit infolge beruflicher bzw. persönlicher Mobilität. Die der Sozialhilfe vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme sollen auch bei Arbeitsmigrantinnen und -migranten greifen. Bei einer Kündigung der Bilateralen 1 gingen die für die soziale Sicherheit von Arbeitsmigrantinnen und -migranten wesentlichen Errungenschaften – insbesondere der damit verbundenen Rechtsansprüche auf Sozialversicherungsleistungen – verloren, was die Sozialhilfe aufzufangen hätte.

Allerdings bedauert die SKOS, dass durch die vorgesehenen Anpassungen der Verwaltungsaufwand zur Bewilligungserteilung (zwecks Einhaltung der Kontingente, Beachtung des Inländervorrangs und Prüfung der Integrationsfähigkeit) erhöht wird. Es soll deshalb im Allgemeinen darauf geachtet werden, dass die Verfahren insgesamt vereinfacht und deren Aufwand in Grenzen gehalten werden. Es gilt nicht bloss die mit dem Verwaltungsaufwand verbundenen Kosten möglichst gering, sondern auch die Verfahrensdauer für die betroffenen Personen möglichst kurz zu halten. Insbesondere ist auf eine systematische Prüfung der Integrationsfähigkeit bei EU/EFTA-Staatsangehörigen zu verzichten.

Kommentare zu einzelnen Aspekten

1. Festsetzung der Höchstzahlen/Kontingente

Die SKOS begrüsst die Berücksichtigung der staats- und völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der Festsetzung der Höchstzahlen und die jederzeitige Anpassungsmöglichkeit derselben durch den Bundesrat bei Bedarf.

Die Unterstellung von EU/EFTA-Staatsangehörigen, Familienangehörigen (Familiennachzug), Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen unter die Höchstzahlen erachtet die SKOS als problematisch und grundsätzlich nicht mit den staats- und völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar. Der Berücksichtigung dieser Verpflichtungen ist deshalb bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17b E-AuG) auf jeden Fall höchste Priorität einzuräumen. Ausserdem ist zwingend erforderlich, dass der Bundesrat die Höchstzahlen, wie in Art. 17a Abs. 1 E-AuG vorgesehen, jederzeit anpassen kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass den staats- und völkerrechtlichen Verpflichtungen, die teilweise einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt und Bewilligung begründen, nachgekommen werden kann.

2. Inländervorrang – Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials

Die SKOS begrüsst die für den Umsetzungsvorschlag vorgenommene Definition des Inländervorrangs, welcher sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt gilt. Sie fordert jedoch ein grösseres finanzielles Engagement des Bundes bei der beruflichen Integration der in- und ausländischen ständigen Wohnbevölkerung.

Die SKOS begrüsst und hält für zwingend erforderlich, dass aufgrund der vorgesehenen umfassenden Geltung des Inländervorrangs zur Vermeidung von Arbeitskräftemangel Massnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials geplant sind.

Weiter nimmt die SKOS erfreut zur Kenntnis, dass aufgrund der weiten Definition «inländischer Arbeitnehmenden» in Art. 21 E-AuG auch Personen vom Inländervorrang profitieren können, die überproportional von Sozialhilfeabhängigkeit betroffen sind (die Sozialhilfequote der Schweizer Staatsangehörigen lag im Jahr 2013 bei 2.2 Prozent, jene der ausländischen Bevölkerung bei 6.4 Prozent). Es ist folgerichtig, auch vorläufig aufgenommene Personen und Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, als inländische Arbeitnehmende zu verstehen. Für sozialhilfeabhängige Personen ist es zuweilen schwierig, eine neue Stelle und damit in die finanzielle Selbstständigkeit zu finden. Eine bevorzugte Berücksichtigung dieser Personen durch die Arbeitgebenden entlastet die Sozialhilfe und trägt zur Stabilisierung und erfolgreichen Integration der betroffenen Personen bei.

Begrüsst werden insbesondere die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen und die erleichterte Zulassung von Personen aus dem Asylbereich zum Arbeitsmarkt. Die Sonderabgabepflicht für Personen aus dem Asylbereich erschwert derzeit deren Zugang zum Arbeitsmarkt, da die Anstellung für Arbeitgebende mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden ist und das verfügbare Erwerbseinkommen der betroffenen Personen verringert wird. Die Abschaffung der Sonderabgabepflicht erhöht deshalb einerseits die Motivation zur Arbeitstätigkeit der betroffenen Personen und andererseits die Bereitschaft der Arbeitgebenden zur Anstellung von Personen aus dem Asylbereich. Die Statuierung einer Meldepflicht (statt Bewilligungspflicht), welche insbesondere Angaben zu Tätigkeit und Lohn beinhaltet, sowie die Möglichkeit nachträglicher Kontrolle werden als wichtige Massnahme zur Verhinderung von Ausbeutung erachtet, da diese Personen oft in Tieflohnbranchen erwerbstätig und deshalb speziell zu schützen sind.

Für die SKOS ist es zentral, dass Flüchtlinge, die in der Schweiz bleiben, möglichst zügig ihren Lebensunterhalt selber bestreiten können und so die kommunale Sozialhilfe weniger belasten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist allerdings nebst der Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt eine Erhöhung der Integrationspauschale des Bundes erforderlich. Als weitere Massnahme zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials regt die SKOS ausserdem an, dass sich der Bund auch bei der beruflichen Integration ausgesteuerter Personen mehr engagiert und die Verantwortung nicht auf die Kantone bzw. die Gemeinden abwälzt.

3. Familiennachzug

Die SKOS lehnt zusätzliche Restriktionen beim Familiennachzug ab.

Die SKOS erachtet es als problematisch und lehnt es ab, den Familiennachzug den Höchstzahlen und Kontingenten zu unterstellen. Die SKOS bezweifelt, dass der Familiennachzug unter diesen Bedingungen völkerrechtskonform gewährleistet werden kann. Besonders bedenklich ist die dreijährige Karenzfrist betreffend Familiennachzug bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen. Für eine gelingende Familienvereinigung und Integration in der Schweiz – insbesondere der schulischen und beruflichen Integration von Kindern – ist eine möglichst rasche Zusammenführung erforderlich.

Die SKOS lehnt auch zusätzliche Restriktionen beim Familiennachzug von Personen mit Niederlassungsbewilligung ab. Es ist dem Bundesrat zuzustimmen, dass eine Verschärfung beim Familiennachzug aus Sicht der Integration kontraproduktiv ist und den Integrationsprozess erschwert. Bereits heute ist es für den Familiennachzug erforderlich, dass die antragstellende Person über genügend finanzielle Mittel verfügt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zählen Ergänzungsleistungen – anders als Sozialhilfeleistungen – nach geltendem Recht zu den eigenen Mitteln, der Bezug von Ergänzungsleistungen schliesst den Familiennachzug nicht aus. Dies soll nun geändert werden. Damit würde Rentnerinnen und Rentner mit geringen Leistungen aus der ersten und zweiten Säule der Familiennachzug verwehrt. Ausserdem ist zu befürchten, dass aufgrund der Gleichstellung von Ergänzungsleistungen mit den Sozialhilfeleistungen die Prüfung des Erfordernisses der genügenden finanziellen Mittel nicht mehr wie bisher nach den SKOS-Richtlinien, sondern neu nach der Gesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen erfolgt. Damit würde die Hürde für die Bewilligung des Familiennachzugs massiv erhöht. Diese Verschlechterung steht in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Bezug von Ergänzungsleistungen durch Ausländerinnen und Ausländer und wirkt sich insbesondere in Anbetracht dessen, dass gerade Ausländerinnen und Ausländer vermehrt im Tieflohnsektor tätig sind, massiv auf die betroffenen Familien aus. Es wäre deshalb auf jeden Fall sicher zu stellen, dass auch künftig bei der Prüfung der ausreichenden finanziellen Mittel das sozialhilferechtliche und nicht das ergänzungsleistungsrechtliche Existenzminimum als Massstab zur Anwendung gelangt.

4. Widerruf der Niederlassungsbewilligung – Rückstufung bzw. Wegweisung

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist bereits an hohe Anforderungen geknüpft, weitere Hürden sind nicht erforderlich. Die SKOS lehnt sowohl die Möglichkeit der Rückstufung bei mangelnder Integrationsbereitschaft als auch des unbefristeten Widerrufs bei Sozialhilfeabhängigkeit ab.

Die SKOS teilt die Meinung des Bundesrates, dass dem Anliegen der parlamentarischen Initiative Müller bereits im Rahmen der ursprünglichen Integrationsvorlage, gemäss welcher nur in die Schweiz integrierte Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erhalten sollen (Art. 34 Abs. 2 lit. c E-AuG), Rechnung getragen wird. Damit werden an die Ausländerinnen und Ausländer bereits hohe Anforderungen für den Erwerb einer Niederlassungsbewilligung gestellt, weitere Hürden sind nicht erforderlich. Die SKOS lehnt deshalb die Möglichkeit der Rückstufung bei fehlender Integrationsbereitschaft (Art. 63 Abs.3 E-AuG) ab.

Die Integration ist als fortschreitender Prozess zu verstehen und mit der zunehmenden Integration sollte eine Verbesserung der Rechtstellung verbunden sein. Die Niederlassungsbewilligung stellt die rechtliche Grundlage für eine gesellschaftliche Integration mit Perspektiven dar. Die unbefristete Möglichkeit des Entzugs aufgrund von dauerhaftem und erheblichem Sozialhilfebezug (Aufhebung von Art. 63 Abs. 2 AuG) führt zu Verunsicherung, setzt die Betroffenen enormem Druck aus, wirkt sowohl in sozialer als auch in beruflicher Hinsicht integrationshemmend und wird deshalb von der SKOS abgelehnt. Wer die Bedingungen zum Erhalt einer Niederlassungsbewilligung erfüllt hat und sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, sollte darauf vertrauen können, von seinem Wohnstaat auch in schwierigen Zeiten nicht fallen gelassen zu werden.

Antworten zu den Fragen

1. Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?

Die SKOS bevorzugt die Variante, bei welcher der Inländervorrang – und des damit verbundenen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften – bei der Festlegung der Kontingentsgrössen geprüft wird. Um den administrativen Aufwand sowohl bei den Arbeitsmarktbehörden als auch bei den Unternehmen möglichst tief zu halten, soll von einer Prüfung im Einzelfall abgesehen werden.

Damit das inländische Arbeitskräftepotenzial und insbesondere die Personen aus dem Asylbereich, deren Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden soll, tatsächlich in den Genuss des Inländervorrangs kommen, sind die Kontingentsgrössen so festzulegen, dass ein primärer Anreiz besteht, auf inländische Arbeitskräfte zurückzugreifen. Dazu ist erforderlich, bei der Festlegung der Höchstzahlen nicht bloss die Arbeitslosenquote, sondern die Anzahl der Stellensuchenden, d.h. auch der ausgesteuerten Arbeitslosen, zu berücksichtigen.

2. Soll eine Kontrolle der orts-, und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Die SKOS begrüsst eine Variante, die sowohl für die Verwaltung als auch für die Arbeitgebenden nicht zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führt. Wie beim Inländervorrang soll zumindest bei EU/EFTA-Staatsangehörigen auf eine vorgängige Prüfung der Lohn- und

Arbeitsbedingungen verzichtet werden und bloss eine summarische Prüfung der finanziellen Situation bzw. der ausreichenden Existenzgrundlage vorgenommen werden.

Es ist richtig, dass zwecks Missbrauchsbekämpfung weiterhin Kontrollen möglich sind. Da Missbräuche aber nicht die Regel sind, ist eine vorgängige Prüfung im Einzelfall nicht erforderlich. Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen soll auch künftig mit nachträglichen Kontrollen, d.h. mit Kontrollen im Rahmen der sog. flankierenden Massnahmen, erfolgen.

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?

Die SKOS spricht sich für den Einsitz der Sozialpartner und weiterer Vertreter in die Zuwanderungskommission aus. Im Vernehmlassungsbericht wird immer wieder betont, dass die Umsetzung von Art. 121a BV völkerrechtskonform erfolgen soll. Die Einhaltung von völker- und staatsrechtlichen Verpflichtungen ist jedoch nicht bloss bei der Gesetzgebung, sondern auch bei der Gesetzesanwendung zentral. Um dies zu gewährleisten bzw. diesen Verpflichtungen bei den Empfehlungen an den Bundesrat zur Festlegung der Höchstzahlen genügend Rechnung tragen, ist der Einsitz der Sozialpartner und von Nichtregierungsorganisationen zwingend erforderlich. Die Zuwanderungskommission kann so über die langjährige Erfahrung, insbesondere der im Migrationsbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen, profitieren.

Fazit

Die SKOS nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Umsetzung von Art. 121a BV zu einigen problematischen Anpassungen des Ausländergesetzes führen wird. Sie begrüsst Massnahmen, die der Integration von Ausländerinnen und Ausländern dienen und regt an, der Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials generell besondere Beachtung zu schenken und diesbezüglich weitere Massnahmen zu planen. Hingegen lehnt sie Restriktionen beim Familiennachzug – da der Integration der betroffenen Personen abträglich – ab.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS



Felix Wolfers, Co-Präsident



Dorothee Guggisberg, Geschäftsführerin