



Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Liestal, 3 juin 2015

Prise de position sur les projets de modification de la loi sur les étrangers et la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution fédérale.

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames et Messieurs,

C'est avec plaisir que la Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest saisit l'occasion de prendre position sur les propositions de modification de la loi sur les étrangers et l'application de l'art. 121a de la Constitution fédérale.

A Remarques générales

A1 Procédure du Conseil fédéral et accords bilatéraux

Nous estimons que la procédure choisie par le Conseil fédéral est appropriée. Nous sommes d'accord avec ce dernier pour considérer que le maintien des accords bilatéraux est primordial pour l'économie suisse. En effet, ces accords ont largement contribué à la prospérité économique de la Suisse au cours des dernières années. L'application de l'art. 121a Cst ne doit en aucun cas porter préjudice aux accords bilatéraux.

A2 Système binaire

Nous estimons qu'il est essentiel en vue d'éventuelles négociations avec l'UE de maintenir un système d'admission binaire (UE/AELE et reste du monde). Ce n'est qu'à cette condition que l'UE pourrait envisager de procéder à de nouvelles négociations sur la libre circulation des personnes.

A3 Organisation de la mise en œuvre

L'application du nouvel article 121a Cst engendrera inévitablement des frais supplémentaires au niveau de l'administration et des entreprises. Toutefois, il importe que de telles charges ne soient tolérées que dans les domaines où elles se révèlent absolument nécessaires au succès de la mise en œuvre. Il convient dès lors de renoncer, pour les branches souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre, au principe de la priorité des travailleurs résidents et au contrôle préalable des conditions de travail. Le cas échéant, ce dernier pourra être réalisé dans le cadre des mesures d'accompagnement. Il importe également de mettre en place des procédures d'admission simples, électroniques et aussi uniformes que possible pour l'ensemble de la Suisse. Nous encourageons fortement les propositions du Conseil fédéral concernant la

formation d'une nouvelle commission nationale sur l'immigration. La question se pose cependant de savoir si une telle commission, composée des autorités nationales et cantonales de la migration et des marchés du travail ainsi que des partenaires sociaux, sera en mesure de prendre des décisions claires dans des délais suffisamment courts. A notre sens, une commission formée exclusivement de spécialistes cantonaux et nationaux permettrait de prendre des décisions claires dans de meilleurs délais.

A4 Règlementation relative aux frontaliers

L'application de l'art. 121a Cst exige, pour la première fois dans l'histoire de la Suisse, que le nombre des frontalières et frontaliers soit limité, une décision qui procède, semble-t-il, de ce qu'un très petit nombre de cantons frontaliers doit relever des défis spécifiques du fait des travailleurs frontaliers. Pourtant, dans la plupart des régions frontalières de Suisse, le travail transfrontalier ne semble pas représenter un problème majeur. Dans la Suisse du Nord-Ouest en particulier, les zones frontalières françaises et allemandes ainsi que leurs habitantes et habitants font partie intégrante de notre région économique, laquelle est largement tributaire du maintien d'un marché du travail fonctionnel au niveau trinational. C'est pourquoi nous attendons du Conseil fédéral qu'il ne soit procéder à de telles limitations que dans les régions dans lesquelles les cantons frontaliers enregistrent des influences négatives. Pour ce faire, il convient d'assigner aux seuls cantons la compétence de décider de la mise en place ou non de restrictions numériques ou d'autres limitations. Dans le cadre de tels processus cantonaux ou régionaux, il importera bien entendu de tenir compte des intérêts de la Confédération. Nous demandons, à ce titre, une adaptation du présent projet de loi.

B Remarques concernant des dispositions légales particulières

Art. 17a

Nous estimons opportune la répartition dans les quatre catégories proposées. Nous saluons également la proposition de ne pas soumettre à des restrictions de nombre les autorisations allant jusqu'à 4 mois, ainsi que celle de continger les autorisations de courte durée à partir de 4 mois. Nous demandons toutefois la modification de l'alinéa 1 de l'article susmentionné, afin de remettre aux cantons – et le cas échéant aux régions – la responsabilité de définir les nombres maximums et les contingents pour les autorisations délivrées aux travailleurs frontaliers. Comme le Conseil fédéral, il va de soi que ceux-ci seront tenus d'observer les dispositions de l'art. 17b.

Art. 21 al. 2 bis et art. 22 al. 2

Nous saluons vivement la possibilité de renoncer, pour les professions souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre, au principe de priorité des travailleurs résidents et au contrôle préalable des conditions de rémunération et de travail. Une telle décision permet en effet d'éviter des charges inutiles pour les entreprises et les autorités.

Art. 25 al.1a

La Suisse du Nord-Ouest dispose d'un marché du travail trinational bien rôdé. Un très grand nombre de travailleurs se déplacent tous les jours dans la région métropolitaine de Bâle, où ils sont nécessaires en tant que travailleurs.

Les frontalières et frontaliers représentant un facteur économique important pour les cantons frontaliers, il serait judicieux de conférer davantage de compétences aux cantons en ce qui concerne la réglementation des admissions en la matière.

Dès lors, nous proposons de reformuler l'art. 25 LEtr comme suit:

Art. 25

1 Un étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative en tant que frontalier que si les nombres maximums et les contingents (art. 17a) sont respectés.

2 L'autorité cantonale compétente peut prévoir en outre un contrôle du principe de priorité des travailleurs résidants (art. 21) ainsi que du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche (art. 22).

3 De même, l'autorité cantonale compétente peut octroyer une autorisation à un frontalier

a. s'il possède un droit de séjour durable dans un Etat voisin et réside depuis six mois au moins dans la zone frontalière voisine;

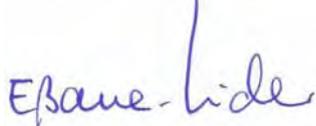
b. s'il exerce son activité dans la zone frontalière suisse.

4 Les art. 23 et 24 ne sont pas applicables.

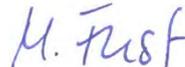
Nous espérons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, que la présente prise de position puisse vous être utile, et vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous vous voudrez bien lui accorder.

Avec nos salutations les meilleures

La Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest



Elisabeth Baume-Schneider
Présidente de la Conférence



Michael Fust
Secrétaire de la Conférence



CGSO/WRK, Bd de Pérolles 33, 1700 Fribourg

Madame la Présidente de la Confédération
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Fribourg, le 16 juin 2015

Procédure de consultation sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

Madame la Présidente,

Pour donner suite à la consultation ouverte sur l'objet cité en titre, la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) tient à vous faire part de ses considérations en la matière.

La CGSO soutient l'approche des autorités fédérales, qui consiste à mettre en œuvre l'initiative par étapes et en se fondant sur trois piliers: révision de la loi sur les étrangers, négociations en vue d'une adaptation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et train de mesures afin de mieux exploiter le potentiel des travailleurs en Suisse.

Relations bilatérales avec l'UE

La CGSO soutient en particulier le maintien du système dual, privilégiant les ressortissants de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (UE/AELE) par rapport à ceux des Etats tiers. La CGSO est d'avis que préserver les relations bilatérales avec l'UE est une priorité absolue. Les Gouvernements de Suisse occidentale et une très large part de leurs populations cantonales ont toujours soutenu systématiquement cette voie, qui est un des facteurs principaux de succès de l'économie suisse. La compétitivité de nos entreprises et la bonne santé de notre économie dépendent du maintien de conditions-cadre, telles que l'accès facilité au marché européen et l'ouverture du marché du travail. La CGSO s'inquiète de la réintroduction éventuelle de contingents pour les ressortissants de l'UE/AELE, qui pourrait entraîner la dénonciation de l'ALCP et, outre l'accès au marché du travail européen, priverait la Suisse des autres accords passés avec l'UE. L'abandon récent du taux plancher par la BNS, ainsi que la réforme en cours de la fiscalité des entreprises III renforcent les incertitudes et affaiblissent l'attractivité de la Suisse sur le plan international. Dans le contexte actuel, il convient de rappeler que le texte de l'initiative demande de tenir compte des intérêts économiques globaux de la Suisse.

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst., telle que proposée par le Conseil fédéral, implique une renégociation de l'accord sur la libre circulation des personnes. Si ces discussions ne permettaient pas d'aboutir à un résultat conforme aux attentes, il serait impératif d'évaluer des solutions alternatives pour que la législation d'exécution soit alors compatible avec les traités existants.

Système de contingents

Concernant la définition et le fonctionnement des plafonds et contingents, la CGSO soutient la solution flexible de contingents cantonaux et d'un contingent fédéral de réserve offrant suffisamment de ressources aux secteurs d'activités et aux cantons. Outre que le système prévu, relativement rigide, entre en conflit avec la nature évolutive à court terme des besoins de l'économie en main-d'œuvre, la CGSO craint que la fixation des nombres maximums et des contingents ne donne lieu à une concurrence entre cantons qui se fera sans doute au détriment d'une partie d'entre eux – respectivement de secteurs économiques particuliers. Seule la détermination de nombres maximums et contingents suffisamment élevés serait à même de garantir la pleine satisfaction des besoins des marchés du travail cantonaux. Ce n'est qu'à ce prix qu'un tel système pourrait préserver les intérêts de l'ensemble des cantons et pourrait être considéré comme réellement compatible avec les besoins de l'économie. Pour les autorisations frontalières, les besoins diffèrent fortement selon les régions. Il est par conséquent indispensable que les cantons puissent définir des contingents maximaux séparés. Les frontaliers ne sont pas des immigrés, ce qui justifie un contingentement distinct et ad hoc.

Il convient en outre de renoncer à la définition d'un contingent étudiant. Les étudiants étrangers ne constituent pas une immigration classique, mais sont indissociables de la vigueur et de l'attractivité de nos hautes écoles.

Tant l'application du principe de la préférence nationale que le contrôle d'une source de revenus suffisante doivent se concrétiser au travers de solutions pragmatiques. S'agissant des contrôles des conditions de travail, les cantons doivent être libres d'instaurer ou non un contrôle sommaire a priori, subsidiaire au contrôle a posteriori existant qui a fait ses preuves.

Quel que soit le système de contingents qui serait introduit, l'examen des demandes aurait des incidences considérables sur le budget des autorités cantonales. La CGSO est extrêmement préoccupée par le coût des mesures proposées. Enfin, si des contingents devaient être réintroduits, ils doivent être formulés de façon large, en tenant compte des besoins spécifiques des régions en matière de main d'œuvre étrangère, particulièrement dans des domaines à forte valeur ajoutée, ainsi que de contextes spécifiques, à l'instar par exemple des nombreuses organisations internationales que compte la Suisse occidentale, mais également dans les secteurs d'activités où la demande en personnel étranger est traditionnellement importante (tourisme, agriculture, santé et industrie).

Considérant la pénurie de main-d'œuvre extrêmement élevée dans la plupart des secteurs, il convient de tenir compte de la préférence nationale uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents.

Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Le résultat sorti des urnes le 9 février 2014 était dû en partie aux craintes de la population face au dumping salarial et social. Or, dans la mesure où elles ont été mises en œuvre, les mesures d'accompagnement ont démontré leur efficacité. La CGSO s'engage clairement sur le principe du maintien et de l'optimisation des mesures d'accompagnement. Dans ce contexte, elle regrette la décision du Conseil fédéral du 1^{er} avril 2015 de suspendre plusieurs mesures du projet relatif à la loi fédérale sur l'optimisation des mesures d'accompagnement. Ces mesures sont effectives indispensables pour renforcer le soutien de la population aux accords bilatéraux. La CGSO appuie les propositions du Conseil fédéral visant à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène. Elle signale toutefois que des mesures supplémentaires adéquates seront indispensables pour diminuer significativement les besoins en main-d'œuvre étrangère. Il s'agira notamment de prendre des mesures, en étroite collaboration avec les cantons, dans les domaines de la formation, de la réinsertion dans le monde du travail, de l'emploi des personnes jusqu'à l'âge de la retraite ou encore visant à concilier vies professionnelle et familiale.

Compte tenu des arguments ci-dessus, il s'agirait également de mettre en place des mesures spécifiques pour lutter contre le chômage dans les régions frontalières. En effet, cette problématique contribue indéniablement aux craintes de la population qui se sont exprimées dans les urnes.

La CGSO vous sait gré de l'attention portée à ses considérations et vous prie d'être assurée, Madame la Présidente, de sa parfaite considération.



Alain Ribaux
Conseiller d'Etat
Président de la CGSO



Sylvie Fasel Berger
Secrétaire générale
de la CGSO

Copie par courrier électronique:

- Mme Carola Haller et M. Bernhard Fürer, Secrétariat d'Etat aux migrations

Position

Mise en œuvre de l'art. 121a Cst. : Modification de la loi sur les étrangers

Assemblée plénière du 19 juni 2015

1. Résumé

1 L'ouverture de la consultation consacrée à la révision de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) est un jalon important du processus de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Les gouvernements cantonaux remercient le Conseil fédéral, le Département fédéral de justice et police (DFJP) et en particulier le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) d'avoir associé de près les cantons à leurs travaux. La présente position repose pour l'essentiel sur les principes d'un nouveau système d'admission approuvés par les cantons en Assemblée plénière CdC du 20 juin 2014 et sur la position approuvée par les cantons en Assemblée plénière CdC du 26 septembre 2014 concernant le plan de mise en œuvre présenté par le Conseil fédéral.

2 Les cantons considèrent que l'objectif stratégique majeur de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. doit être de maintenir les accords bilatéraux. L'enjeu sera de concilier politique intérieure et politique extérieure. Il s'agira, en politique extérieure, de mettre l'accent sur les négociations consacrées à la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes, sans oublier de débloquer en temps voulu la convention complémentaire avec la Croatie. Les cantons devront y être associés. En politique intérieure, les efforts porteront sur la révision de la LEtr et sur les mesures d'accompagnement destinées à mobiliser le potentiel de main d'œuvre national. La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. dépend largement des négociations avec l'UE, dont il faudra attendre les résultats avant de procéder à une appréciation globale. Il n'est pas exclu que le projet de révision connaisse de nouveaux changements en raison des développements de politique extérieure. Il faudra pour cela consulter les cantons suffisamment tôt.

3 Les cantons soutiennent la proposition du Conseil fédéral de maintenir le système actuel d'admission dual pour la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Ils considèrent la mise en œuvre et l'exécution de l'art. 121a Cst. comme des tâches souveraines et estiment donc que les partenaires sociaux n'ont pas à siéger au sein de la commission de l'immigration qu'il est prévu d'instituer. Les partenaires sociaux et d'autres acteurs importants devront en revanche être associés en temps opportun à l'établissement des contingents. Fixer des contingents

pour gérer l'immigration ne doit pas se traduire par la réintroduction du statut de saisonnier. Ce sont les cantons qui doivent déterminer le nombre de frontaliers, mais des solutions fédérales sont souhaitables, afin notamment de mettre en place des dispositions de protection des salaires et des conditions de travail. En ce qui concerne la préférence nationale, les cantons estiment qu'il faut pouvoir renoncer à un examen au cas par cas pour différents groupes soumis à autorisation et certaines catégories professionnelles dès lors qu'ils sont sous-représentés sur le marché national. Les cantons comptent apporter une réponse définitive à cette question une fois les résultats des négociations avec l'UE connus. Ils se félicitent par ailleurs de la décision du Conseil fédéral de renoncer à vérifier systématiquement la capacité d'intégration.

4 Les cantons se félicitent de la volonté du Conseil fédéral de lever les entraves administratives à l'accès au marché du travail des réfugiés reconnus et des personnes accueillies à titre provisoire (suppression de l'obligation de payer la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative, remplacement de l'obligation d'obtenir une autorisation par une obligation de communiquer). Les cantons demandent à ce propos une augmentation significative des forfaits d'intégration.

2. Remarques générales

5 Les politiques européenne, migratoire et économique de la Suisse sont confrontées à des défis majeurs depuis l'approbation de l'initiative « Contre l'immigration de masse ». L'enjeu sera de concilier politique intérieure et politique extérieure, alors que la marge de manœuvre est mince. Les cantons ont fait savoir dès le début que le maintien de la voie bilatérale constitue selon eux un objectif stratégique majeur. Il repose sur deux piliers : la politique extérieure et la politique intérieure.

Le pilier politique extérieure englobe essentiellement les négociations consacrées à la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes. Le Conseil fédéral a pris les choses en main : il a mis en marche le processus de consultation avec l'UE, auquel les cantons sont associés, tout en rappelant la nécessité de débloquer en temps voulu la convention complémentaire avec la Croatie.

Le pilier politique intérieure englobe la révision de la LEtr et les mesures d'accompagnement destinées à mobiliser le potentiel de main d'œuvre nationale. On ne peut pas gérer l'immigration uniquement par des contingents et des quotas ; la demande a aussi son rôle à jouer. L'État et les milieux économiques doivent agir en renforçant les mesures destinées à mobiliser davantage le potentiel de main-d'œuvre nationale. C'est la raison pour laquelle les cantons ont approuvé une convention afférente avec le Conseil fédéral, par l'intermédiaire de la CdC.

Les cantons distinguent trois phases :

- a) l'élaboration du plan de mise en œuvre et du projet d'art. 121a Cst. mis en consultation ;
- b) les négociations consacrées à la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes qui prennent appui sur le mandat du Conseil fédéral ;
- c) la consolidation des travaux de mise en œuvre et leur modification en fonction des résultats des négociations.

Les remarques suivantes sont à considérer comme un élément de la stratégie globale. Une appréciation globale ne sera possible qu'une fois les résultats des entretiens et des négociations avec l'UE connus.

6 En approuvant le projet de révision de la loi sur les étrangers, le Conseil fédéral engage une nouvelle étape importante du processus de mise en œuvre du nouvel article 121a Cst. Elle a été précédée des travaux du groupe d'experts de la Confédération, au sein duquel siégeaient quatre représentants des cantons. Nous tenons à remercier le Conseil fédéral, le Département fédéral de justice et police (DFJP) et en particulier le Secrétariat d'État aux migrations (SEM)¹ d'avoir associé de près les cantons à leurs travaux.

7 Il convient par ailleurs de se référer à la convention du 4 juin 2014 sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., qui lie le DFJP et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). C'est sur elle que reposent les thématiques et les contenus définis en commun ; elle a pu être en grande partie appliquée pour l'élaboration du plan de mise en œuvre et pour la révision en cours.

8 Depuis l'approbation de l'initiative « Contre l'immigration de masse », les cantons ont eux-mêmes accompli un travail de fond à l'interne, réalisé par le groupe de travail « Nouveau système d'admission » de la CDEP, sous l'égide du conseiller d'État Benedikt Würth (SG). Réunis en Assemblée plénière le 20 juin 2014, les gouvernements cantonaux ont adopté les principes suivants, constitutifs du système d'admission :

- fédéralisme : s'agissant du rôle des cantons, il est essentiel que le système d'admission soit organisé selon une approche fédérale, dans sa gestion comme dans son exécution.
- Tâche souveraine : la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. est une tâche souveraine de la Confédération et des cantons, compétents aussi pour son exécution.
- Approche ascendante (« *bottom-up* ») pour l'immigration et le marché du travail : les cantons déterminent les besoins locaux et régionaux en fonction de ceux de l'économie et de la population.
- Intérêts de l'économie dans son ensemble : le nouveau système d'admission est défini en fonction des intérêts économiques de la Suisse dans son ensemble et il tient compte des besoins de l'économie, de la formation et de la recherche en Suisse.
- Système d'admission dual : pour ce qui a trait à l'immigration en provenance des États de l'UE/AELE, il est tenu compte des besoins du marché du travail dans son ensemble ; s'agissant de l'admission en provenance des États tiers, on se concentre sur les spécialistes hautement qualifiés.
- Réglementation relative aux frontaliers : les règles de définition du nombre de frontaliers sont fixées autant que possible dans le respect du fédéralisme, tel que celui-ci est compris par le droit constitutionnel.
- Potentiel de main d'œuvre national : seule une utilisation optimale du potentiel de main d'œuvre national permet de réduire l'immigration tout en répondant aux besoins de l'économie.
- Efficacité : le nouveau système est efficace et facilement applicable par les autorités et par les milieux économiques. Le nouveau système d'admission est dynamique et non bureaucratique ; il n'entraîne pas de charges administratives supplémentaires pour les entreprises.
- Protection des salaires : le nouveau système d'admission garantit les salaires et les conditions de travail.

Le projet de révision s'inspire de ces principes, notamment pour l'évaluation générale et pour la conclusion.

¹ Avant le 1^{er} janvier 2015 : Office fédéral des migrations

9 Un an s'est écoulé depuis le vote du 9 février 2014 et le contexte économique a changé. L'introduction de taux d'intérêt négatifs et la décision prise le 15 janvier 2015 par la Banque nationale suisse d'abandonner le taux plancher entre le franc suisse et l'euro pourraient avoir des conséquences négatives durables pour l'économie suisse et peser sur certains secteurs d'activité en particulier. Les entreprises doivent réagir, en prenant par exemple des mesures d'exploitation destinées à améliorer la productivité et à automatiser la production pour préserver leur compétitivité. L'évolution de la situation économique aura des répercussions sur le marché du travail national puisque la pénurie de personnel qualifié ira en augmentant et qu'il y aura encore moins de places de travail pour les personnes justifiant d'un faible niveau de qualification. Pour remédier à cette situation, les entreprises pourraient tirer davantage parti du potentiel de main d'œuvre national et encourager les reconversions professionnelles. Sont demandées des mesures concrètes, efficaces et compatibles avec l'ALCP, telles que le recours aux dispositifs prévus par la LACI, de sorte à créer des incitations pour les employeurs. L'art. 121a Cst. doit être mis en œuvre sans porter préjudice à l'économie nationale dans son ensemble, comme le prévoit l'initiative elle-même ; ce développement devient donc un paramètre important pour réguler l'immigration et il faudra en tenir compte lors des travaux à venir.

3. Appréciation critique du projet de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. mis en consultation

3.1. Dispositions d'admission des ressortissants UE/AELE et des ressortissants d'États tiers

10 La réglementation reposera, d'une part, sur le maintien de la distinction entre ressortissants UE/AELE et ressortissants d'États tiers (système dual) et, d'autre part, sur l'importance de l'accord de libre circulation des personnes conclu avec l'Union européenne (UE)² par rapport à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20)³. Celle-ci doit être subsidiaire à l'ALCP. Les cantons se félicitent des deux cadres réglementaires.

11 L'art. 121a Cst. prévoit que l'un des critères prépondérants pour attribuer une autorisation de séjour est de fournir la preuve de moyens d'existence suffisants. Force est de constater qu'il ne suffit pas de justifier d'un salaire conforme aux conditions usuelles du lieu et de la branche pour disposer de moyens d'existence suffisants permettant de vivre de façon autonome. On sait par expérience que les métiers faiblement rémunérés, le travail à temps partiel et le travail sur appel peuvent se traduire par des situations où les personnes concernées n'ont pas les moyens d'existence suffisants et dépendent donc de l'aide sociale. Les gouvernements cantonaux estiment qu'il faut veiller à ce que les institutions sociales n'aient pas à traiter de tels cas, compte tenu des dispositions constitutionnelles et des propos tenus sur l'immigration par les milieux politiques et dans les médias. Les gouvernements cantonaux invitent donc le Conseil fédéral à vérifier, avec l'aide des autorités cantonales en charge du marché du travail et des migrations, s'il convient de passer du critère que sont les conditions usuelles du lieu et de la branche à la garantie de moyens d'existence, pour contrôler les salaires.

² ALCP : accord sur la libre circulation des personnes entre la Confédération helvétique et la Communauté européenne et ses États membres (RS 142 112 681)

³ Comme art. 2 al. 1 LEtr

3.2. Plafonds et contingents

12 L'art. 121a Cst. prévoit d'introduire des contingents pour gérer l'immigration. Il n'est donc pas étonnant que le Conseil fédéral les propose dans le projet de révision. Les contingents sont logiquement liés à des plafonds. Les catégories d'autorisations figurant à l'art. 17a du projet de modification de la loi sur les étrangers sont vérifiables et a priori exactes. On peut se féliciter du fait que les personnes qui séjournent moins de quatre mois en Suisse n'entrent pas dans les contingents, pour des motifs à la fois pratiques et sociaux. S'il devait être contingenté à partir d'une durée d'un an, cela reviendrait de facto à introduire un statut de saisonnier, ce que les cantons ont toujours refusé au cours des discussions. Par ailleurs, les contingents ne concernent en principe que les nouvelles autorisations, ce qui est réjouissant. Ainsi, les frontaliers d'aujourd'hui resteront des frontaliers. Il sera en quelque sorte introduit une protection juridique pour des personnes qui ont le statut de frontaliers depuis des années.

13 Les cantons ont toujours voulu que les contingents soient fixés (art. 17b du projet LEtr) conformément à une approche ascendante (« *bottom-up* »). Elle suppose que les besoins des cantons ont été identifiés et que la commission de l'immigration a donné son avis (art. 17d du projet LEtr). Il est essentiel que la commission de l'immigration reste composée paritairement, de sorte que la recommandation adressée au Conseil fédéral de conclure le processus émane des autorités responsables de la mise en œuvre des dispositions en matière d'immigration, autrement dit de la Confédération et des cantons.

14 Les cantons accordent leur soutien à la solution flexible figurant dans le projet, qui donne la possibilité au Conseil fédéral de déléguer aux cantons la répartition des plafonds de leurs contingents, à la condition néanmoins que les plafonds soient fixés en accord avec les cantons. L'art. 17a doit donc être complété. Il est nécessaire en particulier d'établir des plafonds séparés pour les frontaliers. Ces derniers n'étant pas des immigrés par définition, un traitement différent se justifie, car il permettrait de tenir compte des réalités très différentes dans les régions frontalières (chiffre 23). L'art. 17c al. 3 du projet de révision LEtr doit être formulé de manière plus précise de sorte que les cantons et le Conseil fédéral tiennent compte, lorsqu'ils fixeront les contingents cantonaux, des particularités régionales économiques, sociales et démographiques, mais aussi des défis géographiques.

15 Le projet de révision ne parle pas des conséquences d'un épuisement des contingents sur les demandes d'admission. Il convient de clarifier cette question (refus ou suspension des demandes par les autorités d'exécution ou augmentation des contingents par le Conseil fédéral), lorsqu'il s'agit notamment de respecter les obligations de droit international et qu'un droit à une autorisation de séjour peut être opposé. Il y a lieu de se demander si le contingentement est défendable, voire applicable, en ce qui concerne les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. De plus, il faudra définir, dans de tels cas, les modalités de règlement du séjour, de compétences et de financement (forfaits globaux).

3.3. Organisation et gouvernance

16 Les gouvernements cantonaux se félicitent de la composition paritaire de la commission de l'immigration, instituée souverainement. Elle ne doit cependant pas être mise en place unilatéralement par le Conseil fédéral, comme c'est le cas des commissions extraparlimentaires, mais faire l'objet d'une convention

entre le Conseil fédéral et les cantons, qui précise qu'elle est un organe commun et que le Conseil fédéral et les cantons désignent chacun librement leurs représentants.

17 Les cantons ont toujours insisté sur la composition souveraine de la commission de l'immigration, raison pour laquelle la variante proposée dans les explications, à savoir la présence des partenaires sociaux en son sein, est rejetée pour des raisons politiques. La composition de cet organe devrait relever exclusivement des pouvoirs publics, c'est-à-dire que seuls la Confédération et les cantons doivent y être représentés. Il est incontestable que les partenaires sociaux doivent être impliqués dans un processus en deux temps. Il conviendra dans un premier temps d'entendre les partenaires sociaux et les autres acteurs impliqués dans ce processus ; dans un second temps, il incombera aux autorités publiques d'expliquer l'importance de l'immigration en tenant compte de tous les aspects économiques et sociaux et de formuler une recommandation à l'attention du Conseil fédéral. La gestion de l'immigration reste une tâche souveraine, comme le veut la Constitution ; elle ne soulève pas uniquement des questions liées au marché du travail ou aux intérêts économiques en particulier : l'approche doit être globale et prendre en compte tous les aspects, même ceux à caractère social. En définitive, les cantons et la Confédération sont coresponsables de la mise en œuvre, alors que les partenaires sociaux se concentrent avant tout sur la défense des intérêts économiques formulés par les différentes organisations professionnelles.

18 Les partenaires non institutionnels doivent être entendus et leur avis doit être pris en compte dans les recommandations sur les questions de l'asile. La collaboration entre les autorités fédérales et cantonales reste néanmoins essentielle, elle se justifie pour des motifs d'ordre institutionnel.

19 De l'avis des gouvernements cantonaux, la commission de l'immigration doit avant tout conseiller le Conseil fédéral sur les questions de fond relatives à l'immigration et formuler des propositions concernant les limitations annuelles. Les cantons rejettent le motif pour lequel la commission de l'immigration ne peut formuler que des recommandations au Conseil fédéral. Ils préfèrent utiliser le terme de « proposition », plus contraignant et formel. Afin d'assurer une application uniforme du droit, il y a lieu de prévoir des indicateurs ou des critères clairs pour identifier les professions touchées par une pénurie de main d'œuvre. Cette activité devrait être, elle aussi, confiée à la commission de l'immigration. Il incombera en dernier ressort aux autorités cantonales du marché du travail et des migrations de procéder à l'évaluation au cas par cas en tenant compte de la situation spécifique du marché du travail régional.

3.4. Indicateurs

20 Les travaux préparatoires ont montré que les gouvernements cantonaux estiment possible de mettre en œuvre le système esquissé dans les explications. Il peut donc être approuvé dans son principe. Les cantons auront un rôle central à jouer, puisque leurs autorités connaissent bien les réalités du marché du travail local ; elles pourront donc définir des indicateurs en accord avec la Confédération. Ces indicateurs serviront à définir les besoins des cantons, validés ensuite par la commission de l'immigration. Lors de la détermination des nombres maximums et des contingents, la structure économique des cantons doit impérativement être prise en compte de manière prioritaire, de même que la croissance de l'emploi et la structure des emplois occupés par la main-d'œuvre étrangère.

3.5. Préférence nationale

21 Les cantons sont d'avis que l'introduction de la préférence nationale dans le projet LEtr est une réponse logique au texte de l'initiative. Les cantons ont toujours défendu le principe d'un examen au cas par cas, mais dans le cadre d'une approche pragmatique au moment de la mise en œuvre. Il apparaît ainsi dans le projet qu'un examen au cas par cas sera superflu dans certains cantons pour différents groupes soumis à autorisation, comme les frontaliers. Il en va de même de certaines catégories professionnelles (professions de santé, par exemple), dès lors que le potentiel est insuffisant sur le marché et qu'il serait peu judicieux de se demander si le poste vacant peut être occupé par un national.

22 Les cantons partent du principe qu'il s'agit là d'un point central des négociations avec l'UE et que des changements pourraient intervenir, selon l'issue des négociations. Ils se réservent donc expressément le droit de réévaluer cette question ultérieurement.

3.6. Réglementation applicable aux frontaliers

23 La réglementation applicable aux frontaliers revêt une importance particulière pour les cantons, car l'économie de certains d'entre eux dépend de cette main d'œuvre. Pour résoudre les problèmes spécifiques à certaines régions, les cantons seront autorisés à mettre en place des dispositions supplémentaires de protection des salaires et des conditions de travail. On peut se féliciter de cette approche. Les cantons réitèrent leur position selon laquelle les ressortissants UE/AELE ne devraient dorénavant pas être concernés par les zones frontalières mentionnées dans la LEtr, ni par la réglementation sur le séjour préalable de six mois, à l'inverse des ressortissants des États tiers.

24 En ce qui concerne les frontaliers, les cantons ont toujours demandé une solution fédérale, qui consiste à en définir le nombre séparément des autres quotas. Le projet mis en consultation ne satisfait que partiellement à leur demande, puisqu'une base juridique a été créée, qui permet de distinguer un quota spécifique aux frontaliers (art. 17a al. 5 let. a). Par ailleurs, l'art. 17a al. 4 let. a du projet prévoit que les personnes qui justifient aujourd'hui déjà d'un statut de frontalier n'auront pas à demander une nouvelle autorisation au moment où les dispositions entreront en vigueur, sauf si elles changent d'emploi. Les cantons s'en félicitent. Les gouvernements cantonaux pensent néanmoins que seuls les cantons doivent être habilités à établir le nombre de frontaliers. Cette solution semble légale si l'on considère de récents avis juridiques sur l'art. 121a. Les cantons revendiquent cette compétence et s'alignent sur le principe défendu par le DFJP et la CdC, en vertu duquel la réglementation applicable aux frontaliers doit être confiée aux cantons, mais dans les limites constitutionnelles.

3.7. Contrôle des conditions de salaire et de travail

25 Les cantons sont en faveur d'une base légale qui permette de contrôler préalablement les conditions de salaire et les conditions de travail. Là encore, il faudra tenir compte des pratiques qui diffèrent d'un canton à l'autre. Il est important que les autorités cantonales en charge du marché du travail *puissent* agir au moment où une demande est déposée dès lors qu'une infraction aux conditions de salaire ou de travail est constatée (législation contre les abus, vérification des moyens d'existence). Si une procédure d'autorisation doit être ouverte, il est préférable – pour des raisons d'efficacité – que l'examen soit effectué quand l'autorisation est délivrée, ne

serait-ce que pour faciliter les vérifications postérieures. Au moment de la mise en œuvre, il y a lieu de s'assurer que tous les services administratifs concernés ont la même compréhension de la manière d'obtenir des informations sur les conditions de salaire et de travail, afin d'empêcher – ou du moins d'éviter dans la mesure du possible – des déclarations déconcertantes ou contradictoires de la part des différents acteurs (commissions tripartites CT, autorités en charge des migrations, etc.).

26 À lui seul, le contrôle des conditions de salaire et de travail n'est pas un critère adéquat pour pouvoir assurer, dans la pratique, des moyens d'existence suffisants comme l'exige la Constitution. Les gouvernements cantonaux invitent donc le Conseil fédéral à étudier, avec l'aide des autorités cantonales en charge du marché du travail et des migrations, s'il y a lieu de passer du critère que sont les conditions usuelles du lieu et de la branche à la garantie de moyens d'existence, pour contrôler les salaires (cf. aussi explications ch.11).

27 Au moment de procéder aux vérifications postérieures, les cantons doivent disposer d'une marge d'action suffisamment large, car les résultats de la surveillance du marché du travail diffèrent fortement d'un canton à l'autre. Sur ce point, les cantons espèrent une législation ouverte qui leur permette de garder la main sur l'exécution, ne serait-ce qu'en raison des écarts constatés entre les marchés régionaux.

28 Pour ce qui est des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (FlaM), les cantons sont d'avis qu'il devra en être discuté une fois les détails du système d'admission connus. Les FlaM en place s'appliquent jusque-là ; rappelons qu'elles sont liées à l'ALCR. Dans le cadre des travaux préparatoires au projet de révision de la LEtr, un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, des cantons et des partenaires sociaux, s'est penché sur la question⁴. Ses conclusions sont les suivantes : « *Les mesures d'accompagnement ne pourront être définies que lorsque le modèle de mise en œuvre aura été choisi. Le risque de sous-enchère salariale sur le marché du travail suisse subsiste, même si un système de contingents est mis en place et que les conditions de rémunération et de travail sont contrôlées a priori. De même, plus le système de contingents est conçu de manière restrictive, plus les tentatives de le contourner sont importantes, en particulier sous la forme de travail au noir. Le futur système de contrôle ne doit pas avoir un impact global plus marqué sur le marché du travail que le système en vigueur. Il faut veiller à ce que les entreprises indigènes ne soient pas discriminées par rapport aux prestataires de services étrangers dans la future procédure d'admission. L'opportunité de maintenir la procédure d'annonce prévue dans l'ALCP devra aussi être examinée en tenant compte de cet aspect⁵.* ».

3.8. Vérification de la capacité d'intégration

29 Les cantons se félicitent de la décision du Conseil fédéral de renoncer, dans son projet, à vérifier systématiquement la capacité d'intégration (art. 121a al. 3 Cst.) des ressortissants de l'UE/AELE lors de la procédure d'admission. Dans le cadre de la procédure de consultation sur la révision partielle des dispositions relatives à l'intégration figurant dans la LEtr (13.030), les cantons avaient souligné qu'une vérification systématique des critères d'intégration en lien avec l'attribution et la prolongation des autorisations de séjour était hors de question, les ressources étant insuffisantes pour le faire.

⁴ Groupe de travail placé sous l'égide du chef de la Direction du travail du SECO.

⁵ Mise en œuvre de l'art. 121a Cst., Rapport de synthèse du groupe d'experts, 13 juin 2014, p. 42.

3.9. Réglementation du séjour

30 Les conditions du séjour dépendront à l'avenir aussi du permis (autorisation) délivré à la suite d'une demande. En raison du contingentement, il faut s'attendre à ce qu'une bonne partie des actifs ou de leurs futurs employeurs choisissent la procédure d'agrément, qui prévoit un examen de la demande préalable au séjour lui-même, comme c'était le cas avant 2002. Il est probable que les contingents seront gérés facilement par le Système d'information central sur la migration (SYMIC), une méthode appliquée pour les contingents lors des périodes transitoires convenues avec les États de l'UE/AELE. Une fois les contingents épuisés, les cantons ne peuvent plus délivrer d'autorisations de séjour. Les besoins ultérieurs devront être traités par les autorités en charge de la migration ou par celles en charge du marché du travail, qui seront peut-être appelées à collaborer, au prix de lourds efforts.

3.10. Sciences et recherche en Suisse

31 Dans leur position du 26 septembre 2014 relative au plan de mise en œuvre, les cantons font remarquer que la plupart des personnes concernées par une autorisation de séjour sans activité lucrative ne séjournent que temporairement en Suisse, pour y suivre une formation ou se perfectionner, et qu'elles n'ont pas l'intention de s'y établir durablement. Dans le rapport explicatif, il est précisé qu'il faudra prendre en compte les besoins de l'économie dans son ensemble, et notamment ceux du monde scientifique et de la recherche, au moment de fixer les quotas et les contingents. Les cantons s'en félicitent, mais estiment que cela ne va pas assez loin. Ils déplorent que la question de soutenir la formation, les sciences et la recherche ne soit pas approfondie, d'autant qu'elle est encore plus importante depuis la décision de la Banque nationale.

3.11. Organisations internationales

32 Afin de préserver le rôle de la Suisse comme État hôte, et de maintenir cet atout précieux pour notre politique extérieure, le Conseil fédéral doit prendre en compte les spécificités des organisations et autres institutions internationales, et leur permettre de répondre pleinement à leurs besoins en main-d'œuvre étrangère.

3.12. Relation avec l'accord sur la libre circulation des personnes : aspects de politique extérieure

33 Comme nous l'avons souligné auparavant, une appréciation du projet global ne sera possible qu'une fois les résultats des entretiens avec l'UE connus. Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral part du principe que l'accord de libre circulation actuel (ALCP) peut être adapté dans le respect des consignes définies pour la révision de la loi sur les étrangers. Si tel n'est pas le cas, le Conseil fédéral constate lui-même que les nouvelles dispositions constitutionnelles ne règlent pas cette éventualité. Le nouveau droit constitutionnel ne prime pas automatiquement l'ancien droit international public. Si cette éventualité devait se confirmer, le Conseil fédéral estime qu'il faudrait redéfinir la suite de la procédure en tenant compte des circonstances.

34 Les gouvernements cantonaux approuvent expressément le Conseil fédéral sur ce point. Il n'est pas exclu que le projet de révision connaisse de nouveaux changements en raison des développements de politique extérieure. Il faudra pour cela consulter les cantons suffisamment tôt et à large échelle.

35 En vu de l'exécution de la loi, il convient de mentionner la vérification des qualifications étrangères (reconnaissance des diplômes) pour les professions réglementées – que ce soit dans le cadre de l'ALCP pour les ressortissants UE/AELE ou en application analogue du cadre réglementaire pour les ressortissants d'États tiers. Lors de l'établissement des contingents, il s'agira de décider si la vérification et la reconnaissance d'un diplôme est un préalable ou si la demande de reconnaissance peut se faire après admission dans un contingent.

3.13. Conséquences économiques et financières

36 Les conséquences économiques dépendent, d'une part, de la forme définitive que prendra le système d'admission et, de l'autre, de la manière dont seront mis en œuvre les quotas et les contingents. Un contingent, quelle que soit sa forme, signifie davantage de tracasseries administratives dans les relations économiques entre les entreprises privées et les autorités publiques. Les vérifications supplémentaires (préférence nationale, conditions de salaire et de travail en usage sur place et dans la profession, réductions quantitatives) entraînent un surcroît de travail administratif considérable pour les employeurs comme pour l'État. Il va falloir augmenter fortement les effectifs cantonaux des autorités en charge des migrations et du marché du travail et ceux des autorités de la Confédération. Les répercussions financières et les besoins en personnel auxquels seront confrontés les cantons sont impossibles à chiffrer pour l'heure, étant donné que les modalités de mise en œuvre ne sont pas détaillées. Pour pouvoir apprécier les coûts, il faut connaître les délais de traitement des demandes, les professions qui peinent à recruter et pour lesquelles la préférence nationale ne sera pas appliquée et la façon de contrôler les conditions de salaire et les conditions de travail (y compris les mesures d'accompagnement).

37 Les conséquences secondaires ne doivent pas être sous-estimées non plus. Le nouveau système d'admission génère des incertitudes sur l'emploi et le remplacement de la main d'œuvre dans les entreprises, avec des incidences sur leurs planifications à court et à moyen termes. Le site économique de la Suisse en pâtit sérieusement, car la disponibilité de la main d'œuvre est devenue, dans un contexte international, un facteur d'implantation essentiel. Cet effet va être encore renforcé par l'évolution démographique. Jusqu'ici, la Suisse a pu couvrir l'écart entre l'offre et la demande par l'immigration en provenance de l'UE/AELE ou des États tiers, mais personne ne peut dire si la main d'œuvre sera suffisante à l'avenir. Les aléas se multiplient quand on ignore comment vont évoluer à moyen terme les relations entre la Suisse et l'UE. Les entreprises présentes en Suisse ou qui souhaitent s'y établir ont besoin d'un cadre économique clair pour commercer avec les pays voisins, qui absorbent une grande part des exportations ; ce cadre représente une sécurité juridique dont elles ne peuvent se passer. Si le flou perdure dans les relations, l'économie suisse n'en sortira pas indemne. Les statistiques annuelles de la CDEP sur l'établissement des entreprises (2014 : -11 % ; 2013 : -5 % ; 2012 : -20 % ; 2011 : -3 %) et les emplois dans les cantons (2014 : -18 % ; 2013 : -11 % ; 2012 : -46 % ; 2011 : -18 %) montrent une forte érosion de l'attractivité de la Suisse, ce qui devrait nous alarmer.

38 La Constitution fédérale garantit des droits fondamentaux et des mandats de service universel et forme des objectifs sociaux. Sans personnel suffisant, ils risquent d'être compromis, particulièrement dans les secteurs de la formation, de la santé et dans les services sociaux. Le personnel qualifié venu de l'étranger représente une telle part des effectifs (30 à 40 % dans le secteur de la santé) que bien des services ne pourraient plus être assurés sans lui. Connue depuis longtemps, cette situation a donné lieu à diverses initiatives visant à mobiliser la main d'œuvre nationale. Malgré une légère amélioration, force est de constater que certains besoins fondamentaux seraient sérieusement menacés en cas de frein à l'immigration. Les universités et les hautes écoles estiment que leur réputation serait touchée de plein fouet par des conditions d'admission encore plus

sévères, avec toutes les conséquences que cela aurait pour la recherche et la compétitivité. Il convient de les identifier clairement et de les évaluer.

4. Appréciation critique du projet de loi mis en consultation relatif à la modification de la loi sur les étrangers (intégration)

4.1. Remarques de principe

39 Le projet mis en consultation sous forme de message additionnel contient des compléments au projet de loi du Conseil fédéral relatif à la modification de la LEtr du 8 mars 2013 (intégration ;13.030). Débattu au Conseil des États fin 2013, le projet a été renvoyé au Conseil fédéral par le Parlement au printemps 2014, qui lui a demandé d'effectuer les adaptations requises par l'art. 121a Cst. Le Conseil fédéral doit présenter des propositions destinées à faciliter l'activité lucrative des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Enfin, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'intégrer dans son message additionnel cinq initiatives parlementaires déposées en 2008 et en 2010.

40 Depuis la révision de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers en 2008, les personnes admises à titre provisoire (AP) et les réfugiés reconnus (R) ont en principe librement accès au marché du travail, pour autant qu'ils soient en possession d'une autorisation de travail délivrée par les autorités compétentes, qui doivent vérifier que la demande est conforme au droit des étrangers et aux exigences du marché du travail. Les démarches administratives, les temps d'attente et les émoluments à payer peuvent décourager les employeurs d'embaucher des AP/R. Les gouvernements cantonaux se félicitent donc de la volonté du Conseil fédéral de supprimer les entraves à un accès au marché du travail des personnes issues du domaine de l'asile et de mieux utiliser ainsi le potentiel de main d'œuvre national.

41 L'expérience a montré cependant que les obstacles administratifs ne sont pas seuls responsables des difficultés d'intégration des AP/R au marché du travail. D'autres facteurs, individuels, doivent être pris en compte : connaissances linguistiques et compétences de base insuffisantes, manque de qualifications professionnelles ou non-reconnaissance par la Suisse des compétences acquises dans le pays d'origine, ignorance des réalités du marché du travail domestique et absence de contacts professionnels, problèmes de santé, problèmes sociaux. Il faut donc encadrer efficacement les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus dans leur quête d'un emploi. La Confédération verse pour chaque AP/R un forfait unique de 6'000 CHF ; ce montant s'est révélé insuffisant, si bien que les gouvernements cantonaux souhaitent qu'il soit augmenté substantiellement.

42 Intégrer sur le marché du travail les jeunes arrivés tardivement dans le pays constitue un enjeu majeur : les offres des structures ordinaires (formation professionnelle, p. ex.) et les offres préparatoires ne sont pas encore suffisamment adaptées à ces groupes cibles et à leurs besoins. Leur niveau demeure trop élevé pour ces personnes en situation défavorable. Un appui supplémentaire serait nécessaire, aussi pour les adultes, mais les ressources font défaut.

43 Des connaissances linguistiques insuffisantes peuvent être à l'origine de problèmes d'intégration, en particulier chez les enfants et chez les jeunes. C'est la raison pour laquelle les gouvernements cantonaux estiment qu'il ne pourra être renoncé à l'exigence de se faire comprendre dans la langue parlée au lieu de domicile que si les jeunes sont scolarisés ou font un apprentissage en arrivant en Suisse. Il est donc suggéré de limiter l'exemption de maîtriser la langue, formulée à l'art. 43 al. 1 bis du projet LEtr, aux enfants de moins de 18 ans qui fréquentent les structures ordinaires (école, apprentissage).

4.2. Activité lucrative facilitée pour les personnes relevant du domaine de l'asile

44 On sait que les frais et les émoluments peuvent décourager les employeurs de faire une demande. En effet, ils sont prêts à embaucher des AP/R et ne comprennent donc pas pourquoi ils devraient payer pour pouvoir le faire. La taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative pourrait être perçue par les employés, dans le pire des cas, comme une incitation négative. Par conséquent, les gouvernements cantonaux se félicitent des propositions de modifications du Conseil fédéral. Il serait en outre impératif d'envisager pour ce groupe de personnes des dispositions spécifiques pour les stages à durée limitée sur le marché du travail primaire ; une telle possibilité est ainsi prévue dans le cadre des mesures du marché du travail (MMT) pour les personnes assurées au titre de l'AC. L'accès limité aux stages pour les AP/R en recherche d'emploi et sans droit à l'AC constitue un obstacle inutile sur le chemin déjà parsemé d'embûches du marché du travail primaire. Il conviendrait aussi d'envisager la création de salaires d'embauche et de définir les conditions de dérogation aux salaires minimaux, ce qui permettrait d'augmenter les chances d'accéder au marché du travail primaire.

Suppression de la taxe spéciale

Concerne les modifications proposées art. 88 LEtr ; art. 85-87, 115 let. c, 116 a et 117 LAsi

45 La suppression de l'obligation de payer la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative est préconisée, tout comme la mention explicite du droit au remboursement des cantons en vertu du droit cantonal. En cas de saisie des valeurs patrimoniales, l'extension du cercle des personnes tenues de rembourser aux personnes frappées d'une exécution de renvoi exécutoire est juste.

Suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et remplacement par une obligation de communiquer

Concerne les modifications proposées art. 85 al. 6, 85a, 120 al. 1 let. f et g LEtr ; art. 61 LAsi

46 Pour obtenir une autorisation de travail, les AP/R doivent parfois patienter plus longtemps que d'autres catégories, les ressortissants UE/AELE par exemple ; ils sont donc désavantagés sur le marché du travail. Le problème peut s'aggraver si le poste est à repourvoir rapidement ou si la durée de l'embauche est courte (travail intérimaire, par exemple). Les AP/R sont généralement recrutés pour des emplois peu qualifiés. La procédure d'autorisation peut décourager les employeurs à recruter des AP/R.

47 Les cantons se félicitent par conséquent de la suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation et de l'introduction d'une procédure d'annonce en ligne, qui témoigne clairement de la volonté de mieux tirer parti du potentiel de main d'œuvre national. Enfin, limiter les démarches à la seule procédure d'annonce incitera les employeurs à recruter des AP/R. Le calcul des forfaits globaux de l'aide sociale versés aux cantons est fonction

de la saisie et de la mutation des prises d'emploi des personnes du domaine de l'asile dans le système SYMIC. La suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation fera que les services de migration ne procéderont plus à ces mutations ; il est donc impératif que la procédure d'annonce soit désormais assurée par cette base de données.

48 Les expériences réalisées par les autorités qui délivrent les autorisations montrent que les personnes admises à titre provisoire (AP) et les réfugiés reconnus (R) sont nettement plus touchés que les autres catégories par des conditions de travail précaires et par la sous-enchère salariale. Il convient donc de renforcer les mesures de protection contre la précarité des conditions de travail et des salaires, en plus de l'introduction d'une procédure d'annonce. La suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation devra s'accompagner de la possibilité de contrôler a posteriori les conditions de salaire et de travail annoncées (art. 85a, al. 4 et 5) et d'infliger une amende en cas d'infraction de l'employeur (art. 120, al. 1, let. f et g). Le projet en consultation ne précise pas le déroulement de la procédure d'annonce et les compétences pour le contrôle a posteriori des conditions de salaire et de travail. Ces points sont pourtant capitaux afin de pouvoir juger de la faisabilité de modification proposée. Ce n'est qu'une fois ces précisions apportées qu'on pourra prendre la mesure des conséquences financières et personnelles que cette procédure implique pour les services de migration et les offices du travail.

49 La nouvelle norme pénale (Art. 120 al. 1 let. f et g P-LEtr) appelle la remarque suivante : ne seront visiblement pas seulement poursuivis les infractions à l'obligation d'annonce mais aussi le non-respect d'une condition liée à cette obligation. À supposer qu'une infraction aux conditions de salaire et de travail en usage sur place et dans la branche puisse être sanctionnée pénalement, il faudrait rejeter expressément cette modification. Contrairement aux salaires relevant d'une convention collective de travail de force obligatoire, les salaires en usage sur place et dans la branche ne sauraient être assimilés à des salaires minimaux contraignants. Une infraction ne peut donc pas faire l'objet de sanctions pénales. Une telle sanction doit néanmoins être applicable lorsqu'un employeur déclare, dans le cadre d'une procédure d'annonce aux autorités, des informations contraires aux faits concernant les conditions de salaire et de travail convenues.

4.3. Mise en œuvre des cinq initiatives parlementaires

Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer (lv. pa. 08.406)

Concerne les modifications proposées art. 34 al. 6, art. 51 al. 2 let. b, art. 63 al. 3 LEtr

50 Il convient de souligner que les étrangers sont réputés intégrés en règle générale après dix ans de séjour en Suisse et qu'une autorisation d'établissement peut alors leur être délivrée. Le projet précise à l'art. 34 al. 2 let. c que l'intégration est une condition pour obtenir une autorisation d'établissement. Au moment de prendre une décision, les autorités cantonales se fondent avant tout sur les informations figurant dans le dossier qui leur a été transmis dans le cadre de l'obligation de communication. Il est ainsi tenu compte en grande partie de l'objectif de l'initiative parlementaire (08.406).

51 Les gouvernements cantonaux se félicitent de la possibilité de remplacer une autorisation d'établissement par une autorisation de séjour. Elle permet d'envisager des mesures d'intégration aussi pour les étrangers présents depuis de longues années dans le pays. Même si la nouvelle autorisation de séjour n'est accordée qu'une fois que la volonté de s'intégrer a été établie (l'autorisation n'est pas délivrée automatiquement

après une durée de séjour précise), la pratique montre que ce sont souvent les personnes au bénéfice d'une autorisation d'établissement depuis de nombreuses années qui présentent des déficits d'intégration.

52 Il est logique que le remplacement d'une autorisation d'établissement par une autorisation de séjour ne donne plus droit au regroupement familial. Du moment qu'une autorisation d'établissement est remplacée par une autorisation de séjour à la suite d'une décision, les déficits d'intégration sont avérés. Il serait donc incohérent de maintenir les droits au regroupement familial. En principe, les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour ont aussi la possibilité de faire venir les membres de leur famille, étant entendu que c'est l'autorité qui décide de son attribution.

Concrétisation légale de l'intégration (lv. pa. 08.420)

53 L'initiative parlementaire (08.420) demande que l'autorisation d'établissement ne puisse être délivrée que si l'intégration est réussie (de bonnes connaissances d'une langue nationale sont un prérequis). Elle demande aussi que le non-respect de certains critères permette de révoquer l'autorisation, comme la défense d'idées extrémistes ou fondamentalistes. À l'instar du Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux pensent que le projet d'intégration tel qu'il a été approuvé par le Conseil des États prévoit cette éventualité et qu'il n'est pas nécessaire d'en faire davantage sur le plan légal.

Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires (lv. pa. 08.428)

Concerne les modifications proposées art. 43 al. 1 let. d, art. 44 al. 1 let. d, art. 45 let. d, art. 85 al. 7 let. c bis, art. 97 al. 3 let. f et g LEtr

54 Les gouvernements cantonaux approuvent l'initiative parlementaire 08.428 et le projet du Conseil fédéral qui en découle. Ils se félicitent des restrictions prévues au regroupement familial. Cela dit, l'examen des demandes de prestations complémentaires éventuelles entraîne un surcroît de charges pour les cantons. Les conséquences sur les ressources financières et en personnel des cantons doivent être mises en évidence.

Marge de manœuvre accrue pour les autorités (lv. pa. 08.450)

Concerne les modifications proposées art. 63 al. 2 LEtr

55 L'initiative parlementaire (08.450) demande de modifier la LEtr pour permettre aux autorités de révoquer à tout moment l'autorisation d'établissement d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale, même après plus de 15 ans de vie en Suisse. Les gouvernements cantonaux appuient cette demande, à l'instar du Conseil fédéral. Par ailleurs, une révocation de l'autorisation de séjour devrait dans tous les cas être proportionnelle.

Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial (lv. pa. 10.485)

Concerne les modifications proposées art. 43 al. 1 let. b et c et 1bis LEtr

56 Selon le Conseil fédéral, l'harmonisation proposée par l'initiative parlementaire (10.485) relève en fin de compte de la législation et elle facilite la compréhension des dispositions relatives au regroupement familial. Les gouvernements cantonaux appuient donc cette initiative parlementaire.

Stellungnahme

Umsetzung von Artikel 121a BV: Änderung des Ausländergesetzes

Plenarversammlung vom 19. Juni 2015

1. Zusammenfassung

1 Die Auslösung der Vernehmlassung für eine Revision des Ausländergesetzes stellt einen wichtigen Schritt im Prozess zur Umsetzung von Art. 121a BV dar. Die Kantonsregierungen danken dem Bundesrat, dem zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und insbesondere auch dem Staatssekretariat für Migration (SEM) für den beispielhaften Einbezug der Kantone in die Vorarbeiten. Die nachfolgende Stellungnahme der Kantone stützt sich im Wesentlichen auf die von den Kantonen an der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2014 verabschiedeten Eckwerte für ein neues Zulassungssystem sowie auf die an der Plenarversammlung der KdK vom 26. September 2014 verabschiedete Stellungnahme der Kantone zum Umsetzungskonzept des Bundesrates.

2 Der Erhalt der bilateralen Verträge ist für die Kantone das übergeordnete strategische Ziel der Umsetzung von Art. 121a BV. Dabei spielt eine enge Abstimmung zwischen Aussen- und Innenpolitik eine massgebliche Rolle. Im Bereich der Aussenpolitik sind die Gespräche zur Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens sowie die rechtzeitige Deblockierung des Kroatien-Zusatzabkommens zentral. Die Kantone sind in diese Prozesse einzubeziehen. Im Bereich der Innenpolitik stehen die Revision des Ausländergesetzes sowie die Begleitmassnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials im Fokus. Die Umsetzung von Art. 121a BV ist massgeblich von den Verhandlungen mit der EU abhängig, weshalb eine Gesamtwürdigung erst erfolgen kann, wenn diesbezüglich Resultate vorliegen. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Revisionsvorlage aufgrund der aussenpolitischen Entwicklungen weitere Anpassungen erfährt. Bei entsprechenden Anpassungen des Gesetzesentwurfs sind die Kantone rechtzeitig anzuhören.

3 Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, bei der Umsetzung von Art. 121a BV im Grundsatz am heutigen dualen Zulassungssystem festzuhalten. Sie erachten die Umsetzung und den Vollzug von Art. 121a BV als hoheitliche Aufgabe, weshalb ein Einsitz der Sozialpartner in die vorgesehene Zuwanderungskommission abgelehnt wird. Hingegen ist ein stufen- und zeitgerechter Einbezug der Sozialpartner und weiterer massgeblicher Akteure bei der Erarbeitung der Höchstzahlen vorzusehen. Die Einführung von Kontingenten zur Steuerung der Zuwanderung darf nicht zu einer Wiedereinführung des Saisonier-Statuts führen. Die Zahl der Grenzgänger soll von den Kantonen selbst festgelegt werden können. Hier sind grundsätzlich föderale Lösungen angezeigt, namentlich auch für Vorschriften zum Schutz von Lohn- und Arbeitsbedingungen. Was den Inländervorrang betrifft, kann aus Sicht der Kantone bei verschiedenen Bewilligungsgruppen und be-

stimmten Berufsgruppen, bei denen der Arbeitsmarkt strukturell unterversorgt ist, auf eine Einzelfall-Prüfung verzichtet werden. Die Kantone wollen sich in dieser Frage aber erst abschliessend festlegen, wenn die Verhandlungsergebnisse mit der EU vorliegen. Zudem begrüssen die Kantone, dass der Bundesrat von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit absieht.

4 Die Kantone begrüssen die Absicht des Bundesrates, administrative Hürden zum Arbeitsmarkt für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen abzubauen (Abschaffung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen, Ersatz Bewilligungsverfahren durch Meldeverfahren). Die Kantone fordern in diesem Zusammenhang zudem eine substantielle Erhöhung der Integrationspauschale.

2. Allgemeine Bemerkungen

5 Die schweizerische Europa-, Migrations- und Wirtschaftspolitik steht mit dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative vor grundlegenden Herausforderungen. Dabei spielt die enge Abstimmung zwischen Innen- und Aussenpolitik eine massgebliche Rolle. Für die Kantone war von Anfang an klar, dass der Erhalt der bilateralen Verträge übergeordnetes strategisches Ziel sein muss. Dieses Ziel basiert auf dem Pfeiler Aussenpolitik und dem Pfeiler Innenpolitik.

Der Pfeiler Aussenpolitik umfasst im Wesentlichen die Verhandlungen zur Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens. Diesem Verhandlungsauftrag ist der Bundesrat nachgekommen. Mit der EU konnte ein Konsultationsprozess in die Wege geleitet werden; die Kantone sind in diesen Prozess einzubeziehen. Desweiteren gilt es in diesem Kontext auch, auf die Notwendigkeit der rechtzeitigen Deblockierung des Kroatien-Zusatzabkommens hinzuweisen.

Der Pfeiler Innenpolitik umfasst die Revision des AuG sowie die Begleitmassnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Die Zuwanderung lässt sich nicht nur über Kontingente und Höchstzahlen steuern, sondern auch über die Nachfrage. Dabei sind sowohl der Staat wie auch die Wirtschaft gefordert, ihre bisherigen Anstrengungen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu verstärken. Die Kantone haben deshalb im Rahmen der KdK einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Bundesrat zugestimmt.

In der Verknüpfung von Aussen- und Innenpolitik unterscheiden die Kantone drei Phasen:

- a) Umsetzungskonzept und Vernehmlassungsvorlage zu Art. 121a BV
- b) Verhandlungen zur Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens auf der Basis des Verhandlungsmandats des Bundesrates
- c) Konsolidierung und Anpassung der Umsetzungsarbeiten aufgrund der Verhandlungsergebnisse

Die nachfolgenden Bemerkungen müssen somit als ein Element dieser Gesamtstrategie verstanden werden. Eine Gesamtwürdigung kann erst erfolgen, wenn Resultate der Gespräche/Verhandlungen mit der EU vorliegen.

6 Mit der Verabschiedung eines Entwurfs zur Revision des Ausländergesetzes löst der Bundesrat einen weiteren wichtigen prozessualen Schritt in der Umsetzung des neuen Artikels 121a BV aus. Dieser Phase vorgelagert waren die Arbeiten in der Expertengruppe des Bundes, in der die Kantone mit vier Vertretern Einsitz nehmen konnten. Es ist an dieser Stelle dem Bundesrat, dem zuständigen Eidgenössischen. Justiz- und Poli-

zeidepartement (EJPD) und insbesondere auch dem Staatssekretariat für Migration (SEM)¹ für den beispielhaften Einbezug in die Vorarbeiten zu danken.

7 Weiter gilt es auf die zwischen dem EJPD und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) getroffene Vereinbarung betreffend Umsetzung von Art. 121a BV vom 4. Juni 2014 zu verweisen. Diese galt in sämtlichen Arbeiten stets als Massgabe für die thematische und inhaltliche Zusammenarbeit und konnte in den wesentlichen Punkten im Rahmen des Umsetzungskonzepts, aber auch in der nun vorliegenden Revision umgesetzt werden.

8 Die Kantone haben intern im vergangenen Jahr seit der Annahme der Eidgenössischen Volksinitiative 'Gegen Masseneinwanderung' selber ausgiebige Grundlagenarbeiten geleistet. Diese Arbeiten wurden von der VDK-Arbeitsgruppe „Neues Zulassungssystem“ umgesetzt, die unter der Leitung von Regierungsrat Benedikt Würth (SG) stand. An der Plenarversammlung vom 20. Juni 2014 verabschiedeten die Kantonsregierungen die folgenden Eckwerte, die ein neues Zulassungssystem aus Sicht der Kantone erfüllen muss:

- Föderalismus: Der föderale Ansatz betreffend die Stellung der Kantone im Zulassungssystem ist zentral. Er bezieht sich sowohl auf die Steuerung als auch auf den Vollzug.
- Hoheitliche Aufgabe: Die Umsetzung von Art. 121a BV ist eine hoheitliche Aufgabe. Bund und Kantone sind Hoheitsträger in Umsetzung und Vollzug.
- Bottom-up Ansatz: Im Bereich der Zuwanderung zum Arbeitsmarkt ermitteln die Kantone den lokalen und regionalen Bedarf gemäss den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Bevölkerung.
- Gesamtwirtschaftliches Interesse: Das neue Zulassungssystem soll sich nach den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz richten und den Bedürfnissen des Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungsstandorts Schweiz Rechnung tragen.
- Duales Zulassungssystem: Bei der Zuwanderung aus EU-/EFTA-Staaten ist weiterhin den Bedürfnissen des gesamten Arbeitsmarkts Rechnung zu tragen, während sich die Zulassung von Drittstaatsangehörigen grundsätzlich auf hochqualifizierte Spezialisten konzentriert.
- Grenzgängerregelung: Die Regelung hinsichtlich der Festlegung der Zahl der Grenzgänger wird so föderal als verfassungsmässig möglich ausgestaltet.
- Inländisches Arbeitskräftepotential: Das inländische Arbeitskräftepotential ist optimal auszuschöpfen, denn nur so kann die Zuwanderung wirtschaftsverträglich reduziert werden.
- Effizienz: Die Effizienz und Vollzugstauglichkeit sollen für Behörden und Wirtschaft erreicht werden. Das neue Zulassungssystem muss effizient, dynamisch und unbürokratisch ausgestaltet sein und administrative Zusatzbelastungen für Unternehmen möglichst vermeiden.
- Lohnschutz: Der Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen muss auch bei einem neuen Zulassungssystem gewährt sein.

Die Einschätzung der vorliegenden Revisionsvorlage richtet sich an diesem Massstab aus, insbesondere auch was die generelle Einschätzung und das Fazit anbelangt.

¹ Vor 1. Januar 2015: Bundesamt für Migration

9 Seit der Annahme der Volksinitiative am 9. Februar 2014 ist über ein Jahr vergangen. Seither hat sich vor allem auch das wirtschaftliche Umfeld geändert. Insbesondere die Einführung von Negativzinsen sowie die Entscheidung der Schweizerischen Nationalbank vom 15. Januar 2015, den Schweizer Franken vom Euro zu entkoppeln, können je nach Entwicklung für die Schweizer Wirtschaft nachhaltige negative Folgen zeitigen und zu einer grossen Belastung für verschiedene Branchen werden. Unternehmen müssen reagieren, unter anderem mit betrieblichen Massnahmen wie Produktivitätssteigerung und Automatisierungen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Diese Entwicklungen werden sich auf dem inländischen Arbeitsmarkt bemerkbar machen, insofern sich einerseits der Fachkräftemangel verstärken wird und andererseits für geringer qualifizierte Arbeitskräfte noch weniger Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Diese Entwicklung kann abgeschwächt werden, indem die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber verstärkt das inländische Arbeitskräftepotenzial nutzen und mit Umschulungen Nachqualifizierungen unterstützt werden. Dazu sind konkrete, effiziente und mit dem FZA vereinbare Massnahmen gefragt, z.B. indem die Instrumente des AVIG genutzt werden, um für Arbeitgebende entsprechende Anreize zu setzen. Mit Blick auf eine für die Volkswirtschaft der Schweiz verträgliche Umsetzung von Art. 121a BV, die vor allem auch das gesamtwirtschaftliche Interesse berücksichtigt, so wie es die Initiative selbst einfordert, muss diese neue Situation als ein auf die Zuwanderung der Schweiz einflussreicher Parameter bezeichnet und für die nachstehenden Arbeiten neu wesentlich berücksichtigt werden.

3. Kritische Würdigung des Vernehmlassungsentwurfs zur Umsetzung von Art. 121a BV

3.1. Ausländerrechtliche Regelungen für Angehörige EU/EFTA und für Drittstaaten

10 Neben der Beibehaltung einer Unterscheidung zwischen Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten sowie Personen aus Drittstaaten (duals System) steht die Stellung des Personenfreizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union (EU)² gegenüber dem Ausländergesetz (AuG; SR 142.20) im Vordergrund der Regelung. Dabei soll das AuG subsidiär zum FZA wirken³. Diese beiden Rahmenbedingungen werden von den Kantonen in der dargelegten Art ausdrücklich begrüsst.

11 Der Verfassungstext von Art. 121a BV gibt vor, dass eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage zu den massgebenden Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen gehört. Es ist festzuhalten, dass allein mit der Voraussetzung eines orts- und branchenüblichen Lohns keine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage sichergestellt werden kann. Erfahrungsgemäss kommt es insbesondere in Tieflohnbranchen, bei Teilzeitarbeit und bei Arbeit auf Abruf zu Situationen, in denen keine ausreichende Existenzgrundlage erwirtschaftet werden kann und somit Sozialhilfe bezogen wird. Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass angesichts der klaren verfassungsrechtlichen Vorgabe und der in Politik und Medien geführten Diskussionen zur Zuwanderung in die schweizerischen Sozialwerke solche Fallkonstellationen verhindert werden müssen. In diesem Sinne laden die Kantonsregierungen den Bundesrat ein, unter Einbezug der kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden zu prüfen, ob vom Kriterium der Orts- und Branchenüblichkeit bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung auf die Sicherstellung einer Existenzgrundlage zu wechseln ist.

² FZA: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)

³ analog zu Art. 2 Abs. 1 AuG

3.2. Höchstzahlen und Kontingente

12 Art. 121a BV verlangt die Einführung von Kontingenten zur Steuerung der Zuwanderung in die Schweiz. Dass nun der Bundesrat im Revisionsentwurf eben solche Kontingente vorschlägt, ist nichts anderes als konsequent. Dass mit Kontingenten Höchstzahlen verbunden sind, liegt in der Logik des Systems. Auch die in Art. 17a Entwurf Ausländergesetz (E-AuG) dargelegten Kategorien für Bewilligungen sind nachvollziehbar und grundsätzlich richtig. Insbesondere begrüsst wird der Umstand, dass der Aufenthalt von Personen in der Schweiz von weniger als vier Monaten ohne Kontingentierung auskommen soll. Dafür sprechen praktische und gesellschaftliche Gründe. Falls erst ab einem Jahr Aufenthalt kontingentiert werden würde, wäre dies eine de facto Einführung des Saisonier-Statuts, was die Kantone in den bereits geführten Diskussionen stets ablehnten. Ferner gilt es ausdrücklich zu begrüßen, dass sich die Kontingentierung im Grundsatz auf Neubewilligungen beschränkt. Wer heute beispielsweise Grenzgängerin ist, wird dies auch in Zukunft bleiben. So wird gewissermassen ein Rechtsschutz für Personen eingeführt, die seit Jahren über einen Grenzgänger-Status verfügen.

13 Bei einer inskünftigen Festlegung der Kontingente (Art. 17b E-AuG) war es den Kantonen immer wichtig, dass dies nach einem Prinzip mit föderalem Ansatz („bottom up“) erfolgen soll. Dieser Anspruch wurde mit der Bedarfserhebung in den Kantonen und den Einbezug der Zuwanderungskommission (nach Art 17d E-AuG) umgesetzt. Wichtig bleibt allerdings, dass die Zuwanderungskommission hoheitlich und institutionell paritätisch zusammengesetzt bleibt, damit die Empfehlung an den Bundesrat zum Abschluss eines Prozesses durch jene Behörden getroffen werden kann, die für eine Umsetzung der Zuwanderungsbestimmungen auch Verantwortung übernehmen können, nämlich durch den Bund und die Kantone.

14 Die im Gesetzesentwurf entworfene flexible Lösung, die dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, die Aufteilung der Höchstzahlen in kantonale Kontingente an die Kantone zu delegieren, wird aus kantonaler Sicht unterstützt, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Höchstzahl in Absprache mit den Kantonen festgelegt wird. Art. 17a ist dahingehend zu ergänzen. Insbesondere bei Grenzgängern ist es zwingend, dass separate Höchstzahlen definiert werden. Da Grenzgänger definitionsgemäss keine Zuwanderer sind, rechtfertigt sich diese differenzierte Behandlung, welche es auch erlaubt, den sehr unterschiedlichen Situationen in den Grenzregionen Rechnung zu tragen (siehe auch Randziffer 23). Weiter sollte Art. 17c Abs. 3 E-AuG dahingehend präzisiert werden, dass die Kantone und der Bundesrat bei der Festlegung der kantonalen Kontingente neben den regionalen Unterschieden in wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Hinsicht auch geografischen Herausforderungen angemessen Rechnung tragen.

15 Aus dem Revisionsentwurf geht nicht hervor, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente auf die Gesuchsverfahren hat. Insbesondere dort, wo völkerrechtliche Verpflichtungen zu beachten sind und Ansprüche auf eine Aufenthaltsbewilligung bestehen, muss über das Vorgehen Klarheit herrschen (Ablehnung oder Sistierung der Gesuche durch die Vollzugsbehörden oder Erhöhung der Kontingente durch den Bundesrat). Insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen stellt sich die Frage, ob eine Kontingentierung überhaupt haltbar bzw. durchsetzbar ist. Zudem ist zu klären, wie in solchen Fällen der Aufenthalt, die Zuständigkeiten und die Finanzierung (Globalpauschale) geregelt sind.

3.3. Organisation und Gouvernanz

16 Die Kantonsregierungen begrüssen die hoheitliche und institutionell paritätische Zusammensetzung der Zuwanderungskommission. Sie soll allerdings nicht wie eine ausserparlamentarische Kommission einseitig vom Bundesrat eingesetzt werden. Stattdessen ist mittels einer vom Bundesrat und den Kantonen unterzeichneten Vereinbarung sicherzustellen, dass das Gremium gemeinsam eingesetzt wird und sowohl der Bund wie auch die Kantone ihre Vertretungen jeweils eigenständig bestimmen können.

17 Die Kantone haben stets vertreten, dass diese Zuwanderungskommission hoheitlich zusammengesetzt sein soll, weshalb die in den Erläuterungen vorgeschlagene Untervariante, in der die Sozialpartner ebenfalls Einsitz in die Kommission nehmen sollen, aus grundsätzlichen staatspolitischen Überlegungen abgelehnt wird. Das Gremium selbst sollte ausschliesslich hoheitlich zusammengesetzt sein, d.h. durch eine Vertretung von Bund und Kantonen. Unbestritten ist, dass die Sozialpartner in einem zweistufigen Prozess angemessen einzu-beziehen sind. Zuerst soll eine Anhörungsrunde der Sozialpartner und aller weiteren relevanten Akteure stattfinden, in einem zweiten Schritt ist es dann an den staatlichen Behörden, die Höhe der Zuwanderung unter Würdigung aller wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte zu erörtern und eine Empfehlung zu Händen des Bundesrates abzugeben. Die Steuerung der Zuwanderung bleibt gemäss Verfassung letztlich eine hoheitliche Aufgabe; bei der Steuerung geht es nicht nur um Fragen des Arbeitsmarkts und der wirtschaftlichen Anliegen im Speziellen, sondern um einen umfassenden Ansatz, der alle, eben auch gesellschaftliche Aspekte um-schliesst. Kantone und Bund stehen schliesslich bei der Umsetzung in der Gesamtverantwortung, der Fokus der Sozialpartner zielt primär auf die in den Branchenverbänden artikulierten wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Interessen.

18 Auch in Asylfragen sind ausserdem die entsprechenden nicht institutionellen Partner ebenfalls anzuhö-ren und in die Erarbeitung der Empfehlung einzubeziehen. Im Vordergrund steht allerdings auch hier eine be-hördliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, was sich, wie zuvor dargelegt, aus staatspolitischen gründen rechtfertigt.

19 Gemäss Auffassung der Kantonsregierungen soll die Zuwanderungskommission den Bundesrat in erster Linie in Grundsatzfragen bezüglich Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern beraten sowie Anträ-ge zu den jährlichen Zuwanderungszahlen formulieren. Die Begründung, weshalb die Zuwanderungskommission nur eine „Empfehlung an den Bundesrat“ abgeben kann, weisen die Kantonsregierungen zurück. Sie ziehen die bestimmtere Begrifflichkeit „Antrag an den Bundesrat“ vor, da dies verbindlicher und formell bedeutender ist. Um eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten zu können, sind klare Indikatoren oder Kriterien erforder-lich zur Beurteilung, in welchen Berufen eine Knappheit auf dem Arbeitsmarkt besteht. Diese Aufgabe sollte ebenfalls der Zuwanderungskommission übertragen werden. Die konkrete Beurteilung im Einzelfall wird letztlich unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation im regionalen Arbeitsmarkt durch die kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden vorzunehmen sein.

3.4. Indikatoren für die Festlegung

20 Wie die Vorarbeiten zur Vorlage gezeigt haben, ist aus Sicht der Kantonsregierungen eine Umsetzung mit dem in den Erläuterungen entworfenen System grundsätzlich möglich. Das dargelegte System kann deshalb

auch im Grundsatz unterstützt werden. Speziell zu würdigen ist die Rolle der Kantone: Die kantonalen Behörden haben über ihre Nähe zum regionalen Arbeitsmarkt ausgewiesene und spezifische Kenntnisse, weshalb die verschiedenen Indikatoren gemeinsam von Bund und Kantonen zu entwickeln sind. Dieses Indikatoren-Set soll einerseits die Basis für die Bedarfsermittlung der Kantone bilden und der Zuwanderungskommission andererseits zur Validierung des Bedarfs dienen. Bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten sind neben den im erläuternden Bericht genannten Indikatoren wie z.B. die Arbeitslosenquote aber auf jeden Fall auch Indikatoren wie die Wirtschaftsstruktur sowie die Arbeitskräfteentwicklung und -struktur der ausländischen Arbeitskräfte in den Kantonen zu berücksichtigen.

3.5. Inländervorrang

21 Die Kantone vertreten die Haltung, dass die Einführung des Inländervorrangs im E-AuG als logische Konsequenz einer dem Initiativtext entsprechenden Umsetzung zu betrachten ist. Die Kantone haben sich dabei stets für eine Einzelprüfung im Grundsatz, zugleich aber für einen pragmatischen Ansatz bei der Umsetzung ausgesprochen. Das äussert sich im vorliegenden Entwurf so, dass in verschiedenen Bewilligungsgruppen (bspw. bei den Grenzgängern) nach Massgabe der Kantone auf eine Einzelfall-Prüfung verzichtet werden kann. Ebenfalls soll dies für bestimmte Berufsgruppen (z.B. Gesundheitsberufe) der Fall sein, bei denen im Inland kein ausreichendes Potenzial vorhanden ist und sich so die Prüfung, ob eine inländische Arbeitskraft die offene Stelle besetzen kann, praktisch keine Bedeutung haben würde.

22 Die Kantone gehen davon aus, dass dieser Punkt in den Verhandlungen mit der EU wesentliche Bedeutung hat und sich hier je nach Ausgang der Verhandlungen allenfalls noch Anpassungen ergeben werden. Die Kantone behalten sich weitergehende Beurteilungen zu diesem Punkt somit ausdrücklich vor.

3.6. Grenzgängerregelung

23 Die Regelung für Grenzgängerinnen und Grenzgänger stellt für die Kantone einen sehr wichtigen Teil der Vorlage dar, da diese in bestimmten Regionen der Schweiz ein entscheidender Wirtschaftsfaktor sind. Um spezifische Probleme in einzelnen Regionen angehen zu können, sollen die Kantone befugt werden, zusätzliche Vorschriften zum Schutz von Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erlassen. Dieser Ansatz wird begrüsst. Die Kantone bekräftigen an dieser Stelle im Speziellen ihre Haltung, dass dereinst - im Gegensatz zu den Drittstaaten-angehörigen - für EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger weder die im AuG erwähnten Grenzzone eine Rolle spielen, noch die Regelung zum sechs monatigen Voraufenthalt zur Anwendung kommen darf.

24 Insgesamt haben die Kantone stets eine möglichst föderale Lösung bei den Grenzgängerinnen und Grenzgängern eingefordert – mit einer von der Gesamtzahl unabhängigen, eigenständigen Festlegung derselben. Diesem Anspruch wurde in der Vernehmlassungsvorlage nur teilweise entsprochen, indem die Rechtsgrundlage geschaffen wurde, für Grenzgänger eine separate Höchstzahl auszuscheiden (Art. 17a Abs. 5 lit. a). Ferner wird nach Massgabe von Art. 17a Abs. 4 lit. a des Vernehmlassungsentwurfs vorausgesetzt, dass sich die heutigen Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen keiner neuen Bewilligung unterziehen müssen, ausser sie wechseln etwa ihre Arbeit. Dies begrüssen die Kantone. Die Kantonsregierungen vertreten hingegen weiterhin die Auffassung, dass sie die Zahl der Grenzgänger selber festlegen sollten. Neuere Rechtskommentare zu Art. 121a lassen eine solche Lösung als rechtlich zulässig

erscheinen. Entsprechend dem zwischen EJPD und KdK verankerten Grundsatz, wonach die Grenzgängerregelung so föderal wie verfassungsrechtlich möglich zu regeln ist, unterstützen die Kantone weiterhin eine kantonale Festlegungskompetenz.

3.7. Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen

25 Die Kantone sprechen sich für eine gesetzliche Grundlage aus, welche im Grundsatz eine vorhergehende Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen ermöglicht. Auch hier werden die unterschiedlichen Verhältnisse zwischen den Kantonen zum Tragen kommen. Wichtig ist, dass bei Feststellung eines Verstosses gegen Lohn- und Arbeitsbedingungen die Arbeitsmarktbehörde schon bei der Gesuchseinreichung eingreifen *kann* (im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung, bspw. zwecks Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage). Wenn schon ein Bewilligungsverfahren eingeführt werden soll, ist es aus Effizienzüberlegungen naheliegend, dass eine Prüfung bei der Bewilligungserteilung möglich sein soll, was wiederum einen Einfluss auf die nachgelagerten Prüfarbeiten zeitigt. Bei der Umsetzung ist sicherzustellen, dass alle beteiligten Stellen über ein einheitliches Grundverständnis zur Ermittlung von Informationen zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen verfügen. So können verwirrende oder gar widersprüchliche Aussagen durch die verschiedenen Stellen (tripartite Kommissionen TPK, Migrationsämter, etc.) verhindert und zumindest minimiert werden.

26 Die Prüfung von Lohn- und Arbeitsbedingungen allein ist kein geeignetes Kriterium, um in der Praxis die verfassungsrechtliche Vorgabe einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage sicherstellen zu können. Deshalb laden die Kantonsregierungen den Bundesrat ein, unter Einbezug der kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden zu prüfen, ob vom Kriterium der Orts- und Branchenüblichkeit bei der Lohnkontrolle auf die Sicherstellung einer Existenzgrundlage zu wechseln ist (vgl. hierzu auch Ausführungen in RZ 11).

27 Die einzelnen Kantone sollen in der Intensität der nachgelagerten Prüfung bewusst über grossen Spielraum verfügen, denn die Ergebnisse der kantonalen Arbeitsmarktüberwachung sind recht unterschiedlich. Die Kantone erwarten in diesem Punkt eine offene Gesetzgebung, die den Kantonen einen hohen Spielraum im Vollzug einräumt. Dies ist essentiell, da die regionalen arbeitsmarktlichen Unterschiede recht gross sind.

28 Was die Fortführung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) angeht, vertreten die Kantone die Auffassung, dass diese erst dann diskutiert werden können, wenn sich das konkrete Zuwanderungssystem in den Details abzeichnet. Bis dann gilt das aktuelle System der FlaM, das an die Gültigkeit des FZA gebunden ist. Im Rahmen der Vorarbeiten zum E-AuG hat sich eine Arbeitsgruppe bestehend aus Bund, Kantonen und Sozialpartnern⁴ dieser Frage angenommen. Dabei wurden die folgenden Grundsätze formuliert, die auch heute noch unterstützt werden können: *„Über die zukünftige Ausgestaltung der FlaM kann erst entschieden werden, wenn das definitive Umsetzungsmodell feststeht. Auch bei in einem Kontingentsystem und einer vorgängigen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen besteht grundsätzlich das Risiko von Lohnunterbietungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Es besteht zudem die Gefahr, dass ein restriktives Kontingentsystem zu Umgehungsversuchen führt, insbesondere in Form von Schwarzarbeit. Das für den Arbeitsmarkt zu erwartende Gesamtergebnis des künftigen Kontrollsystems soll gegenüber dem heutigen nicht schlechter ausfallen. Es ist darauf zu achten, dass im künftigen Zulassungsverfahren inländische Unternehmen gegenüber auslän-*

⁴ Diese Arbeitsgruppe stand unter der Führung des Leiters der Direktion für Arbeit des SECO.

dischen Dienstleistungserbringern nicht diskriminiert werden. Die allfällige Fortführung des Meldeverfahrens gemäss FZA im Umsetzungsmodell ist auch unter diesem Aspekt zu beurteilen⁵“.

3.8. Prüfung der Integrationsfähigkeit

29 Die Kantone begrüßen, dass der Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit (Art. 121a Abs. 3 BV) im Zulassungsverfahren auch für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten explizit absieht. Bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision der integrationsrechtlichen Bestimmungen im AuG (13.030) haben die Kantone darauf hingewiesen, dass eine systematische Überprüfung der Integrationskriterien im Zusammenhang mit der Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen aus Ressourcengründen nicht in Frage kommt.

3.9. Regelung des Aufenthalts

30 Die Regelung des Aufenthaltes wird nach Einreichung eines Gesuches auch künftig durch die Ausstellung eines Ausweises (Bewilligung) erfolgen. Aufgrund der Kontingentierung muss allerdings damit gerechnet werden, dass schliesslich eine grosse Zahl der erwerbstätigen Personen bzw. deren künftige Arbeitgeber den Weg über das Zusicherungsverfahren wählen, womit das Gesuch vor der Regelung des eigentlichen Aufenthaltes zusätzlich behandelt werden muss (analog des Verfahrens vor 2002). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kontingentsverwaltung relativ einfach über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) funktionieren wird, wie die ehemaligen Kontingente in den Übergangsfristen mit den EU- und EFTA-Staaten. Sobald die Kontingente ausgeschöpft sein werden, können die Kantone keine Aufenthaltsbewilligungen mehr ausstellen. Die entsprechenden späteren Bedürfnisse müssen von den Migrations- oder Arbeitsmarktbehörden bzw. in enger Zusammenarbeit zeitaufwändig bearbeitet werden.

3.10. Bildungs- und Wissenstandort Schweiz

31 Die Kantone haben in ihrer Stellungnahme zum Umsetzungskonzept vom 26. September 2014 festgehalten, dass bei der Zulassung ohne Erwerbstätigkeit zu beachten ist, dass der überwiegende Teil dieser Gruppe nur vorübergehend (und ohne langfristige Zuwanderungsabsicht) im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung in der Schweiz ist. In der Vernehmlassungsvorlage wird ausgeführt, dass bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente aus gesamtwirtschaftlichem Interesse insbesondere auch die Bedürfnisse der Wissenschaft und Forschung berücksichtigt werden sollen. Dies wird zwar begrüsst, ist aber zu wenig. Die Kantone vermissen vertiefende Erwägungen mit Blick auf die seit dem Entscheid der Nationalbank noch wichtigere Forderung hinsichtlich Stärkung der Schweiz als Bildungs-, Wissens- und Forschungsstandort.

3.11. Internationale Organisationen

32 Der Bundesrat muss der besonderen Situation von Internationalen Organisationen und Institutionen die notwendige Beachtung schenken, um deren Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften gerecht zu werden. Dies

⁵ Siehe: Umsetzung von Art. 121a BV, Synthesebericht der Expertengruppe vom 13. Juni 2014, S. 39.

damit die Schweiz ihre spezifische Rolle als Sitzstaat und die damit verbundenen wertvollen ausserpolitischen Vorteile bewahren kann.

3.12. Verhältnis zum Freizügigkeitsabkommen: Aussenpolitische Würdigung

33 Wie einleitend erwähnt, kann eine Gesamtwürdigung der Vorlage erst dann erfolgen, wenn die Ergebnisse der Gespräche mit der EU vorliegen. In seiner Vernehmlassungsvorlage geht der Bundesrat davon aus, dass das bestehende Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) entsprechend den Vorgaben der geplanten Revision des Ausländergesetzes angepasst werden kann. Sollte sich dies als nicht möglich erweisen, hält der Bundesrat selbst fest, dass die neuen Verfassungsbestimmungen für diesen Fall keine Regelung vorsehen. Das neue Verfassungsrecht geht nicht automatisch dem älteren Völkerrecht vor. Sollte diese Situation eintreten, müsste gemäss Bundesrat über das weitere Vorgehen unter Berücksichtigung aller Umstände neu entschieden werden.

34 Die Kantonsregierungen unterstützen ausdrücklich diese Einschätzung des Bundesrates. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Revisionsvorlage aufgrund der ausserpolitischen Entwicklungen weitere Anpassungen erfährt. Bei entsprechenden Anpassungen des Gesetzesentwurfs sind die Kantone rechtzeitig anzuhören und umfassend zu konsultieren.

35 Im Hinblick auf den Vollzug des Gesetzes ist auf die Überprüfung ausländischer Berufsqualifikationen (Diplomanerkennung) bei reglementierten Berufen – sei es im Rahmen des FZA gegenüber Angehörigen von EU-/EFTA-Staaten oder in analoger Anwendung der entsprechenden Rechtsgrundlagen gegenüber Angehörigen von Drittstaaten – hinzuweisen. Bei der Festlegung von Kontingenten ist dereinst zu entscheiden, ob die Überprüfung und Anerkennung eines Abschlusses eine Bedingung für die Aufnahme in ein Kontingent darstellt oder ob ein Anerkennungs-gesuch stellen kann, wer einen Kontingentplatz erhält.

3.13. Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen

36 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind erstens abhängig von der definitiven Ausgestaltung des Zulassungssystems und zweitens von der Art und Weise, wie Höchstzahlen und Kontingente umgesetzt werden. Ein Kontingentssystem bedeutet in jeder Ausgestaltung eine administrative Mehrbelastung der wirtschaftlichen Beziehung zwischen privaten Unternehmen und den staatlichen Behörden. Die neuen, zusätzlichen Prüfungen insbesondere bezüglich des Inländervorrangs, der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der zahlenmässigen Beschränkung führen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand sowohl auf Seiten der gesuchstellenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch auf Seiten der staatlichen Behörden. Der Stellenbedarf wird sowohl bei den kantonalen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden wie auch bei den Bundesbehörden erheblich steigen. Die konkreten finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone können zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden, da die Umsetzungsmodalitäten im Detail noch nicht bekannt sind. Um eine Aufwandschätzung vorzunehmen, muss unter anderem geklärt sein, in welcher Frist die Gesuche behandelt werden müssen, bei wie vielen Berufen es sich um so genannte Mangelberufe handelt und somit die Prüfung des Inländervorrangs wegfällt und wie die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (inklusive flankierende Massnahmen) im Detail ausgestaltet wird.

37 Neben den direkten gilt es insbesondere auch die nicht ausdrücklichen Auswirkungen zu beachten. Das neue Zulassungssystem schafft Unsicherheit bezogen auf den möglichen Einsatz und Ersatz von Fachkräften in Unternehmen, was deren kurz- und mittelfristige Planungsprozesse beeinträchtigt. Das schadet im Endeffekt dem Wirtschaftsstandort Schweiz massgeblich, denn die Verfügbarkeit von Fachkräften ist vor allem im internationalen Kontext zu einem wesentlichen Standortfaktor geworden. Dieser Effekt wird sich vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung verstärken. Bis anhin konnte die Schweiz die Differenz zwischen Nachfrage und Angebot mit der Zuwanderung aus der EU/EFTA sowie aus Drittstaaten abdecken, inskünftig bleibt die Beantwortung der Frage, ob genügend Fachkräfte vorhanden sein werden, unsicher. Weitere Unsicherheit schafft das mittelfristig ungewisse Verhältnis der Schweiz mit der EU. Für Unternehmen, die bereits Sitz in der Schweiz haben respektive nehmen wollen, ist ein geregeltes Verhältnis in Wirtschaftsfragen mit den Nachbarstaaten, die in der Regel ebenso wichtige Absatzmärkte darstellen, Teil der Rechtssicherheit und somit von entscheidender Bedeutung. Bleibt diese Beziehung auf längere Zeit von Ungewissheit geprägt, verursacht dies für den Schweizer Wirtschaftsstandort Schaden von grösserem Ausmass. Ein Blick auf die jährlich erstellte Statistik der VDK über die Ansiedelung von Unternehmen (2014: -11 %; 2013: -5 %; 2012: -20 %; 2011: -3 %) und Arbeitsplätzen (2014: -18 %; 2013: -11 %; 2012: -46 %; 2011: -18 %) in den Kantonen zeigt auf, dass die Attraktivität der Schweiz als Wirtschaftsstandort in den letzten Jahren stark erodierte, was alarmierend genug sein sollte.

38 Die Bundesverfassung garantiert Grundrechte, sichert Grundversorgungsaufträge und formuliert Sozialziele. Gerade in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales benötigt es für deren Umsetzung eine ausreichende Anzahl an Fachpersonal. Der Anteil an Fachpersonen aus dem Ausland ist – im Gesundheitsbereich beispielsweise 30 bis 40 Prozent – so bedeutend, dass ohne dieselben die wichtigsten Dienste nicht aufrechterhalten werden können. Diese Situation ist in den einzelnen Branchen seit längerem erkannt, weshalb verschiedene Initiativen ergriffen wurden, um den Anteil an inländischem Personal zu erhöhen. Auch wenn einige dieser Massnahmen eine leichte Verbesserung gebracht haben, würde eine Beschränkung der Zuwanderung die Grundversorgung in den genannten Bereichen ernsthaft gefährden. Die Universitäten und Hochschulen gehen mit einem strengeren Zulassungssystem von einem hohen Reputationsschaden aus, der sich auch nachteilig auf den Forschungsplatz Schweiz und somit auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken wird. Diese negativen, gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen gilt es bei Gelegenheit aufzuzeigen und zu bewerten.

4. Kritische Würdigung des Vernehmlassungsentwurfs Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

4.1. Grundsätzliche Bemerkungen

39 Der Vernehmlassungsentwurf enthält im Sinne einer Zusatzbotschaft Ergänzungen der Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Änderung des AuG vom 8. März 2013 (Integration; 13.030). Diese vom Ständerat Ende 2013 bereits beratene Vorlage wurde im Frühling 2014 vom Parlament mit dem Auftrag an den Bundesrat zurückgewiesen, die erforderlichen Anpassungen an Art. 121 a BV vorzunehmen. Diesbezüglich unterbreitet der Bundesrat Vorschläge zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und aner-

kannten Flüchtlinge. Weiter wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, in der Zusatzbotschaft die Anliegen von fünf parlamentarischen Initiativen aus den Jahren 2008 und 2010 aufzunehmen.

40 Vorläufig aufgenommene Personen (VA) und anerkannte Flüchtlinge (FL) haben durch die Asyl- und Ausländergesetzrevision im Jahre 2008 grundsätzlich uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, sie brauchen jedoch eine Arbeitsbewilligung. Diese muss bei den zuständigen kantonalen Behörden beantragt werden, die eine ausländerrechtliche sowie arbeitsmarktliche Prüfung des Gesuchs durchführen. Der notwendige administrative Aufwand, teilweise verbunden mit längeren Wartezeiten sowie die dabei anfallenden Gebühren können ein Hindernis für Arbeitgebende sein, VA/FL zu beschäftigen. Die Kantonsregierungen begrüssen deshalb die Absicht des Bundesrates, administrative Zugangshürden zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich abzubauen und so einen Beitrag zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu leisten.

41 Praktische Erfahrungen lassen jedoch darauf schliessen, dass nicht nur administrative Hürden die Arbeitsmarktintegration von VA/FL erschweren. Ausschlaggebend sind insbesondere auch individuelle Faktoren: schlechte Sprachkenntnisse und Grundkompetenzen, Mangel an beruflicher Qualifikation oder Nichtanerkennung der Qualifikation des Heimatlandes in der Schweiz, geringe oder keine Erfahrung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und damit verbunden, keine Vernetzung im Arbeitsmarkt sowie gesundheitliche und soziale Probleme. Umso wichtiger ist eine sorgfältige, effiziente und effektive Unterstützung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Der Bund zahlt den Kantonen pro VA und FL eine einmalige Integrationspauschale von CHF 6'000.--. Dieser Pauschalbetrag hat sich in der Praxis jedoch als unzureichend erwiesen, weshalb die Kantonsregierungen eine substanzielle Erhöhung der Integrationspauschale fordern.

42 Insbesondere die Arbeitsmarktintegration von spät zuziehenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen stellt eine Herausforderung dar: Die Angebote der Regelstrukturen (z.B. Berufsbildung) und die darauf vorbereitenden Angebote sind noch zu wenig auf diese Personengruppen und ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichtet. Sie sind für Personen mit ungünstigen Voraussetzungen zu hochschwierig. Hier wie auch bei den übrigen Erwachsenen braucht es zusätzliche Unterstützung, die mit den bestehenden Ressourcen nicht möglich ist.

43 Der Mangel an Sprachkenntnissen kann insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zu Integrationsproblemen führen. Deshalb sind die Kantonsregierungen der Ansicht, bei Kindern und Jugendlichen soll nur dann auf die Voraussetzung der Verständigung in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verzichtet werden, wenn sie nach ihrer Einreise beschult werden oder eine Lehrstelle antreten. Daher wird angeregt, in Art. 43 Abs. 1 bis E-AuG den Verzicht der Sprachkenntnisse auf Kinder unter 18 Jahren, die in ordentlichen Regelstrukturen (Schule, Lehre, etc.) aufgenommen werden, zu beschränken.

4.2. Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

44 Kosten und Gebühren stellen erfahrungsgemäss eine nicht unerhebliche administrative Hürde für die Bewilligungserteilung dar. Arbeitgebende, die bereit sind, Personen dieser Zielgruppe anzustellen, haben kein Verständnis dafür, weshalb sie dafür zusätzlich bezahlen sollen. Die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen kann von Arbeitnehmenden schlimmstenfalls als negativer Anreiz verstanden werden. Vor diesem Hintergrund

begrüssen die Kantonsregierungen die diesbezüglichen Änderungsvorschläge des Bundesrates. Zwingend notwendig für die Zielgruppe der vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge wären indes auch Änderungen bezüglich der Durchführung von befristeten Praktika, wie dies für versicherte Personen der Arbeitslosenversicherung (ALV) im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen möglich ist. Für stellensuchende vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge ohne ALV-Anspruchsberechtigung bedeutet der restriktive Zugang zu Praktika ein unnötiges Hindernis auf dem schwierigen Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Ebenfalls sollte im Sinne von Einstiegsgehältern die Möglichkeit geschaffen werden, unter klaren Bedingungen eine befristete Unterschreitung von Mindestgehältern zuzulassen und somit die Chancen auf eine Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Abschaffung der Sonderabgabe:

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 88 AuG sowie Art. 85-87, Art. 115 Bst. c, 116a und 117 AsylG

45 Die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen wird befürwortet, ebenso der explizite Hinweis auf den Rückerstattungsanspruch der Kantone, der sich nach kantonalem Recht richtet. Die Ausdehnung des rückerstattungspflichtigen Personenkreises bei der Vermögenswertabnahme auf Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid ist richtig.

Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen Art. 85 Abs. 6, Art. 85a, Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g AuG sowie Art. 61 AsylG

46 VA/FL sind durch teilweise lange Wartezeiten bis zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung gegenüber anderen Gruppen, zum Beispiel aus dem EU/EFTA-Raum, auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Das Problem kann sich zuspitzen, wenn es darum geht, eine Stelle sehr schnell zu besetzen oder es sich um einen kurzen Arbeitseinsatz handelt (z.B. über Stellenvermittlung). Auch finden VA und FL erfahrungsgemäss eher eine Anstellung in einem Bereich mit tiefen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmenden. Das Bewilligungsverfahren kann ein negativer Anreiz für Arbeitgebende sein, VA/FL zu beschäftigen.

47 Die Abschaffung der Bewilligungspflicht bei gleichzeitiger Einführung eines Online-Meldeverfahrens wird daher von den Kantonen im Grundsatz begrüsst. Es wird damit klar zum Ausdruck gebracht, das hier vorhandene Arbeitskräftepotenzial besser nutzen zu wollen. Arbeitgebende werden eher gewillt sein, VA/FL zu beschäftigen, wenn lediglich eine Meldung und keine Bewilligung erfolgen muss. Für die Berechnung der Höhe der Globalpauschale für Sozialhilfe an die Kantone sind die Erfassung der Stellenantritte von Personen aus dem Asylbereich und deren Mutation im zentralen Migrationssystem (ZEMIS) relevant. Mit dem Wegfall des Bewilligungsverfahrens werden die Migrationsämter keine solchen Mutationen mehr vornehmen, womit zwingend das Meldeverfahren diese Datenbasis neu decken muss.

48 Erfahrungen der Bewilligungsbehörden zeigen, dass vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge überproportional betroffen sind von prekären Arbeitsverhältnissen und Lohndumping. Dementsprechend sind mit der Einführung eines Meldeverfahrens zugleich verstärkte Schutzmassnahmen gegen prekäre Lohn- und Arbeitsbedingungen zu treffen. Somit ist zwingende Voraussetzung der Abschaffung der Bewilligungspflicht die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 85a Abs. 4 und 5) sowie eine Busse bei Widerhandlungen des Arbeitgebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g). Noch

nicht geklärt sind im Vernehmlassungsentwurf die Abwicklung des Meldeverfahrens und die Zuständigkeit zur nachträglichen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese Punkte sind jedoch zur Beurteilung der Vollzugstauglichkeit der vorgeschlagenen Änderung von wesentlicher Bedeutung. Erst dann lassen sich auch die finanziellen und personellen Auswirkungen bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden beurteilen.

49 Die mit der Meldepflicht verbundene neue Strafnorm (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g V-AuG) gibt zu folgender Bemerkung Anlass: Offenbar soll nicht nur ein Verstoß gegen die Meldepflicht geahndet werden, sondern auch das Nichteinhalten einer mit der Meldepflicht verbundenen Bedingung. Sollte dies so verstanden werden müssen, dass die Nichteinhaltung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen strafrechtlich sanktioniert werden soll, wird diese Änderung mit Nachdruck abgelehnt. Die orts- und branchenüblichen Löhne sind im Gegensatz zu Löhnen eines allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrags nicht als rechtlich verbindliche Mindestlöhne zu verstehen. Folglich kann eine Nichteinhaltung auch nicht strafrechtlich sanktioniert werden. Selbstverständlich muss jedoch eine strafrechtliche Sanktion in den Fällen möglich sein, in denen ein Arbeitgeber gegenüber den Behörden im Rahmen der Meldepflicht tatsachenwidrige Angaben zu den vertraglich vereinbarten Lohn- und Arbeitsbedingungen macht.

4.3. Umsetzung der fünf parlamentarischen Initiativen

Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)
Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 34 Abs. 6, Art. 51 Abs. 2 Bst. b und Art. 63 Abs. 3 AuG

50 Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass ausländische Personen in der Regel nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz genügend integriert sind, um ihnen eine Niederlassungsbewilligung erteilen zu können. Neu setzt die Integrationsvorlage in Art. 34 Abs. 2 Bst. c für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ausdrücklich die Integration der betreffenden Person voraus. Beim entsprechenden Entscheid werden sich die kantonalen Behörden in erster Linie auf aktenkundige Informationen stützen, die ihnen im Rahmen der deutlich ausgebauten Meldepflichten übermittelt worden sind. Einem wichtigen Teilanliegen der Parlamentarischen Initiative (08.406) wird damit bereits Rechnung getragen.

51 Die Kantonsregierungen begrüßen die Einführung der Möglichkeit einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung. Dadurch können auch bei langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern Massnahmen zur Förderung der Integration ins Auge gefasst werden. Auch wenn neu die Niederlassungsbewilligung nur noch nach Prüfung der Integrationsbereitschaft erteilt werden soll (kein Bewilligungsautomatismus nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer), zeigt die Praxis, dass gerade auch bei Personen, welche seit Jahren die Niederlassungsbewilligung besitzen, Integrationsdefizite bestehen können.

52 Dass bei einer Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung auch kein Anspruch auf einen Familiennachzug mehr bestehen soll, ist sodann eine logische Konsequenz. Wenn nun eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung verfügt wurde, bestehen unzweifelhaft Integrationsdefizite. Ein Beibehalt des Anspruchs auf Familiennachzug wäre aus den genannten Gründen inkohärent. Grundsätzlich haben auch Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung die Möglichkeit, ihre Familienangehörigen nachzuziehen, wobei eine Bewilligungserteilung jedoch im Ermessen der Behörde liegt.

Integration gesetzlich konkretisieren (Pa. Iv. 08.420)

53 Die Parlamentarische Initiative (08.420) verlangt einerseits, dass eine Niederlassungsbewilligung generell erst nach einer erfolgreichen Integration erteilt werden sollte (d.h. insbesondere gute Kenntnisse einer Landessprache). Andererseits soll geprüft werden, ob weitere Kriterien für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung bestimmt werden können für ausländische Personen, die extremistische oder fundamentalistische Ansichten vertreten. Die Kantonsregierungen sind ebenso wie der Bundesrat der Ansicht, dass die Integrationsvorlage in der vom Ständerat verabschiedeten Version diese Anliegen bereits abdeckt und es keinen weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt.

Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. Iv. 08.428)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 43 Abs. 1 Bst. d, Art. 44 Abs. 1 Bst. d, Art. 45 Bst. d, Art. 85 Abs. 7 Bst. c bis sowie Art. 97 Abs. 3 Bst. f und g AuG

54 Die Kantonsregierungen stimmen der parlamentarischen Initiative 08.428 und dem darauf basierenden Entwurf des Bundesrates zu und begrüssen die vorgesehenen Einschränkungen im Bereich des Familiennachzugs. Allerdings bedeutet die Überprüfung der Gesuche für einen allfälligen Bezug von EL für die Kantone einen Mehraufwand. Die personellen und finanziellen Folgen für die Kantone sollen entsprechend offengelegt werden.

Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen in Art. Art. 63 Abs. 2 AuG

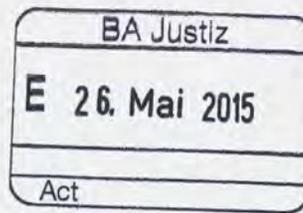
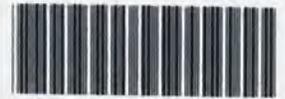
55 Die Parlamentarische Initiative (08.450) möchte das AuG dahingehend anpassen, dass die Behörden eine Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit jederzeit, also auch wenn sich eine Person seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhält, widerrufen können. Wie der Bundesrat unterstützten die Kantonsregierungen diese Forderung. Weiterhin wird ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung in jedem Fall verhältnismässig sein müssen.

Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen in Art. 43 Abs. 1 Bst. b und c sowie 1 bis AuG

56 Gemäss Bundesrat ist die in der Parlamentarischen Initiative (10.485) vorgeschlagene Vereinheitlichung im Ergebnis nur gesetzestechnischer Natur und führt zu einer besseren Verständlichkeit der Bestimmung über den Familiennachzug. In diesem Sinne unterstützen die Kantonsregierungen diese parlamentarische Initiative.


 Regierungsrat, 9102 Herisau

 Bundesamt für Justiz
 3003 Bern

Roger Nobs
 Ratschreiber
 Tel. 071 353 63 51
 roger.nobs@ar.ch


SEMPE001484

Herisau, 22. Mai 2015

Eidg. Vernehmlassung; Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes (1. Umsetzung von Art. 121a BV; 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zum eingangs erwähnten Entwurf bis zum 28. Mai 2015 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

- Der Regierungsrat ist mit der Stossrichtung der beiden Entwürfe grundsätzlich einverstanden. Allerdings ist vorerst nicht klar ersichtlich, mit welchem (personellen und finanziellen) Aufwand die Umsetzung der Vorlagen und Änderungen verbunden ist. Dies liegt vor allem daran, dass zum heutigen Zeitpunkt noch zu wenig Details bekannt sind und viele Lösungsvarianten sicher auch noch vom politischen Prozess und den Verhandlungen mit der EU abhängen.

2. Umsetzung von Art. 121a BV

2.1 Im Begleitschreiben ersucht das EJPD, explizit zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

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

Der Regierungsrat befürwortet die Variante der Überprüfung des Inländervorranges lediglich bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente. Auf eine einzelfallweise Prüfung soll verzichtet werden. Dieses Verfahren ist wesentlich einfacher und damit für Behörden und Unternehmen mit geringerem Aufwand



verbunden. Die erhöhte Verantwortung, die den Vollzugsbehörden bei der Zuteilung der Kontingente zukommt, ist verantwortbar, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die kantonale Vollzugsbehörde den Arbeitsmarkt vor Ort gut kennt. Zudem bietet diese Variante ein geringeres Konfliktpotential mit dem FZA.

Bei den Angehörigen von Drittstaaten würde wie bereits heute bei der Zulassung auch weiterhin eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall erfolgen.

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

Der Regierungsrat befürwortet eine summarische Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Dadurch wird das Bewilligungsverfahren massgeblich vereinfacht. Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kann nachgelagert durch FIaM-Kontrollen erfolgen. Auch diese Kontrollen dürfen aber nicht zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand für die Unternehmen führen.

Bei den Angehörigen von Drittstaaten soll wie bereits heute bei der Zulassung auch weiterhin eine Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall erfolgen.

- Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

In der Zuwanderungskommission sollen nur die Behörden vertreten sein, die auch mit dem Vollzug der einschlägigen Gesetzgebung beauftragt sind. Es genügt, wenn die Sozialpartner im Rahmen von Vernehmlassungen eingebunden werden und zu den einzelnen Fragen Stellung nehmen können. Allerdings stellt sich angesichts der zunehmenden Bedeutung der Integration die Frage, ob auch Aspekte des Standes der Integration der bereits ansässigen, aber auch der geplanten neueinreisenden ausländischen Wohnbevölkerung berücksichtigt werden und mithin die Integrationsbehörden angemessen vertreten sein sollten.

2.2 Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln

- Art. 17a Abs. 2 lit. a AuG:
Der Bund sieht die Einführung von Kontingenten auch für Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr vor. Gemäss erläuterndem Bericht (Ziff. 2.2.1) resp. dem Wortlaut von Art. 121a BV besteht jedoch die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen zu verzichten. Von dieser Möglichkeit soll Gebrauch gemacht werden. Aus Sicht der Wirtschaft ist eine kontingentsfreie Zulassung bis zu einem Jahr von enormer Bedeutung, um flexibel auf die Anfragen im Arbeitsmarkt reagieren zu können. Es darf nicht sein, dass infolge Kontingentsmangel ein Unternehmen ein halbes Jahr oder länger auf einen qualifizierten Mitarbeiter warten muss.



- Art. 17a Abs. 2 lit. b AuG:
Es stellt sich die Frage, ob bei dieser Regelung auch die Aufenthaltsbewilligungen für anerkannte Flüchtlinge unter die Kontingentierung fallen. Dies geht nicht eindeutig aus den Unterlagen hervor.
- Art. 17a Abs. 2 lit. d AuG:
Angesichts der traditionell engen wirtschaftlichen Verbindungen, der branchenmässigen Ähnlichkeit und der geografischen Nähe der Ostschweiz und von Appenzell Ausserrhoden zu Österreich und Deutschland, soll zwischen „Einwanderern“ (mit anschliessendem Wohnsitz in der Schweiz) und „Grenzgängern“ (kein dauernder Aufenthalt in der Schweiz, stattdessen Lebensmittelpunkt im Herkunftsland) differenziert werden. Während für erstere Höchstzahlen und Kontingente gelten, soll für letztere auf Höchstzahlen und Kontingente verzichtet werden.

Es erscheint überdies wichtig, dass die Schaffung von Reservekontingenten vorgesehen wird, um kurzfristig auf veränderte wirtschaftliche Umstände reagieren zu können. Zudem sollen für die Vergabe von Kontingenten nicht rein volkswirtschaftliche Kennzahlen verwendet, sondern etwa auch geografischen Umständen oder der Nähe zum Ausland Rechnung getragen werden.

- Art. 25 Abs. 1 lit. a AuG
Da bei diesem Vorschlag im In- und benachbarten Ausland wieder Grenzzonen eingeführt werden sollen, müssten die Grenzzonen definiert werden.

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

3.1 Grundsätzliches

Der Regierungsrat begrüsst das Bestreben des Bundes, dass die Integrationsanforderungen bei der Erteilung oder Verlängerung bzw. bei einem Entzug der Aufenthaltsbewilligung und bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung noch klarer definiert werden.

3.2 Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln

- Art. 34 Abs. 6 i.V.m. Art. 63 Abs. 3 AuG
Der neue Tatbestand, eine erteilte Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzen zu können, ist zu begrüssen. Die Aufenthaltsbewilligung kann dann nötigenfalls wieder mit Bedingungen verknüpft werden. Der neue Tatbestand dürfte ergänzend zu bisher ausgesprochenen Verwarnungen eine griffigere Massnahme darstellen.
- Art. 43 Abs. 1 lit. d, Art. 44 Abs. 1 lit. d und Art. 45 lit. d AuG
Diese Bestimmungen sind sehr zu begrüssen und bringen eine gewisse Gleichstellung mit sich. Bisher wurde einzig bei übersiedelnden Rentnern und Rentnerinnen der Ergänzungsleistungsbezug als fehlende finanzielle Mittel betrachtet, aber nicht beim Familiennachzug. Diese Gesetzesänderung schafft hier die notwendige Klarheit.
- Art. 43 Abs. 1bis AuG
Die Altersgrenze von 18 Jahren ist nicht sachgerecht. Der Mangel an Sprachkenntnissen führt insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zu Integrationsproblemen. Deshalb soll bei Kindern und Ju-



gendlichen nur dann auf die Bedingung der Sprachkenntnisse verzichtet werden, wenn die Kinder und Jugendlichen noch in einer staatlichen Schule oder einem Lehrbetrieb eingeschult werden können. Der Regierungsrat schlägt daher folgende Änderung vor: Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe e keine Anwendung, sofern die Kinder in ordentlichen Regelstrukturen (Schule, Lehre, etc.) aufgenommen werden.

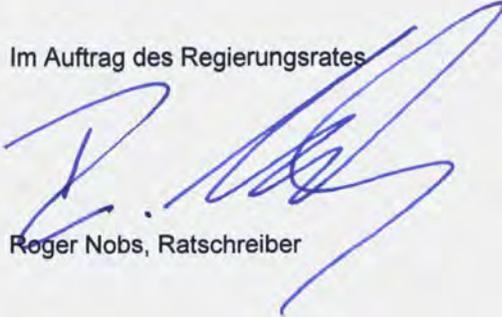
- Art. 88 AuG, Art. 85 – 87 AsylG

Die Schwierigkeiten der Integration von Personen aus dem Asylbereich in die Erwerbstätigkeit dürften – wenn überhaupt – nur unwesentlich bei der Erhebung einer Sonderabgabe auf Einkommen und Vermögen liegen. Diese ist deshalb weiterzuführen, was auch aus Egalitätsgründen gegenüber der einheimischen Wohnbevölkerung klar angezeigt ist. Gegenüber den ordentlichen sozialhilferechtlichen Regelungen ist sie zudem betragsmässig begrenzt und mit bedeutend weniger administrativen Aufwendungen durchführbar. Zudem ist die Beschränkung einer Sonderabgabe auf das Vermögen ebenfalls mit Aufwendungen verbunden und wirft neue Fragen auf, welche es zu klären gilt: Wo wird die Sonderabgabe erhoben? Wer führt sie durch? Wie wird sie erhoben? Auch bei Vermögen aus einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz?

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

20. Mai 2015

RRB-Nr.: 605/2015
Direktion Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen 2015.POM.123 / DW
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG): Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen.
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur genannten Teilrevision.

1 Grundsätzliches

Der Regierungsrat stellt fest, dass im Ausländerrecht in den vergangenen Jahren stetig strengere Regeln für den Erwerb und Verlust eines Aufenthaltstitels sowie zum Familiennachzug eingeführt worden sind. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber seine Bemühungen verstärkt, die Integration der ausländischen Bevölkerung zu fördern. Zwingende Voraussetzung einer jeden AuG- und AsylG-Revision ist indes, dass die verfassungsmässigen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer gewahrt bleiben. Der Regierungsrat betrachtet das Reformtempo im Ausländerrecht mit einem kritischen Auge und regt an, zunächst Erfahrungen mit dem geltenden Recht zu sammeln, bevor weitere Revisionschritte an die Hand genommen werden.

Zu der aktuellen Revisionsvorlage nimmt der Regierungsrat eine differenzierte Haltung ein. Die Bestrebungen für eine erleichterte und beschleunigte Integration von vorläufig aufgenommenen Personen werden ausdrücklich begrüsst. Sodann werden im Bereich des Erwerbs und Verlusts eines Aufenthaltstitels sowie beim Familiennachzug gewisse Lücken geschlos-

sen, was nachvollziehbar ist. Gewisse Massnahmen im Bereich des Familiennachzugs gehen nach Auffassung des Regierungsrats jedoch über das Ziel hinaus und werden abgelehnt.

2 Familiennachzug

Einleitend ist festzustellen, dass die klare Kategorisierung und Hierarchie zwischen einer Aufenthalt- und Niederlassungsbewilligung mit dem vorliegenden Entwurf erheblich in Frage gestellt wird. Ein privilegierter Status bei niedergelassenen Personen wäre kaum noch auszumachen.

Sodann stellt sich die Frage, ob das Entfallen des Anspruches auf Familiennachzug zu Personen mit Niederlassungsbewilligung, welche Ergänzungsleistungen (EL) beziehen, als angemessen betrachtet werden kann: Eine ausländische Person, welche nach langjähriger Arbeitnehmerschaft bspw. neben einer Invalidenrente EL bezieht, verliert damit den Anspruch, die Ehepartnerin oder den Ehepartner nachzuziehen. Der Regierungsrat erachtet eine solche Regelung als zu weit gehend. In der Praxis dürfte eine solche Norm einige Personen schwer treffen. Der erläuternde Bericht führt denn auch zutreffend verschiedene Punkte auf, die gegen die parlamentarische Initiative 08.428 sprechen. In der Praxis dürfte sich eine Berechnung des möglichen, zukünftigen EL-Bezuges der nachziehenden Person als schwierig erweisen, da zunächst Rentenansprüche (auch ausländische Renten) abgeklärt werden müssen und kein Berechnungswerkzeug analog der SKOS-Richtlinien vorliegt.

- **Der Regierungsrat beantragt, die Artikel 43 Abs. 1 Bst. d sowie 44 Abs. 1 Bst. d VE-AuG zu streichen.**

Überdies führt Absatz 1 von Artikel 43 VE-AuG betreffend den Familiennachzug zu Personen mit Niederlassungsbewilligung im Zusammenhang mit dem erläuternden Bericht vom Februar 2015 zu Unsicherheiten: Fraglich ist, welche Person(en) mit dem in Bst. a, c, d und e erwähnten „sie“ gemeint ist. Grundsätzlich wird bei Art. 43 AuG, sowie bei den verwandten Artikeln 44, 45 und 51 AuG die nachziehende Person angesprochen. Im erläuternden Bericht vom Februar 2015 wird auf Seite 21 betreffend Bst. d Folgendes erwähnt: „[...] dass für Personen mit Niederlassungsbewilligung der Familiennachzug ebenfalls ausgeschlossen sein soll, wenn sie Ergänzungsleistungen beanspruchen.“ Diese Aussage lässt dagegen darauf schliessen, dass die niedergelassene Person angesprochen ist.

- **Der Regierungsrat ersucht im Sinne eines Eventualantrags, diese Unklarheit zu bereinigen.**

Mit den vorgeschlagenen Änderungen im Art. 63 Abs. 2 AuG soll gestützt auf Pa. Iv. 08.450 das AuG so angepasst werden, dass die Behörden eine Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit jederzeit widerrufen können. Die vorgeschlagene Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG würde bedeuten, dass eine Niederlassungsbewilligung auch nach mehr als 15 Jahren widerrufen werden kann.

Dieser Ansatz widerspricht dem von Bund und Kantonen angestrebten Stufenmodell mit Anreiz der Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei guter Integration und ist deshalb abzulehnen. Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass Rechtssicherheit und ein stabiler ausländerrechtlicher Status zentrale Voraussetzungen für den Integrationsprozess sind.

In jedem Fall müssen Gründe und Umstände des Sozialhilfebezuges berücksichtigt werden. Ebenso sollten die realen Chancen auf dem Arbeitsmarkt für die betroffene Person in die Be-

urteilung einfließen. Auch das Kindeswohl muss stets im Auge behalten werden, z.B. bei Wegweisung einer Familie mit Kindern, welche in der Schweiz geboren sind und sich beinahe im Jugendalter befinden und keine andere Heimat kennen.

➤ **Der Regierungsrat beantragt die Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG.**

Zuletzt muss für die Überprüfung des allfälligen Bezuges von EL mit einem behördlichen Mehraufwand gerechnet werden.

➤ **Der Regierungsrat lehnt eine weitere Lastenverschiebung auf die Kantone ab. Er beantragt, dass der Bund die personellen und finanziellen Folgen für die Kantone offenlegt und entschädigt.**

3 Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen

Der Regierungsrat begrüsst die Aufhebung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen von vorläufig Aufgenommenen. Diese Änderung erleichtert die Integration dieser Personen und dürfte Minderausgaben bei der Sozialhilfe zur Folge haben.

Ebenso erachtet der Regierungsrat die einheitliche Regelung der Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und die damit verbundene Stärkung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit als positiv. Er erhofft sich, dass mit der Umwandlung des Bewilligungsverfahrens in ein Meldeverfahren vor allem die Hürden bei ausserkantonalen Anstellungen geschlossen werden können. Des Weiteren darf angenommen werden, dass die Anstellung von Personen des Asylbereichs für Arbeitgeber attraktiver wird und so das Potential dieser Personen besser genutzt werden kann.

➤ **Im Übrigen regt der Regierungsrat an, die Voraussetzungen für den Stellenantritt anerkannter Flüchtlinge analog jener der vorläufig Aufgenommenen anzupassen (Art. 65 VZAE).**

Abschliessend weist der Regierungsrat darauf hin, dass nicht nur administrative Hürden die Arbeitsmarktintegration von VA/FL erschweren. Wie verschiedene Studien belegen, spielen individuelle Faktoren ebenfalls eine wichtige Rolle: ungenügende Sprachkenntnisse, eingeschränkte Grundkompetenzen, Mangel an beruflicher Qualifikation oder Nichtanerkennung der Qualifikation des Heimatlandes in der Schweiz, geringe oder keine Erfahrung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, sowie gesundheitliche und soziale Aspekte.

Bei dieser Ausgangslage ist es wichtig, nicht nur in Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu investieren, sondern auch in die vorgelagerten Abklärungsarbeiten. Eine sorgfältige Standortbestimmung stellt den ersten Schritt einer langfristigen und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt dar. Eine effektive und individualisierte Unterstützung dieser Personengruppe bei der Integration in den Arbeitsmarkt ist unerlässlich.

Der Bund zahlt den Kantonen seit 2014 im Rahmen der Programmvereinbarungen zu den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) eine jährliche Integrationspauschale. Im Hintergrund ist nach wie vor die frühere Berechnung wirksam, die von einer einmaligen Pauschale von rund CHF 6'000.- pro Person, die als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen wird, ausgeht. Dieser Pauschalbetrag hat sich in der Praxis als völlig unzureichend erwiesen, das gilt umso mehr, als sich in den letzten Jahren die typischen Herkunftsländer der unter Schutz gestellten Personen verändert haben. Die Erfahrungen im Kanton Bern zeigen, dass im Durchschnitt allein für die Intensivsprachförderung mit Kosten in der Höhe von rund CHF

8'000.- pro Person zu rechnen ist. Hinzu kommen Ausgaben für individuelle Begleitmassnahmen/ Coaching sowie spezifische Massnahmen zur Aus-, Weiter- und Nachholbildung. Zum Vergleich: Das Staatssekretariat für Migration SEM stellt im Rahmen des Pilotprojekts Resetlement für Integrationsmassnahmen CHF 20'000.- pro Person zusätzlich zur Verfügung.

- **Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat eine substantielle Erhöhung der Integrationspauschale als zwingend erforderlich.**

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin

Der Staatsschreiber



Barbara Egger-Denzer



Christoph Auer

Zur Kopie (per Mail)

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

Verteiler

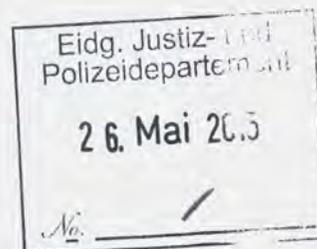
- Volkswirtschaftsdirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Finanzdirektion
- Staatskanzlei



SEMPE001465

Postgasse 68
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Frau Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern



20. Mai 2015

RRB-Nr.: 608/2015
Direktion Volkswirtschaftsdirektion
Unser Zeichen -
Ihr Zeichen -
Klassifizierung Nicht klassifiziert



Vernehmlassung des Bundes: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Umsetzung von Art. 121a BV. Stellungnahme des Kantons Bern.

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Gesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer Stellung nehmen zu können.

1 Grundsätzliches

Die vorliegende Revision ist erforderlich zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, wobei angesichts der noch laufenden Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) grosse Unsicherheiten bestehen. Der Kanton Bern ist besorgt über die anhaltende Rechtsunsicherheit, welche die Stellung der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb schwächt. Er begrüsst deshalb die rasche Behandlung der Gesetzesrevision parallel zu den laufenden Verhandlungen. Er geht davon aus, dass der Bundesrat die Kantone konsultieren wird, sollte im Zuge der Verhandlungen mit der EU eine weitere Anpassung der Gesetzesvorlage erforderlich sein.

Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative wird sich unabhängig von der detaillierten Ausgestaltung deutlich auf die Volkswirtschaft auswirken. Im verbleibenden Handlungsspielraum ist darauf zu achten, dass die Einschränkungen für die Volkswirtschaft so gering als möglich ausfallen. Zusätzlicher administrativer Aufwand in der Umsetzung wird sich sowohl für die Unternehmen als auch für die Verwaltung nicht vermeiden lassen. Damit entsteht ein unlösbarer Widerspruch zum Abbau administrativer Hindernisse, einem Anliegen, dem vor dem Hintergrund der aktuellen Frankenstärke hohe Priorität zukommt. Deshalb braucht es ein ein-

faches Verfahren, bei welchem der Inländervorrang und die Arbeitsbedingungen pauschal geprüft werden. Auf ein komplexes Kontingentsystem mit aufwändiger Prüfung von Einzelfällen ist aus wirtschaftlichen Gründen zu verzichten.

Für den Kanton Bern ist es unabdingbar, dass sowohl den Unternehmen als auch den kantonalen Behörden genügend Zeit zwischen Verabschieden und Inkrafttreten für die Anpassung an das neue System eingeräumt wird. Im Falle einer Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall müssten die Kantone in erheblichem Umfang zusätzliches Personal rekrutieren, um die Vorschriften zu vollziehen.

2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Art. 17a Abs. 2 lit. a Höchstzahlen und Kontingente

Der Kanton Bern teilt die Beurteilung, wonach die Regelung so ausgestaltet werden muss, dass sie nicht einfach umgangen werden kann. An der faktischen Wiedereinführung eines Saisonierstatuts besteht kein Interesse. Die Vorlage sieht vor, zusätzlich zu den Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen auch die Kurzaufenthaltsbewilligungen (länger als vier Monate) für EU/EFTA-Staatsangehörige zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu kontingentieren. Dies entspricht der heutigen Regelung für Angehörige von Drittstaaten.

Die Begrenzung der Aufenthalts- und Erwerbsdauer bei nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligungen für EU/EFTA-Staatsangehörige auf maximal vier Monate ist zu tief angesetzt. Um die Bedürfnisse der Wirtschaft hinsichtlich des Einsatzes von ausländischen Arbeitskräften – insbesondere bei auftragsbezogenen Anstellungen – besser zu erfüllen, beantragt der Kanton Bern, den vorhandenen Spielraum auszunutzen. Die Kontingentierung soll erst bei einem längeren Aufenthalt eingesetzt werden. Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter verlassen nach ihrem Einsatz die Schweiz wieder und führen deshalb nicht zu einer Zunahme der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung.

3 Fragen zur Vernehmlassungsvorlage

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

Eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall würde für die Unternehmen zu einem erheblichen Aufwand und zu grossen Unsicherheiten in der Personalrekrutierung führen. Der Verwaltungsaufwand müsste über zusätzliche Gebühren abgegolten werden. Für die Verwaltung wäre die Prüfung aufwändig. Anhand des heutigen Aufwands für die Gesuchprüfung für Angehörige aus Drittstaaten rechnet der Kanton Bern mit einem zusätzlichen Bedarf von rund 15 Vollzeitstellen bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden.

Im erläuternden Bericht wird darauf hingewiesen, dass auf eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall in Übereinstimmung mit den neuen Verfassungsbestimmungen verzichtet wird (vgl. Ziff. 1.4.2.). Für den Kanton Bern ist nicht ersichtlich, weshalb der Gesetzgeber in der Umsetzung von Artikel 121a BV noch weiter gehen sollte als die ohnehin schon strikten Vorgaben des neuen Verfassungsartikels. Umso mehr, als dass damit das ohnehin schon grosse Konfliktpotenzial mit dem Freizügigkeitsabkommen unnötig verschärft würde. Von einer Einzelprüfung wären auch die EU/EFTA-Staatsangehörigen und damit das Freizügigkeitsabkommen betroffen. Der Verhandlungsspielraum der Schweiz würde dadurch zusätzlich eingengt.

Der Kanton Bern ist deshalb der Ansicht, dass auf die Prüfung im Einzelfall verzichtet und der Inländervorrang bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll.

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

Analog zur Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall ist bei einer Kontrolle der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall von einem deutlichen Mehraufwand, vor allem für die Behörden, auszugehen. Die Überprüfung sämtlicher Arbeitsverträge durch die Bewilligungsbehörden führt zu einem massiven administrativen Aufwand mit entsprechenden Kosten und auch zu zeitlichen Verzögerungen.

In Anbetracht der zukünftigen Sicherstellung der flankierenden Massnahmen durch Inspektionen der Tripartiten Kommissionen resp. der kantonalen Arbeitsmarktbehörden sowie der Paritätischen Kommissionen erachtet der Kanton Bern die summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage als ausreichend.

3.3 Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

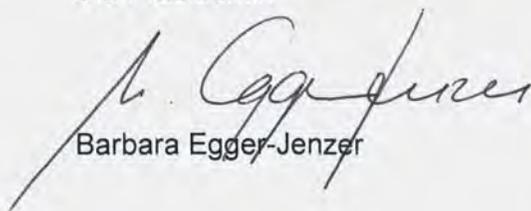
Aus der Sicht des Kantons Bern sollten alle massgebenden Kreise in einer solchen ausserparlamentarischen Kommission vertreten sein. Wir begrüessen deshalb ausdrücklich den Einbezug der Sozialpartner. Wichtig ist, dass die Zuwanderungskommission als beratendes und nicht als entscheidendes Gremium eingesetzt wird. Ihre Aufgabe besteht darin, Einschätzungen zum qualitativen und quantitativen Bedarf an ausländischen Fachkräften abzugeben, die für den Bundesrat eine wichtige, aber nicht die einzige Grundlage für die Festsetzung der Kontingente ist.

Der Kanton Bern dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

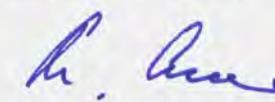
Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin



Barbara Egger-Jenzer

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Volkswirtschaftsdirektion
- Polizei- und Militärdirektion



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern



Vernehmlassung betreffend Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes:

1. **Umsetzung von Artikel 121a Bundesverfassung**
2. **Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme und äussern uns in erwähnter Angelegenheit wie folgt:

A. *Umsetzung von Artikel 121a Bundesverfassung*

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Beurteilung der Vorlage ist recht schwierig, da zu viele Faktoren noch unbekannt sind. Insbesondere kann die vom Stimmvolk gewünschte Wirkung der Einwanderungsbegrenzung nur erzielt werden, falls die Verhandlungen über eine Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) eine künftige Kontingentierung der Einwanderung der EU/EFTA-Bürger/innen zulassen. Anzeichen, dass dies gelingen wird, sind momentan nicht ersichtlich. Damit beschränkt sich die Vorlage im jetzigen Zeitpunkt auf Drittstaatsangehörige, deren Zulassung schon heute weitgehend kontingentiert ist.

Nachfolgend nehmen wir daher vor allem zu den aufgeworfenen Fragen und zu uns wichtig scheinenden Punkten Stellung.

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

Wir sind der Meinung, der Inländervorrang muss vor allem im Einzelfall geprüft werden. Bei der Festlegung der Höchstzahlen sollen zwar die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie das generelle Potenzial inländischer Arbeitnehmer/-innen in der ganzen Schweiz berücksichtigt werden. Bei konkreten Gesuchen muss jedoch den regionalen und kantonalen Unterschieden sowie den Unterschieden in den verschiedenen Branchen Rechnung getragen werden. Deshalb ist unseres Erachtens eine Prüfung im Einzelfall unerlässlich.

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

Unseres Erachtens ist beides zu prüfen. Eine Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen ist nötig zur Verhinderung von Lohndumping, das war ein Ziel der angenommenen Initiative. Die Prüfung der ausreichenden Existenzgrundlage kommt hingegen nur bei Tieflohn- und Teilzeit-Tätigkeiten zur Anwendung, um eine Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Lohndumping und Sozialhilfefällen kann nur entgegen gewirkt werden, wenn beide Kontrollen stattfinden.

- *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 im Vernehmlassungsentwurf¹ vorgeschlagene Zusammensetzung der Kommission sowie das obligatorische Anhörungsrecht der Sozialpartner erachten wir als sachgerecht.

2. Bemerkungen zum Revisionsentwurf Ausländergesetz (Steuerung der Zuwanderung)

Artikel 17a Absatz 2 Buchstabe a: Wir befürworten, dass Kurzaufenthalte bis zu 4 Monaten nicht den Höchstzahlen unterstellt sein sollen, plädieren jedoch dafür, dass die Möglichkeit des Meldeverfahrens von 3 auf 4 Monate ausgedehnt wird. Für Arbeitgebende (und Ausländer/-innen) wird es immer schwieriger, die Übersicht über die verschiedenen ausländerrechtlichen Bestimmungen zu behalten². Mit vielen unterschiedlichen Bestimmungen wächst das Fehlerrisiko derart an, dass es auch im behördlichen Interesse liegt, eine Harmonisierung der Bestimmungen anzustreben.

Nach der Vernehmlassungsvorlage ist der Bundesrat zuständig, die Höchstzahlen für bestimmte Aufenthaltszwecke festzulegen. Dieser Grundsatz soll aus wirtschaftlichen Gründen für die Grenzgänger eine Ausnahmeregelung erfahren, indem die Festlegung der Höchstzahlen für die Grenzgänger in die Zuständigkeit der Kantone fallen soll. Die Kantone sind dabei jedoch im Sinne einer Gesamtwürdigung verpflichtet, auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen (im Sinne der Initiative/Verfassung).

Artikel 17d Absatz 2: Wir bitten Sie zu prüfen, ob nicht die konkretere Formulierung: "Sie arbeitet Anträge ... aus" dem Begriff "Empfehlungen" gemäss Vernehmlassungsentwurf vorzuziehen wäre, da letzterer recht unbestimmt scheint.

Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe d: Wir stimmen überein, dass auch vorläufig aufgenommene Personen dem Kreis der inländischen Arbeitnehmer/-innen zugerechnet werden.

B. Anpassung der Gesetzesvorlage über die Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Wir erachten es als angebracht, auf Gesetzesebene dem Thema Integration verstärkt und verbindlicher als bisher Gewicht zu verleihen. Allerdings bewirken einige der neuen Bestimmungen einen höheren Abklärungsaufwand für die heute schon ausgelasteten Migrationsbehörden.

¹ Artikel 17d Absätze 1 und 2

² 8-Tage-Regelung, 3 Monate Meldeverfahren, 4 Monate ohne Kontingent und ohne Anmeldung bzw. Ausländerausweis, über 4 Monate Bewilligungsverfahren und Kontingentierung.

Artikel 34 Absatz 6 / Artikel 63 Absatz 3: Diese beiden Entwurfsregelungen stehen in direktem Zusammenhang zueinander. Nach geltendem Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c AuG wird Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung erteilt, wenn sie integriert sind. Gemäss dem neu vorgeschlagenen Artikel 63 Absatz 3 AuG kann die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich zu integrieren.

Wir befürworten die Neuregelung, wonach die Niederlassungsbewilligung wieder aberkannt werden kann, sofern sich eine ausländische Person nach Erteilung der C-Bewilligung nicht weiter integriert, indem sie erst nach Erhalt der C-Bewilligung zu Klagen Anlass gibt. Diese Möglichkeit wird in jenen Fällen als (mildes) Mittel geprüft werden, wenn noch kein Widerrufsgrund im Raum steht, der zu einer Wegweisung führen könnte. Es gilt hier klar zu differenzieren, dass für eine mangelhafte Integration weniger an negativem Verhalten vorliegen muss als zur Erfüllung eines Widerrufsgrunds.

Wichtig scheint uns, dass der konstanten Rechtsprechung weiterhin nachgelebt wird, wonach bei Widerrufsgründen – mit Ausnahme desjenigen von falschen Angaben – eine Herabstufung nicht möglich ist, sondern direkt die Wegweisung verfügt werden soll. In solchen Fällen ist nach wie vor die Wegweisung anzustreben, und in Einzelfällen ist mangels Verhältnismässigkeit eine Integrationsvereinbarung oder Verwarnung auszusprechen.

Zudem wäre zu prüfen, ob Artikel 63 Absatz 3 den gleichen Wortlaut haben sollte wie Artikel 62 Buchstabe f (neu), wonach nicht nur die Aufenthaltsbewilligung, sondern auch die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann, wenn eine Integrationsvereinbarung nicht eingehalten wird. Selbstverständlich sind an die Verhältnismässigkeit erhöhte Anforderungen zu stellen, wenn sich jemand länger in der Schweiz aufgehalten hat und ihm ein stärkerer Status aberkannt werden soll. Bei gravierenden Integrationsdefiziten, wie etwa im Fall der Nichtanerkennung der Grundwerte wie Gleichberechtigung, Recht auf physische und psychische Integrität etc., erscheint eine solche rechtliche Grundlage angebracht und sinnvoll. Voraussetzung wäre aber, dass künftig auch die Niederlassungsbewilligung an Auflagen wie die Erfüllung der Integrationsvereinbarung (als Verpflichtung) geknüpft werden kann.

Artikel 43 Absatz 1 Buchstaben a – e / Artikel 44 Absatz 1 Buchstaben d und e / Artikel 45 Buchstabe d: Den neuvorgeschlagenen Voraussetzungen für die Familienangehörigen von Jahresaufenthaltern sowie von Niedergelassenen können wir zustimmen, damit werden klare Rechtsgrundlagen geschaffen. In der Praxis sind regelmässig Fälle zu verzeichnen, in denen ausländische Personen auch in jungen Jahren eine Invalidenrente mit Ergänzungsleistungen (EL) beziehen und ein Gesuch um Familiennachzug für einen Landsmann/eine Landfrau stellen. Ebenfalls nicht selten erhalten die Migrationsbehörden Familiennachzugsgesuche von Personen, die beispielsweise nach einer Ehescheidung auch noch im fortgeschrittenen Alter (erneut) heiraten. Werden in solchen Konstellationen die Nachgezogenen in die EL des hier Ansässigen miteinbezogen, besteht kein ausreichender Anreiz für eine eigenständige Erwerbstätigkeit, um die berentete Person derart zu unterstützen, dass sie nicht mehr auf EL angewiesen ist.

Artikel 43 Absatz 1^{bis}: Zwar ist nachvollziehbar, dass schulpflichtige Kinder die sprachlichen Voraussetzungen (Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe e) nicht erfüllen müssen, nicht aber, dass dies unbeschränkt für alle Kinder unter 18 Jahren gelten soll. Erfahrungsgemäss sind einreisende Kinder im Alter zwischen 15 und 18 Jahren mit erheblichen Integrationsproblemen konfrontiert, weshalb die Ausnahme gemäss Absatz 1^{bis} auf Kinder im Alter unter 15 Jahren zu begrenzen ist.

Artikel 63 Absatz 2: Die Aufhebung dieser Gesetzesbestimmung (15-Jahresfrist) ist zu begrüessen.

Artikel 85a Absatz 2 und Artikel 61 Absatz 2 AsylG / Artikel 120 Artikel 1 Buchstabe f: Mit dem vorgeschlagenen Ersatz der heutigen Bewilligungspflicht für die Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch ein Online-Meldeverfahren für die Arbeitgebenden kann das hier vorhandene Arbeitskräftepotenzial vermutlich besser genutzt werden. Diesem Revisionsziel stehen wir grundsätzlich positiv gegenüber. Prinzipiell dürften Arbeitgebende eher bereit sein, solche Personen zu beschäftigen, wenn sie lediglich eine Meldung erstatten und kein Bewilligungsverfahren mehr absolvieren müssen. Allerdings fragt sich, ob in der Realität nicht viele Arbeitgebende durch die zwingend verlangte Kenntnis bezüglich Orts-, Berufs- und Branchenüblichkeit der Löhne³ respektive mit der erforderlichen Informationsbeschaffung überfordert werden. Offen ist auch, wieweit potenzielle Arbeitgeber allenfalls durch die strafrechtliche Sanktionierung⁴ von Verstössen gegen Meldevorschriften von der vermehrten Einstellung vorläufig aufgenommener Personen abgehalten werden.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Bemerkungen dienen zu können, und bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Freundliche Grüsse

Liestal, 19. Mai 2015

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:



Der Landschreiber:



³ Artikel 85a Absatz 3 Revisionsentwurf

⁴ Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe f Revisionsentwurf



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 Aufenthaltswitz – 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 Widerrufsründe

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 strafällig 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 hinweisen, 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.

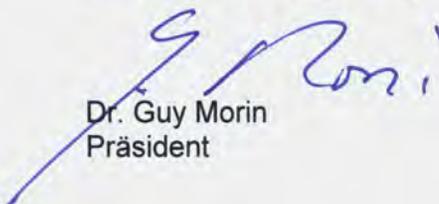
In der Umsetzung dürfte es schwierig sein, wenn Personen mit F- und S- Ausweisen nach einem Jahr neu den Höchstzahlen unterstehen. Hat sich am Schutzbedarf nach Ablauf eines Jahres nichts verändert, bleibt der Vollzug der Wegweisung nach wie vor unzumutbar, unmöglich oder

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 begrüessen, 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



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police

Transmission (pdf et word) par mail :
bernhard.fuerer@sem.admin.ch et
carola.haller@sem.admin.ch

Fribourg, le 27 mai 2015

Consultation sur le projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers - mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)

Madame,
Monsieur,

Dans le dossier cité en titre, nous nous référons au courrier de la Présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga du 11 février dernier. Nous avons le plaisir de faire part de notre prise de position ci-dessous.

1. Remarque introductive

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. constitue un enjeu majeur tant en matière de politique intérieure, avec notamment ses répercussions prévisibles sur l'économie, qu'en matière de politique extérieure, avec l'ouverture de négociations avec l'Union européenne sur la révision de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). L'ALCP s'inscrit dans le cadre d'accords bilatéraux maintes fois confirmés en votation populaire, et qui constituent le socle des relations de la Suisse avec l'Union européenne depuis plus de vingt ans. Depuis la conclusion du premier paquet d'accords en 1999, les bénéfices de ces accords pour la Suisse ont été considérables, tant en matière économique et commerciale que dans d'autres domaines tels que les transports, la formation et de la recherche, la fiscalité ou la sécurité.

Fort de ce constat, nous postulons que la préservation de ces accords bilatéraux constitue pour la Suisse une priorité fondamentale qui surpasse une application de l'art. 121a Cst. si stricte qu'elle mettrait en péril tout ou partie de ces accords.

2. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

2.1. Prise de position générale

Le projet de mise en œuvre soumis à la présente consultation propose une application stricte de l'art. 121a Cst. et place la fixation de nombres maximums et de contingents au cœur du dispositif d'admission. Cette option rigoureuse est compréhensible du point de vue de l'orthodoxie juridique, ainsi que dans le cadre du double mandat inclus dans la nouvelle norme constitutionnelle. On peut

en effet aisément comprendre que le Conseil fédéral souhaite ouvrir les négociations avec l'Union européenne sur une adaptation de l'ALCP en se donnant la plus grande marge de manœuvre possible, tout en signifiant à notre partenaire européen la portée concrète de la volonté démocratiquement exprimée du peuple et des cantons suisses. Il est dès lors prévisible que l'exploitation de cette marge de manœuvre se traduise, consécutivement aux négociations, par des modifications du présent projet allant dans le sens d'une interprétation plus large de la norme constitutionnelle.

En ce sens, **nous souscrivons de manière générale à la prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)**, notamment la priorisation du maintien de la voie bilatérale et l'importance de consolider – respectivement modifier – les travaux de mise en œuvre en fonction des résultats des négociations avec l'UE. Nous soutenons également les principes généraux énoncés par la CdC en matière de fédéralisme, de tâche souveraine, d'approche ascendante, d'intérêts de l'économie dans son ensemble, de système d'admission dual, de réglementation relative aux frontaliers, de potentiel de main d'œuvre national, d'efficacité et de protection des salaires.

Cet appui du canton de Fribourg à la position de la CdC étant acquis, nous nous devons également d'analyser le projet mis en consultation à la lumière des intérêts particuliers du canton de Fribourg et de son marché du travail. Sous cet angle, il apparaît que le projet a été élaboré sans prendre suffisamment en compte toutes ses implications potentielles sur les économies cantonales. En prenant en compte la disparité du tissu économique entre cantons et le recours différencié à la main d'œuvre étrangère par les différents cantons et au sein de ceux-ci par les différentes branches économiques, nous ne pouvons qu'exprimer une certaine réserve sur une application stricte de l'art. 121a Cst. telle que prévue dans le présent projet.

Nous exprimons par avance le souhait qu'en cas d'adaptation conséquente du présent projet en fonction du résultat des négociations bilatérales, d'autres modèles soient envisagés, notamment celui de l'introduction d'une clause de sauvegarde générale permettant de conserver le système d'autorisation actuel jusqu'à concurrence d'une limite supérieure au-delà de laquelle seraient appliquées des mesures de régulation.

2.2. Nombres maximums et contingents

Nous craignons en premier lieu que la fixation des nombres maximums et des contingents donne lieu à une concurrence entre cantons – respectivement entre marchés du travail cantonaux – qui se fera au détriment des cantons économiquement moyens ou faibles. Et ce en dépit des différents mécanismes projetés, que ce soit la possibilité de déléguer aux cantons la détermination des contingents cantonaux dans le cadre des nombres maximums édictés par le Conseil fédéral (art. 17c), ou l'institution d'une commission de l'immigration (art. 17d).

Bien que le principe d'une détermination des nombres maximums et des contingents sur la base des besoins annoncés par les cantons soit retenu (art. 17b), aucune assurance n'est donnée que la totalité des demandes des cantons sera prise en compte pour la fixation des nombres maximums. Le cas échéant, il est à craindre que la satisfaction complète des demandes des cantons où la main d'œuvre étrangère est principalement employée dans des secteurs à forte valeur ajoutée (secteur bancaire, chimie, industrie pharmaceutique, etc.) soit priorisée, au détriment des cantons où la main d'œuvre étrangère est d'abord active dans des secteurs à valeur ajoutée plus modeste (agroalimentaire, construction, industrie, tourisme, etc.). La formulation de l'art. 17c al. 3 n'est à notre sens pas suffisamment précise pour prévenir toute mise en concurrence sur une base qualitative.

En outre, nous relevons que la rigidité d'une fixation à intervalle régulier des nombres maximums et contingents s'oppose à la nature flexible et réactive du marché du travail. En conséquence, seule la détermination de nombres maximums et contingents suffisamment supérieurs aux besoins exprimés par les cantons serait à même de garantir la pleine satisfaction des besoins des marchés du travail cantonaux. Ce n'est qu'à ce prix qu'un tel système pourrait préserver les intérêts de l'ensemble des cantons et pourrait être considéré comme réellement compatible avec les besoins de l'économie.

Enfin, en tant que canton universitaire et disposant en outre d'un dense réseau d'hautes écoles, nous estimons que les domaines de la formation supérieure et de la recherche, ressorts fondamentaux du dynamisme économique suisse, devraient faire l'objet d'un traitement distinct et privilégié dans le cadre de la mise en œuvre du système de limitation de l'immigration. Dans ce même domaine, nous appuyons la prise de position de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) demandant de renoncer à la définition d'un contingent étudiant. L'accueil d'étudiantes et étudiants étrangers répond à des objectifs académiques propres essentiels pour garantir l'attrait des universités et hautes écoles suisses, et l'échange d'étudiants comme d'enseignants est nécessaire au maintien et au renforcement de la qualité des études supérieures et de la recherche académique en Suisse. Ce secteur doit donc clairement être exclu du système de limitation de l'immigration.

2.3. Conséquences en terme de charge administrative

Si tous les détails de l'application future des nouvelles normes légales ne sont évidemment pas encore définis, nous ne pouvons passer sous silence les craintes que fait naître la perspective d'un travail administratif supplémentaire considérable en matière d'octroi des autorisations individuelles et d'examen au cas par cas de la préférence nationale. Potentiellement coûteux pour les administrations cantonales, ces procédures risquent également d'aller à l'encontre du besoin de réactivité à très court terme des entreprises sur le marché du travail.

2.4. Valorisation du potentiel de la main d'œuvre indigène

Même s'il ne fait pas formellement partie de la présente consultation, nous approuvons l'objectif de valorisation du potentiel de la main d'œuvre indigène et les mesures spécifiques adoptées par le Conseil fédéral. Les cantons sont à même de prendre des mesures complémentaires allant dans ce sens. Il convient toutefois de relever que ces mesures ne pourront pour l'essentiel déployer des effets concrets que sur le long terme. Il serait donc illusoire d'y voir un moyen de réduire de manière importante le niveau de l'immigration à court ou moyen terme. Raison supplémentaire pour laquelle s'impose la fixation de nombres maximums et contingents supérieurs aux besoins exprimés par les cantons.

2.5. Contrôle des conditions de travail

Nous constatons que l'art. 22 al. 2 assouplit le devoir de contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche, en libérant les autorités compétentes du devoir de contrôle a priori en cas de pénurie de main d'œuvre avérée, et lorsqu'aucun indice ne laisse soupçonner une sous-enchère salariale. Appliquée strictement, une telle mesure peut se justifier dans le but de redonner un peu de souplesse au système relativement rigide qu'on s'attache à mettre en œuvre. Toute application laxiste de cette disposition ferait en revanche courir le risque d'une multiplication des cas de dumping salarial, phénomène qui a justement motivé une partie du peuple suisse à s'exprimer en faveur du nouvel article constitutionnel.

3. Modification de la loi sur les étrangers (intégration)

3.1. Prise de position générale

De manière générale, nous souscrivons pleinement à l'objectif de favoriser l'intégration sur le marché du travail des personnes relevant de la législation sur l'asile. Ces personnes font également partie du potentiel indigène et doivent pouvoir plus facilement être mis à contribution, non seulement pour répondre à des besoins particuliers de certains secteurs d'activités, mais aussi pour favoriser leur bonne intégration générale dans notre société.

3.2. Facilitation de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile

L'expérience acquise depuis l'octroi de l'accès au marché du travail pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus permettent toutefois de constater que les obstacles administratifs ne sont pas les seuls freins à l'intégration professionnelle. Les connaissances linguistiques, les compétences de base, le manque de qualification professionnelle ou la non-reconnaissance de la formation effectuée au pays d'origine figurent également parmi les causes importantes du niveau de sous-emploi de ces personnes.

Un renforcement des mesures d'intégration spécifiques, notamment dans le domaine de l'apprentissage de la langue, de la formation ou de la requalification professionnelle, serait à même d'élever significativement le taux d'emploi de cette catégorie de personnes.

En complément à ces mesures, nous sommes d'avis que le travail des requérantes et requérants d'asile devrait également être facilité dans certains domaines, notamment au bénéfice des collectivités publiques.

3.3. Mise en œuvre de cinq initiatives parlementaires

3.3.1. Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers refusant de s'intégrer

Nous souscrivons sans réserve à l'avis du Conseil fédéral.

3.3.2. Concrétisation légale de l'intégration

Nous souscrivons sans réserve à l'avis du Conseil fédéral.

3.3.3. Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires

Comme le souligne le Conseil fédéral, un tel durcissement supplémentaire de l'accès au regroupement familial n'aurait qu'une portée très limitée. Il ne se justifie donc pas.

3.3.4. Marge de manœuvre accrue pour les autorités

Nous sommes réservés quant à la proposition d'abrogation de l'art. 63 al. 2 LEtr, qui donnerait aux cantons la possibilité de révoquer l'autorisation d'établissement d'une personne établie en Suisse depuis plus de quinze ans en raison d'une dépendance durable de l'aide sociale. Le risque que cette possibilité soit utilisée sans prise en considération des circonstances de chaque cas personnel (notamment en cas de dépendance non fautive) l'emporte sur l'avantage pour la collectivité de révoquer l'autorisation d'établissement dans des cas d'abus manifeste.

3.3.5. Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial

Dans la mesure où, comme le Conseil fédéral le souligne, l'exigence de logement approprié et de moyens financiers suffisants s'applique dans les faits déjà aux titulaires d'une autorisation d'établissement, l'adaptation proposée ne nous semble pas nécessaire.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions, Madame, Monsieur, d'agréer nos salutations les meilleures.

Au nom du Conseil d'Etat :


Erwin Jutzet
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Copies

—
Conférence des Gouvernements cantonaux
Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale



CONSEIL DE SURVEILLANCE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI (CSME) **commission tripartite du canton de Genève** **au sens de l'art. 360b du code des obligations**

Prise de position du 24 avril 2015 concernant les projets de modification de la loi sur les étrangers: mise en œuvre de l'art. 121a Cst et adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers.

Le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME), institué en tant que commission tripartite du canton de Genève au sens de l'art. 360b du code des obligations, prend position dans le cadre de la procédure de consultation sur les projets de modification de la loi sur les étrangers.

Libre circulation des personnes

Le CSME réaffirme avec conviction son soutien à la voie bilatérale et à la libre circulation des personnes. Il rappelle que l'ouverture de notre marché du travail, accompagnée d'un dispositif efficace de mesures d'accompagnement, et l'accès facilité à l'Union européenne (UE), notre premier partenaire, sont garants de la prospérité de notre région et d'une forte création d'emplois. Dès lors, le CSME estime qu'une appréciation globale et définitive du projet ne pourra avoir lieu qu'une fois connu le résultat des discussions avec l'UE en vue d'une adaptation de l'accord sur la libre circulation des personnes. Il émet toutefois d'ores et déjà les remarques suivantes sur les points essentiels de l'avant-projet.

Contrôle des conditions de rémunération et de travail

Le CSME considère que seul un dispositif de contrôle a posteriori des conditions de travail permet de protéger les travailleurs des risques de sous-enchère abusive et les entreprises de la concurrence déloyale. Un dispositif de contrôle a priori sans contrôle ultérieur sur place se prête en effet relativement facilement à l'abus, dans la mesure où il se limite à contrôler l'engagement du respect des conditions de travail. Il ne permet pas de contrôler les conditions effectives de travail.

Considérant la situation particulière de certains cantons demandant de permettre la mise en place d'un système de contrôles a priori, notamment en cas d'abus manifestes, tout en maintenant le dispositif de contrôles a posteriori, le CSME estime que la variante proposée par le Conseil fédéral de prévoir un contrôle sommaire des conditions de rémunération et de travail correspond à cette attente. Il convient de préciser toutefois à cet égard que le critère d'une source de revenus suffisante et autonome n'est pas pertinent dans le contrôle des conditions de travail usuelles. Les cantons doivent de plus être libres d'instaurer ou non un contrôle sommaire a priori, subsidiaire au contrôle a posteriori existant.

Le CSME relève que le maintien et le développement d'un dispositif efficace de lutte contre la sous-enchère sociale et salariale et la concurrence déloyale est une condition fondamentale pour s'assurer de l'acceptation et du soutien par la population des accords bilatéraux et de la libre circulation des personnes en particulier. Dans la mesure où elles ont été mises en œuvre, les mesures d'accompagnement ont démontré leur efficacité et leur adéquation. La préservation de l'accord sur la libre circulation des personnes ne peut s'accommoder d'un affaiblissement, voire d'un simple statu quo sur le terrain de la protection du marché du travail, mais doit prévoir au contraire une série d'améliorations comme l'optimisation du dispositif d'extension facilitée des conventions collectives de travail (CCT) et

du dispositif de contrat type de travail (CTT) ainsi qu'un renforcement des contrôles et des sanctions. Le Conseil fédéral doit affirmer tant auprès de son partenaire européen que de la population suisse que la surveillance du marché du travail n'est pas négociable. Le CSME prend donc acte avec une vive déception de la décision du Conseil fédéral du 1^{er} avril 2015 de suspendre le projet relatif à la loi fédérale sur l'optimisation des mesures d'accompagnement, à l'exception de la hausse des amendes définies dans la loi sur les travailleurs détachés.

Il regrette également certaines formulations dans la version en langue française du rapport explicatif, s'agissant du maintien du dispositif actuel de mesures d'accompagnement, indiquant que "les mesures d'accompagnement ne joueront en l'occurrence plus qu'un rôle mineur" ou que le "nombre de contrôles effectués au titre des mesures d'accompagnement peut être sensiblement réduit". Affirmer cela revient à nier le rôle déterminant de ces mesures dans le maintien d'un marché du travail sain.

Regroupement familial et droits sociaux

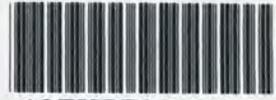
Dans sa prise de position du 13 février 2014, le CSME avait demandé que soient impérativement prise en compte la possibilité d'engager en nombre suffisant de la main d'œuvre étrangère pour les entreprises tout en préservant au mieux les droits sociaux, et le regroupement familial. A cet égard, il regrette le contingentement du regroupement familial pour les durées de séjour supérieures à un an.

Le CSME souligne aussi le risque d'un recours abusif aux catégories "hors contingent" (moins de quatre mois) par certaines branches, entraînant une précarisation des travailleurs concernés. On comprend d'ailleurs mal l'argumentation du Conseil fédéral qui considère qu'une « dérogation générale aux mesures de limitation pour les séjours jusqu'à un an (...) ouvrirait la porte aux abus », mais pas une rotation encore plus rapide de la main d'œuvre, limitée à 4 mois.

Genève, le 24 avril 2015



Genève, le 29 avril 2015



SEMPE001208

Le Conseil d'Etat

3248-2015

Madame Simonetta Sommaruga
Présidente de la Confédération
Cheffe du Département fédéral de
justice et police (DFJP)
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Concerne : Projets de modification de la loi sur les étrangers :

- 1) **Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.**
- 2) **Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)**

Madame la Présidente de la Confédération,

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a pris connaissance avec grand intérêt des projets de modification de la loi sur les étrangers, s'agissant de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et de l'adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration), et vous remercie de l'avoir consulté.

En préambule, le canton de Genève tient à rappeler son soutien ferme et inconditionnel aux accords bilatéraux et à la libre circulation des personnes en particulier, qui ont fortement contribué à la croissance économique et à la création d'emplois dans notre pays et notamment sur l'arc lémanique. La compétitivité de nos entreprises et la bonne santé de notre économie dépendent du maintien de conditions-cadre telles que l'accès facilité au marché européen et l'ouverture du marché du travail. Comme vous le savez, l'arc lémanique a des besoins élevés, mais aussi spécifiques en termes de main-d'œuvre étrangère, notamment en lien avec la Genève internationale, les fédérations sportives internationales, les sociétés multinationales et les institutions académiques. De plus, presque 100'000 travailleurs frontaliers traversent quotidiennement la frontière pour se rendre dans notre région. A cette fin, nos relations bilatérales avec l'Union européenne (UE), notre premier partenaire, doivent impérativement être sauvegardées et consolidées.

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst., telle que proposée par le Conseil fédéral, implique une renégociation de l'accord sur la libre circulation des personnes. Si ces discussions ne permettaient pas d'aboutir à un résultat conforme aux attentes, il sera impératif d'évaluer des solutions alternatives pour que la législation d'exécution soit alors compatible avec les traités existants. Dans ce contexte, une nouvelle votation populaire pourrait s'avérer nécessaire. Le canton rappelle aussi que la résolution du dossier croate est une condition préalable décisive pour le maintien des accords bilatéraux et la poursuite des négociations sur les dossiers qui leur sont liés.

Dans ces conditions, l'appréciation globale du projet ne pourra avoir lieu qu'une fois connu le résultat des discussions avec l'UE. Toutefois, le Conseil d'Etat émet d'ores et déjà les remarques suivantes sur les points essentiels de l'avant-projet.

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que l'incertitude quant à l'avenir de nos relations avec l'UE et au maintien d'un accès facilité à la main-d'œuvre étrangère déstabilise nos entreprises alors même que l'environnement économique s'est durci ces derniers mois. Or, il s'avère difficile de rassurer les acteurs économiques sur la base de ce projet de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat souhaite au demeurant réitérer les regrets exprimés en lien avec la décision du Conseil fédéral de réduire les contingents de main-d'œuvre en provenance d'Etats tiers.

S'agissant des trois questions posées dans le courrier d'accompagnement, le Conseil d'Etat prend position comme suit:

Préférence nationale

Dans notre canton, la pénurie de main-d'œuvre est extrêmement élevée dans la plupart des secteurs. Selon la statistique de l'emploi (STATEM) de l'office fédéral de la statistique, les entreprises éprouvent davantage de difficultés de recrutement à Genève que dans le reste du pays. Le canton se caractérise de plus par des besoins élevés et spécifiques en personnel étranger, notamment en lien avec la Genève internationale, les sociétés internationales et les institutions académiques. Dans ce contexte, le canton a toujours défendu avec fermeté l'option de tenir compte de la préférence nationale uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents. Il convient pour le surplus de considérer les coûts pour l'administration et les entreprises de la mise en œuvre d'une préférence nationale au cas par cas.

Le canton de Genève entend aussi préciser qu'il partage totalement l'avis du Conseil fédéral de considérer que la préférence nationale doit s'appliquer non seulement aux Suisses mais aussi aux étrangers qui séjournent durablement dans notre pays.

Contrôle des conditions de rémunération et de travail

Le canton de Genève considère que seul un dispositif de contrôle a posteriori des conditions de travail permet de protéger les travailleurs des risques de sous-enchère abusive et les entreprises de la concurrence déloyale. Un dispositif de contrôle a priori sans contrôle ultérieur sur place se prête en effet relativement facilement à l'abus, dans la mesure où il se limite à contrôler l'engagement du respect des conditions de travail. Il ne permet pas de contrôler les conditions effectives de travail.

Considérant la position de compromis des cantons de permettre la mise en place d'un système de contrôles a priori, notamment en cas d'abus manifestes, tout en maintenant le dispositif de contrôles a posteriori, le canton de Genève estime que la variante proposée par le Conseil fédéral de prévoir un contrôle sommaire des conditions de rémunération et de travail correspond à cette attente. Il convient de préciser toutefois à cet égard que le critère d'une source de revenus suffisante et autonome n'est pas pertinent dans le contrôle des conditions de travail usuelles.

Le canton de Genève tient à rappeler qu'il est indispensable que la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux s'engagent clairement sur le principe du maintien des mesures d'accompagnement. Sans contrôle efficace et crédible du marché du travail, toute future votation directe ou indirecte sur la préservation de la voie bilatérale sera perdue d'emblée.

Composition de la commission de l'immigration

Nous soutenons la variante prévoyant que les partenaires sociaux soient représentés au sein de la commission de l'immigration. L'apport des partenaires sociaux, et dans le cas présent des organisations économiques en particulier, est en effet essentiel pour la détermination des besoins de nos entreprises. Dès lors, il est légitime de les considérer comme membres à part entière.

En complément, le Conseil d'Etat souhaite aussi mettre en exergue les éléments suivants.

Indicateurs

Le rapport considère le taux de chômage comme un élément décisif dans la détermination de la pénurie de main d'œuvre, et, partant, du besoin en main d'œuvre étrangère. Or, les centres urbains à forte croissance économique se caractérisent par le fait qu'ils accueillent une population diversifiée, connaissent des mouvements migratoires importants et enregistrent un fort brassage de main d'œuvre; ils ont aussi souvent un taux de chômage plus élevé que la moyenne suisse. Un taux de chômage élevé signifie certes qu'il existe un potentiel en termes quantitatifs de main d'œuvre indigène mais la question fondamentale de l'adéquation entre qualification des demandeurs d'emploi et besoins des entreprises est occultée. La prise en compte des indicateurs sur les difficultés à recruter est donc essentielle. Lors de la détermination des nombres maximums et des contingents, la structure économique des cantons doit impérativement être prise en compte de manière prioritaire, de même que la croissance de l'emploi et la structure des emplois occupés par la main d'œuvre étrangère.

Le canton de Genève relève avec satisfaction que le Conseil fédéral mentionne clairement, dans le chapitre sur les indicateurs, qu'une "attention particulière doit être portée aux besoins du monde scientifique et de la recherche", lors de la détermination des nombres maximums et des contingents. Le canton de Genève estime toutefois que ce positionnement n'est pas suffisant et demande que la question de soutenir spécifiquement le monde scientifique et la recherche soit approfondie.

Genève internationale

Le secteur de la Genève internationale concerne à ce jour quelque 46'000 personnes dans le Grand Genève, dont près de 29'000 résidant dans le canton, dont une immense majorité de ressortissants étrangers. Ce secteur connaît un taux de rotation du personnel étranger très important, lié d'une part au fait que de nombreux pays limitent la durée des mandats de leur personnel diplomatique, et d'autre part au type même d'activités déployées.

La Genève internationale constitue un outil primordial de la politique étrangère de notre pays. Si le Conseil fédéral entend maintenir le rôle d'Etat hôte de notre pays, il doit s'engager pour des solutions spécifiques en vue du maintien de la Genève internationale. Ainsi, le canton de Genève demande d'abord au Conseil fédéral de préciser clairement la situation pour les détenteurs de cartes de légitimation. Ensuite, il lui demande de s'assurer que les collaborateurs des organisations avec un accord de nature fiscale, un accord sur les privilèges et immunités ou un autre accord sur les privilèges et immunités soient libérés des conditions d'admission des étrangers fixées par la loi fédérale sur les étrangers. De plus, des institutions académiques telles que l'Institut de hautes études internationales et du développement et les quelque 250 organisations non gouvernementales (ONG) de la Genève internationale (équivalent à plus de 2'500 emplois; par ex. WWF International, Médecins sans frontières) ne disposent d'aucune protection particulière qui leur garantirait de pouvoir engager le personnel non suisse dont elles ont besoin. Le canton demande au Conseil fédéral de trouver une solution permettant de répondre pleinement aux besoins de cette catégorie d'acteurs de la Genève internationale.

Frontaliers

Le canton de Genève occupe plus de 70'000 frontaliers, soit un quart des frontaliers actifs en Suisse. Chaque année, plus de 13'000 nouveaux permis sont attribués dans notre canton à cette catégorie. Il s'agit d'un apport très important pour l'économie genevoise, dont près d'un actif sur quatre est frontalier. Pour certains secteurs, comme celui de la santé, la disponibilité de cette main d'œuvre est essentielle. Si le canton de Genève salue la possibilité donnée aux cantons de renoncer à l'examen de la préférence nationale et des conditions de rémunération et de travail a priori pour les autorisations frontalières, il s'inquiète d'un certain nombre d'éléments proposés par l'avant-projet. Avant tout, le canton relève que cette catégorie n'a jamais été contingentée, même avant l'introduction de la libre circulation des personnes. Ensuite, il s'interroge sur la manière dont le Conseil fédéral entend lier les contingents frontaliers avec les plafonds globaux. Il conviendra, en effet, de relever ces derniers de manière tangible si un plafond séparé pour les autorisations frontalières n'est pas instauré. S'agissant de la manière dont les contingents cantonaux seront repartis, les besoins spécifiques des cantons devront impérativement être pris en compte.

Système binaire d'admission

Le Conseil d'Etat salue le maintien d'un système binaire d'admission entre les ressortissants Etats tiers et UE-AELE. Il relève toutefois que les conditions présentées comme privilégiées pour les citoyens UE/AELE - contingents séparés et priorité lors du recrutement par rapport aux Etats tiers - sont, de facto, une détérioration par rapport à la situation actuelle.

Rôle de la commission de l'immigration

S'agissant du rôle de la commission de l'immigration, le canton de Genève estime qu'elle devra donner au Conseil fédéral une proposition concrète qui ne doit pas être considérée comme une simple recommandation.

Sur la répartition des contingents cantonaux, le Conseil d'Etat salue le principe de laisser une grande marge de manœuvre aux cantons. Il s'interroge toutefois sur la faisabilité pratique d'une telle répartition. Le Conseil d'Etat encourage dès lors le Conseil fédéral à approfondir la question, s'agissant de variantes en termes de clef de répartition.

Regroupement familial

Le contingentement du regroupement familial pour les durées de séjour supérieures à un an impacte négativement l'attractivité de la Suisse pour les cadres ou les spécialistes. En effet, par principe, les demandes de regroupement familial sont faites pour durer plus d'une année. Les modifications apparaissent inapplicables en ce qui concerne les conjoints et enfants de ressortissants suisses, de titulaires d'autorisations d'établissement, et dans certains cas de titulaires d'une autorisation de séjour.

Etudiants et recrutement dans le domaine académique

Le Conseil d'Etat demande au Conseil fédéral de prendre en compte de manière spécifique la situation des étudiants et les besoins particuliers des cantons ayant des écoles privées pour enfants mineurs (internat) et des hautes écoles universitaires ou hautes écoles spécialisées. Le canton de Genève refuse de considérer comme une seconde priorité les étudiants, notamment s'agissant du secteur académique lié à la Genève internationale. L'ambition de l'Université de Genève et de l'Institut des hautes études internationales et du développement - l'IHEID -, par exemple, est de former la relève dans les grandes entreprises et les organisations internationales, également en vue de préserver entre ces entités et notre pays un lien fort, susceptible de maintenir leur présence durable sur notre territoire et les places de travail y relatives. L'Université de Genève et l'IHEID n'ont de sens que s'ils peuvent accueillir une proportion très élevée d'étudiants, de chercheurs et d'enseignants en provenance de l'étranger. Cette problématique concerne également les HES genevoises et particulièrement les écoles d'art.

Personnes relevant de l'asile

Le Conseil d'Etat salue le fait qu'aucun nombre maximum et contingent ne soit prévu dans le cadre de la procédure d'asile. En revanche, le contingentement des permis F et réfugiés reconnus apparaît inapplicable au regard du droit international. Le risque existe de se retrouver avec des ressortissants étrangers qui ne pourront être renvoyés en raison du droit international et qui se trouveront en Suisse, mais sans statut et donc sans contrôle possible de la part des autorités. De plus, cette situation, qui va à l'encontre de la restructuration actuelle du domaine de l'asile voulue par les cantons et la Confédération, pourrait mettre à mal les relations de coopération entre notre pays et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations dont les sièges sont à Genève depuis leur fondation.

Mesures supplémentaires quant au recrutement de main-d'œuvre étrangère

Alors que le projet de mise en œuvre est déjà une variante restrictive, le Conseil d'Etat exprime sa surprise de lire dans le rapport explicatif des propositions telles que la possibilité d'instaurer une taxe ou d'exiger la création de places de formation lorsque des employeurs recourent à la main-d'œuvre étrangère. Le canton s'oppose clairement à toute tentative supplémentaire de sanctionner l'engagement de main-d'œuvre étrangère.

Loi sur l'intégration

S'agissant de la procédure de consultation séparée concernant les adaptations du projet du Conseil fédéral relatif à la modification de la LEtr, le Conseil d'Etat prend la position suivante:

Facilitation de l'activité lucrative des personnes relevant du domaine de l'asile

Le Conseil d'Etat salue le principe d'encourager l'employabilité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés statutaires. Le canton de Genève a d'ailleurs lancé plusieurs projets d'envergure visant leur intégration socio-professionnelle. Il soutient dès lors la proposition du Conseil fédéral de supprimer la taxe spéciale même s'il est légitime de s'interroger sur l'efficacité de cette mesure. Les barrières dues à la formation professionnelle ou la maîtrise de la langue constituent certainement des obstacles plus déterminants. Le canton est plus réservé quant à la libéralisation des autorisations de travail des titulaires de permis F. Si le système proposé constitue une simplification réelle, il convient de relever toutefois qu'un nombre non négligeable de demandes, aujourd'hui, montrent des salaires ou des conditions de travail insuffisantes et des incohérences entre les données figurant sur le formulaire de demande et celles du contrat de travail. Le risque de sous-enchère est donc élevé si l'on procède par une simple annonce. Il devrait être au moins exigé de produire un contrat de travail pour que celui-ci puisse être transmis à l'autorité de contrôle compétente. Les cantons devraient avoir une certaine marge de manœuvre s'agissant de ces procédures.

Initiatives parlementaires

Sur les adaptations en lien avec les initiatives parlementaires, le Conseil d'Etat émet les remarques globales suivantes. Le contingentement ayant comme conséquence une restriction du regroupement familial, des conséquences négatives se feront déjà sentir sur l'intégration des personnes séjournant en Suisse ainsi que la famille demandant le regroupement. Le canton de Genève rejette dès lors toute nouvelle extension des motifs d'extinction du droit au regroupement familial, qui sont contre-productives et rendent le processus d'intégration plus difficile.

Dès lors que l'intégration doit être examinée pour la délivrance d'un permis C, il apparaît difficile et peu cohérent de pouvoir par la suite révoquer cette autorisation d'établissement au motif que la personne n'est pas disposée à s'intégrer. Le Conseil d'Etat partage l'appréciation du Conseil fédéral de rejeter la proposition d'"autorisation d'établissement à l'essai".

S'agissant de la possibilité de révoquer une autorisation sur la base de critères comme la défense d'idées extrémistes ou fondamentalistes, le canton estime que le projet d'intégration tel qu'il a été approuvé par le Conseil des États prévoit cette éventualité et qu'il n'est pas nécessaire d'en faire davantage sur le plan légal.

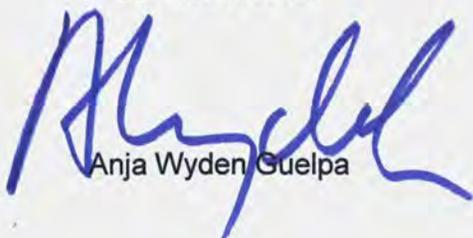
Enfin, il apparaît raisonnable de conférer aux autorités une marge de manœuvre qui leur permet de révoquer l'autorisation d'établissement d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale, en tenant compte du principe de proportionnalité, y compris lorsque cette personne séjourne en Suisse depuis plus de quinze ans.

Finalement, le Conseil d'Etat entend souligner qu'il est sensible à l'inquiétude exprimée par une partie de la population et certains cantons s'agissant de la maîtrise de l'immigration. Il appuie les mesures proposées par le Conseil fédéral en vue de combattre la pénurie de personnel qualifié et favoriser le potentiel de main-d'œuvre indigène. Il appelle les entreprises et les collectivités publiques à s'engager en faveur de ces mesures et en particulier à soutenir la réintégration des demandeurs d'emplois.

En vous remerciant de l'attention que vous prêterez à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de notre parfaite considération.

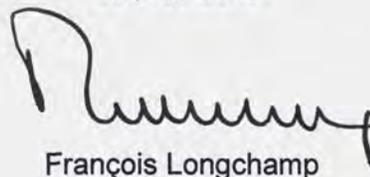
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Copie à : M. Bernhard FÜRER et Mme Carola Haller
Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern



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

Glarus, 12. Mai 2015
Unsere Ref: 2015-30

Vernehmlassung i. S. Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes, 1. Umsetzung von Art. 121a BV, 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Hochgeachtete Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

A. Einleitende Bemerkungen

Mit der Vorlage des Bundesrates bzw. des EJPD ist der Kanton Glarus über weite Teile einverstanden und unterstützt die eingeschlagene Stossrichtung. Unsere Anmerkungen im Einzelnen finden sich nachfolgend.

B. Umsetzung von Art. 121a BV:

1. Höchstzahlen und Kontingente, Inländervorrang (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2, 2.2.1 und 2.3):

Der Kanton Glarus ist als Berg- und Tourismuskanton auf zeitlich befristete Arbeitskräfte angewiesen. Es wird deshalb darum ersucht, die Möglichkeiten für die Erteilung von kontingentbefreiten Kurzaufenthaltsbewilligungen für EU/EFTA-Staatsangehörige bis 10 Monaten nochmals vertiefter zu untersuchen. Im Übrigen wird der Vernehmlassungsentwurf hinsichtlich der Prüfung des Inländervorrangs auch im Einzelfall, statt einer blossen Berücksichtigung im Rahmen der Festlegung der Kontingente befürwortet. Allerdings soll den Kantonen hierbei ein Ermessens- und Handlungsspielraum zugestanden bleiben, insbesondere zur Wahrnehmung der regional unterschiedlichen kantonalen Interessen (z.B. bezüglich Grenzgänger) und Verhältnisse (Strukturen), sowie zur Berücksichtigung ausgewiesener gewichtiger Bedürfnisse bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel. Kehrseite dieser Variante ist die Folge, dass die bisherigen personellen Ressourcen insbesondere bei den Kantonen (Arbeitsmarktbehörden) nicht ausreichen werden, um auch noch diese Aufgabe wahrzunehmen.

2. Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.4):

Der Kanton Glarus spricht sich grundsätzlich für eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei EU/EFTA-Staatsangehörigen aus, falls die Bemühungen des Bundes für eine Anpassung des FZA von Erfolg beschieden sein würden. Im Übrigen kann sinn- gemäss auf die Ausführungen zu Ziffer 1 hiervor verwiesen werden.

3. Vertretung der Sozialpartner in der Zuwanderungskommission (Art. 17d E-Aug); Erläu- ternder Bericht Ziff. 1.4.3 und 2.2.2):

Da die Steuerung der Zuwanderung eine staatliche und damit hoheitliche Aufgabe darstellt, die natur- und erfahrungsgemäss mit gegenläufigen Interessen der Sozialpartner in hohem Masse konfliktieren kann, soll sich die Zuwanderungskommission ausschliesslich aus staatli- chen Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzen.

4. Regelung des Aufenthalts (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.6):

Der Kanton Glarus würde es begrüessen, wenn die Regelung von Art. 6 Abs. 1 Anhang I des FZA, wonach bei einem überjährigen Arbeitsvertrag eine „Aufenthaltsbewilligung EG/EFTA“ bzw. EU/EFTA-Ausländerausweis für fünf Jahre zu erteilen sei, diskutiert, neu verhandelt und gefasst wird. Erfahrungsgemäss werden Arbeitsverhältnisse nicht selten noch während der Probezeit oder vor Verstreichen des ersten Arbeitsjahres aufgelöst, aus welchen Grün- den auch immer. Ohne den Arbeitnehmenden diesbezüglich einen Missbrauch unterstellen zu wollen, macht es aber einfach keinen Sinn, den betreffenden Ausländerinnen und Aus- ländern eine Bewilligung für eine so lange Dauer zu erteilen, welche letztere dann in der fal- schen Überzeugung und im Glauben lässt, sie hätten gestützt auf den Ausländerausweis ein unanfechtbares Aufenthaltsrecht für fünf Jahre. Vielmehr ist die Dauer der Bewilligung an das Vorliegen der anspruchsbegründenden Voraussetzungen zu knüpfen. Erwähnt sei schliesslich in diesem Zusammenhang auch, dass den nach FZA erteilten „Arbeits- und Auf- enthaltsbewilligungen“ nach gefestigter Rechtsprechung (Bundesgericht und EuGH) kein rechtsbegründender Charakter, sondern bloss deklaratorische Bedeutung zukommt, es sich letztlich auch nicht um eine polizeiliche Dauerbewilligung im verwaltungsrechtlichen Sinne handelt, sondern vielmehr bloss um eine Bescheinigung des Daueraufenthaltes.

5. Verhältnis zu Art. 60 Abs. 1 AsylG:

Es kann künftig nicht ausgeschlossen werden, dass gutheissende Asylentscheide gefällt werden, aber die Aufenthaltsbewilligung für den anerkannten Flüchtling mit Asyl nicht erteilt werden kann, wenn die Höchstzahlen erreicht und die Kontingente bereits ausgeschöpft sind. Es sollte deshalb in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden, wie in solchen Fällen der Aufenthalt, die Zuständigkeiten und die Finanzierung (Globalpauschale für Sozial- hilfe) zu bestimmen ist.

C. Änderungen des AuG und AsylG im Bereich Integration:

1. Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Mel- depflicht (Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen Art. 85 Abs. 6, Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g AuG sowie Art. 61 AsylG):

Die Abschaffung der Bewilligungspflicht bei Einführung eines Online-Meldeverfahrens kann nicht unterstützt werden. Bei Vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen handelt es sich um eine besonders empfindsame Gruppe im Arbeitsmarkt. Das Bewilligungsverfahren ist denn auch nicht als unnötige administrative Hürde, sondern als Schutzmassnahme gegen prekäre Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verstehen und hat somit durchaus seine Berechtigung. Zudem haben die kantonalen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden hohe Qualitätsansprü- che für ihre Prozesse und Dienstleistungen. Sie sind folglich bemüht, Verfahren für Arbeits- bewilligungen möglichst effizient durchzuführen. Falls die Bewilligungspflicht durch eine Mel-

depflicht ersetzt werden sollte, sind infolgedessen verstärkte Schutzmassnahmen gegen prekäre Arbeitsbedingungen und Lohndumping zu treffen. Somit ist zwingende Voraussetzung der Abschaffung der Bewilligungspflicht die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 85a Abs. 4 und 5) sowie eine Busse bei Widerhandlungen des Arbeitgebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g).

2. Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter und Widerruf einer Niederlassungsbewilligung wegen Integrationsunwilligkeit (Pa. Iv. 08.406; Art. 34 Abs. 6, Art. 51 Abs. 2 Bst. b und Art. 63 Abs. 3 AuG):

Die Neuerung, dass eine erteilte Niederlassungsbewilligung bei Vorliegen von Integrationsdefiziten widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden kann, ist ausdrücklich zu begrüssen, genauso wie das nunmehr vorgeschlagene Stufenmodell, das umso höhere Anforderungen an die Gesuch stellende ausländische Person in Bezug auf die Integration stellt, je mehr Rechte mit dem jeweiligen Aufenthaltsstatus verbunden sind. Der neue Tatbestand dürfte eine griffige Massnahme darstellen, welche das bisherige Massnahmenportfolio (z.B. Verwarnungen) sinnvoll ergänzt. Unterstützt wird auch die Absicht des Bundesrates, dass der Anspruch auf Familiennachzug neu auch dann erlöschen soll, wenn die den grundsätzlichen Anspruch vermittelnde Ausländerin oder der Ausländer unwillig ist, sich zu integrieren. Es liegt auf der Hand, dass namentlich die Konkretisierung einer Bedingung z.B. durch eine Integrationsvereinbarung und deren „Überwachung“, wie viele zusätzliche Neuerungen, Ressourcen in erheblichem Umfang benötigen werden.

3. Möglichkeit des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Fürsorgeabhängigkeit (Pa. Iv. 08.450; Art. 63 Abs. 2 AuG):

Auch diese vom Bundesrat geplante Änderung des AuG wird vom Kanton Glarus ausdrücklich begrüsst.

4. Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 08.485; Art. 43 Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 1bis AuG):

Der Kanton Glarus unterstützt auch diese Gesetzesanpassung ausdrücklich.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Röbi Marti
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

versandt am: **13. Mai 2015**



Sitzung vom
30. Juni 2015

Mitgeteilt den
30. Juni 2015

Protokoll Nr.
614

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per E-Mail an:

bernhard.fuerer@sem.admin.ch

carola.haller@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 11. Februar 2015 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Entwürfen für eine Änderung des Ausländergesetzes (AuG) zwecks Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative Stellung zu nehmen. Angesichts der Ergebnisse aus den Verhandlungen mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), deren Vernehmlassung wichtige Anliegen des Kantons Graubünden nicht berücksichtigt, lassen wir Ihnen die Stellungnahme des Kantons Graubünden zusätzlich direkt zukommen. Sie zeigt dezidiert die Haltungen unseres Berg- und Tourismuskantons auf.

I. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Die Regierung des Kantons Graubünden erachtet das Vorgehen des Bundesrats zur Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung (BV) aus politischer Sicht nachvollziehbar. In rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vermag das Vorgehen allerdings nicht zu überzeugen. Nach der Annahme von Art. 121a BV war es folgerichtig, dass

sich der Bundesrat ein Verhandlungsmandat geben liess, um mit der EU zu klären, ob und wie weit ein neues Freizügigkeitsabkommen (FZA) abgeschlossen werden kann. Bevor diese Verhandlungen aber nicht abschliessend geführt sind, macht es keinen Sinn, das AuG anzupassen. Denn für den unwahrscheinlichen Fall des Abschlusses eines neuen FZA kann auf die Revision des AuG verzichtet werden, da das FZA direkt anwendbar ist; das AuG gälte somit wie heute grundsätzlich nur für Drittstaatsangehörige und reichte für diese Kategorie von Ausländerinnen und Ausländern. Falls die EU keine Bereitschaft zeigt, ein neues FZA zu verhandeln, was sehr wahrscheinlich ist, so gilt was folgt:

- Das FZA bleibt in der bisherigen Form in Kraft. Damit erübrigt sich ebenfalls eine Revision des AuG. Das AuG gälte wie bis anhin nur für Drittstaatsangehörige, wofür die geltende Regelung genügt.
- Das FZA wird aufgelöst, womit das AuG entsprechend den Vorgaben von Art. 121a BV anzupassen wäre. Gemäss heutigem Stand der Dinge könnte Art. 121a BV wohl nur mit einer Kündigung des FZA umgesetzt werden. In diesem Fall würde aber eine ausführliche und differenzierte Regelung für EU/EFTA-Staatsangehörige benötigt, welche der grossen Bedeutung der Zusammenarbeit mit den EU/EFTA-Staaten Rechnung trägt. Die vom Bund vorgeschlagene Revision des AuG genügt für diesen Fall nicht.

Da das AuG nur anzupassen wäre, wenn das FZA aufgelöst würde, ist zu vermuten, dass wir uns mit der jetzigen Revision des AuG auf diesen Fall vorbereiten. Allerdings ist gemäss unserer Auffassung alles zu unternehmen, dass dieser Fall nicht eintritt.

II. KONTINGENTIERUNG VON KURZAUFENTHALTER- UND GRENZGÄNGERBEWILLIGUNGEN

1. Einleitung

Bei den nicht kontingentierten Kurzaufenthalter- und Grenzgängerbewilligungen schlagen wir den Erlass separater Regelungen für EU/EFTA-Staatsangehörige vor. Wie bereits erwähnt vertreten wir die Auffassung, dass der Zulassung von EU/EFTA-Staatsangehörigen ein eigenes Kapitel gewidmet werden sollte. Dies entspricht unserem wichtigsten Anliegen für den Fall, dass eine Revision des AuG nötig würde.

Die Tourismuswirtschaft der Berg- und Tourismuskantone kämpft seit mehreren Jahren mit rückläufigen Übernachtungs- und Besucherzahlen. Die ohnehin ungünstigen Rahmenbedingungen für den Schweizer Tourismus sind durch die Aufgabe des Mindestwechsellkurses gegenüber dem Euro und der Aufwertung des Schweizer Francs abermals gravierend verschlechtert worden. Es ist mit grossen Ertragseinbussen zu rechnen. Dazu kommt, dass in diesem Jahr erstmals die Folgen der Zweitwohnungsinitiative für die Bauwirtschaft spürbar werden. Obwohl verlässliche Zahlen noch nicht prognostizierbar sind, ist davon auszugehen, dass sich die Beschäftigungslage im Baugewerbe der Berg- und Tourismuskantone massiv verschlechtern wird. Angesichts dieser nicht ermutigenden Perspektiven ist es umso wichtiger, in Bereichen, welche wir selbst beeinflussen können, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Dabei geht es vorliegend lediglich darum, bisherige Standards partiell mehr oder weniger beizubehalten und die Rahmenbedingungen nicht weiter mutwillig zu verschlechtern. Bei der Kontingentierung der ausländischen Arbeitskräfte haben wir diese Möglichkeit zumindest teilweise.

2. Antrag

Wir beantragen, die maximale Aufenthalts- und Erwerbsdauer **für nicht kontingentierte Kurzaufenthalter- und Grenzgängerbewilligungen auf zehn Monate** zu limitieren. Zwischen dem Ablauf einer nicht kontingentierten Kurzaufenthalter- oder Grenzgängerbewilligung und der Neuerteilung desselben Bewilligungstypus an dieselbe Arbeitskraft ist ein **zwingender Auslandsaufenthalt von mindestens einem Monat** vorzusehen.

Insofern lehnen wir den Vorschlag des Bundesrats zu diesen Punkten ab.

3. Begründung

Im erläuternden Bericht zur Revision des AuG wird festgehalten, grundsätzlich bestehe die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthalterbewilligungen zu verzichten. Gemäss der bisherigen Definition erfolge eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr, vorübergehende Aufenthalte würden nicht angerechnet. Zur Vermeidung der Umgehung der Höchstzahlen und Kontingente bei den Aufenthaltsbewilligungen durch Kurzaufenthalterbe-

willigungen soll zweitgenannte nicht kontingentierte Aufenthaltskategorie bei vier Monaten beschränkt werden.

Die nicht kontingentierte Grenzgängerbewilligung wird gemäss Revisionsvorschlag ebenfalls auf eine maximale Erwerbsdauer von vier Monaten limitiert. Bei der Grenzgängerbewilligung besteht keinerlei Umgehungsgefahr und auch keine Gefahr der Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung, da Grenzgänger im benachbarten Ausland wohnen. Die nachfolgenden Ausführungen gelten deshalb sinngemäss auch für Grenzgängerinnen und Grenzgänger.

Vergleiche mit ehemaligem Saisonierstatut unzulässig: Bei einer kontingentsfreien Kurzaufenthalterbewilligung mit einer maximalen Erwerbsdauer von zwölf Monaten besteht zugegebenermassen die Gefahr, dass kontingentierte Aufenthaltsbewilligungen ersetzt und damit das Kontingentierungssystem umgangen wird. Um diese Umgehungsgefahr zu vermeiden, braucht jedoch die kontingentsfreie Kurzaufenthalterbewilligung nicht auf vier Monate limitiert zu werden; diese Gefahr wäre auch bei einer Limitierung der nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung auf zehn Monate gebannt. Tatsächlich wird in den Erläuterungen nicht näher darauf eingegangen, weshalb das Limit bei vier Monaten gesetzt wird.

Allfällige Vergleiche mit einer Wiedereinführung des Saisonierstatuts bei längerer Dauer der Kurzaufenthaltsbewilligung schlagen fehl. Die bis zur Inkraftsetzung der Bilateralen Verträge geltende Saisonbewilligung zeichnete sich insbesondere durch folgende Eigenschaften aus:

- kontingentierte Bewilligung mit einer Erwerbsdauer bis maximal neun Monaten;
- grundsätzlich kein Stellenwechsel möglich;
- Verpflichtung zur Ausreise aus der Schweiz nach Ablauf der Bewilligung;
- kein Anspruch auf Bezug von Arbeitslosengeld;
- kein Familiennachzug möglich.

Wir gehen davon aus, dass sich mit der Revision des AuG hinsichtlich der Möglichkeit des freien Stellenwechsels und des Anspruches auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung keine wesentlichen Änderungen am status quo ergeben werden. Auch soll auf eine Einschränkung des Familiennachzuges verzichtet werden.

Keine plausiblen Gründe gegen die Ausdehnung der nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung auf zehn Monate: In Berücksichtigung obiger Ausführungen ist es nicht nachvollziehbar, wie sich durch eine Verlängerung des nicht kontingentierten Kurzaufenthaltes von vier auf zehn Monate ein Vergleich mit dem ehemaligen Saisonierstatut begründen liesse. Formal vergleichbar sind die künftig kontingentierte Kurzaufenthalterbewilligung und die damals kontingentierte Saisonierbewilligung lediglich hinsichtlich der Tatsache ihrer Kontingentierung. Dies mit der Konsequenz, dass, wenn keine Kontingente vorhanden sind, auch keine Bewilligung erteilt werden kann. Gerade diese für langjährige Saisonarbeitskräfte (Kurzaufenthalter) einschneidende Konsequenz könnte durch eine Ausdehnung der Erwerbsdauer der nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung teilweise vermieden werden. Im Gegensatz zu langjährigen Grenzgängern, welche ihre Bewilligung verlängern lassen können, besteht dieser Rechtsschutz für langjährige Saisonarbeitskräfte, welche jedes Jahr eine neue Kurzaufenthalterbewilligung benötigen, eben nicht.

Zusammenfassend ergeben sich bei genauerem Hinsehen keinerlei stichhaltige Argumente für den Vergleich der nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung (sei es nun mit einer Aufenthaltsdauer von vier oder zehn Monaten) mit der damaligen, äusserst einschränkenden Saisonierbewilligung. Es gibt demnach keine plausiblen Gründe, welche dagegen sprechen, den nicht kontingentierten Kurzaufenthalt auf eine maximalen Erwerbs- und Aufenthaltsdauer von zehn Monaten festzulegen. Dasselbe gilt für die Kontingentierung der Grenzgängerbewilligung.

Weitere Bemerkung: Selbst wenn es bei der nicht kontingentierten, viermonatigen Kurzaufenthalterbewilligung bliebe, ist es insbesondere für die Tourismuswirtschaft äusserst wichtig, mit denselben Arbeitskräften die Sommer- und Wintersaison bestreiten zu können. Es ist deshalb dringend notwendig, die nicht kontingentierte Kurzaufenthalterbewilligung für dieselbe Person zwei Mal im Jahr erteilen zu können. Dies ist gemäss der jetzigen Gesetzgebung nur ausnahmsweise möglich. Es ist deshalb wichtig, die diesbezügliche Regelung anzupassen und die zweimalige Erteilung der nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung für dieselbe Person im selben Jahr zu ermöglichen. Dazu muss der zwingende Auslandsaufenthalt zwischen zwei Bewilligungstypen in Berücksichtigung einer kurzen Zwischensaison auf 30 Tage festgelegt werden.

III. ANTRÄGE ZUM REVISIONSVORSCHLAG DES AUG

1. Nichtkontingentierte Kurzaufenthalter- und Grenzgänerbewilligungen

Art. 17a Abs. 2 AuG lit. a und d ist wie folgt zu ergänzen:

Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:

- a) *Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für EU/EFTA-Angehörige für mehr als zehn Monate und für Drittstaat-Angehörige für mehr als vier Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit;*
- ...
- d) *Grenzgänerbewilligungen (Art. 35) für EU/EFTA-Staatsangehörige für mehr als zehn Monate und für Drittstaat-Angehörige für mehr als vier Monate.*

Mit einer während maximal zehn Monaten einsetzbaren nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung können sowohl die Bedürfnisse des Saisontourismus als auch jene des Baugewerbes in den Bergkantonen hinsichtlich des Einsatzes von ausländischen Arbeitskräften erfüllt werden.

Grenzgängerinnen und Grenzgänger haben ihren Wohnsitz im Ausland. Zu einem geringen Teil sind sie Wochenaufenthalter. Wenn aber bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vorübergehende Aufenthalte bis zu einem Jahr als nicht relevant erachtet werden, so muss dies bei Grenzgängern erst recht der Fall sein. Eine konsequente Anwendung der Inländervorrangsbestimmung sowie der strikte Vollzug der Bestimmungen betreffend die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei in der Schweiz ansässigen Betrieben müsste eigentlich ausreichen, um das „Grenzgängerproblem“ zu lösen. Allerdings verlangt der Verfassungsartikel auch Höchstzahlen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger. In Berücksichtigung der Ausführungen zur nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung drängt es sich geradezu auf, die saisonale Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern während maximal zehn Monaten von der Kontingentierung auszunehmen. Zur Vermeidung von Missbräuchen erscheint es sinnvoll, zwischen zwei nicht kontingentierten Grenzgänerbewilligungen einen Auslandsaufenthalt von mindestens einem Monat zu verlangen.

Einem bedarfsgerechten Einsatz dieser Arbeitskräfte steht allerdings noch Art. 56 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) entgegen. Art. 56 Abs. 1 VZAE präzisiert den unbestimmten Begriff „angemessenen Unterbruch“ (Art. 32 Abs. 4 AuG) wie folgt:

¹ *Kurzaufenthaltsbewilligungen dürfen erst nach einem 1-jährigen Unterbruch ein weiteres Mal erteilt werden (Art. 32 Abs. 4 AuG). Ausnahmen sind in begründeten Einzelfällen möglich, wenn es sich beispielsweise um eine jährlich wiederkehrende Tätigkeit handelt. Vorbehalten bleibt Abs. 2.*

Gemäss dieser Bestimmung wäre es also nur in begründeten Einzelfällen möglich, dieselbe ausländische Arbeitskraft mit einer nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligung während der Wintersaison und nach einem Unterbruch von ein bis zwei Monaten wieder mit einer nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligung während der Sommersaison zu beschäftigen. Dasselbe gilt für das Baugewerbe in Berggebieten, welches die Saison in der Regel im Spätherbst abschliesst und im darauffolgenden Frühjahr wieder startet.

Zugunsten eines qualitativen Tourismus, aber auch der Qualität der Arbeitsleistungen im Baugewerbe, ist es von absoluter Notwendigkeit, den Unterbruch zwischen zwei Kurzaufenthaltereinsätzen derselben Person auf die minimale Dauer der Zwischensaison, nämlich auf einen Monat bzw. 30 Tage, zu reduzieren. Ohne diese Anpassung des Unterbruches (Art. 56 VZAE) wird es dem Tourismusgewerbe und dem Baugewerbe verunmöglicht, gut eingearbeitetes, leistungsfähiges und teilweise langjähriges Stammpersonal regelmässig zu beschäftigen. Dies gilt im zweisaisonalen Tourismusgewerbe nota bene auch dann, wenn die maximale Erwerbsdauer der nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligung bei vier Monaten verbleibt.

Deshalb beantragen wir bereits an dieser Stelle, im Rahmen der Verordnungsrevision Art. 56 VZAE mit einem Absatz 1^{bis} und einem Absatz 4 wie folgt zu ergänzen:

^{1bis} Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter mit Staatsangehörigkeit eines EU/EFTA-Staates mit einer maximalen Erwerbsdauer von zehn Monaten müssen sich bei wiederkehrenden Tätigkeiten während mindestens eines Monats im Ausland aufhalten.

⁴ Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit Staatsangehörigkeit eines EU/EFTA-Staates mit einer Erwerbsdauer von maximal zehn Monaten müssen sich bei wiederkehrenden Tätigkeiten während mindestens eines Monats im Ausland aufhalten.

2. Festlegung des Inländervorrangs

Grundsätzlich vertreten wir die Auffassung, dass der Vollzug des Inländervorrangs gegenüber EU/EFTA-Staatsangehörigen, wenn immer möglich, nicht zu zusätzlichem administrativem Aufwand für die Unternehmen führen soll. Eine Prüfung jedes Einzelfalles hätte, wie die Erfahrungen aus der Zeit vor dem FZA zeigen, einen be-

trächtlichen zusätzlichen administrativen Aufwand und auch deutlich längere Bearbeitungszeiten zur Folge. Deshalb soll grundsätzlich auf die Prüfung des Einzelfalles verzichtet und der Inländervorrang bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden. In begründeten Einzelfällen sollten die Vollzugsbehörden jedoch die Möglichkeit haben, eine konkrete Prüfung des Inländervorranges vorzunehmen.

3. Grenzüberschreitende Dienstleistungen

Gemäss Art. 26 des Revisionsvorschlags sollen grenzüberschreitende Dienstleistungen von Unternehmen aus EU/EFTA-Staaten nur noch zugelassen werden, wenn die jeweilige Tätigkeit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entspricht und die Höchstzahlen der Kontingente eingehalten werden. Zum Schutze des einheimischen Gewerbes werden die zuständigen Behörden wohl nur selten zur Auffassung gelangen, dass die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entspricht. Die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen durch EU/EFTA-Unternehmungen in unserem Land wird folglich zum Erliegen kommen. Die Aufhebung der Möglichkeit, im bisherigen Umfang grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen, wird von Art. 121a BV nicht verlangt. Für den Fall, dass es künftig kein Freizügigkeitsabkommen mehr gäbe, sollte eine spezielle Regelung für die Dienstleistungserbringung aus EU/EFTA-Staaten geschaffen werden. Diese Regelung sollte grosszügiger sein als die geltende Regelung für Drittstaatsangehörige. Allerdings muss diese Regelung an die Voraussetzung geknüpft werden, dass die EU/EFTA bzw. die einzelnen Staaten Gegenrecht halten.

IV. BEANTWORTUNG DER FRAGEN

Der Bund stellt im Rahmen der Vernehmlassung drei Fragen, die wir wie folgt beantworten.

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

Dazu verweisen wir auf unsere Ausführungen oben in Ziff. III.2.

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 (erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2. und 2.4)?*

Die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen ist nicht gleichzusetzen mit der Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage. Wie wir wissen, gibt es in unserem Land Branchen mit Minimallöhnen, welche je nach persönlichen Lebensumständen den Minimalbedarf nicht decken. Um dem Verfassungstext gerecht zu werden, müssten demnach nicht nur die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen, sondern auch die persönlichen Lebensumstände der ausländischen Arbeitskraft geprüft werden, was aber abzulehnen ist. Hinsichtlich der Überprüfung der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen für EU/EFTA-Staatsangehörige soll gegenüber Drittstaatsangehörigen eine differenzierte Regelung vorgesehen werden. Wie unter Frage 1 dargelegt, erachten wir es als wichtig, unsere Unternehmen nicht mit zusätzlichen administrativen Hürden zu belasten. Die Kontrolle der Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen der Gesuchstellung bedingt, dass die Unternehmen mit dem Gesuch auch die jeweiligen Arbeitsverträge einreichen. Der damit verbundene administrative Aufwand für die Gesuchsteller hält sich in Grenzen, da in aller Regel schriftliche Arbeitsverträge abgeschlossen werden. Allerdings führt die Überprüfung der Arbeitsverträge durch die Bewilligungsbehörden zu einem recht hohen administrativen Aufwand mit entsprechenden Kosten und auch zu zeitlichen Verzögerungen. In Berücksichtigung der Tatsache, dass die Arbeitsmarktinspektoren der Tripartiten Kommissionen bzw. der kantonalen Arbeitsmarktbehörden sowie der Paritätischen Kommissionen auch künftig die flankierenden Massnahmen vollziehen werden, erachten wir die summarische Prüfung als ausreichend.

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)?*

Wir lehnen den Einsitz der Sozialpartner in der Zuwanderungskommission aufgrund dessen, dass es sich bei der Umsetzung und dem Vollzug von Art. 121a BV um eine hoheitliche Aufgabe handelt, ab. Zudem erachten wir deren Einsitz aufgrund der bisherigen Erfahrungen in verschiedenen kantonalen Tripartiten Kommissionen als kontraproduktiv. Insbesondere bei sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzungen

besteht die Gefahr, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente zu Zwecken eingesetzt werden, für welche sie der Gesetzgeber nicht vorgesehen hat.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse

Namens der Regierung

Der Präsident:

Der Kanzleidirektor:

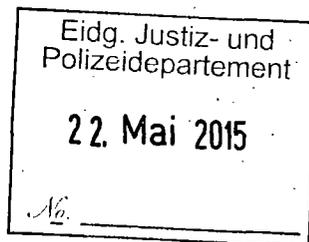


A handwritten signature in black ink, appearing to read "Martin Jäger".

Martin Jäger

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Riesen".

Dr. C. Riesen



Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Madame
Simonetta Sommaruga
Présidente de la Confédération
Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne



Delémont, le 12 mai 2015

Procédure de consultation sur les projets de modification de la loi sur les étrangers

- mise en œuvre de l'art. 121a Cst. ;
- adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration).

Madame la Présidente,

Nous vous communiquons ci-après nos observations quant aux projets de modification de la loi sur les étrangers.

Remarques générales

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura tient à rappeler que la population jurassienne a rejeté l'initiative du 9 février 2014. Le Gouvernement jurassien est attaché au maintien de la voie bilatérale, indispensable pour préserver la prospérité de notre canton et du pays. Tout doit être mis en œuvre pour que les accords bilatéraux soient maintenus.

La concrétisation de l'art. 121a Cst. dépend des négociations avec l'Union européenne (UE). La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. nécessite de réglementer séparément l'immigration provenant de l'UE et des Etats-tiers (système d'admission dual). Concernant l'immigration en provenance de l'UE, il s'agit de prévoir une réglementation aussi souple que possible, pour préserver l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). S'agissant de l'immigration en provenance des Etats tiers, rien ne s'oppose à un encadrement assez strict.

Une manière de préserver autant que possible la libre circulation des personnes et de respecter la volonté populaire exprimée le 9 février 2014 pourrait être d'introduire une clause de protection permanente à partir d'un certain seuil d'immigration. Jusqu'au seuil déterminé, les ressortissants de l'UE continueraient à bénéficier de la libre circulation des personnes. Au-delà, l'immigration serait temporairement contingentée. Un tel système, ne réservant les contingents qu'à partir d'un

seuil déterminé d'immigration, se rapprocherait peut-être de ce qui est encore acceptable aux yeux de l'UE. Cette piste mériterait d'être explorée.

Le Gouvernement jurassien insiste pour que la réglementation concernant les frontaliers soit aussi fédéraliste que possible. Cette population ne doit pas être considérée comme immigrée. Les réalités cantonales sont par ailleurs très diverses à cet égard. Les plafonds et les contingents doivent certes inclure les frontaliers (art. 121a al. 3 Cst.). Toutefois, par rapport aux frontaliers, il importe de mettre en œuvre l'art. 121a Cst. en tenant compte prioritairement des intérêts économiques et en s'abstenant de fixer un cadre strict.

La libre circulation des personnes suscite des inquiétudes tant en Suisse que dans certains Etats membres de l'UE. Au sein de l'UE, le coût du travail présente des différences considérables d'un pays à l'autre, ce qui provoque diverses tensions. Dès lors, il n'est pas exclu que l'UE cherche à l'avenir à encadrer la libre circulation des personnes. Ce contexte particulier laisse éventuellement une marge de manœuvre à notre pays pour négocier une solution conforme à l'art. 121a Cst., tout en préservant l'ALCP, de manière à éviter l'application de la clause guillotine et donc la remise en cause de la voie bilatérale.

Si les négociations avec l'UE devaient ne pas permettre de préserver, à des conditions acceptables, l'ALCP, le Gouvernement jurassien est d'avis qu'un nouveau vote sur les relations entre la Suisse et l'UE sera nécessaire.

Appréciation des principes du projet

Sous réserve que l'UE admette nos futurs plafonds et contingents, le système d'admission prévoyant que ce sont les cantons qui déterminent les besoins en fonction de ceux de l'économie et de la population, selon une approche ascendante, est approuvé.

Comme indiqué plus haut, une réglementation séparée pour les frontaliers est nécessaire. Le Gouvernement jurassien se félicite que les personnes déjà au bénéfice d'un statut de frontalière n'aient pas à demander une autorisation au moment où la nouvelle réglementation entrera en vigueur.

Concernant la composition de la commission de l'immigration, le Gouvernement jurassien estime que les partenaires sociaux n'y ont pas leur place. La commission accomplit une mission qui relève non pas du partenariat social, mais de l'exercice de la puissance publique. Cela étant, les partenaires sociaux devront être consultés régulièrement et préalablement, en particulier sur les questions d'immigration en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

S'agissant de la question de savoir si l'examen de la préférence nationale doit être effectué uniquement sur la base de la détermination des plafonds et des contingents ou, en plus, moyennant un examen au cas par cas, le Gouvernement jurassien estime que dans un souci d'allégement administratif et d'économies financières, il faut choisir, pour les ressortissants de l'UE, le seul examen sur la base des plafonds et contingents. Pour les ressortissants d'Etat tiers, un examen au cas par cas peut être maintenu. La nécessité de préserver autant que possible la libre circulation des personnes avec les ressortissants de l'UE impose de demeurer strict avec les ressortissants d'Etats tiers.

Pour ce qui est du respect des conditions de rémunération et de travail, il convient de maintenir les contrôles au cas par cas s'agissant des ressortissants d'Etats tiers et de s'abstenir de les réintroduire concernant les ressortissants de l'UE (afin de respecter les principes de l'ALCP). Pour ces derniers, les contrôles a posteriori des conditions de salaire et de travail doivent être maintenus.

Dans le domaine de l'intégration, la suppression de la taxe spéciale à charge des requérants d'asile et des personnes à protéger est saluée.

Par contre, la seule obligation d'annonce en lieu et place de la procédure d'autorisation pour les admis provisoirement et les réfugiés n'est pas opportune. Il convient de surveiller étroitement les conditions de travail de la population concernée, déjà précarisée.

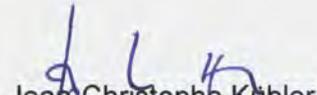
Enfin, il va de soi que le développement et l'encouragement du potentiel indigène est indispensable.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Michel Thentz
Président




Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'Etat



LE GRAND CONSEIL

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Avis du Grand Conseil sur une consultation fédérale

Prise de position du parlement neuchâtelois sur la mise en œuvre de l'article 121a Cst.

Le Grand Conseil neuchâtelois remercie le Conseil fédéral de consulter les cantons par rapport à la mise en œuvre de l'article 121a Cst. et à l'adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). En vertu de l'article 151 de la loi d'organisation du Grand Conseil du 30 octobre 2012 et sur la proposition de sa commission législative, le parlement du canton de Neuchâtel a souhaité compléter la réponse du Conseil d'Etat à cette consultation par une prise de position politique indépendante qui rallie l'ensemble des huit partis politiques représentés au parlement. Cette démarche exceptionnelle s'explique par l'importance de l'objet mis en consultation et son fort impact potentiel sur l'économie neuchâteloise et sur l'avenir du canton.

Le canton de Neuchâtel a été l'un des trois cantons de Suisse à avoir rejeté l'initiative contre l'immigration de masse à plus de 60%. De tout temps, sa population a montré une grande ouverture vis-à-vis des étrangers. Dans le passé cependant, les taux de rejet d'objets similaires ou d'acceptation de votations pro-européennes se situaient traditionnellement aux environs de 80%, soit 20 points au-dessus du taux obtenu le 9 février 2014. Ce résultat interpelle donc quant à l'évolution qu'il traduit, amenant deux conclusions.

Tout d'abord, le rejet de l'initiative marque la volonté majoritaire des Neuchâtelois de continuer à favoriser une Suisse ouverte au monde et à sauvegarder de bonnes relations avec l'Union européenne. En effet, ces dernières sont indispensables pour le canton de Neuchâtel. Son économie, tournée vers l'exportation (3^e canton suisse en termes d'exportations par habitant), ses entreprises actives dans des secteurs qui nécessitent une main d'œuvre qualifiée et spécifique, ainsi que son positionnement géographique le rendent particulièrement vulnérable face aux dangers que présenteraient une résiliation des accords bilatéraux.

En revanche, la baisse du soutien de la population à la politique d'ouverture de la Suisse traduit aussi la crainte et le mécontentement d'une minorité grandissante de la population neuchâteloise, qui se sent laissée en marge de la prospérité et menacée par les effets de la libre circulation des personnes. Cette tendance trouve une source d'explication dans la situation paradoxale que vit le canton de Neuchâtel: celle d'un canton qui figure à la 6^e place en termes de richesses produites (PIB par habitant) et qui connaît depuis plusieurs années une dynamique de création de places de travail supplémentaires supérieure à la moyenne suisse, mais qui conserve un revenu moyen des habitants très inférieur à la moyenne (23^e rang) et qui, surtout, ne parvient pas à réduire son taux de chômage qui reste aujourd'hui le plus élevé du pays. Les conséquences sociales, économiques et financières de cette évolution sont graves et doivent être prises au sérieux, d'autant plus que la situation se crispe encore davantage depuis l'abandon par la BNS du taux-plancher du franc suisse par rapport à l'euro.

Face à ce double constat devant le vote des Neuchâtelois le 9 février 2014, le parlement du canton de Neuchâtel prie le Conseil fédéral de bien vouloir prendre en considération ses quatre demandes ci-après.

NE

1. Les relations économiques avec l'Union européenne doivent être sauvegardées.

Pour un canton industriel et exportateur comme l'est le canton de Neuchâtel, les accords bilatéraux sont absolument essentiels, en particulier ceux qui permettent le libre-échange et qui favorisent la pleine participation de la Suisse au système de recherche et d'innovation européen. Quelles que soient les options retenues pour la mise en œuvre de l'article 121a Cst., elles doivent permettre de sécuriser durablement les accords bilatéraux.

2. Les craintes exprimées à travers le vote du 9 février par la population doivent être entendues et prises en considération.

Une partie importante du peuple considère que la prospérité économique ne profite pas suffisamment à l'ensemble de la population, notamment en termes d'accès à l'emploi. Cette évolution est néfaste pour la confiance des citoyens envers leurs autorités cantonales et fédérales. Le vote du 9 février 2014 doit donc mener à une réelle prise de conscience de la classe politique toute entière et des mesures concrètes doivent être prises pour que la dynamique économique positive, stimulée par l'ouverture du pays, profite à l'ensemble de la population. Ces réflexions dépassent le cadre idéologique ou politique. Elles sont indispensables pour retrouver la confiance et renforcer la cohésion sociale en Suisse à moyen et à plus long terme.

Des améliorations concrètes doivent également être apportées pour résoudre les problèmes liés à la mobilité transfrontalière, les nuisances de congestion routière devenant de plus en plus insoutenables pour la population. Il en va de même pour la pénurie du logement qui se généralise désormais à l'ensemble de la Suisse. Les répercussions négatives de ces deux problématiques sur la population participent elles aussi à l'augmentation du mécontentement et des frustrations.

3. Des efforts particuliers doivent être consentis en priorité pour réduire le chômage et pour favoriser l'intégration professionnelle des personnes résidentes en Suisse.

Le Grand Conseil neuchâtelois est persuadé que le niveau élevé du chômage et la précarité matérielle qui touche une part grandissante de la population du canton sont les causes principales de la perte de soutien à la politique européenne de la Suisse.

Dans ce contexte, il est indispensable de déployer l'ensemble des forces disponibles pour favoriser l'insertion professionnelle de toutes les personnes vivant en Suisse, en consentant des efforts particuliers pour les catégories les plus vulnérables. Le Grand Conseil neuchâtelois souhaite que la Confédération favorise et initie des mesures concrètes et efficaces, compatibles avec l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Concrètement, au travers de la loi sur l'assurance-chômage, la Confédération devrait notamment:

- renforcer les mesures d'incitation à l'embauche, en particulier pour les jeunes sortant de formation, les seniors au chômage et les chômeurs de longue durée, de manière à favoriser davantage qu'aujourd'hui les entreprises qui s'impliquent pour l'insertion;
- revoir la répartition des moyens alloués par l'assurance-chômage aux cantons pour les mesures relatives au marché du travail, afin de ne plus pénaliser les cantons confrontés à des difficultés élevées¹;
- envisager des outils renforcés dans les régions frontalières et/ou souffrant d'un taux de chômage élevé.

Par ailleurs, la location de services est un canal privilégié de recrutement de personnel à l'étranger, parfois sans aucune considération pour le potentiel de main d'œuvre disponible localement. Un renforcement de la législation portant sur les agences de placement devrait être envisagé.

¹ Actuellement, les montants alloués par demandeur d'emploi (DE) sont inversement proportionnels au taux de chômage: < 1,2 % = 3'500 CHF/DE, 1.2%-4% = 2'800 CHF/DE, 4%-10% = 1'700 CHF/DE.

Finalement, la Confédération devrait favoriser davantage les mesures permettant de prévenir le chômage, par exemple à travers des soutiens accrus à la formation continue des adultes.

4. Des mesures d'accompagnement additionnelles doivent être prises pour protéger le marché du travail contre le dumping et les abus.

Les mesures jusqu'ici esquissées par la Confédération ne sont pas suffisantes et doivent être résolument complétées, ajustées et renforcées. Le Grand Conseil neuchâtelois souhaite en particulier que le cadre juridique pour lutter contre les abus soit revu et consolidé. Actuellement, ce cadre ne suffit à prévenir efficacement les abus. Par exemple:

- La possibilité d'édicter des CTT obligatoires de branche uniquement en cas de sous-enchère abusive et répétée ne permet pas d'empêcher une entreprise particulière de procéder à du dumping salarial, au détriment des travailleurs et des entreprises concurrentes.
- Les sanctions en cas de travail au noir ou de non-respect des conditions de travail sont insuffisantes pour être dissuasives.

Le Grand Conseil neuchâtelois remercie la Confédération de bien vouloir répondre à ces quatre demandes par des mesures rapides, efficaces et concrètes. Il mandate également son Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre pour réaliser les propositions développées et peser de tout son poids dans les différentes conférences nationales et intercantionales, afin de défendre les intérêts du canton de Neuchâtel, de ses acteurs économiques et de sa population, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 121a Cst..

Avis adopté par le Grand Conseil par 108 voix.

Neuchâtel, le 27 mai 2015



Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

La secrétaire générale,



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
M. Bernard Fuerer
Mme Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Consultation relative au projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers relative à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et à la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) – Adaptation du projet de modification de la LEtr (Intégration) à l'art. 121a Cst. et à cinq initiatives parlementaires

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat remercie Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation.

En préambule, nous souhaitons souligner l'importance de cet objet pour notre canton qui a provoqué une double réaction à la consultation, tant de son exécutif que de son législatif. En effet, pour la première fois, le parlement neuchâtelois a fait usage de la possibilité prévue par la loi cantonale d'organisation du Grand Conseil pour soutenir et renforcer la prise de position de son gouvernement par une réponse politique indépendante. Celle-ci rallie l'unanimité du Grand Conseil et vous est transmise parallèlement à la présente prise de position. Cette démarche exceptionnelle s'explique par le fort impact potentiel de la mise en œuvre de l'art 121a Cst. sur l'avenir de notre canton, dont l'économie industrielle et exportatrice souffre déjà gravement de la dégradation de compétitivité de la Suisse (force du franc, perte de compétitivité fiscale, instabilité juridique).

1. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.:

Neuchâtel a été l'un des trois cantons de Suisse à avoir rejeté l'initiative du 9 février 2014 à plus de 60%. La population neuchâtelois sait en effet que la Suisse est étroitement liée avec l'UE, tant sur les plans politique et culturel qu'économique, que l'économie du canton de Neuchâtel est tournée vers l'exportation, que nos entreprises sont actives dans des secteurs qui nécessitent une main-d'œuvre qualifiée et spécifique et que le positionnement géographique du canton le rend particulièrement vulnérable face aux dangers que présenterait une résiliation des accords bilatéraux. Très clairement, pour le canton de Neuchâtel, **une résiliation de l'ALCP est tout simplement inconcevable et doit absolument être évitée.**

Par conséquent, nous saluons l'option choisie par la Confédération de détacher la révision de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du mandat de négociation afin d'assurer la plus grande marge de manœuvre possible dans les discussions avec l'Union européenne (UE).

Nous sommes cependant persuadés que les négociations avec l'UE ne permettront pas de maintenir l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en mettant en œuvre l'art. 121a Cst. sous quelque forme que ce soit. Dès lors, un nouveau vote est incontournable et **nous considérons qu'il est indispensable de travailler dès aujourd'hui sur les éléments qui ont amené une majorité de la population suisse à vouloir réduire l'immigration.**

À Neuchâtel, même si l'initiative contre l'immigration de masse a été refusée, le soutien à la politique d'ouverture de la Suisse a fortement reculé. Localement, le principal enjeu se situe au niveau du taux de chômage, qui est le plus élevé en Suisse, alors que des milliers d'emplois ont récemment été créés sur notre territoire. Pour sauvegarder la cohésion sociale et assurer le soutien populaire aux accords bilatéraux dans le long terme, nous pensons qu'il faut à tout prix prendre au sérieux les craintes et les frustrations d'une catégorie non négligeable de personnes dans notre pays, qui se sent laissée en marge de la prospérité.

Par conséquent, le canton de Neuchâtel axe sa prise de position sur le 3^{ème} pilier de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., à savoir les mesures d'accompagnement pour renforcer le potentiel de la main-d'œuvre indigène. Ces mesures devront être concrètes, efficaces et compatibles avec l'ALCP. Les propositions actuelles ne sont pas suffisantes.

1.1. Mesures d'accompagnement nécessaires:

Des **incitations positives pour les entreprises** sont nécessaires, afin qu'elles privilégient la main-d'œuvre indigène, notamment **en utilisant l'outil de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI)**. Les employeurs doivent être activement encouragés à mettre en œuvre des mesures de formation et d'insertion professionnelle afin de soutenir la main-d'œuvre insuffisamment formée.

Parallèlement, **les mesures d'intégration et d'insertion professionnelles doivent constituer une priorité** dans les mesures d'accompagnement, tant pour les nouveaux arrivants que pour la population résidente. Un effort particulier doit être déployé pour les catégories de personnes dont les besoins sont les plus importants, à savoir les jeunes, les chômeurs de longue durée et les personnes éloignées durablement du marché du travail ainsi que les personnes faiblement qualifiées.

Des mesures spécifiques sont également nécessaires dans les **régions frontalières**, qui sont particulièrement exposées au phénomène de concurrence à l'embauche.

Finalement, nous considérons également que les **contrôles des conditions de salaire et de travail doivent être renforcés** afin d'éviter les abus et le dumping salarial.

Ces différentes mesures devraient permettre de renforcer le soutien de la population neuchâteloise en cas de nouveau vote populaire.

1.2. Système de contingentement:

Si, malgré notre détermination, un système de contingentement devait finalement nous être imposé, nous estimons que les cantons doivent y être étroitement associés. Cas échéant, les besoins des cantons qui dépendent d'une main-d'œuvre frontalière, comme le canton de Neuchâtel, doivent être pris en considération. Les spécificités cantonales devront également

être reconnues (existence d'universités, de hautes écoles, d'écoles privées à rayonnement international, de centres de compétences ou de recherches, d'hôpitaux cantonaux, d'entreprises multinationales, caractère frontalier du canton, etc.). S'agissant du canton de Neuchâtel qui déploie des efforts particuliers pour soutenir la formation, les sciences et la recherche, nous insistons sur les conséquences du contingentement dans ses domaines. Dans certains secteurs professionnels et pour des raisons démographiques, la Suisse a et aura toujours besoin de l'immigration. Par ailleurs, nous nous opposons au contingentement des étudiants étrangers.

Au plan technique, une mise en œuvre de l'art. 121a Cst. telle que prévue par les initiants entraînerait un coût supplémentaire important pour les autorités cantonales de migration et du marché du travail. Les procédures seront trop longues et complexes du fait de leur nombre, des contrôles à effectuer, de la soumission au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et du traitement des demandes lorsque les contingents seront épuisés, ce qui pourra aussi être dommageable pour les entreprises.

En outre, le système de contingentement de toutes les autorisations de séjour va entraîner un tournus important de la main-d'oeuvre non contingentée, pouvant bénéficier d'autorisations de moins de 4 mois, et créer un risque de sous-enchère salariale et une réintroduction d'une nouvelle catégorie de saisonnier. Nous estimons que ce système va être source de précarisation de personnes se trouvant déjà dans des situations difficiles et aller à l'encontre des politiques d'intégration cantonales et fédérales mises en place.

Finalement, continger le regroupement familial aura des conséquences négatives et néfastes pour les familles et entraîneront des freins dans l'intégration qui se traduisent également par des coûts importants pour les cantons qu'il ne faut pas négliger. Le principe de non-refoulement des réfugiés et la longue tradition humanitaire de notre pays, l'unité de la famille et les droits des enfants doivent continuer d'être garantis et l'application de l'art. 121a Cst. ne doit pas non plus se traduire par l'apparition d'une bureaucratie démesurée.

1.3. Réponse aux questions posées:

Question 1: La préférence nationale doit-elle être prise en considération uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents ou faut-il procéder en outre à un examen au cas par cas ?

Réponse: Cette question est superflue, à notre avis, en cas de maintien de l'ALCP. En cas de résiliation de l'ALCP, les examens au cas par cas doivent être évités en raison des lourdeurs administratives et des coûts engendrés.

Question 2: Le contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles dans la profession, dans la branche et dans la localité doit-il être effectué au cas par cas ou faut-il examiner de manière sommaire si l'intéressé dispose d'une source de revenus suffisante et autonome ?

Réponse: Les contrôles des conditions salariales et de travail sont primordiaux et doivent être renforcés pour éviter les fraudes, les abus, arrangements illicites ou abusifs convenus entre l'employeur et le travailleur et le dumping salarial. Ces contrôles devront toutefois être praticables et ne pas entraîner trop de bureaucratie et nécessitent une solution souple qui tienne compte des spécificités cantonales.

Question 3: La commission de l'immigration, qu'il est prévu de créer, doit-elle inclure, outre des représentants des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail, également des représentants des partenaires sociaux ?

Réponse: La commission devrait être composée uniquement de représentants de la Confédération et des cantons. La gestion de l'immigration est une tâche souveraine dont la responsabilité relève des cantons et de la Confédération, non des partenaires sociaux. Ceux-ci peuvent être associés à l'échelon cantonal pour la définition des besoins et une mise en œuvre concertée.

2. Adaptation du projet de loi relatif à la modification de la LEtr (intégration):

Nous soutenons la solution retenue dans le cadre de la révision de la LEtr de faciliter l'accès au marché du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire pour améliorer leur intégration, mais regrettons que, simultanément, un contingentement leur soit appliqué. Cela risque de créer une catégorie de personnes sans statut, sans droit, sans possibilité de s'intégrer, avec comme conséquences le travail au noir, le dumping salarial, voire la délinquance. De plus, le droit d'asile ne s'accommode pas d'une limitation du nombre de réfugiés, surtout sur la base de critères économiques.

Dans notre prise de position du 21 mars 2012, relative à la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) - chapitre sur l'intégration et lois spéciales -, nous avons approuvé, de manière globale, le projet et salué un meilleur ancrage de la notion d'intégration dans la loi et la volonté d'"encourager et exiger" en estimant alors important que des moyens soient prévus tant pour favoriser l'intégration des ressortissants étrangers que pour prendre des mesures à l'encontre de ceux qui ne veulent pas déployer les efforts nécessaires d'intégration. Nous nous opposons cependant toujours aux modifications légales qui lient de manière contraignante les critères de prolongation des autorisations de séjour, d'octroi des autorisations d'établissement et de regroupement familial à la notion d'intégration.

Nous observons avec regret un nouveau durcissement de la LEtr et constatons que les révisions successives de cette loi, au gré des initiatives déposées, la rendent de plus en plus complexe, ce qui rend difficile la tâche des cantons chargés de l'appliquer. L'actuel projet contrevient de plus à la notion d'intégration graduelle et la volonté d'harmonisation des critères d'intégration prévues par le droit des étrangers et celui de la nationalité. Les initiatives parlementaires ne font qu'exiger et ne témoignent d'aucun encouragement. Mettre la responsabilité d'un processus graduel uniquement sur la personne qui arrive, donnant le signe qu'il s'agit avant tout (et presque exclusivement) d'une question de volonté, contrevient à la définition même de l'intégration perçue comme un processus réciproque (art. 4 al. 3 LEtr). Des incitations positives doivent être plus nombreuses et favorisées.

En conclusion, la mise en œuvre des cinq initiatives parlementaires sera difficile et engendrera des coûts supplémentaires pour les cantons. En outre, elles auront des effets contre-productifs sur les processus d'intégration et leur application risque d'être inefficace. Par conséquent, elles doivent être rejetées dans leur intégralité.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et, en vous réitérant nos remerciements de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération.

Neuchâtel, le 27 mai 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND





CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

A-POST

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

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 26. Mai 2015

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Umsetzung von Art. 121a BV und Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration). Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Brief vom 11. Februar 2015 hat uns die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur Vernehmlassung zu oben genannter Vorlage eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und äussern uns dazu gerne wie folgt.

A Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Wir begrüssen die vorgesehenen Änderungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere die Möglichkeit der Nichterteilung bzw. –Verlängerung einer Bewilligung aufgrund des Bezugs von Ergänzungsleistungen sowie die Widerrufsmöglichkeit für die Niederlassungsbewilligung bei fehlender Integrationsleistung (Rückstufung). Dies gilt auch für die geplanten Erleichterungen für die Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen, da damit längerfristig mit einer Entlastung bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe gerechnet werden dürfte.

B Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung)

- Prüfung Inländervorrang

Soweit eine Prüfung des Inländervorrangs überhaupt mit dem Freizügigkeitsabkommen kompatibel ist, bevorzugen wir die Berücksichtigung des Inländervorrangs bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (summarische Prüfung). Eine Prüfung des Einzelfalls erachten wir als nicht praktikabel. Damit würden die Zulassungsverfahren länger, aufwändiger und auch teurer, ohne dass die zusätzlich entstehenden Kosten den gesuchstellenden Personen bzw. den Arbeitgebern auferlegt werden könnten. Eine Einzelfallprüfung könnte zudem nur bei einer substanziellen Vergrösserung des Personalbestandes wie auch der Infrastruktur seriös bewältigt werden. Damit steigen die Verfahrens- sowie die Verwaltungskosten, dies bei gleichzeitiger Reduktion von Gebühreneinnahmen aufgrund der restriktiveren Bewilligungserteilung. Dieser Effekt kann nur minimiert werden, wenn die Prüfung des Inländervorranges summarisch erfolgt.

Zu beachten ist zudem, dass bereits die geplante Einführung von Kontingenten diejenigen Unternehmen, welche auf ausländische Spezialisten angewiesen sind (in Nidwalden beispielsweise Pilatus Flugzeugwerke, Bürgenstock Resort, Kantonsspital), bei der Auswahl von Mitarbeitern stark einschränken wird. Eine Einzelfallprüfung dürfte diesen Effekt weiter verstärken. Damit sind negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort nicht auszuschliessen.

- Prüfung Lohn- und Arbeitsbedingungen

Analog zur Einzelfallprüfung des Inländervorrangs führt die Prüfung von orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu einem zusätzlichen (finanziellen) Verwaltungsaufwand. Ob dieser zusätzliche Aufwand dereinst auf die gesuchstellende Person und/oder den potentiellen Arbeitgeber überwältigt werden kann, ist unsicher. Aus diesem Grund bevorzugen wir wie auch bei der Prüfung des Inländervorrangs eine summarische Prüfung, zumal die davon betroffenen Branchen bereits heute durch Gesamtarbeitsverträge geregelt sind (Baugewerbe/Tourismus) oder die Arbeitnehmenden als Spezialisten in der Schweiz arbeiten, welche in der Regel weder von Lohndumping noch von schlechten Arbeitsbedingungen betroffen sind.

Wir begrüssen grundsätzlich das mit der Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen anvisierte Ziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Aufgrund der Erfahrungen zeigt sich jedoch, dass eine unzureichende Existenzsicherung in der Regel nicht mit den Lohn- und Arbeitsbedingungen, sondern vielmehr mit den im Freizügigkeitsabkommen geregelten Voraussetzungen zur Erreichung der Arbeitnehmereigenschaft in Zusammenhang steht. Gemäss Freizügigkeitsabkommen erfüllt heute eine gesuchstellende Person die Arbeitnehmereigenschaften, auch wenn die Erwerbstätigkeit nur marginal und nicht existenzsichernd ist (Teilzeitverträge, Abrufverträge, Verträge auf Stundenlohnbasis etc.). Damit hat diese Person bereits Anspruch auf eine Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung, ohne dass es den Migrationsbehörden erlaubt wäre, ein zusätzlicher Finanznachweis für die Aufenthaltszeit in der Schweiz zu verlangen.

- Einsitznahme der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission

Eine Einsitznahme der Sozialpartner in der Zuwanderungskommission lehnen wir ab, da der Entscheid über die freizugebende Anzahl von Bewilligungen (Kontingente) eine hoheitliche Aufgabe der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden der Kantone und des Bundes darstellt. Die Sozialpartner sind jedoch vor einer allfälligen Entscheid selbstverständlich anzuhören.

C Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

Kosten und Gebühren stellen erfahrungsgemäss eine nicht unerhebliche administrative Hürde für die Bewilligungserteilung dar. Arbeitgeber, die bereit sind, Personen dieser Zielgruppe anzustellen, haben kein Verständnis dafür, weshalb sie dafür zusätzlich bezahlen sollen. Die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen kann von Arbeitnehmenden schlimmstenfalls als negativer Anreiz verstanden werden. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die Änderungsvorschläge des Bundesrates.

Weiterhin als problematisch erachten wir die Tatsache, dass in der Praxis Praktikumsverträge aufgrund des Lohnes generell abgelehnt werden. Dies sollte präzisiert werden; der Mindestlohn darf für einen Ausschluss nicht massgebend sein.

- Abschaffung der Sonderabgabe

Die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen wird befürwortet. Die Ausdehnung des rückerstattungspflichtigen Personenkreises bei der Vermögenswertabnahme auf Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid ist richtig.

- Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht

Vorläufig Aufgenommene (VA) und anerkannte Flüchtlinge (FL) sind durch teilweise lange Wartezeiten bis zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung gegenüber anderen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Das Problem spitzt sich zu, wenn es darum geht, eine Stelle schnell zu besetzen oder wenn es sich um einen kurzen Arbeitseinsatz handelt (z.B. über Stellenvermittlungsbüros). Auch finden VA und FL erfahrungsgemäss eher eine Anstellung in einem Bereich mit tiefen Anforderungen an die Qualifikation. Der Arbeitgeber ist dementsprechend (anders als bei Bewilligungen für Hochqualifizierte aus Drittstaaten) nicht gewillt, ein kompliziertes Verfahren für eine Bewilligung auf sich zu nehmen. Meist sind mehrere Stellen in das Verfahren eingebunden, was eine Beschleunigung des Verfahrens nicht immer zulässt. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit der Zielgruppe und den Ersatz durch eine Meldepflicht.

Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge sind überproportional von prekären Arbeitsverhältnissen und Lohndumping betroffen. Zwingende Voraussetzung der Abschaffung der Bewilligungspflicht ist deshalb die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 85a Abs. 4 und 5) sowie einer Busse bei Widerhandlungen des Arbeitgebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g).

Praktische Erfahrungen lassen jedoch darauf schliessen, dass nicht nur administrative Hürden die Arbeitsmarktintegration von VA/FL erschweren. Ausschlaggebend sind insbesondere auch individuelle Faktoren: Schlechte Sprachkenntnisse und Grundkompetenzen, Mangel an beruflicher Qualifikation oder Nichtanerkennung der Qualifikation des Heimatlandes in der Schweiz, geringe oder keine Erfahrung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und damit verbunden keine Vernetzung im Arbeitsmarkt sowie gesundheitliche und soziale Probleme. Umso wichtiger ist eine sorgfältige, effiziente und effektive Unterstützung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Der Bund zahlt den Kantonen pro VA und FL eine einmalige Integrationspauschale von 6'000 Franken. Dieser Pauschalbetrag ist jedoch sehr tief, weshalb wir auch für eine substanzielle Erhöhung der Integrationspauschale plädieren.

Wir danken Ihnen, wenn Sie unsere Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herrn Bernhard Fürer und
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Wabern

per Mail an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch und
Carola.Haller@sem.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.2144
Unser Zeichen: so

Sarnen, 26. Mai 2015

Änderung des Ausländergesetzes: Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 haben Sie uns Änderungen des Ausländergesetzes zur Umsetzung von Art. 121a BV zugestellt und eine Vernehmlassungsfrist bis am 28. Mai 2015 gewährt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Wir sind mit den vorliegenden Vernehmlassungsvorlagen grundsätzlich einverstanden und unterstützen die Meinung des Bundesrats zum Gesetz sowie zur Handhabung von vier parlamentarischen Initiativen. Zu folgenden Punkten vertritt der Regierungsrat aber eine abweichende Haltung.

1. Höchstzahlen und Kontingente

Die im Gesetzesentwurf entworfene flexible Lösung, die dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, die Aufteilung der Höchstzahlen in kantonale Kontingente an die Kantone zu delegieren, wird aus unserer Sicht unterstützt, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Höchstzahl in Absprache mit den Kantonen festgelegt wird. Art. 17a ist dahingehend zu ergänzen.

2. Grenzängerregelung

Insgesamt wird eine möglichst föderale Lösung bei den Grenzängerinnen und Grenzängern eingefordert. Diesem Anspruch wurde in der Vernehmlassungsvorlage nur teilweise entsprochen, indem die Rechtsgrundlage geschaffen wurde, für Grenzänger eine separate Höchstzahl auszuscheiden (Art. 17a Abs. 5 Bst. a). Ferner wird nach Massgabe von Art. 17a Abs. 4 Bst. a des Vernehmlass-

sungsentwurfs vorausgesetzt, dass sich die heutigen Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen keiner neuen Bewilligung unterziehen müssen, ausser sie wechseln etwa ihre Arbeit. Wir unterstützen diese Lösung, auch wenn sie von der KdK abgelehnt wird.

3. Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)

Die Sicht des Bundesrats, wonach eine „Niederlassungsbewilligung auf Probe“ abzulehnen ist, wird geteilt. Wir schlagen hingegen vor, als Widerrufgrund nicht nur Art. 63 Abs. 3 auszuführen, sondern den Widerrufgrund generell auf Art. 63 auszudehnen. Wir erachten eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung mit Ausweis C auf eine Aufenthaltsbewilligung mit Ausweis B als eine mit Sicherheit wirkungsvolle Sanktion. Aus integrationspolitischer Sicht erwiesen sich Verschärfungen im Bereich des Familiennachzugs, wie sie neu in Art. 51 Abs. 2 Bst. b vorgesehen sind, zwar allenfalls als kontraproduktiv und können den Integrationsprozess erschweren. Andererseits würden sie niederlassungsunwillige Ausländer aber auch unter Druck setzen, ihre eigene Integration vorzunehmen. Deshalb unterstützen wir die Argumentation des Bundesrats, dass auf eine Ergänzung der Gründe, die zu einem Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug führen, verzichtet werden sollte, nicht.

4. Grundsätzliche Bemerkungen zur Integration

Der Bund zahlt den Kantonen pro VA und FL eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6 000.–. Dieser Pauschalbetrag hat sich in der Praxis jedoch als unzureichend erwiesen, weshalb wir eine substantielle Erhöhung der Integrationspauschale fordern.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Hans Wallimann
Landammann



Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 26. Mai 2015

**Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: 1. Umsetzung von Art. 121a BV /
2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integra-
tion)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Sie haben uns am 11. Februar 2015 zwei Revisionen des Ausländergesetzes (Umsetzung von Art. 121a BV und Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration]) zur Vernehmlassung unterbreitet. Gerne teilen wir Ihnen dazu Folgendes mit:

Mit dem Entwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV sind wir grundsätzlich einverstanden, verweisen aber gleichzeitig auf unsere Ausführungen im beiliegenden Anhang. Sobald das Verhandlungsergebnis mit der Europäischen Union betreffend Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (SR 0.142.112.681; abgekürzt FZA) feststeht, ersuchen wir Sie höflich, uns die Möglichkeit zu einer weiteren Stellungnahme einzuräumen.

Mit dem Entwurf zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) sind wir in Bezug auf die erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich grundsätzlich einverstanden. Unsere Bemerkungen dazu sind im beiliegenden Anhang ersichtlich. Bei der Umsetzung der fünf parlamentarischen Initiativen können wir uns der Sichtweise des Bundesrates nicht vollumfänglich anschliessen. Wir verweisen dazu ebenfalls auf die Ausführungen im Anhang.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär





Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
bernhard.fuerer@sem.admin.ch; carola.haller@sem.admin.ch



A n h a n g

zur Vernehmlassung der Regierung des Kantons St.Gallen zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV und Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

I. Vernehmlassungsentwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrünnen die Weiterführung des dualen Systems, das in gewissen Bereichen eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten vorsieht. Auch weiterhin soll das AuG die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen mit Kontingenten und Inländervorrang regeln. Die Zulassung und der Aufenthalt von EU-Bürgerinnen und Bürgern sollen weiterhin durch das FZA geregelt bleiben.

Der Entscheid der Schweizerischen Nationalbank vom 15. Januar 2015, den Schweizer Franken vom Euro zu entkoppeln, kann je nach Entwicklung für die Schweizer Wirtschaft negative Folgen haben. Als Grenzkanton ist der Kanton St.Gallen von dieser Problematik besonders betroffen. Einer Umsetzung von Art. 121a BV, die möglichst ohne zusätzliche Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die schweizerischen Unternehmen erfolgt, kommt für den Kanton St.Gallen deshalb grosse Bedeutung zu.

2. Höchstzahlen und Kontingente

Wir begrünnen die vorgeschlagene flexible Regelung für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente, die je nach Bedarf und Entwicklung unterschiedliche Lösungen beim Vollzug ermöglicht, ohne dass das Gesetz angepasst werden muss. Die Schaffung von separaten Höchstzahlen für die verschiedenen Kategorien des Aufenthaltszwecks, die je nach Bedarf in kantonale Kontingente und Bundeskontingente aufgeteilt werden können, unterstützen wir ebenfalls. Ausserdem setzt das duale Zulassungssystem unterschiedliche Kontingente für Angehörige von EU/EFTA-Staaten und von Drittstaaten voraus.

Die vorgeschlagenen Bewilligungskategorien erachten wir grundsätzlich als richtig und nachvollziehbar. Insbesondere begrünnen wir, dass für den Aufenthalt von weniger als vier Monaten keine Höchstzahlen vorgesehen werden. Allerdings darf diese kontingentsfreie Aufenthaltsdauer nicht weiter ausgedehnt werden, weil dies der Wiedereinführung des Saisonier-Statuts gleich käme, welche wir ablehnen.

Zwingend müssen separate Höchstzahlen und kantonale Kontingente für die Grenzgänger festgelegt werden. Grenzgänger gehören definitionsgemäss nicht zu den Zuwanderern. Ausserdem erlaubt es ihre differenzierte Behandlung, den sehr unterschiedlichen Situationen in den Grenzregionen der Schweiz Rechnung zu tragen.

Die Höchstzahlen und Kontingente für Personen, denen Asyl gewährt wurde, und für vorläufig aufgenommene Personen erscheinen aber auf Grund des zwingenden Völkerrechtes (Non-Refoulement-Gebot) nicht durchsetzbar. Zudem sieht Art. 17a Abs. 3 E-AuG Höchstzahlen für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme (Art. 83) für mehr als ein Jahr vor. Hier ist zu beachten, dass eine Person gemäss Art. 83 AuG vorläufig aufgenommen wird, wenn der Vollzug einer Wegweisung nicht zulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), nicht zumutbar (konkrete individuelle Gefährdung) oder nicht möglich (vollzugstechnische Gründe) ist. Der Verfügung einer vorläufigen Aufnahme geht damit immer die Wegweisung der Person voraus. Die vorläufige Aufnahme ist als Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Vollzug der Wegweisung konzipiert und nicht als selbständiger Aufenthaltsstatus. Trotz dieses "Ersatzcharakters" haben die zuständigen Behörden aber bei deren An-



ordnung keinen Ermessensspielraum. Wenn eines oder mehrere der genannten Vollzugshindernisse vorhanden sind, muss die vorläufige Aufnahme zwingend angeordnet werden. Die Zuständigkeit für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme liegt beim Staatssekretariat für Migration (SEM; Art. 83 Abs. 1 AuG). Dieses prüft periodisch, ob die Voraussetzungen der vorläufigen Aufnahme noch gegeben sind. Ist dies nicht mehr der Fall, wird die vorläufige Aufnahme aufgehoben. Bei Anordnung der vorläufigen Aufnahme wird der ausländischen Person ein Ausländerausweis F ausgestellt (Art. 85 Absatz 1 AuG). Dieser ist für höchstens ein Jahr gültig und wird von der kantonalen Migrationsbehörde verlängert. Der Ausländerausweis hält nur die Rechtsstellung fest und berechtigt nicht zum Grenzübertritt (Art. 20 Abs. 2 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen [SR 142.281]).¹ Die vorläufige Aufnahme gilt somit bis zur Aufhebung dieser Massnahme durch das SEM. Aus dem höchstens für zwölf Monate ausgestellten Ausweis F kann kein Anwesenheitsrecht abgeleitet werden, da die Aufenthaltsberechtigung durch Aufhebung der Massnahme vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Ausweises enden kann. Warum Art. 17a Abs. 3 E-AuG Höchstzahlen für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme (Art. 83) *für mehr als ein Jahr* vorsieht, erscheint uns deshalb nicht nachvollziehbar.

Für den Familiennachzug, auch von anerkannten Flüchtlingen, sollen Höchstzahlen eingeführt werden. Dies kann zum Konflikt mit dem Recht auf Schutz des Familienlebens (Art. 8 EMRK und Art. 14 BV) führen. Gemäss dem erläuternden Bericht (Ziffer 2.2.1) ist das Recht auf Schutz des Familienlebens zwar einzuhalten. Wie dies tatsächlich umgesetzt werden soll, wird aber nicht weiter erläutert und dürfte in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten nach sich ziehen.

Dass der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente die Bedarfserhebung der Kantone und die Empfehlungen der Zuwanderungskommission berücksichtigt, entspricht dem Föderalismusprinzip und dem Bottom-up-Ansatz. Dieser Regelung kommt eine wesentliche Bedeutung zu. Auch begrüssen wir, dass sich die Kantone über die Aufteilung der Höchstzahlen auf die kantonalen Kontingente einigen können und der Bundesrat diese Aufteilung nur dann vornimmt, wenn eine Einigung unter den Kantonen nicht möglich ist. Art. 17c Abs. 3 E-AuG sollte dahingehend präzisiert werden, dass die Kantone und der Bundesrat bei der Festlegung der kantonalen Kontingente neben den regionalen Unterschieden in wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Hinsicht auch jenen in geografischer Hinsicht angemessen Rechnung tragen.

3. Organisation und Gouvernanz

Wir unterstützen die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Variante, dass sich die Zuwanderungskommission hoheitlich und institutionell aus Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone zusammensetzt. Den als Variante erwähnten Einsitz der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission lehnen wir aus staatspolitischen Überlegungen ab. Die Kommission sollte u.E. ausschliesslich aus hoheitlichen Partnern, die auch Vollzugsverantwortung in Arbeitsmarktfragen wahrnehmen, zusammengesetzt sein. Der Einsitz von Interessenvertretern würde erfahrungsgemäss zu Interessenkonflikten führen. Die Sozialpartner sind jedoch von der Kommission auf kantonaler und Bundesebene anzuhören. Der Entwurf sieht vor, dass die Zuwanderungskommission vom Bundesrat eingesetzt wird. Wir würden es begrüssen, wenn die Kommission von Bund und Kantonen gemeinsam eingesetzt würde und beide ihre Vertreter eigenständig bestimmen könnten.

4. Inländervorrang

Der Vernehmlassungsentwurf sieht als Hauptvariante eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall vor, wenn es sich nicht um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt oder wenn gewisse völkerrechtliche Verpflichtungen entgegenstehen. Für diese Lösung spricht, dass dadurch eine qualitative Prüfung der Gesuche anhand des volkswirtschaftlichen Gesamtinteresses ermöglicht wird. Zudem ist eine bessere Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials der Regionalen

¹ vgl. Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel E 4 Die vorläufige Aufnahme, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch



Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und damit eine gezielte Vermittlung der Stellensuchenden möglich. Ausserdem haben Einzelfallprüfungen den Vorteil, dass auch Ausnahmen möglich sind und die völkerrechtlichen Verpflichtungen berücksichtigt werden können. Im Weiteren haben sich Einzelfallprüfungen, früher und heute, bei Drittstaatsangehörigen bewährt.

Bei der Prüfung im Einzelfall ist jedoch ein pragmatischer Ansatz zu verfolgen. Insbesondere bei EU/EFTA-Bürgern und bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel sollten eine Meldung bei den RAV und die Nichtzuweisung einer qualifizierten Person als Nachweis der Einhaltung des Inländervorrangs genügen. Hingegen ist die kollektive Vorrangprüfung von einzelnen Branchen und Berufen politisch heikel und anfällig auf Fehleinschätzungen und Missbrauch. Die Prüfung im Einzelfall mit der Kontingentierung hat aber zur Folge, dass sich bei den Migrationsbehörden der personelle und administrative Aufwand erhöht.

Zur wichtigen Frage der Prüfung des Inländervorrangs werden wir uns erst abschliessend äussern können, wenn die Verhandlungsergebnisse mit der EU bekannt sind.

5. Grenzgängerregelung

Wir unterstützen, dass die Kantone bei den Grenzgängern auf eine Prüfung des Vorrangs im Einzelfall verzichten können.

6. Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen

Diese Kontrolle ist eng mit dem Inländervorrang verbunden. Er kann nur geprüft und durchgesetzt werden, wenn ein orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn gewährt wird, weil sich andernfalls keine inländischen Arbeitskräfte finden, welche die Tätigkeit zu einem unüblich tiefen Lohn ausüben. Deshalb muss bei der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen die im jeweiligen Anwendungsfall für die Prüfung des Inländervorrangs gewählte Lösung berücksichtigt werden. Im Grundsatz sprechen wir uns für eine vor der Bewilligung durchzuführende Kontrolle aus. Dabei ist auch hier insbesondere bei EU/EFTA-Bürgern und bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel ein möglichst einfaches und rasches Verfahren anzuwenden. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen sollen aufgrund der Gesuchsunterlagen kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass nicht bereits vor Arbeitsbeginn offensichtlich widerrechtliche bzw. missbräuchliche Abmachungen getroffen wurden. Im Anschluss soll durch nachträgliche Stichkontrollen der staatlichen Arbeitsmarktbehörden und der Paritätischen Kommissionen festgestellt werden, ob die rechtlichen Voraussetzungen tatsächlich eingehalten werden.

Bei einer Einzelfallprüfung kann ausserdem beurteilt werden, ob der Lohn für die gesuchstellende ausländische Person auch existenzsichernd ist. Die Migrationsbehörde hat bei der Prüfung der Gesuche sämtlicher Einwanderungswilligen zu beurteilen, ob ein existenzsicherndes Einkommen (oder genügend Vermögen) vorhanden ist. Damit soll der Gefahr einer allfälligen Sozialhilfeabhängigkeit entgegengewirkt werden.

Bei der Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kommt der Vollzugstauglichkeit der gewählten Lösung grosse Bedeutung zu. Diese und die Form der Fortführung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit können wir erst abschliessend beurteilen, wenn das Verhandlungsergebnis betreffend Anpassung des FZA mit der EU vorliegt.

7. Prüfung der Integrationsfähigkeit

Wir unterstützen, dass keine zusätzliche, systematische Prüfung der Integrationsfähigkeit eingeführt wird, da dies die Kapazitäten der Kantone sprengen würde.



8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Wie im erläuternden Bericht zu Recht festgestellt wird, ist je nach der gewählten Umsetzungsvariante mit einer erheblichen Erhöhung des Stellenbedarfs bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden zu rechnen. Bei der erweiterten Vorrangprüfung durch die RAV handelt es sich um eine zusätzliche Dienstleistung für Unternehmen. Dafür braucht es mehr Ressourcen. Dies sollte bei der Vergütung der Verwaltungskosten für RAV/LAM/KAST unbedingt berücksichtigt werden.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen lassen sich aber erst dann einigermaßen beurteilen, wenn das Verhandlungsergebnis betreffend Anpassung des FZA mit der EU feststeht. Dannzumal sind die Kantone zwingend zu einer weiteren Vernehmlassung einzuladen.

II. Vernehmlassungsentwurf Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

1. Integrationsvorlage: Erfordernis der Sprachkenntnisse

Der Mangel an Sprachkenntnissen kann insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zu Integrationsproblemen führen. Deshalb sind wir der Ansicht, bei Kindern und Jugendlichen soll nur dann auf die Voraussetzung der Verständigung in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verzichtet werden, wenn sie nach ihrer Einreise beschult werden oder eine Lehrstelle antreten. Daher regen wir an, in Art. 43 Abs. 1^{bis} E-AuG den Verzicht der Sprachkenntnisse auf Kinder unter 18 Jahren, die in ordentlichen Regelstrukturen (Schule, Lehre, etc.) aufgenommen werden, zu beschränken.

2. Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

Grundsätzlich ist die Absicht des Bundesrates, administrative Zugangshürden zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich abzubauen und einen Beitrag zur besseren Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials und zur effizienten Unterstützung dieser Personen zu leisten, zu begrüßen. Wir schlagen vor, um der Bedeutung dieser Bestimmung noch mehr Gewicht zu verleihen, weitere Massnahmen wie die Schaffung von Qualifizierungsprogrammen, die Vereinfachung von Diplomanerkenntnissen und die Zusammenarbeit im Bereich der Nachqualifikation im Bericht explizit zu erwähnen. Ebenfalls begrüßen wir die Abschaffung der Sonderabgaben.

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass es sich bei vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen um eine besonders verletzte Gruppe im Arbeitsmarkt handelt, die überproportional von prekären Arbeitsverhältnissen und Lohndumping betroffen ist. In diesem Sinn ist das bisherige Bewilligungsverfahren als Schutzmassnahme zu verstehen. Die kantonalen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden sind bereits jetzt bemüht, Bewilligungsverfahren effizient und rasch durchzuführen. Dabei werden in Zusammenarbeit mit den Asylbehörden auch laufend Verbesserungsmassnahmen umgesetzt. Deshalb bezweifeln wir, dass die Abschaffung der Bewilligungspflicht der Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich der richtige Weg ist. Falls die Bewilligungspflicht durch eine Meldepflicht ersetzt werden sollte, sind zwingend verstärkte Schutzmassnahmen gegen prekäre Lohn- und Arbeitsbedingungen zu treffen. Dazu gehören die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und der Bestrafung des Arbeitgebers bei Widerhandlungen.

Noch nicht geklärt sind im Vernehmlassungsentwurf die Abwicklung des Meldeverfahrens und die Zuständigkeit zur nachträglichen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese Punkte sind jedoch zur Beurteilung der Vollzugstauglichkeit der vorgeschlagenen Änderung von wesentlicher Bedeutung. Erst dann lassen sich auch die finanziellen und personellen Auswirkungen bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden beurteilen.



3. Umsetzung der fünf parlamentarischen Initiativen

Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)

Wir begrünnen die Einführung der Möglichkeit einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung. Dadurch können auch bei langjährig anwesenden Ausländern Massnahmen zur Förderung der Integration ins Auge gefasst werden. Dies entspricht auch der Forderung des Standesinitiativ des Kantons St.Gallen, die der Kantonsrat am 22. September 2008 beschlossen hatte (Stlv: 08.329). Auch wenn neu die Niederlassungsbewilligung nur noch nach Prüfung der Integrationsbereitschaft erteilt werden soll (kein Bewilligungsautomatismus nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer) zeigt die Praxis, dass gerade auch bei Personen, welche seit Jahren die Niederlassungsbewilligung besitzen, Integrationsdefizite bestehen können und der Abschluss einer Integrationsvereinbarung angezeigt wäre. Zudem erhielten Kinder von Personen mit Niederlassungsbewilligung unter dem bis 31. Dezember 2007 gültigen Ausländergesetz unabhängig von ihrem Alter bei ihrer Einreise im Rahmen eines Familiennachzugs in die Schweiz direkt die Niederlassungsbewilligung. Erst seit 1. Januar 2008, mit dem Inkrafttreten des AuG, werden neu nur noch Kinder bis zum Alter von zwölf Jahren in die Niederlassungsbewilligung der niedergelassenen Eltern einbezogen. Ältere Kinder erhalten lediglich eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 43 Abs. 3 AuG).² Die Niederlassungsbewilligung schliesst den Abschluss einer Integrationsvereinbarung aus, denn Art. 34 Abs. 1 AuG hält fest, dass die Niederlassungsbewilligung unbefristet und ohne Bedingungen erteilt wird.

Ausdrücklich hingewiesen werden muss aber darauf, dass die Widerrufsgründe von Art. 63 Abs. 1 AuG weiterhin bestehen bleiben und zu einer Wegweisung aus der Schweiz führen können. Die Einführung von Art. 63 Abs. 3 E-AuG darf nicht dahingehend ausgelegt werden, dass bei einem schwerwiegenden Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinn des "mildesten Mittels" vorerst eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung zu erfolgen hat und erst nach Ablauf dieser Bewilligung, ein Jahr später, die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu prüfen ist.

Dass bei einer Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung auch kein Anspruch auf einen Familiennachzug mehr bestehen soll, ist sodann eine logische Konsequenz. Aus Sicht der Praxis muss darauf hingewiesen werden, dass ein Familiennachzug für den in der Schweiz schon länger anwesenden Ausländer eine Herausforderung darstellt. Dies beschränkt sich nicht ausschliesslich auf die finanziellen Aspekte, sondern betrifft auch die Förderung einer raschen Integration seiner nachgezogenen Familienmitglieder. Diese wichtige Aufgabe muss der Ausländer, der seine Familie nachziehen lässt, übernehmen. Er muss in vielerlei Hinsicht Unterstützung bieten, sei dies beim Einstieg in die Regelstrukturen (Schule, Lehrstelle, etc.), den Arbeitsmarkt oder das Erlernen der am Wohnort gesprochenen Sprache. Wenn nun eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 63 Abs. 3 E-AuG verfügt wird, bestehen unzweifelhaft Integrationsdefizite. Ein Beibehalt des Anspruchs auf Familiennachzug wäre aus den genannten Gründen inkohärent. Grundsätzlich haben auch Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung die Möglichkeit, ihre Familienangehörigen nachzuziehen, wobei eine Bewilligungserteilung jedoch im Ermessen der Behörde liegt.

Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450)

Der dauerhafte und erhebliche Bezug von Sozialhilfe ist gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG ein Widerrufsgrund. Nach Art. 63 Abs. 2 AuG entfällt dieser Widerrufsgrund, wenn der Ausländer sich länger als 15 Jahre in der Schweiz aufhält. Die Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG begrünnen wir. Wir schliessen uns in dieser Hinsicht der Meinung des Bundesrates an. Bei allen Widerrufsgründen handelt es sich um Ermessensentscheide der Behörde (Kann-Bestimmungen), die nach Art. 96 AuG verhältnismässig zu sein haben. Gerade bei Bezug von Sozialhilfe wird Härtefällen besondere

² Botschaft zum Ausländergesetz, in: BBl 2002 3792/3793



RRB 2015/301 / Beilage 2

Rechnung getragen. Immer ist zu überprüfen, was die Ursache für den Sozialhilfebezug ist. Einem langen Aufenthalt in der Schweiz wird grundsätzlich im Rahmen dieser Verhältnismässigkeitsprüfung Rechnung getragen, so dass der temporalen Beschränkung von Art. 63 Abs. 2 AuG keine tragende Bedeutung zukommt.

Telefon 052 632 71 11
Fax 052 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabbereich Recht

Per E-Mail an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

Schaffhausen, 19. Mai 2015

Vernehmlassung EJPD betreffend Umsetzung Masseneinwanderungsinitiative:

- 1. Umsetzung von Artikel 121a BV**
- 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration und Zuwanderung)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 geben Sie uns Gelegenheit, zu den Gesetzesänderungen in erwähnter Angelegenheit bis zum 28. Mai 2015 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür und lassen uns innert Frist wie folgt vernehmen:

1. Ausgangslage

Der Kanton Schaffhausen hat als Grenzkanton in den letzten Jahren von der Personenfreizügigkeit und dem damit verbundenen offenen Zugang zum EU Arbeitsmarkt stark profitiert. Beispielsweise sind von den knapp über 40'000 Beschäftigten im Kanton Schaffhausen rund 5'000 als Grenzgänger tätig und dies schon seit Jahrzehnten.

Die Ansiedlung neuer Unternehmen war insbesondere auf Grund der Personenfreizügigkeit möglich und der kantonale Arbeitsmarkt, der auf Grund der Deindustrialisierung in den 90er-Jahren stark gelitten hat, profitierte von den Ansiedlungen. Bereits kurz nach dem Volkentscheid zur Masseneinwanderungsinitiative war eine Verunsicherung bei international tätigen Unternehmen feststellbar und es fanden Umstrukturierungen statt. Die Auswirkungen waren auf dem Arbeitsmarkt spürbar. Die Arbeitslosenquote stieg im Jahresmittel 2014 im Gegensatz zur

Schweiz von 2.8 Prozent im Jahre 2013 auf 3.0 Prozent an, was einer kantonalen Zunahme um 7 Prozent entspricht.

Der Entscheid der Schweizerischen Nationalbank, den Mindestkurs aufzuheben, setzt die Unternehmen zusätzlich unter Druck.

Um die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt nicht noch zusätzlich zu belasten, ist die Weiterführung des bilateralen Weges unerlässlich. Den kantonalen arbeitsmarktlichen Bedingungen ist bei der Festlegung der Kontingente Rechnung zu tragen. Gerade der Kanton Schaffhausen ist auf Grund der Grenzlage auf Spezialisten und Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. Beispielsweise wäre ein Betrieb der Spitäler oder Heime ohne diese Fachkräfte nicht mehr möglich.

2. Umsetzung von Art. 121a BV

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird der Verfassungsauftrag nahe am Wortlaut von Art. 121a BV umgesetzt. Entscheidend für eine vollständige Umsetzung von Art. 121a BV wird jedoch das Ergebnis der Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sein. Es ist daher schwierig, bereits zum heutigen Zeitpunkt Aussagen zu den migrationsrechtlichen Auswirkungen zu machen.

Der in Ziffer 6.1 des erläuternden Berichts dargestellte Mehraufwand bei der Gesuchsprüfung würde die zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden allerdings in erheblicher Weise betreffen und vor allem einen massiven Ausbau der personellen Ressourcen erfordern.

Auch im Hinblick auf die Festlegung der Kontingentierung können wir zu dem vorgeschlagenen Modell keine Stellung nehmen, bevor nicht mehr Details bekannt sind. Wir denken, dass der Bottom-up Ansatz eine gangbare Lösung sein könnte, jedoch dürfen kleinere Kantone nicht benachteiligt werden. Schweizweite Kontingente, wie sie bei Anrufung der Ventilklausele galten und nach dem Prinzip "first come, first served" zur Verfügung standen, sind der Sache nicht dienlich und führen zu Konkurrenz unter den Kantonen. Sie sind deshalb abzulehnen.

Zu den im Einladungsschreiben gestellten Fragen können wir Folgendes ausführen:

1. Inländervorrang

Eine Berücksichtigung des Inländervorrangs nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente ist aus arbeitsmarktlicher Sicht nicht sinnvoll. Die Veränderungen des Arbeitsmarktes finden in kürzeren Perioden statt als die der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente.

Für den Arbeitsmarkt ist es wichtig, dass in Bereichen, in welchen in der Schweiz nachweislich ein Fachkräftemangel vorhanden ist, die notwendigen Arbeitskräfte im Ausland rekrutiert werden können. Durch eine periodische Freigabe ohne Prüfung des Inländervorrangs kann nicht verhindert werden, dass Arbeitskräfte in die Schweiz kommen, welche auch im Inland rekrutiert werden könnten und im Gegenzug zu wenig Kontingente für gut qualifizierte und dringend benötigte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Für die Wirtschaft ist es wichtig, dass Arbeitskräfte, welche dringend benötigt und auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nachweislich nicht gefunden werden können, zeitnah bewilligt werden können und nicht bei einer allfälligen Ausschöpfung der Kontingente eine Wartefrist entsteht.

Durch eine Einzelfallprüfung mit Einhaltung des Inländervorrangs und den arbeitsmarktlichen Bedingungen würde die Zuwanderung automatisch stark gedrosselt. Ohne diese arbeitsmarktliche Kontrolle könnten Arbeitskräfte weiterhin zu einem tieferen Lohnniveau in die Schweiz kommen. Dadurch würde die Nachfrage seitens der Unternehmer nach ausländischen Arbeitskräften nicht automatisch gesenkt. Der Anreiz, einheimische Arbeitskräfte auszubilden und sie in den Arbeitsprozess zu integrieren, würde dadurch stark vermindert.

Eine Besserstellung von einzelnen Branchen erachten wir nicht als sinnvoll. In den Bereichen, bei welchen ein Fachkräftemangel vorhanden ist, reagiert die Behörde autonom darauf und ermöglicht die erleichterte Zulassung. Trotzdem ist gewährleistet, dass auch solche Stellen zuerst bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren gemeldet werden und die einheimischen Arbeitskräfte bevorzugt werden können. Zumal wir festgestellt haben, dass die Arbeitslosigkeit von gut qualifizierten Fachkräften in den letzten Jahren zugenommen hat.

Sinnvollerweise sollten auch die Bewilligungen bis vier Monate dem Inländervorrang unterstellt werden, damit keine Umgehung über diese Art von Bewilligung stattfindet. Ebenfalls sollte bei dieser Bewilligungsart vor der Bewilligungserteilung eine arbeitsmarktliche Prüfung vorgenommen werden.

2. Orts-, berufs- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen

Wir begrüssen die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei der Gesuchstellung. Eine systematische Prüfung des orts-, berufs- und branchenüblichen Lohnes ist ein wesentlicher Punkt, um einerseits den Anreiz der Rekrutierung von ausländischen Arbeitnehmer/innen zu beschränken und andererseits Lohndumping zu verhindern.

Eine Einzelfallprüfung bei der Bewilligungserteilung ist neben den Argumentationen unter Punkt 2.4 aus dem erläuternden Bericht auch deshalb sinnvoll, da die Einhaltung der arbeitsmarktlichen Mindestanforderungen systematisch auch bei einer Verlängerung der ent-

sprechenden Aufenthaltsbewilligung durch Einforderung von Lohnnachweisen geprüft werden kann (analog Bewilligungen für die Zulassung im AuG/VZAE Bereich). Der administrative Aufwand bei einer Prüfung im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FLAM) wäre wesentlich höher. Zudem hätte eine Stichprobenkontrolle durch die FLAM-Kontrollleute/innen nicht denselben Effekt. Die Möglichkeit, Löhne erst nach einem Verstoss anzupassen oder sogar – je nach Bussenhöhe – das Risiko einer Busse miteinzuberechnen, könnte weiterhin bestehen. Speziell in Branchen mit nicht allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen wäre diese Variante nicht effektiv genug.

Zudem ist bei der Variante der Einzelfallprüfung bei der Bewilligungserteilung der administrative Aufwand für die Unternehmen gegenüber den Stichprobenkontrollen bzw. Lohnbuchkontrollen geringer.

Um Ressourcen zu sparen, wäre eine bessere und gesamtschweizerisch einheitlichere Einbindung der Bewilligungsgesuche und der Bearbeitung – ähnlich dem Meldeverfahren im Zemis – sehr sinnvoll. Beispielsweise könnten die vom Gesuchsteller elektronisch erfassten Daten aus dem Gesuch direkt ins Zemis übernommen werden, danach müsste das zuständige Amt die Angaben nur noch mit den Originalen, dem Pass, dem Lebenslauf usw. vergleichen bzw. anpassen.

Ebenfalls soll bei den Bewilligungen für EU-Bürger/innen – im Falle einer Gutheissung des Gesuches – auf das Ausstellen einer Verfügung verzichtet werden.

3. Einbindung der Sozialpartner

Wir erachten die in Art. 17d Abs. 2 AuG vorgesehene Einbindung der Sozialpartner im Rahmen einer vorgängigen Anhörung als ausreichend.

Zu den Ausführungen des Bundes im erläuternden Bericht und den einzelnen Bestimmungen haben wir folgende Anmerkungen:

Prüfung der Integrationsfähigkeit

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit (Art. 121a Abs. 3 BV) im Zulassungsverfahren auch für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten explizit absieht.

Kontingente bei vorläufig Aufgenommenen (Art. 83 Abs. 1 AuG)

Wir erachten die Anwendung von Kontingenten bei vorläufig Aufgenommenen als wenig zielführend, zumal diese sich bis zur Anordnung der vorläufigen Aufnahme regelmässig schon einige Monate – wenn nicht Jahre – in der Schweiz aufhalten. Eine vorläufige Aufnahme wird ja gerade verfügt, weil der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich,

nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Die vorläufige Aufnahme steht damit typischerweise in Verbindung mit völkerrechtlichen Verpflichtungen. Ausserdem steht eine Kontingentierung mit dem in der Integrationsvorlage vorgesehenen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt im Widerspruch.

Kontingente für anerkannte Flüchtlinge (Art. 60 Abs. 1 AsylG)

Die zu Art. 83 Abs. 1 AuG gemachten Ausführungen gelten in verstärktem Mass auch für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an anerkannte Flüchtlinge. Es macht keinen Sinn, einem anerkannten Flüchtling keine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Durch seine Anerkennung ist er bereits völkerrechtlich zum Aufenthalt in der Schweiz berechtigt.

Kontingente für Schutzbedürftige (Art. 66 Abs. 1 AsylG)

Es macht wenig Sinn, die Gewährung vorübergehenden Schutzes von Kontingenten abhängig zu machen. Abgesehen davon, dass diese Bestimmung noch nie zur Anwendung gekommen ist, bringen Kontingente hier nichts. Die Personen, denen vorübergehend Schutz gewährt werden würde, sind ja bereits in der Schweiz.

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

Wir begrüssen grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen. Zu den Ausführungen des Bundes im Bericht und zu den einzelnen Bestimmungen haben wir folgende Anmerkungen:

Allgemeines

Neben dem bereits vorgeschlagenen, begrüssenswerten Abbau von administrativen Zugangshürden zum Arbeitsmarkt für anerkannte Flüchtlinge (FL) sowie vorläufig aufgenommene Personen (VA) wären zudem Änderungen bezüglich der Durchführung von befristeten Praktika im ersten Arbeitsmarkt notwendig, wie diese im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen AMM für versicherte Personen der Arbeitslosenversicherung möglich sind. Für stellensuchende VA/FL ohne ALV-Anspruchsberechtigung bedeutet der restriktive Zugang zu Praktika ein unnötiges Hindernis auf dem schwierigen Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Ebenfalls sollte im Sinne von Einstiegsgehältern die Möglichkeit geschaffen werden, unter klaren Bedingungen eine befristete Unterschreitung von Mindestgehältern auch in Bereichen mit Gesamtarbeitsverträgen zuzulassen und somit die Chancen auf eine Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Der Bund zahlt den Kantonen pro VA und FL eine einmalige Integrationspauschale von 6'000 Franken. Dieser Pauschalbetrag hat sich in der Praxis jedoch als völlig unzureichend erwiesen: Im Durchschnitt ist allein für die Intensivsprachförderung mit Kosten in der Höhe von rund 8'000 Franken pro Person zu rechnen. Hinzu kommen Ausgaben für individuelle

Begleitmassnahmen bzw. Coaching sowie für spezifische Massnahmen zur Aus-, Weiter- und Nachholbildung. Vor diesem Hintergrund ist eine substanzielle Erhöhung der Integrationspauschale zu fordern.

Abschaffung der Sonderabgabe (Art. 88 AuG, Art. 85-87, 115 Bst. c, 116a und 117 AsylG)

Die Sonderabgabe für VA führt zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand. Arbeitgeber, die bereit sind, Personen dieser Zielgruppe anzustellen, haben dafür kein Verständnis. Im schlimmsten Fall kann die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen von Arbeitnehmenden als negativer Anreiz verstanden werden. Wir befürworten die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen. Befürwortet wird auch die Ausdehnung des rückerstattungspflichtigen Personenkreises bei der Vermögenswertabnahme auf Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid.

Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht (Art. 85 Abs. 6, Art. 85a, Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g AuG, Art. 61 AsylG)

VA/FL leben bereits seit längerem in der Schweiz und werden grösstenteils auch in der Schweiz bleiben. Sie sind daher zwingend als Teil des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu betrachten, das vermehrt genutzt werden sollte. Die Arbeitgeber stossen dabei jedoch auf Hindernisse: So sind VA/FL mit den heute gültigen Bedingungen durch teilweise lange Wartezeiten bis zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt gegenüber anderen Gruppen, zum Beispiel aus dem EU/EFTA-Raum. Das Problem spitzt sich zu, wenn es darum geht, eine Stelle schnell zu besetzen oder wenn es sich um einen kurzen Arbeitseinsatz handelt (z.B. über Stellenvermittlung). Auch finden VA und FL erfahrungsgemäss eher eine Anstellung in einem Bereich mit tiefen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmenden. Arbeitgebende sind deshalb oft nicht gewillt, das komplizierte Verfahren für eine Bewilligung auf sich zu nehmen. Vor diesem Hintergrund ist die Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit der Zielgruppe und den Ersatz durch eine Meldepflicht unbedingt zu begrüssen. Mit dieser Gesetzesänderung wird eine unsinnige Integrationshürde abgebaut.

Erfahrungen der Bewilligungsbehörden zeigen, dass vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge überproportional betroffen sind von prekären Arbeitsverhältnissen und Lohndumping. Dem gilt es Rechnung zu tragen: Zwingende Voraussetzung zur Abschaffung der Bewilligungspflicht sind deshalb die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 85a Abs. 4 und 5) sowie eine Busse bei Widerhandlungen des Arbeitsebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g). Die Kantone sollten im Bedarfsfall und aufgrund der bisherigen Erfahrungen auch vorgelagerte Prüfungen in einzelnen Branchen oder in allen Fällen durchführen können. Schliesslich ist auch darauf hinzu-

weisen, dass die Personen dieser Zielgruppe oftmals durch spezifische Integrationsfördermassnahmen in ihrer Arbeitssuche eng begleitet werden und die fallführenden Stellen meist in engem Kontakt stehen mit interessierten Arbeitgebern.

Rückstufung eines niedergelassenen, integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406) (Art. 34 Abs. 6, Art. 51 Abs. 2 Bst. b und Art. 63 Abs. 3 AuG)

Wir teilen die Sicht des Bundesrates, wonach eine „Niederlassungsbewilligung auf Probe“ abzulehnen ist. Eine Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B, wie sie neu in Art. 63 Abs. 3 vorgesehen ist, steht im Widerspruch zum Stufenmodell Integration. Entsprechend erübrigt sich auch die Änderung von Art 34 Abs. 6. Ebenso ist die Argumentation des Bundesrates zu unterstützen, dass auf eine Ergänzung der Gründe, die für ein Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug führen, verzichtet werden sollte.

Integration gesetzlich konkretisieren (Pa. Iv. 08.420)

Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass die Integrationsvorlage in der vom Ständerat verabschiedeten Version diese Anliegen bereits abdeckt und es keinen weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Entscheid des Ständerates, auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung eines Rechtsanspruchs auf Niederlassungsbewilligung zu verzichten, bedauert wird. Damit wurde es versäumt, einen Anreiz für eine rasche Integration gesetzlich zu verankern.

Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. Iv. 08.428) (Art. 43 Abs. 1 Bst. d, Art. 44 Abs. 1 Bst. d, Art. 45 Bst. d, Art. 85 Abs. 7 Bst. c^{bis} sowie Art. 97 Abs. 3 Bst. f und g AuG)

Weitere Einschränkungen im Bereich des Familiennachzugs sind abzulehnen. Der Familiennachzug erfolgt in der Praxis zu einem Zeitpunkt, bevor überhaupt ein Bezug von Ergänzungsleistungen möglich ist (Karenzfrist sowie Nachzugsfristen). Die entsprechenden Bestimmungen würden also nur beschränkt Wirkung entfalten.

Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450) (Art. Art. 63 Abs. 2 AuG)

Die vorgeschlagene Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG würde bedeuten, dass eine Niederlassungsbewilligung auch nach mehr als 15 Jahren widerrufen werden kann. Dies hätte eine Abwertung der Niederlassungsbewilligung zur Folge, da die an die C-Bewilligung geknüpften Rechte jenen der B-Bewilligung gleichgesetzt würden. Dieser Ansatz widerspricht dem von Bund und Kantonen angestrebten Stufenmodell mit Anreiz der Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei guter Integration und ist deshalb abzulehnen. Aus Integrationssicht ist zudem mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass Rechtssicherheit eine zentrale Voraussetzung im Integrationsprozess ist.

Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485) (Art. 43 Abs. 1 Bst. b und c sowie 1bis AuG)

Gemäss Bundesrat ist die in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Vereinheitlichung im Ergebnis nur gesetzestechnischer Natur und führt zu einer besseren Verständlichkeit der Bestimmung über den Familiennachzug. Damit würden jedoch mit den vorgeschlagenen Änderungen die Rechte der C-Bewilligung jenen der B-Bewilligung gleichgesetzt, was das Prinzip des Stufenmodells verletzt. Die vorgeschlagenen Ergänzungen sind deshalb abzulehnen.

Umsetzung der Bestimmungen betreffend sprachlicher Voraussetzungen (Art. 43 Abs. 1 lit. e, Art. 44 Abs. 1 lit. e und Art. 49a Abs. 1 AuG)

Entscheidend für die Umsetzung der Bestimmungen betreffend die sprachlichen Voraussetzungen – namentlich im Hinblick auf eine Verlängerung der Bewilligung – wird es sein, dass der Bundesrat auf Verordnungsstufe das verlangte Sprachniveau in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer klar definiert (z.B. bei erster Verlängerung Nachweis des kontinuierlichen Besuchs eines Sprachkurses; nach drei Jahren Nachweis Sprachniveau A2 etc.). Ebenso sind die in Art. 49a Abs. 1 erwähnten wichtigen Gründe, bei deren Vorliegen von den sprachlichen Anforderungen abgewichen werden kann, klar zu definieren bzw. ist im Sinne einer möglichst raschen sprachlichen Integration klarzustellen, welche Gründe ein Abweichen von den sprachlichen Anforderungen nicht zu rechtfertigen vermögen. Namentlich zu denken ist an rein private Gründe wie Schwangerschaft, Kinderbetreuung oder Arbeit.

Auswirkungen auf die Kantone

Ob sich aus den Änderungen bei der Umsetzung ein Mehraufwand ergibt, lässt sich nicht abschätzen. Es ist allerdings zu erwarten, dass es künftig zu mehr Rechtsmittelfällen kommen wird; dies nur schon alleine durch die Aufhebung von Art. 63 Abs. 2 AuG.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus.



Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger



Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herr Bernhard Furer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

26. Mai 2015

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes:

1. Umsetzung von Art. 121a BV

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

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 haben Sie uns zur Stellungnahme zu Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes: 1. Umsetzung von Art. 121a BV und 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Allgemeine Bemerkungen

Eine abschliessende Beurteilung der Umsetzung von Art. 121a BV ist unseres Erachtens ohne ein konkretes Verhandlungsergebnis bezüglich der Anpassung des FZA und allenfalls den Einbezug weiterer Begleitmassnahmen nicht möglich. Sollte das bestehende Freizügigkeitsabkommen nicht entsprechend den Vorgaben der geplanten Revision des Ausländergesetzes angepasst werden können, sehen die neuen Verfassungsbestimmungen für diesen Fall keine Regelung vor. Über das weitere Vorgehen müsste gemäss Bundesrat unter Berücksichtigung aller Umstände neu entschieden werden. Nach Erarbeitung der entsprechenden Gesetzesvorlage erwartet der Kanton Solothurn sodann die Durchführung eines weiteren Vernehmlassungsverfahrens.

Wir geben ausserdem zu bedenken, dass die zur Vernehmlassung unterbreitete Umsetzung von Art. 121a BV den Aufträgen gemäss Volkinitiative «Gegen Masseneinwanderung» nur begrenzt entspricht.

2. Umsetzung von Art. 121a BV

Der Vernehmlassungsentwurf sieht weiterhin und unabhängig vom FZA ein duales System vor, welches in gewissen Bereichen eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten vorsieht, wie namentlich den Verzicht auf eine Prüfung der beruflichen Qualifikation, den Vorrang bei der Rekrutierung oder die Möglichkeit von separaten Kontingenten.

Die Weiterführung des dualen Systems und somit der Unterscheidung zwischen Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten und aus Drittstaaten wird seitens des Kantons Solothurn befürwortet. Denn die Schweiz wird in gewissen Branchen weiterhin auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus EU/EFTA-Staaten angewiesen sein. Eine strengere Zulassung wie bei Drittstaatsangehörigen würde die Rekrutierung von Personen aus den EU/EFTA-Staaten erschweren und somit dem Arbeitsmarkt Schweiz schaden, weshalb eine privilegierte Zulassung für diese Personen zwingend nötig erscheint.

2.1 Höchstzahlen und Kontingente

Die Festlegung der jährlichen Höchstzahlen für verschiedene Kategorien ist angesichts der verschiedenen Anspruchsgrundlagen und Bedürfnisse einer Pauschallösung klar vorzuziehen. Nur auf diese Weise kann den unterschiedlichen Vorgaben aus völkerrechtlichen Verpflichtungen oder aus der Wirtschaft angemessen Rechnung getragen werden. Eine flexible Regelung ist im Kontext einer Unterteilung in Kategorien hernach in der Praxis anwendbar und somit prinzipiell zu begrüssen.

Bei den Kategorien, die auf eine Erwerbstätigkeit ausgerichtet sind, namentlich „Kurzaufenthaltsbewilligung ab vier Monaten mit Erwerbstätigkeit“ und „Aufenthaltsbewilligung über ein Jahr mit Erwerbstätigkeit“, hat sich das jetzige System bei Drittstaatsangehörigen bewährt. Auch die dabei vorgesehene Unterscheidung zwischen EU/EFTA-Bürgern und Drittstaatsangehörigen ist zu unterstützen.

Für die Umsetzung von Grenzgängerbewilligungen für EU/EFTA-Staatsangehörige ist erstmals eine Kontingentierung vorgesehen. Gerade in der Nordwestschweiz sind die französische und deutsche Grenzzone und deren Bewohnerinnen und Bewohner integrierender Bestandteil unserer Wirtschaftsregion. Die Nordwestschweiz ist auch weiterhin auf den sehr gut funktionierenden überregionalen Arbeitsmarkt angewiesen. Wir lehnen deshalb eine Kontingentierung der Grenzgängerbewilligungen ab. Damit Beschränkungen in jenen Grenzkantonen vorgenommen werden können, in welchen diese mit negativen Einflüssen konfrontiert wurden, ist die gesetzliche Möglichkeit für allfällige Begrenzungen oder andere Einschränkungen zu schaffen.

Dass für längerfristige Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit kantonale Kontingente und Reserven beim Bund geschaffen werden, wird als sinnvoll erachtet. Bei Aufenthalten zum Zweck der Aus- und Weiterbildung erschliesst sich aus dem erläuternden Bericht nicht, nach welchen Kriterien die Auswahl durch öffentliche und private Ausbildungsstätten getroffen werden soll. Der Kanton Solothurn geht davon aus, dass die bisherige, restriktive Zulassungspraxis bei den Drittstaatsangehörigen bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt wird.

Die Unterteilung des Asylbereichs in eine weitere Kategorie kann nachvollzogen werden. Es ist sinnvoll, Personen im Asylverfahren angesichts des provisorischen Aufenthalts keinen Höchstzahlen und Kontingenten zu unterstellen. Die Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten bei vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen erscheint indessen fragwürdig. Falls die Kontingente ausgeschöpft wären und keine entsprechenden Entscheide mehr gefällt bzw. die Verfahren dadurch in die Länge gezogen würden, widerspräche dies der Neustrukturierung des Asylverfahrens. Entsprechende Integrationsmassnahmen könnten erst verspätet eingeleitet werden, was kaum dem Willen des Gesetzgebers entsprechen dürfte.

Entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht wird die Einführung von Höchstzahlen sowie die Kontingentierung im Bereich des Familiennachzuges als problematisch und in der Praxis als nicht durchführbar erachtet. Einschränkungen der Ansprüche auf Familiennachzug sind aufgrund des FZA sowie völkerrechtlicher Bestimmungen kaum möglich.

Aufgrund der Weiterführung des dualen Systems versteht es sich von selbst, dass von der Anzahl her für Angehörige aus EU/EFTA-Staaten und aus Drittstaaten unterschiedliche Höchstzahlen und Kontingente vorgesehen sind.

Was die Zuständigkeit für die Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente anbelangt, ist im Vernehmlassungsentwurf eine flexible Lösung vorgesehen, die es dem Bundesrat erlaubt, die Aufteilung der Höchstzahlen in kantonale Kontingente an die Kantone zu delegieren, selber vorzunehmen oder auf eine solche Aufteilung zu verzichten. Aus kantonaler Sicht wird die Möglichkeit befürwortet, dass sich die Kantone über die Aufteilung der Höchstzahlen auf die kantonalen Kontingente einigen. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Interessen der einzelnen Kantone erscheint es jedoch fraglich, ob sich zwischen diesen innerhalb nützlicher Frist eine auf allseitigem Konsens beruhende Einigung finden lässt. Daher wird die subsidiäre Möglichkeit im Falle der Nichteinigung, wonach der Bundesrat die Kantone anhört und die kantonalen Kontingente in einer Verordnung festlegen kann, ebenfalls begrüsst. Die Indikatoren zur Festlegung der Höchstzahlen sind sinnvollerweise gemeinsam von Bund und Kantonen zu definieren.

Die Zuwanderungskommission berücksichtigt die nationalen und internationalen Entwicklungen im Migrationsbereich und sollte darüber hinaus zwingend auch die Bedürfnisse des hiesigen Arbeitsmarkts beachten. Als Variante wird eine Regelung zur Stellungnahme unterbreitet, wonach die Sozialpartner in der Zuwanderungskommission als Mitglieder vertreten sind. Da es sich bei der Steuerung der Zuwanderung jedoch um eine hoheitliche Aufgabe handelt und die Anhörung der Sozialpartner mit weiterem administrativem Aufwand im Sinne der Koordination und Entscheidungsfindung verbunden wäre, ist ein Einbezug der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission abzulehnen.

Wir schlagen somit folgende Änderungen der Bestimmungen vor:

- Art. 17a Abs. 6 E-AuG: Die Höchstzahlen werden in kantonale Kontingente aufgeteilt.
- Art. 17c Abs. 1 E-AuG: Die Kantone einigen sich über die Aufteilung der Höchstzahlen in kantonale Kontingente.
- Art. 17c Abs. 2 E-AuG: Können sich die Kantone nicht einigen, so hört sie der Bundesrat an und legt die kantonalen Kontingente in einer Verordnung fest.
- Art. 17d Abs. 2 E-AuG: Die Kommission berät den Bundesrat bei Grundsatzfragen bezüglich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern. Sie arbeitet Empfehlungen für die jährliche Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente aus (Art. 17a). Die Kommission berücksichtigt die nationalen und internationalen Entwicklungen im Migrationsbereich und berücksichtigt die Bedürfnisse des hiesigen Arbeitsmarkts.

2.2 Inländervorrang

Dass die Ausdehnung des Inländervorrangs dem klaren Wortlaut von Art. 121a Abs. 3 BV widerspricht, wird bewusst in Kauf genommen und soll gestützt auf die allgemeine Rechtssetzungskompetenz des Bundes im Migrationsbereich (Art. 121 BV) erfolgen. Weshalb es in der Praxis nicht möglich wäre, hier eine klare Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit zu machen, ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar, zumal die Staatsangehörigkeiten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erfasst sind.

Der Vernehmlassungsentwurf sieht als Hauptvariante eine Prüfung im Einzelfall vor, wenn es sich nicht um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt. Eine Variante sieht vor, auf die Prüfung im Einzelfall zu verzichten. Hierbei ist eindeutig die Hauptvariante zu bevorzugen, jedoch ohne Ausnahmeregelung für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel. Eine Privilegierung für diese Branchen führt zu einer Bevorteilung und könnte möglicherweise zur Umgehung des Inländervorrangs missbraucht werden. Sollte die Ausnahmeregelung indes beibehalten werden, muss eindeutig festgelegt werden, unter welchen restriktiven Voraussetzungen ein ausgewiesener Fachkräftemangel vorliegt. Der Kanton Solothurn bevorzugt, dass sowohl Art. 21 Abs. 2^{bis} als auch Art. 22 Abs. 2 E-AuG ersatzlos gestrichen werden.

2.3 Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Der Vernehmlassungsentwurf sieht eine vorhergehende Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall vor. Als Variante wird eine summarische Prüfung vorgeschlagen. Die summarische Prüfung würde den administrativen Aufwand zwar kurzfristig erheblich senken, jedoch bestünde die Gefahr von Lohndumping oder zumindest die Gefahr, dass EU/EFTA-Staatsangehörigen nicht den - in gewissen Branchen vertraglich vereinbarten - Mindestlohn bezahlt wird. Zweifelhaft wären diesfalls auch allfällige Verantwortlichkeiten, welche sich aus unzureichenden oder fehlerhaften summarischen Prüfungen ergeben könnten. Die Kontrolle im Einzelfall hat sich überdies bereits bei Drittstaatsangehörigen bewährt. Auch flankierende Massnahmen (FlaM) wie beispielsweise Kontrollen der ausbezahlten Löhne sind einfacher durchzuführen, wenn die Löhne bereits bei Gesuchseinreichung bekannt sind. Aus diesem Grund ist die Hauptvariante mit der Kontrolle im Einzelfall klar zu bevorzugen.

Diese Variante hätte selbstredend zur Folge, dass die personellen Ressourcen der Arbeitsmarktbehörden (Arbeitsbewilligungen) deutlich aufgestockt werden müssten.

3. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen

3.1 Anpassung der Integrationsvorlage an Art. 121a BV: Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

Obwohl die Ausführungen zur erleichterten Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich, namentlich die Abschaffung der Sonderabgabe und die Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht, auf den ersten Blick als plausibel erscheinen, sind diese Vorschläge bei genauerer Betrachtung zu überdenken. Im erläuternden Bericht wird im Wesentlichen argumentiert, die Sonderabgabe und die Bewilligungspflicht würden für die Arbeitgeber administrative Hürden darstellen und das inländische Potential könne durch deren Aufhebung besser genutzt werden. Grössere Hindernisse bei der Anstellung von Personen aus dem Asylbereich dürften aus Sicht eines Arbeitgebers jedoch die individuellen Faktoren, wie mangelnde berufliche Qualifikationen, fehlende Vernetzung und Erfahrung im (Schweizer) Arbeitsmarkt sowie insbesondere mangelnde Sprachkenntnisse, sein.

3.1.1 Sonderabgabe

Die Verpflichtung, dass Personen aus dem Asylbereich die Kosten aus dem Verfahren mittels Sonderabgabe bezahlen müssen, wird vom Kanton Solothurn prinzipiell als gerechtfertigt erachtet. Im Falle einer Abschaffung der Sonderabgabe besteht die Gefahr eines Pull-Effekts bei den Asylgesuchen. Die Einreichung eines Asylgesuches in der Schweiz wäre attraktiver als dies zum heutigen Zeitpunkt der Fall ist, weil einer Erwerbstätigkeit bereits während des laufenden Asylverfahrens nachgegangen werden kann, die heutigen Abgaben jedoch nicht mehr geschuldet wären. Überdies kann dem Argument nicht gefolgt werden, dass mit der Neustrukturierung des Asylverfahrens kaum mehr Sonderabgaben geleistet werden. Nach wie vor werden die Personen im erweiterten Verfahren den Kantonen zugewiesen und können nach drei Monaten seit Einreichung des Asylverfahrens eine Arbeitsbewilligung erhalten, so dass es auch weiterhin genügend Anwendungsfälle zur Erhebung der Sonderabgabe geben dürfte. Aus diesem Grund empfiehlt der Kanton Solothurn, die Sonderabgabe für Personen im laufenden Asylverfahren aufrecht zu erhalten.

Hingegen bleiben vorläufig Aufgenommene während mehreren Jahren oder oft gar für immer in der Schweiz. Aus diesem Grund ist es zu begrüßen, entsprechende Anstrengungen zu unternehmen, um diese Personengruppe besser in den hiesigen Arbeitsmarkt zu integrieren. Wenn durch die Abschaffung der Sonderabgabe ein Anreiz geschaffen wird bzw. ein Hinderungsgrund zur Anstellung von vorläufig Aufgenommenen wegfällt und dadurch letztlich Einsparungen in der Sozialhilfe erzielt werden können, ist dies zu begrüßen. Die vorläufig

Aufgenommenen sollten aus Sicht des Kantons Solothurn besser gestellt werden als diejenigen, die sich noch in einem laufenden Asylverfahren befinden, was mit dieser Massnahme erreicht werden könnte.

Der Kanton Solothurn befürwortet zusammenfassend nur die Abschaffung der Sonderabgabe für vorläufig Aufgenommene, nicht aber für Asylsuchende.

3.1.2 Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht

Wie richtig ausgeführt wird, sind vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge nicht selten aufgrund mangelnder beruflicher Qualifikation, fehlender Vernetzung und Erfahrung im (Schweizer) Arbeitsmarkt sowie fehlender Sprachkenntnisse in Tieflohnbranchen tätig. Gerade aus diesem Grund ist diese Personengruppe besonders vor Lohndumping zu schützen. Einzig durch ein vorgelagertes Bewilligungsverfahren kann dieser Schutz gewährleistet werden. In diesem besonders heiklen Bereich sind die Behörden gehalten, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, um mögliche Schwarzarbeit sowie die Ausbeutung der sich häufig kaum zu wehren wissenden Personen zu verhindern. Mit der Abschaffung der Bewilligungspflicht entfielen eben dieser Schutz. Eine nachgelagerte Kontrolle in diesen Bereichen scheint daher nicht zielführend. Welche Einordnung die vorgesehene Erklärung des Arbeitgebers (Art. 85a Abs. 3 AuG) im rechtlichen Sinne einnehmen wird und welche Rolle sie bei der Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping spielen soll, erschliesst sich weder aus dem Gesetzestext noch aus dem erläuternden Bericht. Die Bewilligungspflicht kann überdies bei den Arbeitgebern als eingespielt betrachtet werden und es kann kaum von einer erheblichen administrativen Hürde die Rede sein, zumal auch die zur Diskussion stehende Meldung mit administrativem Aufwand verbunden wäre.

Das bestehende System hat sich auch dahingehend bewährt, dass die Arbeitgeber gehalten sind, Mutationen aus Arbeitsverhältnissen der zuständigen Behörde zu melden. Im Falle einer Abschaffung droht nicht nur ein fehlender Meldefluss, sondern gar der Wegfall von jeglichen Kontrollen, wie sie beispielweise auch für die Berechnung von Sozialhilfepauschalen notwendig sind. Allfällige nachträgliche Korrekturen von Mutationen zwecks Rückforderung der Sozialhilfepauschalen sind äusserst zeitaufwendig und entsprechend ressourcenintensiv.

Der Kanton Solothurn lehnt deshalb diesen Vorschlag ab.

3.2 Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)

Ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung und der Ersatz durch eine Aufenthaltsbewilligung im Sinne von Art. 63 Abs. 3 E-AuG widerspricht klar dem Wortlaut von Art. 34 Abs. 1 AuG, wonach eine Niederlassungsbewilligung unbefristet und ohne Bedingungen erteilt wird.

Nicht ersichtlich ist zudem, welches Ziel mit einer derartigen Rückstufung verfolgt werden soll. Durch die vorgesehene Rückstufung wird die Integration weder gefördert, noch wird damit eine vermeintlich abschreckende Sanktion für die Ausländerin oder den Ausländer verankert. Die Auswirkungen bei einem temporären Wechsel von einer Niederlassungsbewilligung zu einer Aufenthaltsbewilligung sind für die Betroffenen im Alltag zunächst nur marginal spürbar. Zu bedenken ist überdies, dass ein Widerruf bzw. eine Nichtverlängerung nach einer Rückstufung wiederum unter den weniger strengen Voraussetzungen einer Aufenthaltsbewilligung möglich wäre. Mit anderen Worten wäre auch ein Widerruf aufgrund mangelnder Integration (vgl. Art. 33 Abs. 3 E-AuG) wieder möglich. Mangelnde Integration hätte so im Endeffekt dieselben Konsequenzen wie das Vorliegen der übrigen Widerrufsgründe bei einer Niederlassungsbewilligung. Ob dies im Sinne des Gesetzgebers ist, wird zwar im erläuternden Bericht nicht ausgeführt, darf aber bezweifelt werden. Zudem dürfte in Fällen einer Rückstufung und anschliessendem Widerruf der Aufenthaltsbewilligung eine Wegweisung aufgrund der langen Aufenthaltsdauer in der Schweiz oftmals nicht möglich sein, weil dies dem Grundsatz der

Verhältnismässigkeit zuwiderlaufen würde, so dass die Rückstufung - ausser zusätzlichem administrativen Aufwand für die Behörden - keinen Nutzen bringt. Eine Rückstufung widerspricht überdies der gesamten Konzeption der ausländerrechtlichen Bewilligungen, da bei Vorliegen der Voraussetzungen für einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung eben gerade keine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen ist. Unseres Erachtens erscheint im Zusammenhang mit der Integration die Prüfung im Zeitpunkt der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung wichtiger. Diesem Umstand wurde bereits in den in der Integrationsvorlage vorgesehenen Änderungen gebührend Rechnung getragen (vgl. Art. 34 Abs. 2 lit. c E-AuG, Art. 42 Abs. a lit. b E-AuG, Art. 43 Abs. 1 lit. b E-AuG). Weiterer Handlungsbedarf besteht aus Sicht des Kantons Solothurn daher nicht.

Den Ausführungen im erläuternden Bericht zum Erlöschen des Anspruches auf Familiennachzug gemäss Art. 51 Abs. 2 lit. a E-AuG kann vollumfänglich gefolgt werden, so dass eine Ausdehnung der Erlöschensgründe abzulehnen ist. Abgesehen vom Erlöschensgrund wird der Verlust des Rechtsanspruches gestützt auf Art. 43 AuG nach einer Rückstufung dadurch abgemildert, dass das Bundesgericht Ausländerinnen und Ausländern mit gefestigtem Anwesenheitsrecht gestützt auf Art. 8 EMRK einen Rechtsanspruch auf Nachzug von Kindern zuerkannt hat.

3.3 Integration gesetzlich konkretisieren (Pa. Iv. 08.420)

Generell ist es positiv zu bewerten, dass sich die vorgesehenen Bestimmungen zur Integration mit dem kantonalen Integrationsprogramm 2014 - 2017, insbesondere mit der Ausgestaltung der Erstinformation in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden, decken. Die Verbindlichkeit des Integrationsprozesses zu erhöhen und die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie den Trägern von Regelstrukturen zu präzisieren, damit die Erwartungen an die Integration den Betroffenen klar kommuniziert und auch eingefordert werden können, ist zu begrüssen. Dem Bundesrat ist insofern zuzustimmen, dass kein zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, da die Integration künftig bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu prüfen sein wird (Art. 34 Abs. 2 lit. c E-AuG) und die dafür relevanten Integrationskriterien in der wichtigen Schlüsselnorm des Art. 58 E-AuG festgelegt sind. Ausserdem ist ein schwerwiegender Verstoss bzw. eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bereits heute als Widerrufsgrund vorgesehen. In Bezug auf Zwangsheiraten wurde mit Art. 181a StGB am 01. Juli 2013 ein qualifizierter Nötigungstatbestand als explizite Strafnorm geschaffen. Dabei sind die Schwierigkeiten eines Nachweises offensichtlich, da die Opfer in Strafverfahren in den wenigsten Fällen kooperativ sind und sie zwar Hilfe und Schutz vor Zwangsheirat wünschen, aber die Täterinnen und Täter, die in der Regel nahe Verwandte sind - sei es aus Mitgefühl oder Angst - nicht belasten wollen.

3.4 Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. Iv. 08.428)

Dass die Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung im Rahmen des Familiennachzuges bei Aufenthaltsbewilligungen wie auch bei Niederlassungsbewilligungen nur bei genügend finanziellen Mitteln möglich sein soll, ist an sich nicht zu beanstanden. Den vorgeschlagenen Ausschluss des Familiennachzuges bei Bezug von Ergänzungsleistungen ist daher bezüglich der verfolgten Zielsetzung nachvollziehbar. Eine Einschränkung des Familiennachzuges ist indes aufgrund von verfassungs- und völkerrechtlichen Bestimmungen kaum möglich. Des Weiteren ist zu bezweifeln, dass das FZA dahingehend geändert werden kann. Damit wird die Anwendung auf eine kleine Personengruppe aus Drittstaaten beschränkt, was angesichts deren Grösse und den sonstigen klaren Anforderungen für einen Bezug von Ergänzungsleistungen faktisch wenig Einfluss auf die Höhe der Zuwanderung haben dürfte. Das Anliegen einer Erweiterung der Meldepflichten bzw. die rechtliche Grundlage für eine Datenbekanntgabe zu schaffen, ist sicherlich sinnvoll, diesem wurde jedoch bereits im Rahmen der laufenden Teilrevision des AuG betreffend Massnahmen zur Missbrauchsbeämpfung (Pa. IV. 10.485) genügend Ausdruck verliehen.

3.5 Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450)

Dass Niederlassungsbewilligungen von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, auch bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen werden können, ist zu begrüssen. Da es den zuständigen Behörden obliegt, zu entscheiden, in welchen Fällen Niederlassungsbewilligungen zu widerrufen sind und dabei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wie bei den übrigen Widerrufgründen stets zu beachten bleibt, droht mit der Aufhebung von Art. 63 Abs. 2 AuG keine Gefahr von unnötigen und unangemessenen Massnahmen.

3.6 Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485)

Erfahrungsgemäss kommt es selten vor, dass bei der Prüfung eines Familiennachzugsgesuches keine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist. In diesem Zusammenhang wird die Zustimmung des Vermieters verlangt, wonach dieser damit einverstanden ist, dass die nachziehende Person bei der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller Wohnsitz nimmt. Dadurch, dass das Erfordernis gesetzlich verankert wäre, könnte der Gesuchsteller zwar verbindlicher angehalten werden, eine bedarfsgerechte Wohnung anzumieten. Verhindert werden könnte jedoch nicht, dass die Ehegatten nach erfolgter Bewilligung in eine nicht bedarfsgerechte Wohnung umziehen. In Bezug auf den geltenden Anspruch aber auch im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit ist überdies fraglich, ob ein Familiennachzugsgesuch lediglich wegen Nichtvorliegens einer bedarfsgerechten Wohnung abgewiesen werden kann (Art. 43 Abs. 1 lit. b E-AuG), weshalb diese Anpassung insgesamt abzulehnen ist.

Bereits heute ist es möglich, ein Familiennachzugsgesuch aufgrund des Bezugs von Sozialhilfeleistungen abzuweisen, da die Rechtsansprüche des Familiennachzuges unter Vorbehalt der Erlöschensgründe von Art. 51 Abs. 2 AuG stehen. Nach Art. 51 Abs. 2 lit. b AuG erlöschen diese Ansprüche, wenn Widerrufspründe nach Art. 62 AuG vorliegen. Ein solcher besteht unter anderem, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 62 lit. e AuG). Obwohl die Anpassung des geplanten Art. 43 Abs. 1 lit. c E-AuG damit nicht nötig ist, wird sie im Sinne einer gesetzestechnischen Vereinheitlichung nicht beanstandet.

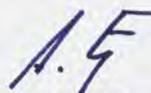
Das Erfordernis der am Wohnort gesprochenen Landessprache im Sinne von Art. 43 Abs. 1 lit. e AuG ist zu begrüssen. Damit würde ermöglicht, der nachziehenden Person verbindlich den Besuch eines Sprachkurses aufzuerlegen. Es wird seitens des Kantons Solothurn jedoch als sinnvoller erachtet, den Besuch vorgängig als Bedingung aufzuerlegen und anlässlich der ersten Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung eine Bestätigung des erfolgten Kursbesuches einzuverlangen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Sprachkurs effektiv besucht und auch abgeschlossen wird.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns und ersuchen Sie, unsere Ausführungen in der weiteren Bearbeitung angemessenen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Roland Heim
Landammann



Andreas Eng
Staatschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

zusätzlich per E-Mail an:

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

Schwyz, 27. Mai 2015

Änderung des Ausländergesetzes; Umsetzung von Art. 121a BV

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen die Unterlagen betreffend die Umsetzung von Art. 121a BV zur Vernehmlassung bis 28. Mai 2015 unterbreitet. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

1. Allgemeines

Der Kanton Schwyz schliesst sich grundsätzlich der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen an, welche an ihrer Plenarversammlung vom 19. Juni 2015 eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone verabschieden wird. Gerne halten wir jedoch noch Folgendes fest:

Das Schwyzer Stimmvolk hat die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ mit 63.1% deutlich angenommen. Das Abstimmungsresultat ist Ausdruck der Besorgnis über die hohe Einwanderung einerseits und Missbräuche im Bereich der Sozialwerke und der Arbeitsbedingungen andererseits. Demzufolge sind nun wirkungsvolle Massnahmen zu ergreifen, um die Nettozuwanderung in die Schweiz zu reduzieren und um Missbräuche einzudämmen.

Der Verfassungsauftrag ist konsequent umzusetzen. Gemäss Initiativtext hat dies unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz zu erfolgen, was ein überaus schwieriges Unterfangen darstellt. Folgende Aspekte sind dabei aus unserer Sicht zentral:

- Restriktiver Familiennachzug, beispielsweise Ausschluss des Familiennachzuges für Kurzaufenthalter sowie Einschränkung auf Ehepartner und minderjährige Kinder. Es zeigt sich, dass der Familiennachzug im Bildungs- und Sozialwesen sowie in der Arbeitsintegration für Kanton und Gemeinden eine hohe Belastung darstellt.
- Erhöhung der Hürden für den Leistungsbezug aus den Sozialwerken, beispielweise durch Einforderung einer längeren vorausgehenden Beitragspflicht.
- Nach dem dreimonatigen bewilligungsfreien Aufenthalt in der Schweiz zur Stellensuche soll die Möglichkeit zur Verlängerung (Kurzaufenthaltsbewilligung) entfallen.
- Durch eine konsequente Umsetzung der flankierenden Massnahmen kann Lohndumping unterbunden werden. Die vorhergehende Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen erleichtert die nachgelagerte Prüfarbeit.

2. Umsetzung von Art. 121a BV – Zu den einzelnen Fragen

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

Aus folgenden Gründen sind wir für eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall:

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik und Steuerung der Zuwanderung in einem Kontingentssystem bedingt von Natur aus eine Prüfung im Einzelfall. Ein Verzicht auf eine Prüfung im Einzelfall führt zu einem System „First in – first served“, wie man es bisher im Rahmen der Übergangsverordnung zur Einführung des freien Personenverkehrs gekannt und damit wegen mangelnder Kontrollierbarkeit schlechte Erfahrungen gemacht hat. Eine qualitative Prüfung der Gesuche für Kontingente wird verunmöglicht und der Kanton hat keine Möglichkeit, die Gesuche entsprechend dem volkswirtschaftlichen Gesamtinteresse zu behandeln. Zum anderen erhalten die Arbeitsmarktbehörden in einem Kontingentssystem die Möglichkeit, das Arbeitskräftepotenzial der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) noch besser auszuschöpfen und an die

Unternehmen zu vermitteln. Aus diesem Grund bevorzugen wir, den Inländervorrang im Grundsatz im Einzelfall pragmatisch nachzuweisen. Wir schlagen vor, dass der Inländervorrang bei EU-EFTA-Bürgern im Gegensatz zu den Drittstaatsangehörigen praktikabel und unbürokratisch über die RAV nachgewiesen werden soll: Nach Eingang des Gesuchs für ein Kontingent hat das entsprechende RAV beispielsweise zehn Tage Zeit, dem Unternehmen eine qualifizierte Person zur Prüfung vorzuschlagen. Kann das RAV keine geeignete Person vorschlagen, gilt der Inländernachweis als erbracht.

Wird aufgrund des Indikatorensystems in einer Branche bzw. in einem Beruf ein offensichtlicher Mangel an Arbeitskräften festgestellt, ist der Inländernachweis erbracht und die Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall entfällt.

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

Aus unserer Sicht muss die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall vorgenommen werden. Die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen soll ein Kriterium bei der Gesuchsprüfung und Zuteilung der Kontingente sein, da sie eng mit der Prüfung des Inländervorrangs verbunden ist: Nur wenn die orts- und branchenüblichen Löhne bezahlt werden, lassen sich auch inländische Arbeitnehmer für die Stelle finden und der Anreiz für den Arbeitgeber, das Inländerpotenzial auszuschöpfen, wird erhöht. Im Rahmen des neuen Zulassungssystems sollen daher vor Erteilung einer Bewilligung in einem unbürokratischen Verfahren aufgrund der Gesuchsunterlagen die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass nicht bereits vor dem Arbeitsbeginn offensichtlich widerrechtliche bzw. missbräuchliche Abmachungen getroffen wurden (Rechtsgrundlage im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung). Ob dann tatsächlich die richtigen Löhne ausbezahlt bzw. die Arbeitsbedingungen auch tatsächlich eingehalten werden, ist durch Kontrollen der staatlichen Arbeitsmarktbehörden im Verbund mit den paritätischen Kommissionen a posteriori festzustellen.

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)

Den Einsitz der Sozialpartner in der Zuwanderungskommission lehnen wir ab. Die Sozialpartner sind jedoch auf kantonaler wie Bundesebene in den Prozess einzubeziehen. Dies aus folgenden Gründen: Da sich die politischen Gremien im jeweiligen Kanton direkt gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft zu rechtfertigen haben, ist vorauszusetzen, dass bei der Meldung der Zuwanderungszahlen keine Utopien, sondern tatsächliche Bedürfnisse weitergemeldet werden, die

aufgrund der definierten Indikatoren ermittelt werden. Die örtlichen und lokalen Gegebenheiten in den Kantonen können letztlich nur durch kantonale Behörden institutionell erfasst werden. Mit den Kantonen hat der Bund ausserdem einen verlässlichen, institutionellen Partner, der auch Vollzugsverantwortung in Arbeitsmarkt- und Asylfragen innehat.

Auf Bundesebene wird im Anschluss ein zweistufiges Verfahren eingerichtet, das die Zusammenstellung der Kantone in einem ersten Durchgang würdigt. Die zweite Runde obliegt jedoch den hoheitlichen Instanzen, die am Schluss die Empfehlung an den Bundesrat formulieren. Somit ist ein weitest möglicher Einbezug aller Anspruchsgruppen, insbesondere auch der Sozialpartner, gewährleistet, die wichtigen staatlichen Befugnisse bleiben jedoch gewahrt.

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

Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

Abschaffung der Sonderabgabe

Die Abschaffung der Sonderabgabe ist zu begrüssen.

Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht

Die Abschaffung der Bewilligungspflicht bei Einführung eines Online-Meldeverfahrens wird vom Kanton Schwyz nicht unterstützt. Bei den vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen handelt es sich um eine besonders verletzte Gruppe im Arbeitsmarkt. Das Bewilligungsverfahren ist denn auch nicht als unnötige administrative Hürde, sondern als Schutzmassnahme gegen prekäre Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verstehen und hat somit durchaus seine Berechtigung. Diverse Seiten wehren sich gegen pauschale Aussagen über umständliche Bewilligungsverfahren. Selbstverständlich darf man erwarten, dass Verfahren für Arbeitsbewilligungen effizient gehandhabt werden. Die kantonalen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden haben Qualitätsansprüche für ihre Prozesse und Dienstleistungen. Sie sind darum bemüht, Verfahren für Arbeitsbewilligungen möglichst effizient durchzuführen und setzen Verbesserungsmassnahmen um. Diese Bemühungen sind zu unterstützen. Zu prüfen ist daher, ob im Rahmen des laufenden Projektes „E-Government-Strategie“ des SEM allgemeingültige Verbesserungen möglich sind. Verknüpft mit einer transparenten Kommunikation sowie der Abschaffung der ausländerrechtlichen und arbeitsmarktlichen Gebühren muss das Bewilligungsverfahren für die Arbeitgebenden nicht als negativer Anreiz wirken (siehe auch Würdigung der Vorstände VSAA/VKM zum Bericht der Arbeitsgruppe VSAA/VKM „Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen“). Falls die Bewilligungspflicht durch eine Meldepflicht ersetzt werden sollte, sind dementsprechend zugleich verstärkte Schutzmassnahmen gegen prekäre Lohn- und Arbeitsbedingungen zu treffen. Somit ist die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der

gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 85a Abs. 4 und 5) sowie eine Busse bei Widerhandlungen des Arbeitgebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g) zwingende Voraussetzung für die Abschaffung der Bewilligungspflicht.

Wir hoffen, Ihnen mit den vorstehenden Ausführungen zu dienen und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:



Andreas Barraud, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K.:

- Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung



Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundespräsidentin
3003 Bern

Frauenfeld, 26. Mai 2015

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir danken Ihnen für die eingeräumte Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme im Zusammenhang mit den beiden Entwürfen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) sowie des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) und teilen Ihnen mit, dass wir mit den Vorlagen grundsätzlich nicht einverstanden sind, weil der Entwurf die Staatsangehörigen der EU und deren Familienangehörigen von den gemäss Entwurf zu ändernden Bestimmungen dispensiert. Damit wird Art. 121a der Bundesverfassung (BV; SR 101) nicht umgesetzt. Zudem wird auf diese Weise keinerlei Druck auf die EU ausgeübt, ein mit den Bestimmungen der BV vereinbares Verhandlungsergebnis zu erzielen. Sagt die EU einfach Nein zu den Verhandlungsvorschlägen der Schweiz, gilt Art. 121a nur für die Nicht-EU Angehörigen, was aber die BV krass verletzen würde. Der Regierungsrat beantragt deshalb eine Änderung von Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs in dem Sinne, dass die Bestimmungen von Art. 21a BV auch für EU-Staatsangehörige und deren Familienangehörige gilt.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Schweiz so eine Kündigung eines Teils oder aller bilateralen Verträge durch die EU riskiert. Dieses Risiko ist aber einerseits in Kauf zu nehmen und ist andererseits als relativ klein zu beurteilen, weil es einen einstimmigen Entscheid aller EU-Mitgliedländer erfordern würde, was eher unwahrscheinlich erscheint. Die Schweiz muss ihre besondere Situation der EU erklären und um Verständnis für ihre Haltung ersuchen. Eine Kündigung seitens der Schweiz ist aber keineswegs angezeigt und wäre auch nicht verhältnismässig, da die Schweiz nach wie vor alle übrigen der unzähligen Bestimmungen der bilateralen Verträge anstandslos erfüllen kann und will.

2/7

I. Beantwortung der einzelnen Fragen

Zu den in Ihrem Schreiben auf S. 2 gestellten Fragen äussern wir uns wie folgt:

1. Gemäss den Erläuterungen zur Änderung des Ausländergesetzes im Zusammenhang mit der Steuerung der Zuwanderung unter Ziff. 1.4.2 ist der Inländervorrang grundsätzlich nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen. Der Vernehmlassungsentwurf sieht jedoch zusätzlich als Hauptvariante eine Prüfung des Inländervorranges auch im Einzelfall vor, wobei Ausnahmen für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel möglich sind. Wir stimmen diesem Vorschlag zu.
2. Im Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes im Zusammenhang mit der Steuerung der Zuwanderung ist gemäss Ausführungen in den Erläuterungen unter Ziff. 1.4.2 als Hauptvariante vorgesehen, dass eine vorgängige Prüfung der berufs- und ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall erfolgen soll wie dies heute bei Angehörigen von Drittstaaten der Fall ist. Auch diesbezüglich stimmen wir der Hauptvariante zu. Auf diese Weise kann die ausreichende Existenzgrundlage als wesentliches Indiz für die Arbeitnehmereigenschaften im Moment der Zulassung besser geprüft werden.
3. Wir lehnen es ab, dass neben den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und des Bundes auch die Sozialpartner in der Zuwanderungskommission Einsitz nehmen. Artikel 121a der Bundesverfassung (BV; SR 101) hat die gesamte Zuwanderung zum Gegenstand und nicht nur diejenige von Arbeitskräften. Eine Bevorzugung einer Interessengruppe in diesen Entscheiden wäre nicht sinnvoll und würde unseres Erachtens falsche Signale setzen. Selbstverständlich sind die Sozialpartner aber auf Kantonsebene anzuhören. Das gleiche gilt für die Vertreterinnen und Vertreter von Asylorganisationen und allfälligen anderen Interessenvertreterinnen und -vertreter.

II. Änderung des Ausländergesetzes und des Asylgesetzes im Zusammenhang mit der Steuerung der Zuwanderung

Zu einzelnen Bestimmungen dieser Vorlage gestatten wir uns die nachfolgenden Bemerkungen:

Art. 17a Abs. 1 AuG

Da gemäss Entwurf "jederzeit" die Möglichkeit zur Anpassung der Höchstzahlen im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Interessen bestehen soll, ist auch sicher zu stellen, dass vor jeder Anpassung dieser Zahlen die Zuwanderungskommission Empfehlungen

anbringen kann. Entsprechend ist Art. 17d des Entwurfs so zu erweitern, dass vor jeder Festlegung, sei dies jährlich oder jederzeit, die Rolle der Kommission klar ist.

Art. 17a Abs. 2 lit. c AuG

Bei den Familiennachzugsbestimmungen, wo unter Umständen ein direkter Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung besteht, wird zwar ein neuer Art. 42 Abs. 2^{bis} AuG mit dem Vorbehalt der Höchstzahlen/Kontingente angebracht. Die Auswirkung dieser Bestimmung ist indessen für uns nicht klar. Kann, soll oder muss dann einfach eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden? Was gilt, wenn keine Aufenthaltsbewilligung vorhanden ist? Kann, soll oder muss dann eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden? Generell ist festzuhalten, dass diese Lösung im Vergleich zum heutigen System unter Umständen ein mehrfaches Bearbeiten und Mutieren für die zuständige Behörde zur Folge haben wird. Dieser Aufwand für die Behörde wie für die gesuchstellende Person ist aus den früheren Erfahrungen mit den Übergangsbestimmungen bei der Einführung des Freizügigkeitsabkommens noch hinlänglich bekannt.

Art. 17a Abs. 3 AuG

Eine zahlenmässige Beschränkung der vorläufigen Aufnahme (VA) macht aus unserer Sicht nur dann Sinn, wenn es sich dabei um eine "Einreisebewilligung" handeln würde, was in der Praxis jedoch nicht der Fall ist. Abs. 3 sollte dementsprechend klargestellt werden. In der Praxis wird die VA vom Staatssekretariat für Migration (SEM) dann erteilt, wenn die betroffene Person schon in der Schweiz ist, aus einem Asylverfahren oder ausländerrechtlichen Verfahren stammt, aber deren Ausreise aus völkerrechtlichen oder technischen Gründen nicht vollzogen werden kann. Hier eine zahlenmässige Beschränkung vorzusehen, ist nicht zielführend und könnte im Extremfall dazu führen, staatliche "Sans Papiers" zu schaffen, wenn der Vollzug einer Wegweisung aus den genannten Gründen nicht möglich, aber keine VA mehr verfügbar wäre. Diese Regelung ist zudem auch im Zusammenhang mit der Nachfrage nach genügend Arbeitskräften als problematisch zu beurteilen. Es gilt nämlich zu bedenken, dass ein grosser Teil der Personen mit VA und namentlich Personen, die vorübergehend Schutz geniessen, aufgrund ihres Migrationshintergrundes nicht oder nur beschränkt fähig sind, sich im ersten Arbeitsmarkt zu behaupten. Wenn diese Personengruppe bei der Höchstzahl angerechnet wird, führt dies zu einer Schmälerung des jeweiligen Kontingents für andere Arbeitskräfte aus dem Ausland. Da in der Praxis einer vorläufigen Aufnahme zudem ein Voraufenthalt in der Schweiz vorausgeht, sollte diese deshalb wie eine Umwandlung einer Aufenthaltsbewilligung in eine Niederlassungsbewilligung betrachtet werden und folglich von den Höchstzahlen ausgenommen werden.

Art. 17d AuG

Die Bildung einer Zuwanderungskommission mit Einsitz der Migrationsbehörden der Kantone macht Sinn und ist zu begrüßen. Dies insbesondere auch deshalb, weil mit der Gesetzesrevision nicht nur Bewilligungen für Arbeitskräfte, sondern auch andere ausländerrechtliche Geschäfte eingeschränkt werden sollen. Das Anhören der Sozialpartner gemäss Art. 17d Abs. 2 des Entwurfs ist sinnvoll, die Rolle der Sozialpartner ist jedoch – wie unter Ziff. 1 bereits ausgeführt – auf die Anhörung zu beschränken. Die Mitwirkung bei der Festlegung von Höchstzahlen sollte sich auf die mit dem Gesetzesvollzug beauftragten Behörden beschränken.

Art. 19 lit. c AuG

Diese Bestimmung ist sehr zu begrüßen. In den bisherigen Bewilligungsverfahren war die Prüfung im Zusammenhang mit arbeitsmarktlichen Aspekten indessen weniger auf den konkreten Verdienst, der eine eigenständige, ausreichende Existenzgrundlage ermöglichen muss, fokussiert. Diese Prüfung der Existenzgrundlage erfolgt im Bereich von Familiennachzügen und bei zweifelhafter Arbeitnehmereigenschaft bereits jetzt regelmässig durch das Migrationsamt. Bei künftigen Verfahren sollte diese Bestimmung weiterhin vom Migrationsamt geprüft werden können, da dies keine arbeitsmarktliche Frage ist, sondern weil es dabei um die Vermeidung der Zuwanderung in das Sozialsystem geht.

Art. 21 Abs. 2^{bis} und Art. 22 Abs. 2 AuG

Diese Bestimmungen sind nach unserer Auffassung widersprüchlich und nicht notwendig. Wenn ein Fachkräftemangel besteht, wird ja gerade regelmässig der Inländervorrang nicht greifen. Ferner soll gemäss den Erläuterungen auf S. 34 (unterhalb der Mitte) die Zuwanderungskommission Empfehlungen hierüber ausarbeiten. Wenn schon, dann soll das zuständige SEM und das SECO den Kantonen Weisungen auf der Basis von Empfehlungen der Zuwanderungskommission erteilen, dies auch dann, wenn pauschal von der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen abgesehen werden könnte. Im Gesetzestext dieser beiden Normen sollte deshalb entsprechend folgender Halbsatz eingefügt werden:

„...kann die zuständige Behörde nach Weisungen des Bundes...“.

Ob der Verzicht auf die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingung in klaren Fällen die Verfahren weniger bürokratisch macht, ist fraglich (vgl. Erläuterungen S. 34 unten). Für die Gesuchseinreichung und die Gesuchswege sowie die Arbeitsschritte des Migrationsamtes wird dies keinen Unterschied machen. Lediglich die materielle Prüfung der arbeitsmarktlichen Belange würde möglicherweise etwas weniger Zeit benötigen.

Art. 25 Abs. 1 und 1^{bis} AuG

Für die Grenzgängerinnen und Grenzgänger wird gemäss Entwurf ein separates Kontingent vorgeschlagen, das auf die Kantone, mit einer Reserve für den Bund, aufgeteilt werden soll. Diese Vorgehensweise trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei den Grenzgängerinnen und Grenzgängern um eine spezielle Gruppe der Zuwanderer handelt, da sie ihren Lebensmittelpunkt nicht in der Schweiz haben, sondern mindestens wöchentlich in ihr Wohnsitzland zurückkehren. Die vorgeschlagene Regelung berücksichtigt nach unserer Auffassung aber zu wenig, wie unterschiedlich ausgeprägt die kantonalen Bedürfnisse bezüglich Grenzgängerinnen und Grenzgängern sind. Wir beantragen daher, dass die Kantone selber festlegen können, wie viele Grenzgängerinnen und Grenzgänger sie auf ihrem Gebiet zulassen wollen.

Art. 42 Abs. 2^{bis} AuG

Im Hinblick auf den Vollzugsaufwand ist zu beachten, dass bei der Prüfung von Familiennachzugsgesuchen zuerst das Vorhandensein eines Kontingentes, und, falls dieses ausgeschöpft worden ist, die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung unter einem Jahr erfolgt, bis wieder ein Kontingent frei geworden ist. Hierzu ist zusätzlich zu beachten, dass in jedem Fall völkerrechtliche Bestimmungen (Art. 8 EMRK, Schutz des Familienlebens) vorgehen. In der Praxis bedeutet dies, dass technisch Familiennachzugsgesuche unter Umständen mehrfach und wiederholt in Etappen bearbeitet werden müssen und dabei Situationen der Duldung bis zur nächsten Kontingentsfreigabe auftreten können. Stossend wäre dies insbesondere dann, wenn diese Situation mit Art. 17 Abs. 2 AuG (Abwarten der Verfahren im Ausland bzw. Duldung in der Schweiz) kollidiert, oder wenn es sich um den Familiennachzug von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern handelt und möglicherweise eine Einreisebewilligung erst bei der nächsten Kontingentsfreigabe erteilt werden könnte. In diesem Zusammenhang sollte deshalb zwingend auch die Anpassung von Art. 17 Abs. 2 AuG geprüft werden.

Art. 85 Abs. 7 lit. d AuG

Grundsätzlich befürworten wir die Karenzfrist für den Familiennachzug. Bezüglich Anrechnung an die Höchstzahl gilt indessen, was wir bereits zu Art. 17a Abs. 3 des Entwurfs ausgeführt haben.

Art. 60 Abs. 1 und Art. 66 Abs. 1 AsylG

Einerseits wird mit einer anderen Gesetzesanpassung eine Neustrukturierung des Asylwesens mit raschen Asylentscheiden angestrebt, andererseits kann gemäss der vorliegenden Revision der Fall auftreten, dass ein Asylentscheid zwar materiell gefällt werden kann und wird, aber die Aufenthaltsbewilligung für den anerkannten Flüchtling mit Asyl nicht erteilt werden kann, da die Höchstzahlen hierzu bereits ausgeschöpft

sind. Es ist daher in den Ausführungsbestimmungen zu normieren, wie in solchen Fällen die Aufenthalts-, Zuständigkeits- und vor allem die Finanzierungsregelung (Globalpauschale für Sozialhilfe) aussehen soll. Bezüglich Höchstzahlen ist zudem auf unsere Ausführungen zu Art. 17a Abs. 3 des Entwurfs zu verweisen.

III. Änderung des Ausländergesetzes und des Asylgesetzes im Zusammenhang mit der Integration

Zu einzelnen Bestimmungen dieser zweiten Revisionsvorlage gestatten wir uns die nachfolgenden Bemerkungen:

Art. 34 Abs. 6 und Art. 63 Abs. 3 AuG

Der Vorschlag, wonach eine erteilte Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden kann, ist nach unserer Auffassung zu begrüssen. Die Aufenthaltsbewilligung kann dann nötigenfalls wieder mit Bedingungen verknüpft werden. Diese Neuregelung dürfte ergänzend zu schon bisher ausgesprochenen Verwarnungen eine griffige Massnahme darstellen. Allerdings ist zu beachten, dass diese zusätzlichen Verfahren Ressourcen aller beteiligten Stellen benötigen und die Möglichkeit, drei Jahre nach Widerruf erneut um eine Niederlassungsbewilligung zu ersuchen, wieder zusätzliche Verfahren mit sich bringen wird. Ebenfalls liegt auf der Hand, dass die Konkretisierung einer Bedingung z.B. durch eine Integrationsvereinbarung und deren "Überwachung" Ressourcen erfordern wird.

Art. 43 Abs. 1 lit. d, Art. 44 Abs. 1 lit. d und Art. 45 lit. d AuG

Wir befürworten die zusätzliche Bedingung, wonach ein Familiennachzug an die Voraussetzung geknüpft ist, dass die Familien keine Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL) beziehen dürfen. Aufgrund der Formulierung gehen wir davon aus, dass mit "Familie" der im Zeitpunkt der Gesuchstellung in der Schweiz lebende Teil der Familie gemeint ist. Wir beantragen, dass die Frage der Ergänzungsleistungen auch unter dem Aspekt der nachzuziehenden Familienmitglieder geprüft wird. Es ist nämlich gut möglich, dass z.B. ein Ehepaar im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung für den Familiennachzug nicht auf EL angewiesen ist, der Anspruch indessen entsteht, sobald der Rest der Familie nachgezogen worden ist.

Art. 43 Abs. 1^{bis} AuG

Die Altersgrenze von 18 Jahren ist für uns nicht verständlich. Gemäss Art. 43 Abs. 3 AuG erhalten Kinder bis zwölf Jahre automatisch eine Niederlassungsbewilligung. Es sollte sichergestellt sein, dass Kinder und Jugendliche, die nach der obligatorischen Schulpflicht, aber vor Erreichen des 18. Altersjahres im Rahmen des Familiennachzugs

717

einreisen, ebenfalls verpflichtend eine Anmeldung zu einem Sprachförderangebot beibringen müssen.

Art. 85a AuG und Art. 61 AsylG

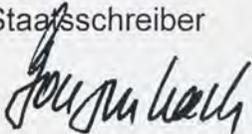
Aus Sicht der Integration und für die Vereinfachung der Abläufe ist die Einführung eines Meldeverfahrens zu begrüssen. Zudem trägt die Änderung dem Umstand Rechnung, dass die meisten vorläufig aufgenommenen Personen faktisch zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung zählen. Aus Sicht des Migrationsamtes ist es indessen zwingend und auch sinnvoll, dass hierzu die bestehenden Systeme des Meldeverfahrens und die bestehenden Behördenzuständigkeiten wie für Angehörige aus den EU/EFTA-Staaten übernommen und dort – wo notwendig – erweitert werden. Dies gilt insbesondere für die Berechnung der Globalpauschale für Sozialhilfe auf Basis der ZEMIS-Einträge. Hier muss das Meldeverfahren zwingend auch eine Vereinfachung der behördlichen Abläufe und die bisherigen Mutationen der Migrationsämter für die Aufnahme oder Beendigung des Stellenantritts im ZEMIS schaffen.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



numero			Bellinzona
2125	cl	1	22 maggio 2015
			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato della migrazione
Stato maggiore Diritto
all'att. della Sig.a Carola Haller e del
Sig. Bernhard Furer
Quellenweg 6
3003 Berna-Wabern

e-mail: bernhard.fuerer@sem.admin.ch
e carola.haller@sem.admin.ch

Procedura di consultazione: Avamprogetto di modifica della legge sugli stranieri (Attuazione dell'art. 121a Cost.)

Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione in merito all'avamprogetto di revisione della legge federale sugli stranieri (LStr), volta ad attuare gli articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale, di particolare interesse per il Canton Ticino, soprattutto alla luce dell'esito che vi ha avuto la votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa».

Osservazioni generali

- 1. Il Consiglio di Stato ritiene sterile la revisione della legge federale sugli stranieri (LStr) proposta dal Consiglio federale, qualora essa non possa essere accompagnata da una rinegoziazione con l'Unione europea (UE) dei contenuti dell'accordo sulla libera circolazione (ALC) compatibile con il nuovo articolo costituzionale. Dato che già nella versione in vigore la LStr è in larga misura formalmente compatibile con tale articolo, ma applicabile di fatto unicamente a stranieri provenienti da Paesi terzi, e dato che per i stranieri provenienti da Paesi UE/AELS valgono le disposizioni dell'ALC, le modifiche proposte dal Consiglio federale risultano di portata minore e renderebbe solo più burocratica l'ammissione di cittadini provenienti da Stati terzi, già ora sottoposti a limitazioni e controlli.**

Il 9 febbraio 2014, una maggioranza del Popolo e dei Cantoni ha accettato gli articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale (Cost.) nella votazione sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Queste nuove disposizioni impegnano, da un lato, il Consiglio federale a sottoporre all'Assemblea federale una proposta di legislazione d'esecuzione e, d'altro lato, a rinegoziare e ad adeguare, entro tre anni, i trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a Cost., in primo luogo l'ALC.

La LStr, modificata come da progetto qui in esame, disciplina principalmente l'entrata e il soggiorno in Svizzera degli stranieri che non sono cittadini di Stati membri dell'Unione europea (UE) e ha, pertanto, un campo d'applicazione assai limitato.

Fatta astrazione dal campo d'applicazione, la LStr attualmente in vigore è già largamente compatibile con l'art. 121a Cost. Essa prevede infatti già ora limitazioni al diritto al soggiorno duraturo in funzione degli interessi dell'economia svizzera (art. 18), misure limitative sotto forma di tetti massimi e contingenti (art. 20), il principio della preferenza indigena (art. 21), il rispetto delle condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22), il criterio della capacità d'integrazione, tra cui la capacità di sopperire al proprio sostentamento (tra gli altri: art. 23, 24 e 27), e le regole per la gestione del ricongiungimento familiare (art. 42 e seguenti).

Alla luce di quanto precede, la proposta di modifica della LStr, così come presentata, non sconvolge il quadro legislativo. Essa:

- estende il campo d'applicazione delle misure limitative (tetti massimi e contingenti) dell'attuale art. 20 LStr ai permessi di domicilio (art. 34 LStr), ai permessi per frontalieri (art. 35), alla concessione per una durata superiore a un anno dell'ammissione provvisoria (art. 83) e alla protezione provvisoria (art. 66 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo; LAsi), in aggiunta ai permessi di soggiorno di breve durata (art. 32) e di dimora (art. 33) per i quali già oggi il Consiglio federale può prevedere tetti massimi e contingenti. Vedi gli articoli di disegno LStr: 17a, 17b, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 42, 43, 44, 45, 48, 83 cpv. 1, 85 cpv. 7 e art. 60 cpv. 1 e 66 cpv. 1 del disegno di modifica della legge sull'asilo
- precisa le modalità operative della definizione di questi tetti massimi e della ripartizione dei contingenti cantonali (vedi articoli 17c e 17d disegno LStr);
- propone alcune modifiche per alleggerire la procedura d'esame delle domande d'ammissione (art. 21 cpv. 2bis e art. 22 cpv. 2 disegno LStr);
- estende la priorità indigena dei titolari di un permesso di soggiorno di breve durata alle persone ammesse provvisoriamente e alle persone alle quali è stata concessa protezione provvisoria (art. 21 cpv. 2 disegno LStr).

Lo scrivente Consiglio di Stato prende atto di questo disegno di legge. Sottolinea tuttavia che esso ha senso unicamente se, in parallelo, anche l'ALC viene adeguato alle nuove disposizioni costituzionali.

Tenuto conto di come la maggioranza dei Governi cantonali si sia espressa a favore del mantenimento della via bilaterale con l'Unione europea, lo scrivente Consiglio ribadisce come si debba procedere a una revisione dell'ALC, affinché in esso siano previste le limitazioni sancite nell'art. 121a della Costituzione svizzera che, di conseguenza, diverrebbero applicabili anche ai cittadini degli Stati UE/AELS.

Queste misure di protezione sono ritenute necessarie dal Consiglio di Stato. Tesi, questa, avvalorata dalla particolare situazione in cui vive ormai da anni il Canton Ticino, che costituisce, dal profilo del mercato del lavoro, un unicum a livello nazionale. L'effetto di sostituzione della manodopera indigena con quella frontaliera, il dumping salariale e la pressione sui salari sono solo alcuni dei preoccupanti fenomeni che caratterizzano il Ticino e il mercato del lavoro a esso riferito. Mercato del lavoro che è chiamato ad affrontare una forte e impari concorrenza transfrontaliera, basata sulle rilevanti differenze socio-economiche tra il nostro Paese e le vicine regioni italiane, ulteriormente acuite dalla decisione della Banca nazionale di abbandonare la soglia minima di cambio franco/euro. Per questi motivi, lo scrivente Consiglio chiede d'inserire nei negoziati con l'Unione europea – a maggior ragione se non si dovesse giungere all'adeguamento dell'ALC auspicato – una clausola di salvaguardia che non si limiti solamente all'immigrazione, ma si estenda anche al mercato del lavoro (vedi punto 2, sotto).

Nel caso in cui entro i tre anni concessi dall'art. 197 n. 11 Cost. non fosse possibile rinegoziare e adeguare l'ALC nel senso auspicato, lo scrivente Consiglio ritiene si debba passare a un'applicazione della LStr senza la clausola derogatoria dell'art. 2 cpv. 2 e 3, dando seguito alla volontà popolare espressa lo scorso 9 febbraio 2014. In questa evenienza, va chiarito dal profilo giuridico se a essere preminente per i lavoratori provenienti dai Paesi UE sarà il regime della LStr senza clausola derogatoria o quello previsto dall'ALC, pur senza norme attuative interne. Nella prima ipotesi, l'ALC potrebbe rimanere in vigore, a meno che venga denunciato dalla controparte europea; nella seconda ipotesi, per contro, la conseguenza più logica pare essere a questo Consiglio la sua rescissione da parte della Svizzera.

Preso atto di come la firma e la ratifica del protocollo III sull'estensione della libera circolazione alla Croazia siano sostanzialmente bloccate dall'art. 121a cpv. 4 Cost., il Consiglio di Stato manifesta preoccupazione per il fatto che, senza una sua approvazione da parte svizzera entro il 9 febbraio 2017, dal 1° gennaio 2017 l'accordo provvisorio relativo alla partecipazione svizzera ai programmi 'Orizzonte 2020' verrebbe a cadere automaticamente, per cui la Svizzera potrebbe parteciparvi unicamente come Paese terzo. Su questo punto invitiamo pertanto il Consiglio federale a chiarire definitivamente se l'art. 121a cpv. 4 Cost. sia un effettivo ostacolo insormontabile alla firma e alla ratifica del protocollo paraffato a luglio 2013, considerato che l'estensione della libera circolazione delle persone prevede per la Croazia un sistema obbligatorio di contingenti per almeno cinque anni.

- 2. Quanto al contenuto dei negoziati con l'UE il Consiglio di Stato chiede che venga valutata la proposta dell'introduzione di una clausola di salvaguardia specifica al mercato del lavoro.**

La cattedra di gestione dei negoziati e dei conflitti del Politecnico federale (PF) di Zurigo – diretta dal Prof. Michael Ambühl, già Segretario di Stato –, in vista del dialogo in corso tra Svizzera e UE in merito all’attuazione del nuovo art. 121a Cost., nel 2014 ha sviluppato una proposta volta a conciliare la volontà di poter gestire in maniera autonoma l’immigrazione in Svizzera con il principio della libera circolazione delle persone. In estrema sintesi, la proposta prevede di introdurre, tramite negoziati, una clausola di salvaguardia nell’Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Questa clausola di salvaguardia, da attivare unilateralmente dalle parti, permetterebbe di prendere delle misure correttive qualora venisse a crearsi una situazione eccezionale, nella fattispecie definita da una deviazione importante del tasso percentuale dell’immigrazione rispetto all’immigrazione media negli Stati membri dell’UE.

Essendo questa proposta focalizzata sulla questione dell’immigrazione, su richiesta del Canton Ticino, il Prof. Ambühl ha elaborato uno studio di concetto in merito a un’altra clausola di salvaguardia, specifica al mercato del lavoro, che è il tema al centro delle preoccupazioni ticinesi. Il citato studio di concetto è allegato alla presente presa di posizione.

Il Consiglio di Stato auspica che nel dialogo in corso con l’UE si tenga conto dell’impatto della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro e che lo si faccia considerando la diversità e le esigenze specifiche delle varie regioni del Paese. Qualora, tuttavia, il negoziato non portasse frutti nel periodo triennale previsto, lo scrivente Consiglio ribadisce le conclusioni espresse al punto precedente.

3. Il Consiglio di Stato reputa che l’attuazione delle nuove disposizioni costituzionali – sia sul piano interno che nel quadro dei negoziati con l’UE - non possa essere limitata unicamente all’ammissione di persone straniere, ma che anche le norme relative al soggiorno siano da rivalutare alla luce dei principi della gestione autonoma dell’immigrazione, degli interessi economici della Svizzera e della salvaguardia delle condizioni lavorative e salariali sul mercato del lavoro.

L’art. 121a Cost. contiene varie disposizioni concernenti il soggiorno: non solo l’ammissione (vedi ad esempio il cpv. 1), ma anche le limitazioni al diritto di soggiorno duraturo di cui alla fine del cpv. 2, nonché il principio della preferenza indigena e i criteri per il rilascio di un permesso di cui al cpv. 3.

La gestione autonoma dell’immigrazione e del mercato del lavoro non può essere isolata artificialmente dalla gestione del soggiorno. Modifiche alle norme concernenti il soggiorno rientrano quindi a pieno titolo nel campo d’applicazione delle nuove disposizioni costituzionali. Nel contesto del dialogo in corso con l’UE vanno pertanto discussi, in particolare, i diritti sanciti nell’ALC all’art. 7 “Altri diritti” (tra cui i diritti di parità di trattamento sul mercato del lavoro, della mobilità geografica, il diritto di rimanere, le limitazioni alla revoca dei permessi) e all’art. 8 “Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale” (assicurazioni e prestazioni sociali, tra cui i provvedimenti reintegrativi di competenza della legislazione federale sull’AI), diritti

poi specificati negli allegati all'ALC I e II. Se del caso, anche il disegno di LStr andrà modificato per tener conto dei risultati di questo dialogo.

Presenza di posizione di dettaglio - disegno di LStr (Regolazione dell'immigrazione)

- 4. Art. 17a cpv. 2 lett. a e art. 17a cpv. 4 lett. a LStr - Anche gli impieghi fino a quattro mesi per anno civile devono essere sottoposti a tetti massimi e contingenti. Inoltre tutte le forniture di servizi devono essere sottoposte alle regole d'ammissione definite nell'art. 26 LStr.**

Il Consiglio di Stato sostiene la proposta del Consiglio federale di assoggettare a un contingente i permessi di corta durata (compresi tra 4 e 12 mesi) con attività lucrativa. In tal modo si evita che le restrizioni applicabili a un soggiorno duraturo possano essere aggirate tramite il rilascio di permessi di soggiorno di breve durata. Non sono però coperti da questi tetti massimi i permessi per impieghi inferiori ai 4 mesi e le prestazioni transfrontaliere di servizi. Entrambi devono essere sottoposti a tetti massimi e a contingenti. L'introduzione di un nuovo sistema d'ammissione restrittivo non è infatti compatibile con un sistema liberale di accesso al mercato del lavoro per impieghi di corta durata e con la libera fornitura transfrontaliera di servizi. Vi è un rischio di abusi e di distorsione di mercato: i fornitori di prestazioni svizzeri, che contrariamente a quelli stranieri avrebbero solo limitatamente accesso alla necessaria manodopera, sarebbero svantaggiati. Nel settore delle prestazioni transfrontaliere sono pure state ripetutamente constatate violazioni delle prescrizioni svizzere relative alle condizioni salariali e lavorative.

In via sussidiaria il Consiglio di Stato chiede che gli impieghi inferiori ai quattro mesi e la fornitura di servizi fino a 90 giorni lavorativi all'anno da parte di cittadini di uno Stato UE/AELS possano essere sottoposti a controlli preliminari delle condizioni salariali e lavorative nel quadro di una procedura di autorizzazione, abolendo dunque l'attuale procedura di notifica.

- 5. Art. 17a cpv. 5 lett. a – Va precisato il significato del termine “scopo di soggiorno” (e “categoria di soggiorno”) affinché sia possibile stabilire tetti massimi e contingenti in base a criteri di scarsità sul mercato del lavoro**

Nelle spiegazioni concernenti questo capoverso si rinvia al capitolo cap. 2.2.1 del rapporto del Consiglio federale, dove si parla però unicamente di “categorie” di soggiorno. Nella LStr attuale, il termine “scopo di soggiorno” sembra utilizzato perlopiù per indicare una specifica attività svolta dallo straniero (ad esempio un'attività professionale in un settore economico specifico, quale quello degli “infermieri” o degli “informatici”). Se questa dovesse essere l'intenzione, il Consiglio di Stato non potrebbe che sostenerla: sembra di fatto utile, in caso di necessità, poter differenziare in maniera più precisa i tetti massimi – e dunque pure i contingenti cantonali – in base, ad esempio, a criteri di scarsità sul mercato del lavoro (vedi anche Art. 17c cpv. 3).

- 6. Art. 17a cpv. 5 lett. b – Va precisato il termine “di uno Stato dell'UE o dell'AELS”.**

Immaginiamo che il Consiglio federale non sia intenzionato a introdurre tetti massimi diversi per i vari Stati membri dell'UE/AELS (Italia, Norvegia, ...) ma, piuttosto, a poter fare una distinzione tra tetti massimi per la stessa categoria di soggiorno, da un lato, per cittadini UE/AELS e, dall'altro lato, per cittadini di Stati terzi (sistema duale).

7. Art. 17b e 17c – La praticità del meccanismo proposto per la definizione dei tetti massimi e la ripartizione dei contingenti cantonali va esaminata più in dettaglio

Il sistema proposto dal Consiglio federale tenta di conciliare la competenza federale in ambito migratorio con un ampio margine di manovra a livello cantonale ("approccio

federalista armonizzato"). Molti dettagli rimangono però aperti. La funzionalità e la praticità della procedura, che prevede vari rimbalzi tra i due livelli, è ancora tutta da dimostrare: ricordiamoci che i Cantoni a loro volta dovranno dotarsi di procedure per stabilire i loro "bisogni" da comunicare alla Confederazione e per gestire i vari contingenti cantonali una volta che questi saranno stati decisi e distribuiti.

8. Art. 17c - L'introduzione di contingenti cantonali rende necessaria una limitazione più severa della mobilità geografica e professionale.

Il fabbisogno economico e le sensibilità politiche possono variare molto tra i vari Cantoni. Sussiste pertanto il pericolo che una prassi restrittiva in certi Cantoni, certi settori economici o certe professioni possa essere aggirata in un contesto di mobilità geografica e professionale. Lo scrivente Consiglio invita pertanto il Consiglio federale ad approfondire la questione e a inserire nel messaggio al Parlamento proposte volte ad arginare questo pericolo.

Art. 17c cpv. 2 – La versione italiana della frase è quasi incomprensibile e va, perlomeno, riformulata.

9. Art. 17c cpv. 3 – Va precisata e caso mai rafforzata la base legale per poter suddividere i contingenti cantonali in base a bisogni di determinati settori e/o professioni e/o regioni.

L'art. 17c cpv. 3 stabilisce che "ai fini della definizione dei contingenti cantonali, i Cantoni e il Consiglio federale tengono adeguatamente conto delle esigenze regionali sul piano economico, sociale e demografico". La formulazione va rafforzata, affinché i Cantoni possano, se lo desiderano, suddividere i loro contingenti cantonali in base ai bisogni in determinati settori e/o professioni e, eventualmente, anche determinate regioni cantonali. Data la limitatezza del bacino di reclutamento ticinese, potrebbe ad esempio essere necessario riservare un contingente separato di permessi per il corpo accademico e per il corpo intermedio attivo in istituti per la formazione e il perfezionamento professionale riconosciuti da enti pubblici.

10. Art. 17d cpv. 2 – La Commissione dell’immigrazione deve tener conto non solo degli sviluppi a livello nazionale e internazionale, ma anche degli sviluppi a livello regionale.

Il mercato del lavoro in Svizzera è suddiviso in varie regioni sovracantonali, come pure in regioni linguistiche. La Commissione deve tener conto anche di queste differenze regionali e non solo degli sviluppi nazionali e internazionali. Il paragrafo è da completare come segue: “A tal fine la commissione [...] tiene conto degli sviluppi regionali, nazionali e internazionali nel settore della migrazione.”

11. Art. 21 cpv. 1 - Il Consiglio di Stato si oppone a estendere la priorità dei lavoratori indigeni ai cittadini di uno Stato con cui è stato concluso un accordo di libera circolazione delle persone.

Va stralciata l’ultima parte dell’art. 21 cpv. 1 della LStr (“[...] o un cittadino di uno Stato con cui è stato concluso un accordo di libera circolazione delle persone che corrisponda al profilo richiesto.”).

Un eventuale accesso preferenziale al mercato del lavoro svizzero sarebbe caso mai garantito da eventuali accordi di libera circolazione. Non è opportuno e neppure necessario iscrivere questo principio a livello di legge.

Questo non significa però che non vi possa essere una priorità del reclutamento di cittadini UE/AELS rispetto ai cittadini di Stati terzi. Anche un tale trattamento preferenziale andrebbe però iscritto direttamente nell’ALC, e non nella LStr.

12. Art. 21 cpv. 2 lett. c - Va stralciata l’estensione della priorità indigena ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata.

Nel rapporto esplicativo del Consiglio federale non si trova alcuna giustificazione per questa estensione arbitraria della definizione dei lavoratori indigeni. Una tale estensione è diametralmente opposta agli intenti del nuovo articolo costituzionale e vanificherebbe l’efficacia di questo dispositivo di protezione del mercato del lavoro.

13. Art. 21 cpv. 2bis e art. 22 cpv. 2: Sono i Cantoni che devono determinare in che professioni esiste una “comprovata carenza di personale qualificato”.

La proposta, volta a snellire la procedura d’esame della domanda di permesso, può essere sostenuta, a condizione che siano i Cantoni a determinare se in una data professione vi sia una “comprovata carenza di personale qualificato”. Questa carenza va comprovata a livello cantonale o a livello regionale sovracantonale. Sembra meno opportuno determinare questa carenza a livello nazionale.

14. Art. 21 – Da valutare l’opportunità di estendere la priorità indigena a persone a beneficio di prestazioni dell’assicurazione contro la disoccupazione (AD) o di altre assicurazioni sociali in Svizzera

Non siamo certi di aver compreso le implicazioni dell'ultima frase del capitolo 1.4.2 del rapporto esplicativo del Consiglio federale: "Una concessione preferenziale del permesso è tuttavia opportuna per le persone titolari di un permesso per frontalieri che percepiscono prestazioni dell'AD o di altre assicurazioni sociali in Svizzera." I titolari di un permesso per frontalieri non hanno diritto a prestazioni finanziarie dell'AD.

Lo scrivente Consiglio non è comunque, a priori, contrario a un'estensione della priorità indigena a persone che sono a beneficio di prestazioni AD, di un provvedimento reintegrativo applicato nel mercato del lavoro e che rientra nel novero dei provvedimenti di spettanza dell'assicurazione federale invalidità o di altre assicurazioni sociali, se del caso, affinché la mano pubblica o le assicurazioni sociali non debbano prendere a carico le rendite di persone escluse dal mercato del lavoro dal nuovo sistema d'ammissione.

Una tale estensione della priorità indigena andrebbe però decisa con la necessaria cura e precisione, affinché non vengano creati incentivi perversi o possibilità di aggiramento dell'ostacolo della priorità indigena stessa.

Risposte alle domande del SEM (Regolazione dell'immigrazione)

Rispondiamo come segue alle vostre domande:

La priorità dei lavoratori indigeni deve essere presa in considerazione soltanto per la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti oppure occorre procedere a un esame caso per caso? (Rapporto esplicativo, cap. 1.4.2 e 2.3)

15. Il Consiglio di Stato ritiene fondamentale poter procedere a un esame caso per caso della priorità dei lavoratori indigeni.

In via sussidiaria si ritiene che debba perlomeno essere data facoltà ai Cantoni di eseguire questo esame per i permessi da loro rilasciati nell'ambito dei contingenti cantonali. L'esame caso per caso della priorità dei lavoratori indigeni costituisce uno dei provvedimenti più efficaci – assieme all'esame delle condizioni lavorative – a tutela del mercato del lavoro indigeno.

Il Consiglio di Stato sostiene inoltre la proposta di poter rinunciare alla dimostrazione della precedenza indigena nel singolo caso se "nella professione vi è una comprovata carenza di personale qualificato" (vedi art. 21 cpv. 2bis del disegno di LStr), clausola che permetterà di snellire le procedure amministrative ove opportuno.

È necessario condurre un esame delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore per il singolo caso oppure verificare in modo sommario se l'interessato dispone di una base esistenziale sufficiente e autonoma? (Rapporto esplicativo, cap. 1.4.2 e 2.4)

16. Il Consiglio di Stato ritiene fondamentale poter esaminare le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore per il singolo caso per tutti i permessi d'ammissione in Svizzera che abilitano all'esercizio di una attività lucrativa.

In via sussidiaria si chiede che venga perlomeno data facoltà ai Cantoni di eseguire questo esame per tutti i permessi con attività lucrativa da loro rilasciati nell'ambito dei contingenti cantonali.

Un esame delle condizioni di salario e di lavoro al momento del rilascio del permesso corrisponde alla prassi in vigore prima dell'introduzione della libera circolazione delle persone.

L'aumento dell'onere amministrativo per il Cantone va relativizzato, in quanto un tale esame permetterebbe di ridurre in parte i controlli ex-post delle condizioni di lavoro e di salario (misure collaterali).

Il Consiglio di Stato sostiene inoltre la proposta di poter rinunciare a un esame approfondito del rispetto di queste condizioni se "nella professione vi è una comprovata carenza di personale qualificato e non vi sono indizi di mancato rispetto delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore" (art. 22 cpv. 2 del disegno di LStr), clausola che permetterà di snellire le procedure amministrative ove opportuno.

Oltre ai rappresentanti delle autorità federali e cantonali competenti per l'esecuzione in materia di migrazione e di mercato del lavoro, nella commissione dell'immigrazione proposta nell'avamprogetto dovrebbero essere rappresentate anche le parti sociali? (Rapporto esplicativo, cap. 1.4.3 e 2.2.2)

17. Il Consiglio di Stato ritiene che sia opportuno associare a questo consesso consultivo anche le parti sociali.

Le parti sociali dispongono di una conoscenza dettagliata del mercato del lavoro. Inoltre, un loro coinvolgimento a pieno titolo in questa commissione consultiva confermerebbe la tradizione del dialogo sociale che caratterizza il nostro sistema.

Misure di accompagnamento

18. Il Consiglio di Stato approva e sostiene le misure d'accompagnamento proposte nel quadro della procedura di consultazione in corso.

19. Il Consiglio di Stato reitera il suo disappunto e la sua incomprensione per la decisione del Consiglio federale del 1. aprile 2015 di sospendere, nella sua quasi integralità, l'attuazione della Legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

Le proposte di ottimizzazione contenute nel disegno di legge erano il frutto di un lungo lavoro svolto all'interno del gruppo di lavoro federale presieduto dalla Segretaria di Stato dell'economia Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch.

Esse erano volte a rendere più efficace l'attuazione delle misure d'accompagnamento, non a estenderle, e pertanto pensate nell'interesse sia dei lavoratori, sia dei datori di lavoro, sia delle autorità preposte al controllo del mercato del lavoro.

Ringraziamo per l'attenzione che sarà rivolta alle nostre osservazioni e porgiamo i nostri migliori saluti.

Il Presidente:

N. Gobbi

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

G. Gianella

Allegati:

- "Konzeptskizze für eine Studie zu einer Schutzklausel im Bereich Arbeitsmarkt im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Tessin" della cattedra di gestione dei negoziati e dei conflitti del Politecnico federale (PF) di Zurigo

Copia p.c.:

- Gruppo di lavoro interdipartimentale (tramite il coordinatore (jörg.debernardi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (delegato.berna@ti.ch; joerg.debernardi@ti.ch, renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch)

Konzeptskizze für eine Studie zu einer Schutzklausel im Bereich Arbeitsmarkt im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Tessin

Zusammenfassung

Ziel der Studie ist eine Situationsanalyse im Bereich "Zuwanderung, Arbeitsmarkt, Grenzgänger und grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer" im Kanton Tessin und die Erarbeitung eines Vorschlages für eine mögliche Schutzklausel bei der Freizügigkeit Schweiz-EU, in Analogie zu der vom Lehrstuhl NECOM/ETH entwickelten Schutzklausel für die Zuwanderung.

1. Ausgangslage

Das Schweizer Stimmvolk hat mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 den Verfassungsartikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) in Kraft gesetzt. Dieser verlangt, dass die Schweiz die Einwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt, bei der Einstellung von Arbeitskräften ein Inländervorrang gilt und völkerrechtliche Verträge, die im Widerspruch zu diesem Artikel stehen, neu verhandelt werden sollen. Der Verfassungsartikel 121a BV dürfte jedoch in einer *buchstäblichen*, strikten Umsetzung nicht mit dem 1999 abgeschlossenen Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU verträglich sein.

Es ist zu prüfen, ob eine Umsetzung im *Sinn und Geist* des Verfassungsartikels, welcher die Flexibilitäten im Verfassungstext selber sowie jene der Schweizerischen Verfassungsarchitektur ausnützt, eine Umsetzung des Verfassungsartikels unter Erhalt der Bilateralen ermöglichen könnte, so dass beide Verhandlungspartner ihre Anliegen weitgehend erfüllt sähen: Die EU der grundsätzliche Erhalt der Personenfreizügigkeit, die Schweiz eine Möglichkeit zur Intervention in Ausnahmesituationen.

Die Machbarkeit dieses Ansatzes hängt ab von einer greifbaren Definition einer Ausnahmesituation. Untersucht werden sollen in der geplanten Studie vor allem Ausnahmesituationen im Bereich des Arbeitsmarktes, mit einem besonderen Fokus auf die Bedeutung der Grenzgänger sowie der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer, und dies in einer regionalen Perspektive, unter Einbezug der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen auf beiden Seiten der Grenze. In diesen Bereichen sollen die relevanten Parameter zur Bestimmung der Ausnahmesituation identifiziert und modelliert werden sowie Mechanismen für temporäre und regionale, allenfalls auch sektorielle und berufsspezifische Schutzmassnahmen erarbeitet werden.

2. NECOM-Modell: Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung

Der von NECOM publizierte Vorschlag¹ einer Schutzklausel im Bereich Zuwanderung nutzt die existierenden Flexibilitäten und Spielräume: "Höchstzahlen" werden im Verfassungsartikel nicht beziffert und es wird betont, dass die "gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz" berücksichtigt werden sollen. Auch räumt die Schweizer Verfassungsarchitektur dem Gesetzgeber Freiheiten bei der Umsetzungsarbeit ein. Ein Umsetzungsgesetz bzw. -vertrag kann in einem Referendum angenommen werden, womit nachträglich die Umsetzung legitimiert wird.

Der Vorschlag basiert auf drei Modulen. Das erste Modul betrifft interne Begleitmassnahmen, die die internationalen Verträge unberührt lassen. Diese Massnahmen sollen so ausgestaltet werden, dass die Schutzklausel nach Möglichkeit gar nie zur Anwendung kommt. Einerseits sollen Bund und Kantone Massnahmen ergreifen, um die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu dämpfen (Ausschöpfen des inländischen Potentials, steuerliche Massnahmen, Ausbildungsanstrengungen in Berufen mit Fachkräftemangel). Andererseits sollen Massnahmen eingeleitet werden, um als negativ wahrgenommene Folgen der Zuwanderung abzufedern (z.B. in Bereichen Baurecht, Raumplanung oder Arbeitnehmerschutz).

Das zweite Modul umfasst Vorkehrungen gegenüber Nicht-EU/EFTA-Staaten. Hier könnte man Inländervorrang und Kontingente einführen bzw. die heutige Praxis weitgehend fortsetzen.

Das dritte Modul sind Vorkehrungen im Verhältnis zur EU. Hier soll der Grundsatz der Personenfreizügigkeit aufrechterhalten werden. Wenn jedoch ernsthafte soziale, wirtschaftliche, politische oder ökologische Schwierigkeiten auftreten, soll unilateral eine Schutzklausel angerufen werden dürfen und die Einwanderung beschränkt werden können. Diese Schwierigkeiten müssen klar definiert werden, also anhand von objektiven sozioökonomischen Rahmendaten der Schweiz und aus dem EU/EFTA-Raum ermittelbar sein.

Im Vorschlag von NECOM wurde das Auftreten von Schwierigkeiten anhand von übermässiger Nettoeinwanderung von EU/EFTA-Bürgern definiert. Eine Übermässigkeit liegt dann vor, wenn die Schweiz eine wesentlich grössere Migrationsrate aufweist als der EU/EFTA-Raum. «Wesentlich grösser» ist sie beispielsweise dann, wenn die prozentuale Nettomigration in der Schweiz den Mittelwert der EU/EFTA-Staaten um die zweifache Standardabweichung übersteigt. Unter diesen Umständen dürfte die Schweiz die Schutzklausel anrufen, also Massnahmen ergreifen, welche die Nettozuwanderung der EU/EFTA-Bürger wieder auf den Schwellenwert absenkt.

Die Formel kann ergänzt und verfeinert werden mit weiteren Parametern, wie beispielsweise die Anzahl der bereits anwesenden EU/EFTA-Bürger oder die Arbeitslosigkeit. Die konkrete

¹ Siehe hierzu: "Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung", M. Ambühl und S. Zürcher, NZZ (22.12.14), "Immigration und Swiss-EU Free Movement of Persons: Question of a Safeguard Clause", M. Ambühl und S. Zürcher, Swiss Political Science Review (2015).

Wahl der relevanten Parameter, ihre Berechnung und Gewichtung soll jedoch in konkreten Verhandlungen erfolgen. Der Vorschlag von NECOM bietet gewissermassen ein konzeptuelles Gerüst und ein erstes Set an Daten.

3. Ausbau des Modells

3.1. Grundlagen

Die von NECOM entwickelten Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung kann ausgebaut werden. Sie kann als Grundlage dienen für die Entwicklung eines Konzeptes, das stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Das Konzept und die Funktionsweise sind – mutatis mutandis – analog: Der Grundsatz der Personenfreizügigkeit soll nicht untergraben werden; vielmehr soll aufgrund objektiver sozioökonomischer Daten Ausnahmesituationen definiert werden, bei deren Eintreffen Schutzmassnahmen ergriffen werden können.

Die Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung stützt sich auf einen Vergleich der Nettozuwanderung der Schweiz mit jener von 32 EU/EFTA-Ländern. Sie errechnet also jedes Jahr einen einzigen Schwellenwert. Da die Zuwanderung als solche im Zentrum steht, trägt sie allfälligen Ausnahmesituationen auf dem Arbeitsmarkt nicht von sich aus Rechnung. Sie ist zudem von ihrem Aufbau her auf einen Vergleich nationaler Werte ausgerichtet, trägt also Unterschieden auf regionaler Stufe oder in einzelnen Wirtschaftssektoren nicht Rechnung. Eine "nationale" Formel für die Gesamtnettomigration dürfte daher nicht ausreichend sein, um regionalen Verzerrungen und Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen.

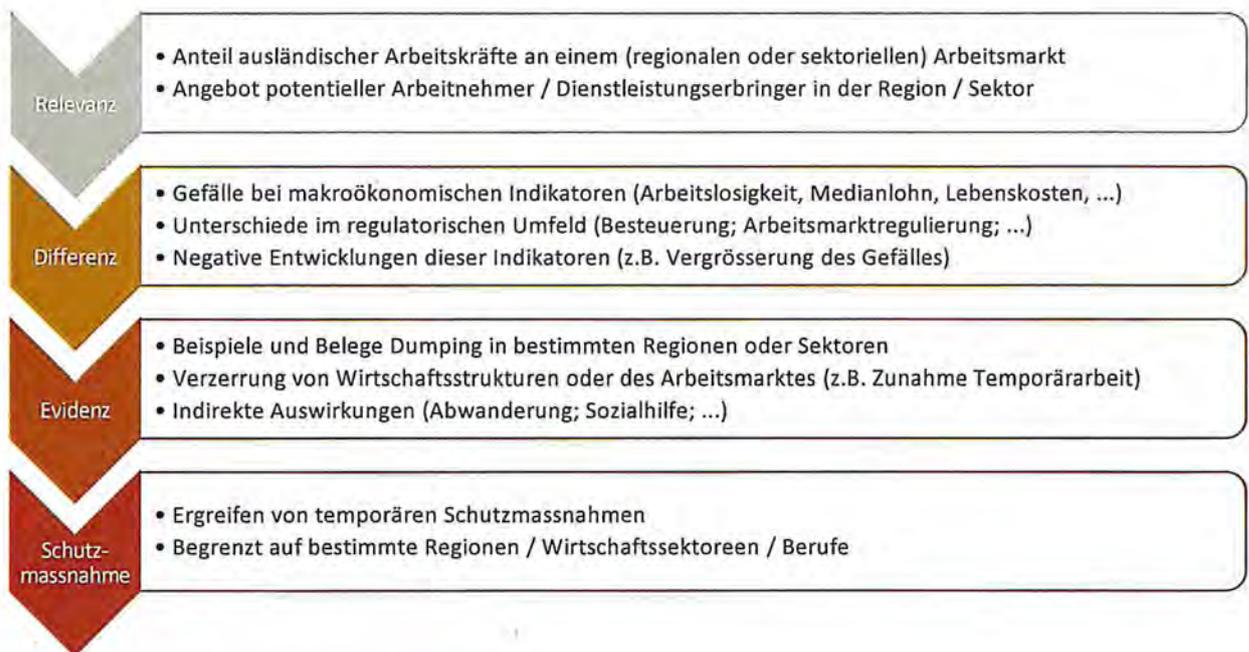
Der **Anwendungsbereich** der Schutzklausel im Bereich des Arbeitsmarktes soll daher idealerweise regional statt national ausgestaltet sein, was der funktionalen Realität der Arbeitsmärkte entspricht. Die Auflösung könnte weiter verfeinert werden nach Sprachräumen, Wirtschaftsregionen und/oder Berufssektoren. Der räumlich und funktional eingeschränkte und präzisierte Anwendungsbereich ist ein erster gewichtiger Unterschied zur auf nationale Vergleiche ausgerichteten Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung.

Ein weiterer Unterschied betrifft naturgemäss die heranzuziehenden **sozioökonomischen Parameter**. Ziel der Studie wird nicht zuletzt sein, zu bestimmen, welche Daten zur Bestimmung von Ausnahmesituationen im Bereich des Arbeitsmarktes relevant und sinnvoll sind.

Eine näher zu prüfende Arbeitshypothese lautet, dass das Gefälle bezüglich ökonomischer Daten wie Arbeitslosigkeit, Medianlohn, Lebenskosten oder Fiskalbelastung nirgends auf dem Kontinent so steil ist wie im Grenzgebiet Schweiz-Italien, insbesondere sei dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008. Diese Werte sind in ihrer zeitlichen, sektoriellen und räumlichen Entwicklung zu untersuchen. Sowohl in wirtschaftstheoretischer (Arbeitsmarkttheorie) wie auch in praktischer Hinsicht wird zu prüfen sein, inwiefern ein solches Gefälle auf sehr kleinem Raum zu Verzerrungen und Problemen auf dem Arbeitsmarkt führen kann, insbesondere wenn sich das Gefälle über kurze Zeit hinweg verschärft. Soweit es die Datenlage erlaubt, sind mit der gleichen Methode zu Vergleichszwecken weitere

Grenzgebiete (zwischen EU-Mitgliedstaaten oder EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten) zu untersuchen.

Die Bestimmung einer Ausnahmesituation am Arbeitsmarkt kann – so eine weitere Arbeitshypothese – nicht in einem einzigen Schritt erfolgen, da wohl mehrere Bedingungen erfüllt sein müssen, bevor Schutzmassnahmen berechtigt sind. Aus diesem Grund könnte die Schutzklausel im Bereich der Arbeitslosigkeit im Gegensatz zur Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung nicht die Form einer Formel haben, sondern stattdessen eine **mehrstufige Prüfung** vorsehen. Diese Prüfung könnte beispielsweise folgende Stufen umfassen:



Graphik 1: Schematische Darstellung der Prüfung

3.2. Bestimmung möglicher Schutzmassnahmen

Die Bestimmung der Schutzmassnahmen wird einen engen Zusammenhang aufweisen zum Modell der Schutzklausel, also den relevanten Indikatoren und des Vorgehens zur Bestimmung der Ausnahmesituation.

Eine regionale Auflösung der Formel könnte die Realität besser wiedergeben: in der Schweiz gibt es in einer funktionalen Betrachtung weniger einen einzigen nationalen Arbeitsmarkt, sondern eher sprachspezifische, regionale Arbeitsmärkte. Da die Kompetenzen zu solchen Gegenmassnahmen regional sind, scheint es auch sinnvoll, dass die zu entwickelnde Formel so konstruiert wird, dass sie auch regional angewendet werden kann. Abzuklären wären hierbei andererseits auch die Machbarkeit (Datenlage) und der entstehende bürokratische Aufwand.

Eine regionale, allenfalls auch sektorielle oder gar berufsspezifische Anwendung von Schutzmassnahmen liegen sicher auch im Interesse beider Vertragsparteien: je präziser und begrenzter diese sind, desto zielgerichteter sind die Massnahmen und desto geringer die Eingriffe in die Personenfreizügigkeit.

4. Aspekte der Verhandlungsführung

Das Konzept einer Schutzklausel ist keine weltfremde Idee. Schutzklauseln gibt es in praktisch allen internationalen Wirtschaftsabkommen. Ihr Ziel ist es, den Handlungsspielraum von Vertragsparteien bei ausserordentlichen Entwicklungen zu schützen. Schutzklauseln können (je nach konkreter Ausgestaltung) auch aus ökonomischer Warte berechtigt sein, da sie vor Marktverzerrungen und Marktversagen schützen, die bei ausserordentlichen Lagen oder aufgrund von Differenzen im regulatorischen Umfeldes entstehen können. Viele Freizügigkeitsabkommen wären zudem ohne Schutzklausel politisch nicht durchsetzbar.

Das Konzept einer Schutzklausel ist nicht nur allgemein im Bereich der Wirtschaftsabkommen, sondern auch spezifisch im Bereich der Personenfreizügigkeit kein Fremdkörper. Sowohl das bestehende FZA zwischen der Schweiz einerseits und der EU und deren Mitgliedsstaaten andererseits, wie auch EU-intern oder Abkommen mit Drittstaaten kennen Schutzklauseln.

Die der EU bekannten permanenten Schutzklauseln im Rahmen der Personenfreizügigkeit beziehen sich allerdings nicht auf die Zuwanderung als solche (also Zuwanderungstopp bei zu viel Zuwanderung), sondern auf allfällige Auswirkungen „übermässiger“ Zuwanderung (z.B. in sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht).

Aus diesem Grund ist nicht auszuschliessen, dass das Konzept einer Schutzklausel im Bereich des Arbeitsmarktes bei der EU auf mehr Verständnis und Verhandlungsbereitschafts stossen könnte als das Konzept einer Schutzklausel bei der Zuwanderung als solche. Der Vorschlag einer Arbeitsmarktschutzklausel ist der EU vom Grundsatz her bekannt. Allfällige Differenzen wären also nicht prinzipieller Natur, sondern eher quantitativer: Man müsste sich einig werden zur Bestimmung der Schwellen zur Auslösung der Schutzmassnahmen, nicht zum Konzept als solchem. Ein weiteres Problem könnte die Frage der Definition einer Region sein.

Aus verhandlungstechnischer Sicht könnte ein weiterer Vorteil einer Arbeitsmarktschutzklausel im Vergleich Zuwanderungsschutzklausel darin liegen, dass allfällige Schutzmassnahmen präziser angewandt werden können, nämlich regional, allenfalls auch sektoriell oder berufsspezifisch. Das Prinzip der Personenfreizügigkeit würde also auch in seiner praktischen Gültigkeit weniger eingeschränkt. Zudem handelt es sich um Massnahmen, die zumindest theoretisch – z.B. bei massivem Abfluss von Personen aus einem Staat in einen Drittstaat – auch im Interesse des entsendenden Staat liegen können, also auf beiden Seiten der Grenzen zu einer Stabilisierung des Arbeitsmarktes beitragen.

Eine wichtige Frage betrifft so dann das Vorgehen, um den allfälligen neuen Schutzklauselvorschlag in die laufenden Gespräche einzubringen. Zu prüfen ist insbesondere,

ob die bestehenden Gesprächskanäle mit den Hauptstädten der EU-Mitgliedsstaaten sowie mit der EU-Kommission in Brüssel nicht ergänzt werden müssten mit technischen Gesprächen in den Grenzregionen selbst. In diesen Grenzregionen besteht ein unmittelbares, praktisches Interesse an einer harmonischen Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes. Es gibt bei grossem Gefälle Gefahren für beide Partner (z.B. „Brain Drain“ oder Abfluss ganzer Unternehmen aus dem wirtschaftlich schwächeren in den wirtschaftlich stärkeren Staat, nur mit dem Ziel, Positionsrenditen zu erzielen). Wenn es gelingt, ein Konzept zu entwickeln, das den berechtigten Sorgen auf beiden Seiten der Grenze Rechnung trägt, dann dürfte dies auch den Dialog mit den EU-Hauptstädten und mit Brüssel erleichtern.

Die Schutzklausel könnte in das bestehende bilaterale Vertragswerk mit der EU integriert werden, zum Beispiel in einem Zusatzprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen. Die EU müsste der Einführung der Schutzklausel und deren konkreten Modalitäten selbstverständlich zustimmen. Von ihrer Konstruktion her könnte die Schutzklausel (rein theoretisch) von allen 32 EU/EFTA-Staaten eingeführt werden.

5. Weiteres Vorgehen - Administratives

Die Studie wird durch den Lehrstuhl NECOM an der ETH durchgeführt, auf der Grundlage eines Mandates des Kantons Tessin. Eine Erweiterung des Kreises der Auftraggeber (z.B. durch weiterer Kantone, Bundesstellen oder andere Dritte) und weitere Anpassungen, Erweiterungen oder Verlängerungen des Mandates sind ausdrücklich vorbehalten.

Die Studie sollte im ersten Quartal 2016 fertiggestellt werden.

Für nähere Details, siehe Mandat.



Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato della migrazione (SEM)
Stato maggiore Diritto
a.c.a. Bernhard FÜRER e Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berna-Wabern

Procedura di consultazione relativa agli avamprogetti di modifica della legge sugli stranieri: attuazione dell'art. 121a Cost. e adeguamento del disegno di modifica della legge sugli stranieri (integrazione)

Gentili signore,
Egregi signori,

in relazione alla lettera dell'11 febbraio scorso della Presidente della Confederazione in merito alla summenzionata procedura di consultazione, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Il Consiglio federale propone tramite la presente consultazione di adattare, così come richiesto dalle Camere federali, determinate disposizioni legali della Legge sugli stranieri (LStr integrazione; 13.030) alla luce, in modo particolare, del nuovo articolo 121a Cost. e delle cinque iniziative parlamentari giacenti da diverso tempo. Nell'ambito dell'adeguamento al nuovo surriferito articolo costituzionale, l'Esecutivo federale prospetta di abolire l'obbligo di pagare il contributo per i lavoratori nel settore dell'asilo nonché l'obbligo di autorizzare a svolgere un'attività lucrativa per le persone ammesse provvisoriamente e per i rifugiati riconosciuti. La motivazione alla base di tali modifiche risiede nel fatto che tali misure intendono migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro dei richiedenti l'asilo in età lavorativa e sfruttare meglio questo potenziale presente sul territorio.

Lo scrivente Consiglio di Stato, condivide in generale la posizione del Consiglio federale, ma non può esimersi dall'esprimere la sua preoccupazione in quanto le misure proposte tengono che relativamente conto della già difficile situazione in cui versa il mercato del lavoro in alcune regioni economiche del nostro Paese, tra cui quella del Canton Ticino. Il Governo ticinese non può che rilevare come gli sbarchi in Italia di migranti provenienti dall'Africa dimostrano come il movente principale dell'immigrazione, sia la situazione economica e non i motivi politici. L'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa concessa dalla legislazione svizzera a queste persone aumenta quindi, in una certa misura, l'attrattiva verso il nostro Paese, di per sé già molto alta, in aggiunta all'attrattiva già oggi presente per i lavoratori domiciliati oltre confine. Situazioni certamente

particolari e locali, che però vanno considerate in una così importante revisione legislativa. L'obiettivo di facilitare l'integrazione del mondo lavorativo di coloro che a seguito di una decisione positiva in ambito di asilo rimarranno presumibilmente in maniera durevole sul nostro territorio è ad ogni modo da salutare positivamente. Tuttavia, non vanno dimenticati gli effetti negativi che implica una decisione di diniego di un permesso di dimora, con conseguente intimazione di partenza dal nostro Paese, per un richiedente l'asilo attivo nel mondo del lavoro e quindi più integrato rispetto ad altri. In simili circostanze, una sua partenza definitiva in Patria, diventa ancor più difficile, trovando ampio sostegno nella popolazione residente che sempre più spesso postula la regolarizzazione del richiedente l'asilo, a discapito dei principi definiti dalla nostra Costituzione federale.

Relativamente al progetto di adeguamenti normativi che scaturiscono dall'attuazione delle richieste provenienti dalle cinque iniziative parlamentari succitate, di principio esprimiamo pure il nostro consenso.

2. Considerazioni su singoli aspetti

Nelle osservazioni che seguiranno verranno citati solo quegli aspetti che meritano particolare attenzione da parte dell'Autorità cantonale.

2.1 Attività lucrativa agevolata di persone nel settore dell'asilo: abolizione del contributo speciale (artt. 86 LAsi e 88 LStr) e abolizione dell'obbligo di autorizzazione per esercitare attività lucrativa (artt. 61 LAsi, 85 cpv. 6 LStr e 65 OASA) e sostituzione con un obbligo di notifica (artt. 61 nLAsi, 85a nLStr e 65 nOASA).

Relativamente all'abolizione del contributo speciale sul reddito di attività per i richiedenti l'asilo, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora e gli ammessi provvisoriamente, l'Esecutivo cantonale concorda con l'Autorità federale. Questa misura permette difatti un risparmio a livello di costi di aiuto sociale, non implicando per la Confederazione delle significative minori entrate. Difatti qualora si riuscisse ad inserire nel mondo del lavoro 230 persone all'anno in più, appartenenti a queste categorie, l'importo risparmiato a livello di costi di aiuto sociale risulterà superiore alle entrate nette annualmente ottenute dalla Confederazione (attorno ai 4 milioni) attraverso il versamento del contributo speciale dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente.

Per quanto attiene l'eliminazione dell'obbligo di autorizzazione per esercitare un'attività lucrativa, sostituito da un obbligo di notifica, per i rifugiati riconosciuti e gli ammessi provvisoriamente, l'Esecutivo cantonale comprende le ragioni che hanno portato il Consiglio federale a proporre questa modifica, pur mantenendo qualche riserva sui vantaggi amministrativi per le autorità cantonali competenti. Da un lato si concorda che la creazione di un diritto all'esercizio di un'attività lavorativa, a patto che le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo e nel settore ai sensi dell'art. 22 LStr vengano rispettate, dovrebbe comportare un aumento della quota di lavoratori appartenenti a questi gruppi. Infatti la soppressione della procedura di autorizzazione preliminare e dei relativi emolumenti dovrebbero portare ad una sensibile semplificazione amministrativa per i datori di lavoro, con un conseguente uso maggiore del potenziale di questa forza lavoro indigena. D'altro canto siamo dell'avviso che questo vantaggio per i datori di lavoro, almeno per quanto attiene il Ticino, vada relativizzato.

Già attualmente, nel nostro Cantone, i datori di lavoro, per il rilascio di questa tipologia di autorizzazioni, godono della via preferenziale. Infatti dette richieste vengono evase con celerità, se non vi sono problemi particolari, nel giro di alcuni giorni lavorativi. Inoltre il Consiglio di Stato ritiene che questa modifica procedurale non apporta nessun vantaggio amministrativo per i Cantoni. In effetti l'esame delle condizioni di salario e del rispetto delle usuali condizioni nella località e nel settore, da parte della competente Autorità del mercato del lavoro, viene solamente

spostato dalla fase precedente il rilascio della postulata autorizzazione a quella successiva all'avvenuta notifica da parte del datore di lavoro.

Questo esame successivo sarà necessario per tutelare questa categoria di lavoratori. In effetti, con il passaggio dalla procedura di autorizzazione a quella di notifica, vi è da attendersi un maggior numero di abusi.

Di conseguenza le autorità, in maniera particolare quelle cantonali, saranno tenute a svolgere approfonditi controlli per verificare eventuali irregolarità ed intervenire con le sanzioni previste dall'attuale art. 62 lett. d) LStr e dal futuro art. 120 cpv. 1 lett. f) e g) nLStr.

2.2 Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi: revoca del permesso di domicilio (art. 63 cpv. 3 nLStr) e possibilità di riottenere il permesso di domicilio solo dopo 3 anni di permesso di dimora (art 34 cpv. 6 nLStr)

Le modifiche che scaturiscono dall'iniziativa parlamentare Müller (cfr. Iv. pa 08.406 del 19 marzo 2008), di introdurre la revoca del permesso di domicilio per mancata integrazione e di sostituirlo per almeno 3 anni con un permesso di dimora, trovano il nostro pieno sostegno. In effetti, il rilascio del permesso di domicilio avviene sulla base degli atti a disposizione delle competenti autorità cantonali, poiché per motivi pratici e finanziari, come segnalato dai Cantoni nella precedente procedura di consultazione relativa al Progetto integrazione (cfr. prese di posizione del CdC del 19 marzo 2012, pag. 6 ad art. 34 LStr e del Consiglio di Stato del 7 marzo 2012), non si può pretendere che gli uffici cantonali verifichino nel singolo caso sistematicamente e approfonditamente il grado di integrazione. Pertanto si ritiene utile disporre della possibilità di revocare il permesso di domicilio, qualora successivamente al rilascio del medesimo, dovesse emergere che l'interessato non dispone di un grado di integrazione tale da giustificare il possesso di suddetta autorizzazione. Relativamente al periodo di almeno 3 anni, giusta l'art. 34 cpv. 6 nLStr, per poter riottenere il permesso di domicilio revocato per scarsa integrazione ex art. 63 cpv. 3 nLStr, si ritiene che questo lasso di tempo sia giustificato per permettere all'interessato di colmare le sue carenze al fine di raggiungere il grado di integrazione che ci si attende da un titolare di un permesso di domicilio.

2.3 Revoca del diritto al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari (artt. 43 cpv. 1 lett. d), 44 cpv. 1 lett. d), 45 lett. d), 85 cpv. 7 lett. c bis) e 97 cpv. 3 lett. f) nLStr)

Lo scrivente Consiglio si dichiara favorevole all'introduzione a livello di legge della revoca del diritto al ricongiungimento familiare con i beneficiari di un permesso di dimora temporanea, di dimora, di domicilio e gli ammessi provvisoriamente che percepiscono prestazioni complementari (PC), così come richiesto nell'iniziativa Müller del 28 maggio 2008 (cfr. Iniziativa No. Iv. pa 08.428). Con questa modifica si pone fine alla disparità di trattamento tra i beneficiari di PC e coloro che non dispongono di un reddito sufficiente ai fini del ricongiungimento familiare. Infatti finora, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. DTF 2C_448/2007), in assenza di una base legale nella LStr, le prestazioni PC non potevano essere considerate aiuto sociale ma andavano ritenute parte del reddito a disposizione dell'interessato. Di conseguenza le autorità in materia di migrazione non potevano rifiutare il ricongiungimento ai beneficiari di PC a causa dell'assenza di una base legale che prevedesse espressamente che le prestazioni PC fossero un motivo di rifiuto. A tale scopo è quindi necessario creare la base legale per estendere l'obbligo di comunicazione tra le autorità competenti per l'erogazione delle prestazioni PC e quelle della migrazione. Da qui l'introduzione nell'art. 97 cpv. 3 LStr segnatamente della lettera f).

2.4 Uniformazione nel ricongiungimento familiare (art. 43 cpv. 1 nLStr)

Condividiamo la richiesta di equiparare i requisiti per il ricongiungimento familiare con persone in possesso del permesso di domicilio a quelle richieste ai titolari di un permesso di dimora, così come auspicato nell'iniziativa parlamentare Müller del 23 settembre 2010 (cfr. iniziativa No. Iv. pa 10.485). Gli attuali disposti di legge della LStr, prevedono esplicitamente un'abitazione conforme ai bisogni e mezzi finanziari sufficienti soltanto per il ricongiungimento con i titolari di un permesso di dimora temporanea o di dimora (artt. 44 e 45 LStr). Detti presupposti vigono tuttavia già tutt'ora anche per il ricongiungimento familiare con i domiciliati; in effetti il requisito dell'abitazione conforme ai bisogni sorge indirettamente dal presupposto che la famiglia deve convivere (cfr. art. 43 cpv. 1 LStr) e le sufficienti risorse finanziarie derivano dai combinati artt. 51 cpv. 2 lett. b) e 62 lett. e) LStr, in virtù dei quali i diritti citati nell'art. 43 LStr decadono se vi sono motivi di revoca di cui all'art. 62 LStr, tra i quali la dipendenza dall'aiuto sociale. Di conseguenza l'unificazione dei presupposti per il ricongiungimento familiare con persone in possesso del permesso di domicilio e di persone titolari di un permesso di dimora temporanea e di dimora rappresenta meramente un atto di natura tecnico legislativa che ha il vantaggio di creare maggior chiarezza in quest'ambito, sia per le autorità che per gli stranieri toccati da queste norme.

Ciò nonostante, nell'ambito dell'uniformazione dei presupposti nel ricongiungimento familiare, per quanto attiene l'art. 45 LStr sul ricongiungimento con i dimoranti temporanei, il Consiglio di Stato rileva che in questo caso sono previste condizioni più favorevoli. Difatti i familiari dei titolari di questa autorizzazione non sottostanno, nell'ambito dell'integrazione, ai vincoli posti ai familiari di titolari di permessi di domicilio e di dimora, di cui agli artt. 43 cpv. 1) lett. e) e 44 cpv. 1 lett. e) LStr. In effetti, nonostante queste persone, in virtù dell'art. 32 cpv. 3 LStr, possono risiedere in Svizzera sino ad un periodo di ben 2 anni, non viene loro richiesto alcun sforzo integrativo a livello linguistico.

Pertanto chiediamo che anche i familiari dei titolari di un permesso di dimora temporaneo devono essere oggetto di misure che favoriscono la loro integrazione durante il soggiorno in Svizzera e non debbano disporre di condizioni d'ammissione meno restrittive. Pertanto proponiamo al legislatore federale di inserire nell'art. 45 LStr un nuova "lettera e)" che richieda anche ai parenti dei dimoranti temporanei un minimo di conoscenza della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza.

2.5 Maggior margine di manovra per le autorità: abrogazione dell'art. 63 cpv. 2 LStr che limita la revoca del permesso di domicilio per dipendenza dall'aiuto sociale alle persone residenti in Svizzera da non oltre 15 anni

Il Consiglio di Stato condivide la proposta contenuta nell'iniziativa parlamentare Müller del 22 settembre 2008 (cfr. iniziativa No. Iv. pa 10.450) che propone l'abrogazione dell'art. 63 cpv. 2 LStr, in modo che le autorità abbiano il diritto di revocare in qualsiasi momento il permesso di domicilio di uno straniero che dipende dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole. Conseguentemente le autorità cantonali potranno revocare il permesso di domicilio di un cittadino straniero che beneficia dell'aiuto sociale durevolmente e in maniera considerevole anche se risiede in Svizzera da oltre 15 anni.

Infine si osserva che questa modifica si rileva particolarmente provvida, specialmente in un periodo come quello attuale, in cui una delle maggiori preoccupazioni per i Cantoni e gli enti locali è quella dell'aumento dei costi assistenziali, a causa dell'incremento del numero delle persone che dipendono dagli aiuti sociali.

3. Considerazioni finali

Ribadendo il nostro consenso a buona parte delle modifiche legislative proposte, chiediamo all'Autorità federale di ritenere le nostre preoccupazioni relative al mercato del lavoro locale e nell'ambito della standardizzazione dei presupposti per il ricongiungimento familiare, di considerare positivamente la nostra proposta di estendere il requisito delle conoscenze linguistiche minime anche ai familiari che si ricongiungono con i titolari di permessi di dimora temporanea ex art. 45 LStr, come già previsto per i congiunti dei titolari di permessi di dimora e di domicilio.

Sperando che le nostre osservazioni e richieste possano essere tenute in debita considerazione, vogliate gradire i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

N. Gobbi

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia per conoscenza a:

- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp_direzione@ti.ch);
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (claudio.blotti@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (joerg.debernardi@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch; renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.



SEMPE001543



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Staatssekretariat für Migration (SEM)
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern

Änderung des Ausländergesetzes; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 unterbreiten Sie uns den Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (AuG; SR 142.20): Umsetzung von Artikel 121a Bundesverfassung (BV; SR 101) sowie Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des AuG im Bereich Integration. Wir danken Ihnen dafür und äussern uns dazu wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung zur eigenständigen Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV) sind auf Gesetzesstufe Regelungen umzusetzen, die mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit den EU/EFTA-Staaten (FZA) nicht vereinbar sind und die auch mit weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen teilweise im Konflikt stehen. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung können nur dann tatsächlich angewendet werden, wenn das FZA mit der EU neu verhandelt und verfassungskonform angepasst werden kann. Ob und in welchem Umfang die Verhand-

lungen mit der EU erfolgreich sein werden, ist zum heutigen Zeitpunkt noch ungewiss und wird Gegenstand der laufenden Verhandlungen sein. Je nach Ausgang dieser Verhandlungen sind allenfalls zusätzliche Anpassungen an der Gesetzesvorlage sowie ein weiteres Vernehmlassungsverfahren erforderlich. Ausserdem müssen die vom Bundesrat beabsichtigten Begleitmassnahmen zur Entfaltung und Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, welche die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften dämpfen soll, erst noch konkretisiert werden. Eine Gesamtwürdigung der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung kann deshalb erst erfolgen, wenn das Verhandlungsergebnis zur Anpassung des FZA vorliegt und die Begleitmassnahmen in die Beurteilung miteinbezogen werden können.

Die besonderen wirtschaftlichen Bedürfnisse der Berg- und Tourismuskantone sind zu berücksichtigen. Wie in den von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 20. Juni 2014 verabschiedeten Eckwerten festgehalten, ermitteln die Kantone im Bereich der Zuwanderung den lokalen und regionalen Bedarf gemäss den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Bevölkerung. Deshalb muss hier eine Lösung gefunden werden, dass der Zugang zu Arbeitskräften für das saisonale Gewerbe auch mit dem neuen Zulassungssystem nicht verunmöglicht wird.

Insbesondere mit Bezug auf die arbeitsmarktlichen Realitäten der Berg- und Tourismuskantone ist die Möglichkeit, die benötigten ausländischen Arbeitskräfte je nach Bedarf in genügender Anzahl rekrutieren zu können, von geradezu existenzieller Bedeutung. Dies umso mehr, als die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Tourismus nicht eben günstig sind und der gegenüber dem Euro sehr teure Franken ein weiteres gravierendes Erschwernis für unsere Tourismusbetriebe darstellt. Angesichts dieser hinlänglich bekannten Wettbewerbsnachteile, welche teilweise unserer eigenen Einflussmöglichkeit entzogen sind, ist es umso wichtiger, in Bereichen günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, auf welche wir selbst Einfluss nehmen können. Bei der Kontingentierung der ausländischen Arbeitskräfte ist dies der Fall.

Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr, vorübergehende Aufenthalte werden nicht angerechnet. Deshalb erachten wir es als dringend notwendig, bei der Regelung der nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung eine separate Bestimmung für EU/EFTA-Staatsangehörige zu schaffen, und diese von vier auf maximal zehn Monate zu erhöhen. Nur so können sowohl die Bedürfnisse des Saisontourismus als auch jene des Baugewerbes in den Bergkantonen hinsichtlich des Einsatzes von ausländischen Arbeitskräften abgedeckt werden.

Selbst wenn es bei der nicht kontingentierten, viermonatigen Kurzaufenthalterbewilligung bliebe, ist es insbesondere für die Tourismuswirtschaft äusserst wichtig, mit denselben Arbeitskräften die Sommer- und Wintersaison bestreiten zu können. Es ist deshalb dringend notwendig, die nicht kontingentierete Kurzaufenthalterbewilligung für dieselbe Person zwei Mal im Jahr erteilen zu können. Dies ist gemäss der jetzigen Gesetzgebung nur ausnahmsweise möglich. Es ist deshalb wichtig, die diesbezügliche Regelung anzupassen und die zweimalige Erteilung der nicht kontingentierten Kurzaufenthalterbewilligung für dieselbe Person im selben Jahr zu ermöglichen. Dazu muss der zwingende Auslandsaufenthalt zwischen zwei Bewilligungstypen in Berücksichtigung einer kurzen Zwischensaison auf 30 Tage festgelegt werden.

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. Da beispielsweise Kontingente für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 60 Absatz 1 Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) (Regelung der Anwesenheit von Flüchtlingen) nicht gesteuert werden können, ist gesetzlich zu regeln, wie im Falle der Ausschöpfung der Höchstzahlen zu verfahren ist. Sind solche Gesuche durch die Vollzugsbehörden abzulehnen oder zu sistieren oder erhöht der Bundesrat die Höchstzahlen und Kontingente?

Die vorgesehene Umsetzung der Volksinitiative gegen Masseneinwanderung und die Anpassung des Ausländergesetzes im Bereich Integration, erfordern in den Kantonen zusätzliche Ressourcen. Da die konkrete Umsetzung von Artikel 121a BV noch nicht bekannt ist, können die diesbezüglichen Mehrkosten heute noch nicht beziffert werden.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wird an ihrer Plenarversammlung vom 19. Juni 2015 eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone verabschieden. Wir weisen auf diese Stellungnahme hin, welche wir mit Ausnahme der nachfolgenden Ausführungen vorbehaltlos unterstützen.

2. Zu den einzelnen Ausführungen

Artikel 26 Zulassung für grenzüberschreitende Dienstleistungen

Gemäss der vorgeschlagenen Regelung, welche derzeit ausschliesslich für Drittstaatsangehörige gilt, sollen grenzüberschreitende Dienstleistungen von Unternehmen aus EU/EFTA-Staaten nur noch zugelassen werden, wenn die jeweilige Tätigkeit dem gesamtwirtschaftli-

chen Interesse entspricht und die Höchstzahlen der Kontingente eingehalten werden. Zum Schutze des einheimischen Gewerbes werden die zuständigen Behörden wohl nur selten zur Auffassung gelangen, dass die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entspricht. Wenn also keine, der geltenden Regelung entsprechende Lösung in einem neuen Freizügigkeitsabkommen vereinbart werden kann, wird die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen durch EU/EFTA-Unternehmungen in unserem Land zum Erliegen kommen.

Dienstleistungserbringer belasten die Zuwanderung nicht. Die Aufhebung der Möglichkeit, im bisherigen Umfang grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen, wird von Artikel 121a BV nicht verlangt. Nach unserem Dafürhalten sollte für den Fall, dass es künftig kein Freizügigkeitsabkommen mehr (oder ein angepasstes) gibt, eine spezielle Regelung für die Dienstleistungserbringung aus EU/EFTA-Staaten geschaffen werden. Diese Regelung sollte deutlich grosszügiger sein als die geltende Regelung für Drittstaatsangehörige. Allerdings muss diese Regelung an die Voraussetzung geknüpft werden, dass die EU/EFTA respektive die einzelnen Staaten Gegenrecht halten.

Änderungen AuG (Integration)

Wir begrüssen die Absicht, administrative Hürden beim Arbeitsbewilligungsverfahren für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene abzubauen sowie negative finanzielle Anreize zu streichen. Um diese Zielgruppe vor Lohndumping zu schützen ist es zwingend, dass Arbeitgebende im Rahmen der Arbeitsmarktaufsicht kontrolliert und, wenn sie gegen Mindestlöhne verstossen, auch sanktioniert werden.

Wir stellen fest, dass insbesondere die Arbeitsmarktintegration von spät zuziehenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Herausforderung darstellt. Die Angebote der Regelstrukturen (z. B. Berufsbildung) und die darauf vorbereitenden Angebote sind noch zu wenig auf diese Personengruppen und ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichtet. Sie sind für Personen mit ungünstigen Voraussetzungen zu hochschwierig. Hier wie auch bei den übrigen Erwachsenen braucht es zusätzliche Unterstützung, die mit den bestehenden Ressourcen nicht möglich ist. Deshalb ist es zwingend, die Integrationspauschale massiv zu erhöhen, damit wirkungsvolle und nachhaltige Integration (Arbeitsmarktintegration) möglich wird.

3. Zu den Fragen

Frage 1

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

Grundsätzlich vertreten wir die Auffassung, dass der Vollzug des Inländervorrangs gegenüber EU/EFTA-Staatsangehörigen, wenn immer möglich, nicht zu zusätzlichem administrativem Aufwand für die Unternehmen führen soll. Trotzdem sind wir der Ansicht, dass konsequenterweise der Einzelfall zu prüfen ist. Dies kann ohne lange Zeitverzögerung durch die RAVs erfolgen.

Frage 2

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

Diese Fragestellung, welche sich aus dem neuen Verfassungstext ergibt, ist bereits im Ansatz unrichtig. Die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen ist nicht gleichzusetzen mit der Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage. Die Prüfung der orts- und branchenüblichen Löhne ist im Grundsatz ein Bestandteil des Bewilligungsverfahrens. Wenn schon der Inländervorrang zu prüfen ist, muss gleichzeitig auch klar sein, zu welchen Lohn- und Arbeitsbedingungen das RAV eine stellensuchende Person dem Gesuchsteller vermitteln kann. Deshalb sind die orts- und branchenüblichen Löhne auch im Einzelfall zu prüfen. Ob diese Löhne auch effektiv bezahlt werden, ist im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung durch die Inspektoren der tripartiten Kommissionen der Kantone zu kontrollieren.

Frage 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)

Wir erachten den Einsitz der Sozialpartner in der Zuwanderungskommission aufgrund der bisherigen Erfahrungen in verschiedenen kantonalen tripartiten Kommissionen als kontraproduktiv. Insbesondere bei sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzungen besteht die Gefahr, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente zu Zwecken eingesetzt werden, für wel-

che sie der Gesetzgeber nicht vorgesehen hat. Deshalb lehnen wir den Einsitz der Sozialpartner in der Zuwanderungskommission ab.

Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen aufzunehmen, und danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

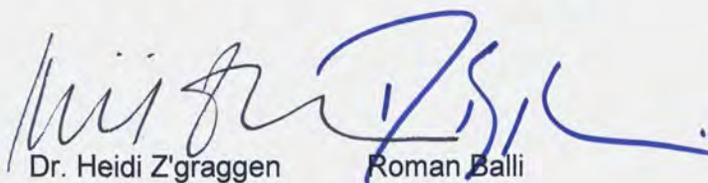
Altdorf, 29. Mai 2015



Im Namen des Regierungsrats

Frau Landammann

Der Kanzleidirektor



Dr. Heidi Z'graggen

Roman Balli



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : PM/15018193

Lausanne, le 20 mai 2015

Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) : Mise en oeuvre de l'art. 121a Cst. procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud se réfère à la consultation sous rubrique, pour laquelle il vous remercie. Il se positionne comme suit :

1^{ère} partie Appréciation politique générale

Finaliser les négociations relatives à la révision de l'ALCP avant de finaliser la loi d'application de l'art. 121a Cst

L'art. 121a Cst, adopté par le peuple et les cantons le 9 février 2014, contient deux mandats : un mandat législatif à la Confédération (mandat vers l'intérieur) et un mandat de renégociation et d'adaptation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) (mandat vers l'extérieur).

Le Conseil fédéral, avec le présent projet de loi soumis à consultation, s'acquitte du premier mandat. En parallèle, il a adopté le 11 février dernier un mandat de négociation sur l'adaptation de l'ALCP et s'acquitte ainsi également du second mandat. Le Conseil d'Etat soutient le Conseil fédéral dans sa volonté de mettre en oeuvre l'initiative par étapes en se fondant sur trois piliers : révision de la loi sur les étrangers, négociations en vue d'une adaptation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et train de mesures afin de mieux exploiter le potentiel de travailleurs résidents en Suisse.

Le Canton de Vaud soutient le maintien du système dual, qui a fait ses preuves. Il découle de cette procédure par étapes que les travaux de mise en oeuvre ne pourront être définitivement connus et appréciés politiquement qu'une fois les négociations en vue d'une révision de l'ALCP achevées. Le Canton de Vaud tient toutefois à souligner que les contingents pour les Etats tiers doivent être au minimum maintenus à leur niveau actuel, déjà insuffisants au regard des besoins de l'économie de la région.

En particulier, le gouvernement soutient le Conseil fédéral dans sa tentative de concilier le vote populaire du 9 février 2014 et les accords bilatéraux, en se faisant toutefois peu d'illusions sur les chances de succès de cette démarche. Dès lors, il conviendra de trouver rapidement une stratégie qui préserve les accords bilatéraux avec l'Union Européenne. Si d'autres options de gestion de l'immigration devaient se présenter dans le cadre des négociations avec l'UE, le projet de loi devra être réadapté et une procédure de consultation supplémentaire devra être lancée.

Réalités socio-économiques de la Métropole lémanique

Le Conseil d'Etat relève que le Canton de Vaud accueille 32% de ressortissants étrangers sur son territoire (moyenne suisse: 23%). Or, sa population a nettement refusé (61% de non) le 9 février 2014 l'initiative dite « contre l'immigration de masse ». Le Conseil d'Etat interprète ce vote comme une reconnaissance par la population de l'apport indispensable de la libre-circulation au développement économique et au bien-être de la Région.

Comme vous le savez, la Métropole lémanique (Genève et Vaud) a des besoins élevés, mais aussi spécifiques en termes de main-d'œuvre étrangère, notamment en lien avec la Genève internationale, les fédérations sportives internationales, les entreprises multinationales et les institutions académiques. Ces besoins sont liés aux nombreuses multinationales (plus de 50) ou encore au plus de 50 fédérations sportives présentes dans notre canton. En outre, avec Genève, 15'000 étudiants et chercheurs étrangers sont présents dans nos institutions académiques (UNIGE, IHEID, UNIL, EPFL, HES), soit plus du tiers du total en Suisse. De plus, presque 100'000 travailleurs frontaliers traversent quotidiennement la frontière pour se rendre dans notre région.

A cette fin, nos relations bilatérales avec l'Union européenne (UE), notre premier partenaire, doivent impérativement être sauvegardées. Le Conseil d'Etat est particulièrement inquiet quant à la perspective d'une éventuelle réintroduction de contingents pour les ressortissants de l'UE/AELE, conjuguée avec une éventuelle dénonciation de l'ALCP. En tous les cas, des contingents suffisants devront impérativement être octroyés en faveur des régions qui, comme la Métropole lémanique, ont des besoins élevés et spécifiques en matière de main d'œuvre étrangère, participent à la solidarité confédérale et dont la population s'est fortement exprimée en défaveur d'une limitation de l'immigration.

Objectif prioritaire: sauvegarder nos relations bilatérales avec l'UE

Le Conseil d'Etat constate que la politique européenne de notre pays, tout comme la politique migratoire et la politique économique dans son ensemble, sont confrontés à des défis majeurs. Pour le Conseil d'Etat, la priorité absolue consiste à sauvegarder nos relations bilatérales avec l'Union européenne, qui sont à la base du succès économique de la Suisse ces dix dernières années. Ce phénomène est particulièrement vrai pour le canton de Vaud et la Métropole lémanique (cantons de Vaud et de Genève). La région de la Métropole lémanique enregistre une croissance supérieure à la moyenne nationale depuis la pleine application de l'ALCP. Elle a ainsi vu son PIB progresser de 20% durant cette période. Depuis plusieurs années, le Canton de Vaud contribue à la solidarité confédérale, en tant que Canton contributeur à la RPT. La Métropole lémanique apporte une contribution significative à l'activité économique de la Suisse : 16% du PIB de la Suisse ou encore 23% de l'impôt fédéral direct (IFD).

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, les entreprises ont pu facilement recruter en Europe les spécialistes qu'elles ne trouvaient pas sur le marché indigène, et en conséquence améliorer leur productivité ou accroître leurs parts de marché. L'immigration induite par ces recrutements a en outre contribué à soutenir la demande et la consommation intérieure.

Si le Conseil fédéral relève l'importance de nos relations bilatérales avec l'Union européenne, le Conseil d'Etat aurait souhaité y voir figurer un message plus clair sur la nécessité absolue pour notre économie de les voir maintenues et développées. Un tel discours ne serait pas antinomique avec le respect de la volonté populaire, qui souhaite une maîtrise renforcée de notre immigration. Les nouvelles dispositions constitutionnelles laissent en effet à la Confédération une certaine marge de manœuvre pour la gestion autonome de l'immigration, en tenant compte des intérêts de l'économie dans son ensemble. De l'avis du Conseil d'Etat, le vote du peuple et des cantons du 9 février 2014 n'exprime pas un rejet de nos relations bilatérales avec l'Union européenne.

Selon le Conseil d'Etat, la forte augmentation de l'immigration constatée ces dernières années découle principalement du dynamisme économique de notre pays, et non pas de la libre circulation (Etude du KOF, février 2015). En d'autres termes, l'immigration pourrait drastiquement diminuer pour le cas où la Suisse devait connaître une période économique plus difficile.

Mise en œuvre d'un système d'admission et de contrôle du marché du travail permettant de minimiser toute détérioration des conditions-cadre

Selon le Conseil d'Etat, la mise en œuvre d'un système d'admission et de contrôle du marché du travail doit permettre de minimiser toute détérioration des conditions-cadre. Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont, de l'avis du Conseil d'Etat, davantage exprimé des craintes face au risque de dumping salarial, qu'il s'agit de prendre au sérieux. A ce titre, il conviendra de mettre en place une combinaison optimale entre contrôles ex ante et contrôles ex post, de manière à éviter tout doublon et à contrôler efficacement tout dumping social et salarial potentiel. Le Conseil d'Etat a par ailleurs soutenu les mesures proposées par le Conseil fédéral en septembre 2014 (augmentation du plafond des amendes de 5'000 à 30'000 CHF, extension facilitée des CCT, prolongation des contrats types de travail). Il regrette la décision du Conseil fédéral du 1^{er} avril 2015 de ne retenir que l'augmentation du montant des amendes et de suspendre ce projet pour le reste. Il estime que le développement de telles mesures est indispensable pour renforcer le soutien de la population aux accords bilatéraux. Dans ce même but, d'autres mesures sont indispensables afin de parvenir à mieux imposer les conditions minimales de salaire et de travail suisses fixées dans des conventions collectives de travail. Le Conseil d'Etat soutient les propositions du Conseil fédéral, actuellement en consultation, d'intensifier la lutte contre le travail au noir. Même si ces mesures ne sont pas directement en lien avec nos relations avec l'UE, la stratégie du Conseil fédéral en matière de maîtrise de l'immigration doit être globale et implique dès lors également d'agir en la matière.

Face à une concurrence internationale accrue, notre bien-être s'avère fragile. Le projet soumis à consultation ne répond pourtant pas aux incertitudes du monde économique quant à la possibilité d'engager ces prochaines années suffisamment de personnel qualifié, alors même que l'article constitutionnel accepté le 9 février 2014 impose la prise en considération des intérêts économiques globaux de la Suisse. Or la disponibilité de la main d'oeuvre qualifiée est l'un des facteurs prépondérants de l'attractivité économique d'un pays. La sécurité du droit n'est pas non plus assurée, alors qu'il s'agit de l'un des atouts majeurs de la Suisse. Ces incertitudes s'ajoutent à celles découlant de l'abandon du taux plancher par la Banque nationale suisse, ou

encore de la réforme en cours de la fiscalité des entreprises III, particulièrement importante pour le Canton de Vaud et la Métropole lémanique. Ces incertitudes affaiblissent durablement l'attractivité de la Suisse sur le plan international.

Au vu de ce qui précède, il est fondamental que le système futur d'admission réponde aux besoins de l'économie dans son ensemble. A cet effet, des contingents suffisants, ainsi que des procédures souples et efficaces devront être définis. A relever toutefois que même dans l'hypothèse la plus favorable, soit celle du maintien de l'ALCP, les effets négatifs induits par la réintroduction de mesures de limitation va inmanquablement freiner la dynamique de l'économie suisse.

Mieux exploiter le potentiel de main-d'oeuvre indigène via des mesures concrètes

Le Conseil d'Etat soutient également les propositions du Conseil fédéral visant à mieux exploiter le potentiel de la main d'œuvre indigène, qui ne font pas formellement partie de la présente consultation. Selon le communiqué de presse du 11 février 2015, le Conseil fédéral a adopté quatre mesures et discuté d'une vingtaine de mesures visant à mobiliser le potentiel de main-d'œuvre indigène, en particulier les femmes, les travailleurs âgés ou encore des personnes en situation de handicap. Des travaux devront être menés en étroite collaboration avec les cantons, ce que nous saluons. Le Conseil d'Etat signale toutefois d'ores et déjà que des mesures bien plus importantes que celles qui ont été présentées publiquement jusqu'à présent devront être adoptées pour avoir un effet significatif sur les besoins de la Suisse en matière de main d'œuvre étrangère. La stratégie proposée manque pour l'instant cruellement de mesures concrètes ou rapidement concrétisables, sans parler du calendrier prévu particulièrement lent. Même si elles devaient se concrétiser, leur adoption ne déploierait que lentement les effets attendus. Le Conseil d'Etat souligne également que le Canton de Vaud s'emploie activement pour optimiser l'utilisation de la main d'œuvre indigène, par des mesures dans les domaines de la formation, de la réinsertion dans le monde du travail ou encore visant à concilier vie professionnelle et familiale. Il soutient l'élaboration d'une véritable stratégie nationale en la matière, pouvant se traduire rapidement par des mesures concrètes et matérielles. Il est notamment nécessaire que le Conseil fédéral renforce son soutien au dispositif d'accueil de jour des enfants, en pérennisant d'une part le programme d'impulsion à la création de places d'accueil et en développant d'autre part un financement au niveau national des places existantes. Le Conseil d'Etat rappelle que dans un rapport sur la politique économique de notre pays publié fin 2013, l'OCDE relevait la nécessité pour la Suisse d'agir dans ce domaine. Une plus grande participation des femmes au marché de l'emploi permet en effet de répondre aux besoins des milieux de l'économie, d'éviter une déperdition des compétences, des femmes souvent bien formées devant cesser ou réduire leur activité professionnelle lorsqu'elles deviennent mères, faute de solution de garde. L'Office fédéral de la statistique a ainsi publié le 23 octobre 2014 les résultats d'une enquête sur la population active qui montre que 23.2 % des personnes actives accomplissant une tâche de prise en charge régulière d'enfant dans leur ménage souhaitent augmenter leur taux d'occupation si les problèmes liés à la prise en charge étaient résolus.

L'économie doit être associée de manière judicieuse à ces travaux, car son rôle est primordial en la matière. Un bon exemple est le dialogue lancé par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) sur l'intégration « Travailler – Donner sa chance, saisir sa chance » par lequel, l'Etat, les associations d'employeurs et les partenaires

sociaux de plusieurs branches économiques se sont attelés à différents projets en vue de tirer un meilleur parti du potentiel que représentent les migrants vivant en Suisse et de favoriser leur intégration professionnelle.

Extension de l'ALCP à la Croatie

Le Conseil d'Etat regrette également que la question de la signature du Protocole III concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) du 21 juin 1999 à la Croatie ne soit pas mentionnée dans le projet soumis à consultation. Si une solution transitoire a pu être trouvée, la pleine association de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE, ainsi qu'au 8^{ème} programme-cadre de recherche et développement 2014 – 2020 dépendra de la reconduction de la libre circulation des personnes en Suisse et de son extension à la Croatie. Ces programmes sont fondamentaux pour le Canton de Vaud et la Métropole lémanique. Signer ce protocole permettrait, en cas de ratification par le parlement puis d'une validation devant le peuple en cas de référendum, de clarifier la position de la Suisse vis-à-vis de ses partenaires européens.

2^{ème} partie Adaptation de la loi fédérale sur les étrangers

Nombres maximums et contingents (ch. 2.2)

Le projet mis en consultation par le Conseil fédéral est conforme à la teneur de l'art. 121a Cst. Il impose dès lors un principe de contingentement pour toutes les catégories d'étrangers, y compris pour celles qui jusqu'alors n'avaient jamais fait l'objet de limitations quantitatives comme les frontaliers, le regroupement familial et l'ensemble des catégories de séjour sans activité (étudiants, curistes, retraités, etc.). Il réintroduit en outre la préférence nationale, soit le principe de priorité de la main-d'œuvre résidente en cas d'activité lucrative et conditionne également l'octroi d'autorisations à l'examen initial de la conformité des conditions de travail et de salaire, selon des modalités qui ne sont pas définitivement arrêtées.

Par ailleurs, le projet réaffirme le principe du système dual, ce que soutient expressément le Conseil d'Etat. Il distingue donc les ressortissants d'Etats tiers des citoyens de l'UE/AELE et maintient les droits conférés à ces derniers par l'ALCP, dont notamment le droit au regroupement familial élargi, la mobilité géographique et professionnelle ainsi que le droit de demeurer.

Mis à part l'absence de contingentement pour les autorisations de moins de quatre mois, que le Conseil d'Etat soutient, force est de constater que le projet du Conseil fédéral est conforme à la lettre et à l'esprit du nouvel article constitutionnel. Comme le rapport explicatif le mentionne de manière détaillée, le Conseil d'Etat tient à souligner les difficultés réelles auxquelles les employeurs et les autorités d'application vont être exposées, de même que les conséquences probablement délétères de la mise en œuvre de ce nouveau système pour l'ensemble de l'économie et les relations de la Suisse avec ses partenaires européens.

La réintroduction d'un système de contingentement, du principe de priorité et de l'examen initial des conditions de travail et de salaire - quelles que soient les formes définitives que prendront ces deux derniers éléments - vont à nouveau susciter de

lourdes contraintes administratives, tant pour les entreprises que pour les administrations. Les coûts induits par ces nouvelles charges sont impossibles à chiffrer à ce stade, mais ils vont impacter de manière parallèle les entreprises qui devront fournir de nombreux justificatifs et les administrations qui devront procéder à de multiples contrôles avant de statuer. Si la demande en main-d'œuvre étrangère se maintient à son niveau actuel, les processus de recrutement vont être considérablement allongés et l'économie va perdre toute la réactivité acquise avec la pleine application de l'ALCP depuis juin 2007.

Au vu de ce qui précède, la solution à privilégier est celle d'un contingent fédéral généreusement doté, géré par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et dans lequel les cantons viendraient puiser en fonction de leurs besoins. Un tel contingent fédéral offrirait suffisamment de ressources aux secteurs d'activité et aux cantons les plus concernés et garantirait une distribution cohérente des unités contingentées en fonction des besoins. Une telle solution donnerait de la flexibilité. Cette solution permettrait également d'éviter que des cantons ou des secteurs d'activité thésaurisent et que le contingent total ne puisse en fin de compte être exploité en faveur des régions les plus dynamiques.

Le Conseil d'Etat rejette dès lors la possibilité pour le Conseil fédéral de prévoir des contingents cantonaux (art 17a al. 6 et 17c LETr). Si le projet du Conseil fédéral ne devait pas rencontrer l'assentiment de l'Union européenne et que, dès lors, les accords bilatéraux étaient menacés, il conviendrait d'examiner d'autres pistes de rang législatif, telle une clause de sauvegarde permanente. Dans tous les cas, il conviendra impérativement de trouver une solution qui sauvegarde les accords bilatéraux.

Autorisation frontalière

Les besoins en autorisations frontalières diffèrent fortement selon les régions. Il est dès lors nécessaire de définir des contingents maximaux séparés. Les frontaliers ne sont pas des immigrés, ce qui justifie un tel contingentement séparé. Selon le Conseil d'Etat, la compétence de fixer des contingents maximaux pour cette catégorie spécifique doit revenir aux cantons. Le Conseil d'Etat salue la proposition selon laquelle les cantons doivent pouvoir adopter des mesures complémentaires de protection des salaires et des conditions de travail.

Séjour sans activité lucrative de plus d'une année

Le Conseil d'Etat se prononce contre le contingentement des étudiants, y compris les enfants et jeunes scolarisés dans les écoles et pensionnats privés. La durée de leurs études dépasse une année en moyenne. Environ un tiers des étrangers qui viennent en Suisse pour y faire des études séjournent dans le canton de Vaud. Il s'agit de prendre en compte les intérêts de la recherche et de la formation, ainsi que des secteurs de la connaissance dans leur ensemble.

Personnes relevant de l'asile

Le Conseil d'Etat salue le fait qu'aucun nombre maximum et contingent ne soit prévu dans le cadre de la procédure d'asile. En revanche, le contingentement des permis F et réfugiés reconnus apparaît inapplicable au regard du droit international. Le risque existe de se retrouver avec des ressortissants étrangers qui ne pourront être renvoyés en

raison du droit international et qui se trouveront en Suisse, mais sans statut et donc sans contrôle possible de la part des autorités. De plus, cette situation, qui va à l'encontre de la restructuration actuelle du domaine de l'asile voulue par les cantons et la Confédération, pourrait mettre à mal les relations de coopération entre notre pays et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations dont les sièges sont à Genève depuis leur fondation.

Regroupement familial

Le contingentement du regroupement familial pour les durées de séjour supérieures à un an impacte négativement l'attractivité de la Suisse pour les cadres ou les spécialistes. En effet, par principe, les demandes de regroupement familial sont faites pour durer plus d'une année. Les modifications apparaissent inapplicables en ce qui concerne les conjoints et enfants de ressortissants suisses, de titulaires d'autorisations d'établissement, et dans certains cas de titulaires d'une autorisation de séjour.

Commission de l'immigration (ch. 2.2.3)

Il est difficile de bien saisir le rôle de cette commission, ainsi que son poids réel dans le processus décisionnel. Selon le Conseil d'Etat, la commission devrait ne pas avoir pour seule fonction de « conseiller » le Conseil fédéral, mais d'adopter des propositions à son attention.

Le Canton de Vaud soutient la variante prévoyant que les partenaires sociaux soient représentés au sein de la commission de l'immigration. L'apport des partenaires sociaux, et des organisations économiques en particulier, est en effet essentiel pour la détermination des besoins de nos entreprises. Dès lors, il est légitime de les considérer comme membres à part entière.

Indicateurs pour déterminer les nombres maximums et les contingents (ch. 2.4)

Le Conseil d'Etat peut soutenir le système proposé, en particulier son approche bottom-up. La Confédération et les cantons développent en commun les indicateurs. En revanche, le rapport considère le taux de chômage comme un élément décisif dans la détermination de la pénurie de main d'œuvre, et, partant, du besoin en main d'œuvre étrangère. Or, un taux de chômage élevé signifie certes qu'il existe un potentiel en termes quantitatifs de main d'œuvre indigène mais la question fondamentale de l'adéquation entre qualifications des demandeurs d'emploi et besoins des entreprises est occultée. La prise en compte des indicateurs sur les difficultés à recruter est donc essentielle. Lors de la détermination des nombres maximums et des contingents, la structure économique des cantons doit impérativement être prise en compte de manière prioritaire, de même que la croissance de l'emploi et la structure des emplois occupés par la main d'œuvre étrangère.

Préférence nationale (ch. 2.3)

Si la préférence nationale n'est prise en considération que lors de la fixation des contingents, il y a un risque que toutes les premières demandes soient acceptées jusqu'à épuisement du contingent. Il faudrait ensuite rejeter les demandes suivantes faute de contingent disponible. Ceci peut créer des comportements non désirables où les entreprises vont se presser de déposer des demandes en début d'année pour être certaines de recevoir une réponse positive. Toutefois, et conformément à la position

d'une nette majorité d'organisations consultées par le Conseil d'Etat, une solution pragmatique devrait être privilégiée afin de ne pas engendrer des lourdeurs administratives par trop importantes. La variante selon laquelle on renoncerait à procéder à un examen au cas par cas pour préférer un examen lors de la détermination des nombres maximums et des contingents simplifierait considérablement la procédure et allégerait aussi la tâche des autorités et des entreprises. Pour certains groupes, notamment les frontaliers, il doit également être renoncé à l'examen individuel.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que le principe de la préférence nationale est clairement contraire à l'ALCP dans sa teneur actuelle. En fonction du résultat des négociations avec l'UE en vue d'une révision de l'ALCP, cette question devra être reposée aux gouvernements cantonaux.

Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail (source de revenus suffisante) (ch. 2.4)

Le Conseil d'Etat relève la complexité d'examiner de manière sommaire le respect des conditions de travail et de salaire. Il convient de rappeler que les autorités du marché du travail assument assez généralement la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et la prévention du dumping social et salarial, de telle sorte qu'elles ne pourraient, d'un côté, délivrer de manière simplifiée des permis de séjour et constater ensuite le développement de la sous-enchère dans certaines branches.

Le Conseil d'Etat se rallie toutefois à la position d'une nette majorité des avis exprimés par les organisations consultées, qui se prononcent en faveur d'un contrôle sommaire des conditions de rémunération et de travail. Il conviendra de mettre en place une combinaison optimale entre contrôles ex ante et contrôles ex post, de manière à éviter tout doublon et à contrôler efficacement tout dumping social et salarial potentiel.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la politique migratoire est et doit rester une politique nationale. Les règles migratoires doivent en conséquence être les mêmes dans tous les cantons, y compris celles relatives aux mesures d'accompagnement: elles peuvent certes être plus intenses dans des régions frontalières, mais les méthodologies de contrôle devraient être uniformes au niveau national. C'est parce que ceci n'a pas été fait dans le passé que ces mesures ont été souvent mal comprises et critiquées.

Examen de la capacité d'intégration (ch. 2.5)

Le Conseil d'Etat soutient la proposition du Conseil fédéral de renoncer à un examen systématique de la capacité d'intégration des ressortissants de l'UE/AELE. Un tel examen systématique dépasserait largement les capacités des cantons.

Relations avec l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) (ch. 3)

Comme le montrent les prises de position répétées de responsables politiques de haut niveau tant au sein des institutions européennes qu'auprès des gouvernements des Etats de l'Union, et comme le relève le Rapport explicatif au ch. 3.2, l'introduction de contingents et de nombres maximums, ainsi que le principe de préférence nationale, paraissent totalement incompatibles avec le maintien de la Libre circulation des personnes. Le Conseil d'Etat soutient le Conseil fédéral dans les négociations qu'il entreprend avec les membres de l'UE pour renégocier l'ALCP. Il paraît toutefois illusoire

d'espérer que ces derniers puissent transiger sur ce qui constitue un principe cardinal et fondateur de l'Union. En cas d'échec des négociations, l'art. 121a Cst doit être interprété à l'aune de la Constitution dans son ensemble. Dans pareil cas, la législation d'exécution devra être compatible avec les traités existants, dont l'ALCP. Pour le Conseil d'Etat, le processus de négociation doit permettre d'aboutir à une législation acceptable pour nos partenaires européens et soumise, le cas échéant, au référendum facultatif afin que le peuple puisse trancher en dernier ressort. Du point de vue du Conseil d'Etat, et compte tenu du flou exprimé par les initiants sur la compatibilité de leur texte avec les accords bilatéraux, il n'apparaît pas nécessaire de corriger la Constitution.

Il convient de rappeler qu'une éventuelle dénonciation de l'ALCP aurait pour conséquence automatique celle des six autres Accords faisant partie des Bilatérales 1. Sans compter la dénonciation probable de l'Accord Schengen/Dublin, l'Union européenne ayant politiquement clairement lié la participation de la Suisse à cet Accord au maintien de la libre circulation. Il découle de ce qui précède que les conséquences d'une dénonciation de l'ALCP seraient d'autant plus importantes, tant pour l'économie que les collectivités publiques.

Le Conseil d'Etat observe également que la libre circulation a certes été largement bénéfique au marché intérieur suisse. Mais les régions frontières avec notre pays, par exemple l'Ain et la Haute-Savoie pour ce qui concerne la Métropole lémanique, qui sont parmi les régions les plus riches de France, en ont également profité. Les employeurs suisses ont ainsi versé en 2014 une masse salariale brute totale de plus de 10 mrds CHF (environ 12 mrds CHF) aux travailleurs frontaliers français. Au 4^{ème} trimestre 2014, 287'000 frontaliers travaillaient en Suisse. En partant de l'idée que le salaire suisse d'un travailleur établi à l'étranger fait vivre une cellule familiale d'environ quatre personnes, le marché suisse fait vivre plus d'1 million de personnes domiciliées dans les pays voisins. Cette réalité doit faire partie de la base des négociations à venir avec l'Union européenne.

Comme le relève le Conseil fédéral, l'issue de ce processus de politique étrangère est importante pour la procédure de consultation en cours. Si d'autres options de gestion de l'immigration devaient se présenter dans le cadre des négociations avec l'UE, le projet de loi pourrait être réadapté et une procédure de consultation supplémentaire devra être lancée.

Conséquences financières pour les cantons (ch. 6.3)

Les dépenses supplémentaires escomptées inhérentes à l'examen des demandes auraient des incidences considérables sur le budget des autorités cantonales des migrations et du marché du travail. Le Conseil d'Etat est extrêmement préoccupé par le coût des mesures proposées. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., il est indiqué que les coûts annuels pour les entreprises passeraient de CHF 20 à 100 millions. Des experts tablent sur des coûts bien plus élevés encore. Au niveau des administrations cantonales, il est indiqué que « les dépenses supplémentaires escomptées inhérentes à l'examen des demandes auraient des incidences considérables sur le budget des autorités cantonales des migrations et du marché du travail ». Les charges supplémentaires seront d'autant plus importantes pour les cantons les plus concernés par les flux migratoires, comme le Canton de Vaud. A

relever également, dans l'hypothèse où l'Accord Dublin devait être dénoncé, que le surcoût pour la Suisse en matière d'asile est estimé selon la Confédération à CHF 40 millions par an.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Départements
- SDE
- SPOP
- OAE
- Par mail à Bernard.Fuerer@sem.admin.ch et Carola.Haller@sem.admin.ch



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS



2015.01959

Recommandé

Madame
Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
p.a. Secrétariat d'Etat aux migrations
Monsieur Bernhard Furer
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Références DEET/SICT

Date **20 MAI 2015**

Projets de modification de la loi sur les étrangers :

- 1. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst**
- 2. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)**

Prise de position du canton du Valais

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 11 février 2015 nous est bien parvenu et a retenu notre meilleure attention. Le Conseil d'Etat valaisan vous remercie de le consulter sur ces projets de modification de la loi fédérale sur les étrangers. Vous trouverez ci-après nos remarques sur ces deux objets :

1. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst. :

En acceptant le 9 février 2014 l'initiative contre l'immigration de masse, le peuple et les cantons suisses ont manifesté leur souhait d'un changement de paradigme dans le mode de gestion de la politique migratoire du pays. Le Conseil d'Etat a pris acte de cette décision démocratique, et ce malgré le refus du texte exprimé par le peuple valaisan. Il n'en reste pas moins attaché au principe fondamental du maintien de la voie bilatérale avec l'Union Européenne. Cette voie a en effet grandement participé ces dernières années à la bonne santé de l'économie suisse en lui offrant des conditions cadres favorables qu'il s'agit de maintenir, a fortiori dans le contexte économique actuel.

Concernant le projet de loi d'application soumis à consultation, le Conseil d'Etat précise qu'il se prononce ci-après sur les principales modifications qu'il contient. En effet, ledit projet demeure fortement dépendant des résultats des négociations en cours sur l'adaptation de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union Européenne. En cas d'échec et de dénonciation de l'accord, le Conseil d'Etat plaide pour une nouvelle consultation. En effet, il n'est pas envisageable de gérer l'entier de l'immigration avec le seul texte de la Loi fédérale sur les étrangers tel que présenté.

Quant au contenu du projet lui-même, le Conseil d'Etat salue le fait qu'il prévoit un système binaire d'admission basé sur un accès facilité au marché du travail pour les ressortissants européens tout en limitant l'accès à ce même marché aux spécialistes hautement qualifiés des pays tiers.



Concernant les trois questions sur lesquelles vous nous demandez de prendre position dans votre envoi du 11 février 2015, le Conseil d'Etat se détermine de la manière suivante :

a. Préférence nationale :

Le Conseil d'Etat soutient la variante qui consiste à examiner les demandes au cas par cas, cela afin de favoriser la main-d'œuvre indigène. Toutefois, la mise en œuvre de cet examen systématique ne devra pas se heurter à des procédures administratives représentant une charge trop lourde pour les entreprises et pour l'administration.

b. Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles :

La vérification des conditions de salaire et de travail doit être effectuée au cas par cas lors de l'octroi d'autorisations. Cette analyse doit se faire de manière praticable et non bureaucratique. A ce titre, une base légale permettant de vérifier l'absence d'arrangements manifestement illicites ou abusifs convenus avant même le début des rapports de travail est nécessaire. On ne saurait néanmoins se passer de contrôles a posteriori permettant de vérifier le respect des engagements pris. Le respect des conditions de travail et de salaire en vigueur en Suisse constitue un critère important pour le pouvoir d'appréciation des autorités d'exécution lors de l'attribution des contingents.

c. Commission de l'immigration :

La gestion de l'immigration doit demeurer une tâche souveraine, raison pour laquelle nous sommes d'avis que cette dernière ne doit être composée que de représentants des pouvoirs publics.

Enfin, nous formulons les remarques suivantes sur certains articles spécifiques du projet :

- Art. 17 a :

La limite de quatre mois, si elle doit être soutenue pour les Etats-tiers, doit être relevée pour les ressortissants de l'Union Européenne. Pour cette catégorie, les activités jusqu'à 6 voire 10 mois par année civile doivent pouvoir s'effectuer sans être soumis aux contingents. Cette adaptation permettrait de ne pas péjorer les conditions cadres de secteurs fortement dépendants d'une main-d'œuvre étrangère ne résidant pas à l'année sur notre territoire.

Art. 21 al. 2 bis

La pénurie avérée de main-d'œuvre est une notion qu'il s'agira de définir avec des indicateurs précis. Si nous apportons notre soutien à cette proposition, nous relevons toutefois le risque de voir ces secteurs se transformer en porte d'entrée détournée pour d'autres secteurs d'activité soumis à des contraintes en matière d'engagement. La question de la mobilité professionnelle des personnes actives dans les secteurs où une pénurie est avérée doit être posée.

Art. 22 al. 2

Le risque est le même que celui cité ci-dessus : si la mobilité géographique et professionnelle est maintenue, ces branches vont devenir des portes d'entrée facilitées qui permettront de contourner la vérification a priori des conditions de travail et de salaire ainsi que la priorité du marché indigène.

2. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)

De manière générale, les modifications proposées contredisent le modèle graduel sur lequel repose le projet de loi et qui implique que les exigences en matière d'intégration soient d'autant plus élevées que le statut juridique visé est favorable. En effet, à bien des égards, le statut des personnes au bénéfice d'une autorisation d'établissement est dégradé. Ces dernières sont mises sur un pied d'égalité avec les personnes qui justifient d'une autorisation de séjour, alors même qu'elles ont fait plus d'efforts d'intégration.

C'est pourquoi, nous proposons de supprimer les articles relatifs à l'obtention d'une autorisation d'établissement « à l'essai » (art. 34 al. 6, 51 al. 2 let. b et 63 al. 3). Normalement, une personne migrante peut obtenir une autorisation d'établissement après dix ans de séjour en Suisse, si son intégration est réussie. Cette notion est analysée spécifiquement par l'autorité cantonale compétente au moment de l'octroi du permis C. En cas de déficit d'intégration, l'autorisation d'établissement n'est pas octroyée. Par la suite, elle peut être révoquée si les conditions sont remplies, en cas de condamnation(s) notamment.

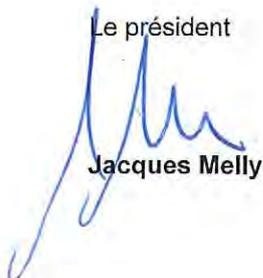
La soumission du regroupement familial avec le titulaire d'une autorisation d'établissement au fait qu'il ne perçoive pas de prestations complémentaires et la suppression du principe de non révocation de l'autorisation d'établissement après quinze ans de séjour en cas d'aide sociale peuvent être acceptées, à condition que les autorités cantonales gardent leur pouvoir d'appréciation, afin de pouvoir appliquer le principe de la proportionnalité au cas particulier.

Enfin, concernant les articles 85 a LEtr et 61 LAsi, nous estimons que la procédure d'autorisation doit être maintenue car elle permet une analyse des conditions de travail et de salaire a priori qui protège une catégorie de travailleurs peu au fait des salaires en usage en Suisse. La proposition de la mobilité professionnelle étendue aux autres cantons doit par contre être soutenue ainsi que celle qui consiste à supprimer la taxe spéciale.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Jacques Melly



Le chancelier


Philipp Spörri

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

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



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

6. Mai 2015 (RRB Nr. 486/2015)

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

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

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 Jahresaufenthalter; 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.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:





Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Liestal, 3. Juni 2015

Stellungnahme zu den Entwürfen der Änderung des Ausländergesetzes zur Umsetzung von Art. 121 a Bundesverfassung.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sehr gern nimmt die Nordwestschweizer Regierungskonferenz zu den Entwürfen des Ausländergesetzes zur Umsetzung von 121 a Bundesverfassung Stellung und dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

A Grundsätzliche Bemerkungen

A1 Vorgehen des Bundesrates und dessen Einschätzung der Bilateralen Verträge

Die vom Bundesrat geplante Vorgehensweise erachten wir als zweckmässig. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat ist der Erhalt der Bilateralen Verträge für die schweizerische Volkswirtschaft von entscheidender Bedeutung. Diese Verträge hatten massgeblichen Anteil an der prosperierenden Wirtschaft der letzten Jahre in der Schweiz. Eine Umsetzung von Art 121 a BV darf die Bilateralen Verträge auf keinen Fall gefährden.

A2 Duales System

Wir erachten es als richtig und für mögliche Verhandlungen mit der EU als essenziell, wenn an einem dualen Zulassungssystem (EU/EFTA und übrige Welt) festgehalten wird. Nur so kann eine Chance bestehen, dass die EU allenfalls eine Neuverhandlung der Personenfreizügigkeit in Betracht zieht.

A3 Organisation der Umsetzung

Die Umsetzung des neuen Artikel 121 a BV wird zwangsläufig zu Mehraufwendungen bei Verwaltung und Firmen führen. Dieser Mehraufwand soll aber nur dort zugelassen werden, wo er für die Zielerreichung der Umsetzung zwingend notwendig ist. Dementsprechend ist etwa bei Mangelberufen auf den Nachweis des Inländervorranges oder die vorgängige Prüfung der Arbeitsbedingungen zu verzichten. Letztere können immer noch im Rahmen der flankierenden Massnahmen durchgeführt werden. Ebenso sind die Bewilligungsverfahren einfach, elektronisch und möglichst in der ganzen Schweiz einheitlich zu gestalten. Die Vorschläge des Bundesrates sehen vor, dass eine neue nationale Zuwanderungskommission geschaffen werden kann. Dies ist grundsätzlich sehr zu begrüessen. Es fragt sich allerdings, ob eine derarti-

ge Kommission bestehend aus den nationalen und kantonalen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden sowie der Sozialpartner genügend rasch, klare Entscheidungen treffen kann. Eine Kommission lediglich bestehend aus kantonalen und nationalen Fachpersonen, dürfte hier zeitgerechter klare Entscheide treffen können.

A4 Grenzgängerregelung

Die Umsetzung von Art. 121a BV verlangt, dass erstmals in der Geschichte der Schweiz Grenzgängerinnen und Grenzgänger zahlenmässig beschränkt werden. Anlass dazu dürfte gewesen sein, dass sich sehr wenige Grenzkantone speziellen Herausforderungen wegen der Grenzgängerinnen und Grenzgängern gegenüber gestellt sahen. In den meisten Grenzregionen der Schweiz dürfte aber das Grenzgängertum nicht ein grösseres Problem darstellen. Gerade in der Nordwestschweiz sind auch die französischen und deutschen Grenzzonen und deren Bewohnerinnen und Bewohner integrierender Bestandteil unserer Wirtschaftsregion. Unsere Region ist auch auf einen weiterhin sehr gut funktionierenden trinationalen Arbeitsmarkt angewiesen. Wir erwarten deshalb vom Bundesrat, dass Beschränkungen nur in jenen Grenzregionen vorgenommen werden, in welchen die Grenzkantone negative Einflüsse erkennen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass einzig die Kantone über die zahlenmässige Begrenzung und allenfalls weitere Einschränkungen befinden. In diesen kantonalen oder regionalen Prozessen sind selbstverständlich die Interessen des Bundes einzubeziehen. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist dementsprechend anzupassen

B Bemerkungen zu einzelnen ausgewählten Gesetzesbestimmungen

Art. 17a

Eine Aufteilung in die vier vorgeschlagenen Kategorien erachten wir als richtig. Sehr begrüssen wir auch, dass Bewilligungen bis 4 Monate keiner zahlenmässigen Begrenzung unterliegen. Wir erachten es aber auch als richtig, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen ab 4 Monate kontingentiert werden. Zu ändern wäre in diesem Artikel Abs 1 dahingehend, dass bei Grenzgängerbewilligungen die Kantone - allenfalls die Regionen - die Höchstzahlen und Kontingente festlegen. Diese haben selbstverständlich wie der Bundesrat die Bedingungen von Art. 17b zu beachten.

Art. 21 Abs. 2 bis und Art. 22 Abs. 2

Wir begrüssen es sehr, dass bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel von einer Prüfung des Inländervorranges und vor einer vorgängigen Überprüfung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen verzichtet werden kann. Damit kann unnötiger Aufwand bei den Unternehmen und den Behörden vermieden werden.

Art. 25 Abs.1 a

Die Nordwestschweiz hat einen gut funktionierenden trinationalen Arbeitsmarkt. Sehr viele Arbeitskräfte ziehen in die Metropolitanregion Basel, weil sie dort als Arbeitskräfte benötigt werden.

Da Grenzgänger für Grenzkantone ein wichtiger Wirtschaftsfaktor sind, wäre es nur sachgerecht, den Kantonen bei der Regelung der Zulassung von Grenzgängern mehr Kompetenzen einzuräumen.

Wir stellen daher folgenden Antrag auf Neuformulierung des Art. 25 E-AuG:

Art. 25

1 Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Grenzgängerinnen oder Grenzgänger nur zugelassen werden, wenn die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.

2 Die zuständige kantonale Behörde kann zusätzlich eine Prüfung des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 21) sowie der Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22) vorsehen.

3 Ebenfalls kann die zuständige kantonale Behörde die Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern davon abhängig machen, dass

- a. sie in einem Nachbarstaat ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen und ihren Wohnort seit mindestens sechs Monaten in der benachbarten Grenzzone haben;
- b. sie innerhalb der Grenzzone der Schweiz erwerbstätig sind.

4 Die Artikel 23 und 24 sind nicht anwendbar.

Wir hoffen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Nordwestschweizer Regierungskonferenz

Elisabeth Baume-Schneider, Ministre JU
Konferenzpräsidentin

Michael Fust
Konferenzsekretär