



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 hochschwellig. 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