

SJD / Motion SVP-Fraktion vom 29. November 2016

Umsetzung des Verfassungsartikels 121a zur Steuerung der Zuwanderung

Antrag der Regierung vom 17. Januar 2017

Nichteintreten.

Begründung:

Mit der Motion soll die Regierung eingeladen werden, eine Rechtsgrundlage zu erarbeiten, um Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern im Kanton St.Gallen durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente zu begrenzen.

Der Bundesrat verabschiedete am 4. März 2016 mehrere Gesetzesentwürfe und seine Botschaft zuhanden des eidgenössischen Parlamentes, um die Verfassungsbestimmungen zur Zuwanderung umzusetzen: Er hielt fest, dass er eine einvernehmliche Lösung mit der Europäischen Union (EU) anstrebe, um die bilateralen Verträge nicht zu gefährden. Parallel dazu führten das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sowie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bis in den Sommer 2016 intensive Konsultationen mit der EU durch. Nach der Annahme des Brexit-Referendums wurde klar, dass eine Lösung mit der EU ausgeschlossen ist. Nationalrat und Ständerat beschlossen Ende 2016 einen sogenannten «Inländervorrang light». Die beiden Kammern einigten sich auf ein Gesetz, das mit dem Freizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681; abgekürzt FZA) kompatibel ist, um die bilateralen Abkommen mit der EU nicht zu kompromittieren. Auch die Regierung des Kantons St.Gallen will die bilateralen Verträge mit der EU nicht gefährden und lehnt daher die Motion ab. Dies um den St.Galler Unternehmen auch weiterhin den Zugang zum EU-Markt zu ermöglichen.

Die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen zur Zuwanderung erfolgt durch eine Teilrevision des Ausländergesetzes (SR 142.20; abgekürzt AuG¹). Die umfassende, verpflichtende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Migrationsbereich ergibt sich aus Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Mit dem Erlass des erwähnten Bundesgesetzes verbleibt den Kantonen somit diesbezüglich kein Regelungsspielraum.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Kanton Tessin haben am 25. September 2016 die Volksinitiative «Prima i nostri» angenommen. Die Umsetzung dieser Volksinitiative dürfte sich im Lichte der vorstehenden Ausführungen als äusserst schwierig erweisen. Zudem weckt der Wortlaut der Volksinitiative grosse Erwartungen, die aber in Anbetracht der erwähnten Schranken bei der Umsetzung kaum erfüllt werden können. Hinzu kommt, dass die Volksinitiative «Prima i nostri» die besondere Situation im Kanton Tessin berücksichtigt. Der Arbeitsmarkt im Kanton Tessin befindet sich seit Jahren unter Druck. Über 62'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Italien arbeiten im Kanton Tessin. Sie besetzen mehr als ein Viertel aller Arbeitsstellen. Häufig sind sie bereit, zu tieferen Löhnen zu arbeiten, weil diese aus italienischer Sicht immer noch attraktiv sind. Im Gegensatz dazu ist die Bodenseeregion ein Erfolgsmodell grenzüberschreitender Zusammenarbeit und einer der leistungsfähigsten Wirtschaftsräume Europas. Die Suche nach gut ausgebildeten Fachkräften darf daher nicht an den Landesgrenzen enden. Seit der Einführung

¹ BBI 2016, 8917.

der Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 stieg zwar auch die Zahl der Grenzgänger im Kanton St.Gallen. Trotz dieses Anstiegs sind die Grenzgänger in der Ostschweiz, gemessen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, jedoch eine kleine Gruppe. Im Jahr 2014 arbeiteten rund 8'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Kanton St.Gallen. Der Höchststand im Jahr 2014 betrug 2,95 Prozent aller Erwerbstätigen.

Das gewünschte Kontingentierungssystem wird allerdings bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten bereits angewendet. Die Zuwanderung auf kantonaler Ebene kann bereits heute bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten eingeschränkt werden, wenn der Kanton die vom Bund je Kanton festgelegten Höchstzahlen der Kontingente nicht ausschöpft. Die drei in der Motion erwähnten Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind grösstenteils heute schon Bestandteil der gesetzlichen Regelung: Ein Gesuch des Arbeitgebers muss bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten heute schon eingereicht werden, und grundsätzlich muss auch der Lohn bereits heute für eine eigenständige Existenzgrundlage genügen. Auch Angehörige von EU/EFTA-Staaten, die eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben wollen, müssen für die Bewilligungserteilung eine Einstellungserklärung oder eine Arbeitsbescheinigung vorlegen (Anhang I Art. 6 Abs. 3 FZA). Diesen Dokumenten kommt im Ergebnis die gleiche Funktion zu wie einem formellen Bewilligungsgesuch des Arbeitgebers.² Das Kriterium der Integrationsfähigkeit ist kein messbares Mittel, um im Vorfeld die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu verweigern. Ob jemand fähig ist, sich in der Schweiz zu integrieren, kann erst dann beurteilt werden, wenn sich die Person über längere Zeit hier aufhält.

Aus diesen Gründen sieht die Regierung keinen Handlungsbedarf.

² BBI 2016, 3031.