

Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse

Antrag der Regierung vom 21. Mai 2019

SJD / Motion 42.15.17: Festhalten am Antrag auf Abschreibung der Motion.

Begründung:

Die Motion 42.15.17 verlangt, dass die zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer mittels Integrationsvereinbarung nicht nur zum Erwerb der Umgangssprache verpflichtet werden, sondern auch zur Respektierung der schweizerischen Grundwerte. Die Staatswirtschaftliche Kommission bekräftigt diese Erwartung, indem insbesondere ein schriftliches Bekenntnis zu den rechtlichen Grundlagen, den demokratischen Grundwerten sowie den Wertvorstellungen der Schweiz abgegeben werden soll.

Die Regierung bestreitet die Berechtigung dieses Anliegens in keiner Weise. Im Gegenteil hat sie hierfür grosses Verständnis und begrüsst daher ausdrücklich, dass das Migrationsamt die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung – je nach individuellem Bedarf – mittels Integrationsvereinbarungen einfordert und diese Integrationskriterien bei Erteilung und Verlängerung von Bewilligungen für den Aufenthalt berücksichtigen wird (vgl. Medienmitteilung des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 5. März 2019, veröffentlicht in ABI 2019, 738 f.).

Für diese zusätzlichen Anforderungen an die Integration bedarf es indessen keines kantonalen Gesetzes, wie dies von der Motion 42.15.17 verlangt wird. Vielmehr enthält bereits das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) in der seit 1. Januar 2019 geltenden Fassung genau jene Integrationskriterien, deren Umsetzung vorliegend gefordert wird. Nach Art. 58a Abs. 1 AIG berücksichtigt die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration:

- « a) die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b) die Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- c) die Sprachkompetenzen; und
- d) die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.»

Sodann bestimmen die Abs. 2 und 3 von Art. 58b: «² Sie [die Integrationsvereinbarung] kann insbesondere Zielsetzungen enthalten zum Erwerb von Sprachkompetenzen, zur schulischen oder beruflichen und wirtschaftlichen Integration sowie zum Erwerb von Kenntnissen über die Lebensbedingungen, das Wirtschaftssystem und

die Rechtsordnung in der Schweiz.³ Verlangen die zuständigen Behörden den Abschluss einer Integrationsvereinbarung, so wird die Aufenthaltsbewilligung erst nach Abschluss der Vereinbarung erteilt oder verlängert.» Die eidgenössische Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201; abgekürzt VZAE) konkretisiert sodann in

- Art. 77a, was unter «Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung»;
- Art. 77b, was unter «Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz»;
- Art. 77c, was unter «Respektierung der Werte der Bundesverfassung»;
- Art. 77d, was unter «Sprachkompetenzen und Sprachnachweis»;
- Art. 77e, was unter «Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung»

zu verstehen und von den zuständigen Behörden bei Erteilung, Verlängerung oder Verweigerung von Bewilligungen für den Aufenthalt zu berücksichtigen ist.

Richtig ist zwar, dass Art. 58b AIG als Grundlage der schriftlichen Integrationsvereinbarungen bzw. -empfehlungen *Kann*-Formulierungen enthält. Diese *Kann*-Formulierungen richten sich aber nicht an den kantonalen Gesetzgeber, sondern an die kantonale Vollzugsbehörde, die – nach Art. 58a AIG *zwingend* – bei den Bewilligungen die Integrationskriterien berücksichtigen *muss* und hierfür, je nach individuellem Integrationsstand und -bedarf, nach Art. 58b AIG schriftliche Integrationsvereinbarungen verlangen *kann*. Mit anderen Worten: Die kantonale Vollzugsbehörde, d.h. im Kanton St.Gallen das Migrationsamt, muss nach pflichtgemäsem Ermessen und *unmittelbar gestützt auf Bundesrecht* bestimmen, ob eine Integrationsvereinbarung zu verlangen ist und welchen Inhalt diese im konkreten Fall aufzuweisen hat. Mit der Medienmitteilung vom 5. März 2019 haben Migrationsamt und Sicherheits- und Justizdepartement unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass diese bundesrechtlichen Kriterien flächendeckend zur Anwendung kommen werden. Dies geht im Übrigen schon aus dem Bericht der Regierung 40.11.01 «Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen» vom 4. Januar 2011 hervor, wo die damalige und heute noch geltende Praxis des Migrationsamtes insbesondere in Abschnitt 5.2.3 einlässlich erläutert ist; mit den seit 1. Januar 2019 geltenden Bestimmungen der Art. 58a und 58b AIG hat das Migrationsamt diesbezüglich noch erweiterte Handlungsmöglichkeiten erhalten.

Nach Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) kommt die Kompetenz, das Recht von Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern zu regeln, dem Bund zu. Wo der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenzen ausschöpft, verbleibt den Kantonen nach Lehre und Rechtsprechung keine weitere Gesetzgebungskompetenz mehr, ausser der Bund belasse ihnen ausdrücklich oder stillschweigend weitere Rechtsetzungsbefugnisse im gleichen Sachbereich. Mit dem Kompetenzgebrauch seitens des Bundes werden kantonale Normen ausgeschlossen

bzw. ausser Kraft gesetzt. Das Recht des Bundes geht in diesen Bereichen dem kantonalen Recht von Verfassungs wegen vor (vgl. St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., St.Gallen/Zürich / Basel / Genf 2014: R. Schweizer, N. 18 zu Art. 3; A. Ruch, N. 5 und 10 zu Art. 49, je mit weiterführenden Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung). Etwas vereinfacht ausgedrückt heisst dies: Wo der Bundesgesetzgeber kraft Bundesverfassung zur Rechtsetzung zuständig ist und von dieser Kompetenz umfassenden Gebrauch gemacht hat, besteht für ausführendes, ergänzendes oder gar abweichendes kantonales Recht kein Raum.

Mit dem Erlass des heutigen AIG hat der Bundesgesetzgeber seine Kompetenzen im Gebiet des Migrationsrechts umfassend ausgeschöpft (vgl. dazu wiederum St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung: D. Thurnherr, N 3 und N 24 zu Art. 121, je mit weiterführenden Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung). Die Kantone haben demgemäss keinen Spielraum für konkurrierendes, ergänzendes oder gar abweichendes eigenes Recht. Wo das Gesetz keine oder eine offene Regelung enthält, obliegt die Konkretisierung nicht den Kantonen, sondern dem Bundesrat auf dem Verordnungsweg (was der Bundesrat insbesondere mit der VZAE getan hat). Den Kantonen verbleibt somit lediglich – aber immerhin – der Vollzug des Gesetzes.