

Regierungsratsbeschluss

vom 11. August 2020

Nr. 2020/1083
KR.Nr. K 0108/2020 (DDI)

Kleine Anfrage Johanna Bartholdi (FDP.Die Liberalen, Egerkingen): Schleppende Umsetzung neuer Gesetzesbestimmungen durch das Migrationsamt Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Seit dem 1. Januar 2019 gelten die neuen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20, vormals AuG). Die Integrationskriterien (Art. 58a AIG) bilden ein zentrales Element der Revision und dienen der Beurteilung des Integrationsgrades. Weiter werden die Grundsätze der Zulassung und der Integration (2. Kapitel) und des Familiennachzugs (7. Kapitel) geregelt. In der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) werden diese Grundsätze präzisiert. Gemäss Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG kann die Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist resp. wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Der Vollzug des Ausländerrechts liegt in erster Linie in der Kompetenz der Kantone. Dazu gehört insbesondere der Entscheid über die Bewilligung des Aufenthalts. Somit ist die angewandte Praxis des zuständigen kantonalen Amtes ausschlaggebend.

Im Geschäftsbericht 2019 (GB-Periode 2017-2019) wird unter Vollzug der Ausländergesetzgebung festgehalten: «Die Umsetzung der integrationsrechtlichen Bestimmungen, bei welchen neu Prüf- und Durchsetzungsmöglichkeiten für gesetzlich definierte Kriterien geschaffen wurden, ist mit den damit involvierten Partnern in Bearbeitung». Auf Nachfrage bestätigte die Chef/in Migrationsamt, dass die dafür neu geschaffene Stelle erst per 01.01.2020 besetzt worden ist. Diese Bemerkung lässt aufhorchen und hinterlässt den Eindruck, dass mit einer gesetzeskonformen Umsetzung erst im Laufe von 2020 zu rechnen ist, obwohl die neuen Bestimmungen seit dem 15.08.2018 bekannt waren.

Gestützt wird diese Annahme durch gewisse konkrete Beobachtungen, welche die Schlussfolgerung zulässt, dass das kantonale Migrationsamt die Gesetze bei Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen und bei Familiennachzug sehr grosszügig auslegt und den Ermessensspielraum überstrapaziert resp. neue Bestimmungen erst nach einer längeren Übergangsphase anwendet.

Diesbezüglich wird der Regierungsrat gebeten, nachstehende Fragen zu beantworten:

1. Wurden die neuen Gesetzesbestimmungen im 2019 überhaupt angewandt?
2. Wie viele Aufenthaltsbewilligungen B und C wurden im 2019 verlängert?
3. Wie viele Aufenthaltsbewilligungen B und C wurden in dieser Zeit nicht verlängert? Und welches waren die Gründe der Nichtverlängerung?
4. Wie viele Aufenthaltsbewilligungen B und C wurden in dieser Zeit zwar verlängert, aber mit einer Verwarnung erteilt? Welche Tatbestände betrafen die Verwarnungen?
5. Wie oft wurde die Aufenthaltsbewilligung B und C, trotz Sozialhilfebezug, inexisterter oder mangelhafter Integration etc. verlängert, gestützt auf Art. 58a Abs. 1 AIG, resp. Art. 77f VZAE (persönliche Verhältnisse)?
6. Wie viele Familiennachzüge wurden – trotz Sozialhilfeabhängigkeit des Gesuchstellenden – im 2019 bewilligt? Um wie viele Personen (Erwachsene, Kinder) handelte es sich? Wie viele davon betrafen anerkannte Asylanten mit Bewilligung B?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden. Der Kanton definiert dabei die Strategie der Integrationsförderung auf kantonaler Ebene und koordiniert die Massnahmen mit dem Bund. Die Thematik Integration wird im Kanton Solothurn von der Fachstelle Integration des Amtes für soziale Sicherheit (ASO) behandelt. Sie ist für integrationsrelevante Fragestellungen im Kanton zuständig. Sie berät Gemeinden, informiert Privatpersonen, Trägerschaften und Regelstrukturen über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer und koordiniert die Integrationsförderung im Kanton.

Das Migrationsamt (MISA) ist für sämtliche migrationsrechtlichen Belange im Kanton Solothurn zuständig. Im Bereich des Ausländer- und Asylrechts prüfte es bereits vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) per 1. Januar 2019 Gesuche jeglicher Art (Familiennachzugsgesuche, Aufenthaltsgesuche zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit, Kantonswechselgesuche, Gesuche um Erteilung einer Niederlassungsbewilligung etc.), führte ordentliche Ausweis- bzw. Bewilligungsverlängerungen durch und ordnete - nach einzelfallweiser Überprüfung - ausländerrechtliche Massnahmen an (u.a. Ermahnungen, Verwarnungen, Widerruf/Nichtverlängerung von Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligungen verbunden mit der Wegweisung aus der Schweiz), soweit solche gesetzlich vorgesehen und angezeigt waren. Des Weiteren war das MISA auch schon damals für den Vollzug von aufenthaltsbeendenden Massnahmen zuständig.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wurden die neuen Gesetzesbestimmungen im 2019 überhaupt angewandt?

Die neuen Bestimmungen des AIG wurden vom MISA im Verlauf des Jahres 2019 weitestgehend berücksichtigt und angewandt, auch auf diejenigen Gesuche, welche bereits vor Inkrafttreten des neuen Rechts eingereicht worden sind. Namentlich wurden die strengeren gesetzlichen Vorgaben bei Bewilligungserteilungen in Familiennachzugsverfahren, bei der Prüfung von eigenständigen Aufenthaltsrechten, bei Erteilungen von Niederlassungsbewilligungen sowie bei der Anordnung ausländerrechtlicher Massnahmen bereits berücksichtigt und anhand der definierten Integrationskriterien beurteilt sowie erste Rückstufungen (Widerruf von Niederlassungsbewilligungen und Ersatz durch Aufenthaltsbewilligungen) aufgrund von Integrationsdefiziten angeordnet. Infolge des Wegfalls der altrechtlichen „15-Jahres-Regel“ (Art. 63 Abs. 2 AuG) per 1. Januar 2019 werden seither auch ausländerrechtliche Massnahmen gegen Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligungen, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen in der Schweiz aufhalten, geprüft. Unter Einhaltung der einjährigen Übergangsregelung betreffend die Anforderungen an die Anerkennung von Sprachzertifikaten, welche seitens des Staatssekretariates für Migration (SEM) vorgegeben wurde, sind im Zusammenhang mit der Prüfung des Integrationskriteriums der Sprachkompetenzen insbesondere auch Sprachnachweise einverlangt worden, wo diese gesetzlich vorgesehen sind.

Sowohl die seit 2019 gesetzlich festgelegten Integrationskriterien (Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen

und Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung), welche vertiefte Einzelfallabklärungen erfordern, als auch die gänzlich neu eingeräumten Handlungsmöglichkeiten bei niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern führten zu einem im Voraus absehbaren und deutlichen Mehraufwand bei der Prüfung ausländerrechtlicher Belange. In diesem Zusammenhang wurde indessen bewusst darauf verzichtet, die im Zuge der Revision zusätzlich gesprochenen Personalressourcen vorschnell zu vergeben. Die Entwicklung in den unterschiedlichen Abteilungen wurde in den ersten Monaten 2019 zunächst genau beobachtet. Ab der zweiten Jahreshälfte wurden die verfügbaren Stellen alsdann sukzessiv und entsprechend dem zusätzlichen Aufwand der einzelnen Abteilungen mit geeignetem Personal besetzt. Die Besetzung der Stelle «Jurist/in Integration» im Migrationsamt, welche die Ansprechperson und Koordination der Thematik Integration – sowohl im MISA wie auch mit den Partnern – inne hat, erfolgte per 1. Januar 2020.

Im Geschäftsbericht 2019 wurde korrekterweise und aus Gründen der Transparenz der Vorbehalt angebracht, wonach die Umsetzung von integrationsrechtlichen Bestimmungen noch mit den involvierten Partnern in Bearbeitung sei. Der Vorbehalt bezog sich dabei lediglich auf die bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschliessend geklärte Zuständigkeitsaufteilung bezüglich des Abschlusses von Integrationsvereinbarungen (IVB) bzw. der Überprüfung von deren Einhaltung. Die Zuständigkeit für den Abschluss der IVB und damit die Einbettung des neuen Instrumentes in die vom ASO im Lead geführte und bestehende Integrationsagenda musste vorerst erarbeitet werden.

Seitens des MISA wurden - wie es in angezeigten Fällen seit jeher gemacht worden ist - in der Übergangszeit weiterhin die Bewilligungserteilungen bzw. -verlängerungen nach einzelfallweiser Überprüfung mit Bedingungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 AIG verbunden. Solche Bedingungen (Besuch von Sprachkursen, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. Ablösung von der Sozialhilfe, Sanierung der angehäuften Schulden) werden in Verfügungsform erlassen und sind für die betroffenen Personen ebenso verbindlich: Die Nichteinhaltung von Bedingungen stellt - gleich wie die Nichteinhaltung einer IVB - einen Widerrufsgrund dar (vgl. Art. 62 Abs. 1 lit. d bzw. g AIG) und kann folglich zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Insofern wurden die neuen AIG-Bestimmungen bereits im Jahr 2019 umgesetzt, auch wenn das neue Instrument der IVB erst seit anfangs 2020 vom nun zuständigen ASO angewendet wird.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie viele Aufenthaltsbewilligungen B und C wurden im 2019 verlängert?

Im 2019 verlängerte das MISA insgesamt 5'243 Aufenthaltsbewilligungen und die Kontrollfristen von total 11'849 Niederlassungsbewilligungen. Darin sind insbesondere auch die Mutationen von Ausweisen minderjähriger Familienmitglieder erfasst. Die Werte basieren auf den Angaben des SEM.

3.2.3 Zu Frage 3:

*Wie viele Aufenthaltsbewilligungen B und C wurden in dieser Zeit nicht verlängert?
Und welches waren die Gründe der Nichtverlängerung?*

Im 2019 wurden insgesamt 38 Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht verlängert bzw. widerrufen. In 6 Fällen erfolgte der Widerruf bzw. die Nichtverlängerung wegen Straffälligkeit, in 3 Fällen aufgrund von Sozialhilfe, in 18 Fällen infolge Wegfalls des Aufenthaltszwecks (Auflösung der Ehegemeinschaft, Erwerbslosigkeit etc.) und in 5 Fällen wegen Rechtsmissbrauchs. In 6 Fällen lagen mehrere Widerrufsgründe vor.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie viele Aufenthaltsbewilligungen B und C wurden in dieser Zeit zwar verlängert, aber mit einer Verwarnung erteilt? Welche Tatbestände betrafen die Verwarnungen?

Im 2019 wurden insgesamt 34 Verwarnungen in Verfügungsform (Androhung einer Nichtverlängerung/Widerruf der Bewilligung und Androhung einer Wegweisung) im Sinne von Art. 96 Abs. 2 AIG ausgesprochen. Die Verwarnungen erfolgten wegen Straffälligkeit (14), Sozialhilfe (3), Schulden (4) oder mehreren Widerrufsgründen (13).

Des Weiteren wurden durch das MISA zahlreiche (formlose) Ermahnungen wegen Straffälligkeit, Sozialhilfebezugs oder Schulden ausgesprochen.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie oft wurde die Aufenthaltsbewilligung B und C, trotz Sozialhilfebezug, inexisterter oder mangelhafter Integration etc. verlängert, gestützt auf Art. 58a Abs. 1 AIG, resp. Art. 77f VZAE (persönliche Verhältnisse)?

Von Art. 58a Abs. 2 AIG i.V.m. Art. 77f VZAE wurde im 2019 nie explizit Gebrauch gemacht. Die persönlichen Verhältnisse werden jeweils im Rahmen der Verhältnismässigkeit nach Art. 96 Abs. 1 AIG berücksichtigt. In diesem Zusammenhang wurden neben den bereits erwähnten Verwarnungen, Ermahnungen und Verlängerungen unter Auflagen/Erwartungen insbesondere auch 2 Rückstufungen aufgrund erheblicher Integrationsdefizite verfügt. Weiter wurden im 2019 insgesamt 6 eigenständige Aufenthaltsrechte nach Auflösung der Ehegemeinschaft trotz mangelhafter Integration erteilt. In 3 Fällen betraf es den sorge- und obhutsberechtigten Elternteil eines Kindes mit Schweizer Staatsbürgerschaft und in 3 Fällen wurde dem Tod eines nahen Familienmitgliedes (Ehegatte bzw. Sohn) entsprechend Rechnung getragen.

Anzumerken bleibt, dass im 2019 für Sprachnachweise betreffend die Anforderungen an die Anerkennung die Übergangsregelung des SEM galt. Sofern die gesuchstellenden Personen die erforderlichen Sprachkompetenzen nicht mit anerkannten Sprachnachweisen bzw. nur mit Kursbestätigungen belegen konnten, erfolgte die Verlängerung unter Vorbehalt der Einreichung eines entsprechenden Nachweises anlässlich der nächsten Bewilligungsverlängerung.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie viele Familiennachzüge wurden – trotz Sozialhilfeabhängigkeit des Gesuchstellenden -im 2019 bewilligt? Um wie viele Personen (Erwachsene, Kinder) handelte es sich? Wie viele davon betrafen anerkannte Asylanten mit Bewilligung B?

Im 2019 wurden insgesamt 9 Familiennachzugsgesuche trotz Sozialhilfebezugs gutgeheissen (inkl. ein sog. „umgekehrter“ FNZ). Die Gesuche betrafen jeweils nur eine nachzuziehende Person, womit insgesamt 9 (volljährige) Personen eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzuges erhalten haben. Dabei konnten 5 gesuchstellende Personen einen Arbeitsvertrag oder eine Arbeitsbestätigung für den nachzuziehenden Ehegatten einreichen.

Bei zwei der gesuchstellenden Personen handelte es sich um anerkannte Flüchtlinge, welchen Asyl gewährt wurde und die im Besitz von Aufenthaltsbewilligungen sind. Beide Flüchtlinge wurden lediglich ergänzend sozialhilferechtlich unterstützt. Während die eine Person einer Teilerwerbstätigkeit nachging und mitteilte, dass ihr eine Pensenerhöhung in Aussicht gestellt worden sei, absolvierte die andere Person eine Ausbildung, welche sie im Sommer 2019 beendete. Die Ablösung von der Sozialhilfe erfolgte im September 2019.

3.3 Fazit

Die Bestimmungen des AIG werden vollständig umgesetzt. Die ausländerrechtlichen Entscheide stützen sich auf geltendes Recht und orientieren sich stets an der aktuellen verwaltungs- bzw. bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Im Zusammenarbeit mit dem ASO werden auch IBV abgeschlossen, wo diese zulässig und angezeigt sind. Unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips trägt das MISA sowohl den Interessen der betroffenen Personen wie auch der Öffentlichkeit angemessen Rechnung und ist sich insbesondere auch der Wichtigkeit einer nachhaltigen Integration der in der Schweiz ansässigen Ausländerinnen und Ausländern bewusst.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Migrationsamt
Amt für soziale Sicherheit
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat