

Bundesamt für Migration
Abteilung Arbeit und Integration
Frau Ursina Jud
Frau Boiana Krantcheva
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Zürich, 12. Oktober 2010 RDB/sb

Stellungnahme zur Revision über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom vergangenen Juli wurden wir zur Stellungnahme in eingangs erwähntem Vernehmlassungsverfahren eingeladen. Für die uns gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

1. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Schweizerische Arbeitgeberverband begrüsst und unterstützt die Trennung der Kontingente für Drittstaatsangehörige von jenen der Dienstleistungserbringenden aus dem EU/EFTA-Raum.
- Die Bekämpfung der unberechtigten oder missbräuchlichen Sozialhilfebezüge durch die Einführung eines Datenaustausches zwischen der Arbeitslosenversicherung und den Migrationsbehörden begrüssen wir.
- Die Höhe der Kontingente erachten wird als unzureichend für die Bedürfnisse der Wirtschaft.
- Die Kontingente für die Drittstaaten sind gegenüber dem heutigen Stand zu erhöhen und so festzulegen, dass sie mindestens das Niveau von 2007, also vor der vollständigen Liberalisierung, erreichen.



2. Allgemeine Beurteilung

Der Schweizerische Arbeitgeberverband begrüsst die Trennung der Kontingente. Mit der Schaffung zweier unterschiedlicher Kontingente für diese unterschiedlichen Personengruppen wird Transparenz und Klarheit geschaffen.

Wichtiger als die begrüssenswerte Trennung der Kontingente erachten wird jedoch die Höhe der Kontingente und die Zuteilungsverfahren. Wir sind uns bewusst, dass die Vernehmlassung nicht die Zahl der Kontingente zur Diskussion stellt, erlauben uns aber doch einige Bemerkungen dazu.

Für die von der VZAE betroffenen Unternehmen ist eine ausreichende Versorgung mit verfügbaren Kontingenten für ausländische Arbeitnehmende von zentraler bzw. geradezu vitaler Bedeutung.

Wenn global ausgerichtete und hier ansässige Unternehmen den Austausch von Spezialisten und Kaderpersonen mit ihren internationalen Tochtergesellschaften nicht gewährleisten können, droht als unmittelbare Konsequenz eine Verlagerung der Tätigkeiten an ausländische Standorte. Solche Entwicklungen müssen durch eine angemessene Revision der VZAE unbedingt verhindert werden, denn es drohen Arbeitsplatzabbau und massive Einbussen in einer der wertschöpfungsstärksten Industrien der Schweiz.

Per Ende Februar dieses Jahres wurden schweizweit bereits 40% der Bund und Kantone insgesamt zustehenden L-Bewilligungen erteilt. In einigen Kantonen waren die Kontingente bereits im Frühjahr ganz oder beinahe ausgeschöpft, was zu einer unterschiedlichen Praxis der Behörden führte. In verschiedenen Kantonen wurden Bewilligungen nur noch für sehr hoch qualifizierte Arbeitskräfte in Schlüsselpositionen mit entsprechend hohem Salär erteilt. Anfangs Jahr wurden noch Bewilligungen an Drittstaatsangehörige erteilt, die weniger gut qualifiziert waren und Mitte Jahr keine mehr erhalten hätten. In kontingentsknappen Kantonen wurden gut qualifizierte Gesuchsteller im Frühling abgewiesen, die in kontingentsreichen Kantonen ohne Schwierigkeiten eine Bewilligung erhalten hätten. Die Kontingentsknappheit und unterschiedliche kantonale Praxis als Folge der Unterteilung der Kontingente geografisch nach Kantonen ist ein bekanntes Phänomen. Bereits in früheren Jahren waren Unternehmen mit dieser Problematik konfrontiert.

Die Folge davon ist, dass sich Unternehmen, wenn möglich, dieser Situation anpassen. Um ihre Chancen auf eine Bewilligungserteilung zu erhöhen, gehen sie dazu über, Einsätze ausländischer Arbeitnehmender auf Anfang Jahr zu planen, um nach dem Prinzip «first come – first serve» als Erste in der Kontingentschlange zu stehen. Weitere Ausweichmassnahmen sind, die Arbeit auf verschiedene Spezialisten aufzuteilen, um die Einsatzdauer einer Arbeitskraft auf vier Monate zu begrenzen, da diese nicht dem Kontingent angerechnet werden, was jedoch zu unbefriedigenden Lösungen führt, oder gar die Niederlassung in Kantone zu verlegen, welche erfahrungsgemäss regelmässig über genügend Kontingente verfügen.

Wenn keine neuen Kriterien für eine praktikable, transparente und faire Verteilung der Kontingente definiert werden, werden die Unternehmen gezwungen sein, weitergehende Massnahmen ins Auge zu fassen und ihre Niederlassungen ins Ausland zu verlagern. Diese Tendenz ist ernst zu nehmen und kann im Interesse der schweizerischen Volkswirtschaft nicht in Kauf genommen werden. Damit sind der Standort Schweiz und dessen Arbeitsplätze erheblich gefährdet. Die Wirtschaft ist darauf angewiesen, dass die Kontingentserteilung transparent und berechenbar erfolgt. Nur so kann sichergestellt werden, dass die notwendige Planbarkeit wieder hergestellt werden kann.

Mit der vorliegenden Revision der VZAE wird noch nicht sichergestellt, dass das Bewilligungsverfahren fair und transparent erfolgt. Die Rechtssicherheit ist nach wie vor nicht gewährleistet. Hierfür sind weitergehende Änderungen notwendig, die eine sachgerechte Differenzierung ermöglichen.



Wir begrüßen deshalb, dass eine Begleitgruppe zu dieser Revision eingesetzt wurde. Es zeigt sich aber bereits vor Abschluss der Arbeiten dieser Gruppe, dass es wünschenswert wäre, die Diskussionen um eine zukunftsorientierte Kontingentserteilung weiter zu führen und zu vertiefen.

3. Kontingentshöhe

Hochqualifizierte Drittstaatenangehörige sind für die Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz unabdingbare Voraussetzung. Dies gilt auch in der jetzigen Phase, in welcher sich die Wirtschaftslage erst langsam erholt. Die Kontingente für das Jahr 2011 sind in den Anhängen 1 und 2 des Revisionsentwurfs bereits festgelegt (insgesamt 11'000 und damit gleichbleibend wie für das Jahr 2010). Diese Höchstzahlen müssen als völlig unzureichend bezeichnet werden. Sie widerspiegeln in keiner Art und Weise die wirtschaftliche Realität hinsichtlich der von der Wirtschaft benötigten Kontingente in den vergangenen Jahren und für die Zukunft.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband fordert, dass die Höhe der Kontingente sowie deren Verteilung auf die beiden Bewilligungskategorien gestützt auf die Erfahrungswerte aus dem Jahre 2008 sowie dem laufenden Jahr festgelegt werden. Dies einerseits unter Berücksichtigung der ausgeschöpften, aber andererseits auch der wegen fehlender Kontingente abgelehnten Bewilligungen. Dabei ist auf die sich erholende Wirtschaftslage, die tatsächlichen Bedürfnisse der Unternehmen und damit den Bedarf an höheren Kontingenten abzustützen. Angesichts der grossen Nachfrage ist die Kategorie Drittstaatenangehörige gegenüber den Bewilligungen für Dienstleistungserbringer aus den EU/EFTA-Staaten zu bevorzugen.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass mit der heute geltenden Steuerung über die qualitativen Anforderungen, welche für die Arbeitsbewilligungen für Fachkräfte aus Drittstaaten zu beachten sind, die quantitativen Beschränkungen durch die Kontingente eine untergeordnete Rolle spielen sollten.

Im Herbst 2009 wurden die Zahlen der Kontingente ohne Anhörung der Kantone und der Sozialpartner reduziert. Wir erwarten, dass gemäss Art. 20 AuG Kantone und Sozialpartner in Zukunft vor der definitiven Festlegung der Höchstzahlen wieder angehört werden.

Die Zahl der Dienstleistungserbringenden, welche die im Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU fixierten Dauer überschreiten und folglich über die Kontingente für Drittstaaten abgebucht werden, hat seit der völligen Liberalisierung mit den «alten» EU-Ländern erheblich zugenommen. Faktisch wurde so die Kontingentierung für Drittstaatenangehörige immer restriktiver. Einzig die Wirtschaftskrise hat verhindert, dass in den letzten zwei Jahren die Kontingente nicht frühzeitig ausgeschöpft wurden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass im Krisenjahr 2009 schon im Herbst das Jahreskontingent für Kurzaufenthalter ausgeschöpft war. Es darf deshalb kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen den Drittstaatenkontingenten und der zunehmenden Dienstleistungserbringung aus den EU/EFTA-Ländern konstruiert werden. Auch wirtschaftlich gesehen werden ganz andere Bedürfnisse abgedeckt. Entsprechend unabhängig sind die Kontingentstöpfe zu dotieren.

Die Globalisierung wird weiter zunehmen. Die Schweizer Unternehmen orientieren sich zunehmend Richtung Asien, um die Abhängigkeiten zu diversifizieren, was auch von der Politik mit entsprechenden Aktivitäten und Reisen untermauert wird. Zudem gewinnt die Wirtschaft langsam an Fahrt. Sogar die EU möchte für Hochqualifizierte aus Drittstaaten mehr Möglichkeiten schaffen, um dem dringenden Bedarf der Wirtschaft nachzukommen. In diesem Sinne ist das Kontingentsniveau von 2007 als restriktiv zu bezeichnen. Eine Reduktion unter dieses Niveau, wie im Entwurf zur Revision vorgeschlagen, wird wohl schon für das geltende Jahr 2011 den Druck zur Anpassung der Kontingente nach oben erhöhen.

Bei der Festlegung der Kontingente ist zu berücksichtigen, dass global ausgerichtete Unternehmen mit Tochtergesellschaften und Partnern in der ganzen Welt eine enge Zusammenarbeit unter allen Beteiligten pflegen müssen, um im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Diese



Unternehmen sind darauf angewiesen, Spezialisten und Führungskräfte flexibel zwischen den verschiedenen Standorten austauschen zu können. In internationalen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz müssen deshalb VertreterInnen von allen Standorten und Märkten zeitnah und flexibel präsent sein. Mitarbeitende, welche zu konzerninternen, zeitlich befristeten Aufenthalten für Entwicklungszwecke in die Schweiz kommen, sind deshalb gleich wie Kader und Spezialisten zu behandeln. Solche konzerninternen Verschiebungen sind im Vergleich zum heutigen Freizügigkeitsabkommen benachteiligt.

Auch bezüglich des Austausches der Mitarbeitenden unter europäischen Konzernen stellen sich häufig ähnliche Probleme. Die Mitarbeitenden wollen für einen kürzeren Einsatz in einem anderen Land nicht einen lokalen Vertrag am Einsatzort abschliessen, da dies oft bezüglich Sozialversicherungen und Pensionsansprüchen zu komplizierten Verhältnissen führt. In der Schweiz heisst dies, dass für diese Mitarbeitenden ein Kontingent für Dienstleistungserbringer beansprucht werden muss. Dies führt häufig zu unbefriedigenden Verhältnissen, weil im Zeitpunkt des Arbeitsbeginns nicht klar ist, ob eine Bewilligung erteilt werden wird.

4. Amtshilfe und Datenbekanntgabe

Wir stehen dieser neuen Möglichkeit einer Missbrauchsbekämpfung positiv gegenüber.

Der unbestimmte Rechtsbegriff des allgemeinen Privatinteresses ist aus Sicherheitsgründen noch zu konkretisieren. Insbesondere ist sicherzustellen, dass lediglich gewichtige Privatinteressen den Datenaustausch verhindern können.

Nicht klar ist, weshalb dieser Datenaustausch auf EU/EFTA-Bürger beschränkt werden soll. Das gleiche Problem stellt sich auch bei Personen aus Drittstaaten, die zur Erwerbstätigkeit zugelassen worden sind und im Sinne des AuG nach der Zulassung wie Staatsangehörige der EU/EFTA über weitgehende berufliche Mobilität verfügen.

Es stellt sich weiter die Frage, ob die Meldung nicht direkt an die zuständige kantonale Ausländerbehörde erfolgen kann.

5. Zu den einzelnen Artikeln:

Wir beschränken uns nachstehend auf die Artikel, zu denen wir etwas anzumerken haben.

Art. 12 VZAE (alt)

Im heute geltenden Text wird in Art. 12 Abs. 1 für Ausländerinnen und Ausländer aus EU/EFTA- wie auch aus Drittstaaten auf den (alten) Art. 19 Abs. 4 Bst. a verwiesen. Abs. 19 Abs. 4 (neu) gilt nur noch für Personen aus Drittstaaten.

Antrag:

Der Verweis in Art. 12 Abs. 1 soll angepasst werden und auf Art. 19 und 19a hinweisen.

Art. 20 Abs. 4 VZAE (neu)

Ein Hauptziel der Revision der Verordnung ist die Trennung der beiden Kontingentsarten und der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Der neue Art. 20 gilt der Regelung der Kompetenzen des Bundes, der neue Art. 20a der Regelung der Kompetenzen der Kantone. Gemäss Abs. 4 werden Kontingente für Drittstaaten mit Freizügigkeitsabkommen mit den Kontingenten für EU oder EFTA vermischt. Effektiv wurde Art. 20 Abs. 4 neu zu Art. 20 a.

Antrag:
Streichung von Absatz 4 von Artikel 20 VZAE.

Art. 82 Abs. 6 VZAE (neu)

In Art. 82 Abs. 6 neu kann das zweite «meldet» gestrichen werden.

Antrag:
Sofern kein Privatinteresse dagegenspricht, meldet die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung dem Bundesamt

6. Zusammenfassung

Der Schweizerische Arbeitgeberverband unterstützt die vorgeschlagene Revision der Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Wir beantragen, die Höhe der Kontingente sei zu überprüfen und den Bedürfnissen der Wirtschaft anzupassen. Mit der qualitativen Beschränkung, welche für Arbeitnehmende aus Drittstaaten gilt, ist sichergestellt, dass nur die Zuwanderung erfolgt, welche die Wirtschaft auch tatsächlich benötigt.

Es wäre wünschenswert, wenn die Arbeit der Begleitgruppe zu dieser Revision fortgeführt werden könnte, um die Diskussionen um eine zukunftsorientierte Kontingentserteilung weiterführen und vertiefen zu können.

Wir bitten Sie, unsere Eingabe zu berücksichtigen und bedanken uns bestens für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Gerne stehen wir Ihnen für allfällige Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Thomas Daum
Direktor

Ruth Derrer Balladore
Mitglied der Geschäftsleitung

Zusätzlich per E-Mail an: Ursina.Jud@bfm.admin.ch und Boiana.Krantcheva@bfm.admin.ch