

Erläuternder Bericht

Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO), Änderung der Verteilschlüssel und Kontingentsfreigabe für die Dauer vom 1. November 2006 bis 31. Oktober 2007

Inhaltsübersicht

A. Änderung der Verteilschlüssel

1. Zusammenfassung
2. Zweck der Revision der Verteilschlüssel
 - 2.1 Die alten Schlüssel
 - 2.2 Entwicklungen
 - 2.3 Effizientere Nutzung der Höchstzahlen
 - 2.4 Planungssicherheit für die Kantone
 - 2.5 Bundesreserve
3. Der neue BVO-Verteilschlüssel
 - 3.1 Ein gemeinsamer Verteilschlüssel für Jahres- und Kurzaufenthalter
 - 3.2 Anforderungen an den neuen Verteilschlüssel
 - 3.3. Datenbasis
 - 3.4. Berechnung des neuen Verteilschlüssels
4. Beurteilung des neuen Verteilschlüssels
 - 4.1 Jahresaufenthalter
 - 4.2 Kurzaufenthalter
5. Schlussfolgerungen

B. Kontingentsfreigabe für die Dauer vom 1. November 2006 bis 31. Oktober 2007

Anhang: Vergleichstabelle alte Höchstzahlen und neuer Verteilschlüssel

A. Änderung der Verteilschlüssel

1. Zusammenfassung

Eine Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Migration (BFM) und des Verbandes der schweizerischen Arbeitsämter (VSAA) hat die Verteilschlüssel für die Festlegung der kantonalen Höchstzahlen für Personen aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten auf Wunsch der Kantone überarbeitet. Zweck der Schlüsselrevision war es, den Verteilmechanismus unter den Kantonen den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen. Vorgeschlagen wurde eine Verteilung für Jahres- und für Kurzaufenthalter nach denselben Kriterien, da sich nach heutigen Erfahrungen eine Unterscheidung nicht mehr rechtfertigt. Der Vorstand des VSAA hat sich diesem Vorschlag angeschlossen und beim Schlüssel mit deutlicher Mehrheit die Anzahl Vollzeitstellen pro Kanton als einziges Kriterium bevorzugt. Wir unterstützen diese Position, weil sie einfach, logisch und nachvollziehbar ist. Da einige wenige grössere Verliererkantone dem nicht zustimmen wollten, liegt diese Variante nun zur Vernehmlassung vor.

Auch mit dieser Verteilung werden die wirtschaftlich bedeutendsten Kantone ihre Bedürfnisse nach Fachpersonal aus Drittstaaten mit ihrem Anteil nicht auf Anhieb abdecken können. Da wie bisher eine Bundesreserve in gleicher Höhe vorgesehen ist, kann das BFM den Kantonen in begründeten Fällen jedoch auch in Zukunft aushelfen. Dieses System hat sich bewährt.

2. Zweck der Revision der Verteilschlüssel

2.1 Die alten Verteilschlüssel

Die heute verwendeten komplizierten Verteilschlüssel wurden zu Beginn der neunziger Jahre in einem aufwändigen Verfahren geschaffen. Die Arbeitskräftenachfrage unterschied sich damals in Kantonen mit einem grossen Anteil an saisonalen Branchen stark von der Nachfrage in den übrigen Kantonen. Die Saisoniers wurden daher nach einem anderen Schlüssel auf die Kantone verteilt als die Jahres- und Kurzaufenthalter.

Mit der Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr für EU-/EFTA-Angehörige bzw. seit dem Beginn der Phase II der Übergangsregelung für die Personenfreizügigkeit bestehen für EU-/EFTA-Angehörige nur noch Globalkontingente für Jahresaufenthalter und Kurzaufenthalter. Die völlig unterschiedlichen Grössenordnungen der Kontingente für Jahresaufenthalter (15 300) und Kurzaufenthalter (115 700) belegen die unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung dieser Kategorien.

Die Jahresaufenthalterkontingente für Personen aus Drittstaaten wurden per 1. Juni 2002 (Start Übergangsphase I Freizügigkeitsabkommen) mit dem alten Schlüssel auf die Kantone aufgeteilt. Für die Kurzaufenthalter wurde hingegen der alte Saisonierschlüssel verwendet. Gleichzeitig wurde für die Kontingente eine Bundesreserve eingeführt. Diese beiden Verteilschlüssel gilt es nun zu revidieren.

2.2. Entwicklungen

Personen, die als Kurzaufenthalter aus Drittstaaten zur Arbeit in die Schweiz kamen, unterschieden sich hinsichtlich ihrer Qualifikation zunehmend von den Arbeitskräften, die eine saisonale Wirtschaft nachfragt. Gleichzeitig haben sich die kantonalen Wirtschaften ebenfalls entwickelt, und vor allem in wirtschaftlich starken Regionen fand zum Teil eine ausgeprägte Internationalisierung statt.

2.3 Effizientere Nutzung der Höchstzahlen

Mit den heutigen Verteilschlüsseln werden die Kontingente daher nicht mehr optimal auf die Kantone aufgeteilt. Wenn die Verteilung den heutigen Bedingungen angepasst wird, können die Kontingente auch besser genutzt werden. Die Zahl, der einem Kanton zwar zugeteilt aber nicht genutzten und somit «blockierten» Kontingente dank des neuen Verteilschlüssels wird abnehmen. Damit stünden die Einheiten denjenigen Kantonen zur Verfügung, die diese tatsächlich benötigen.

2.4 Planungssicherheit für die Kantone

Mit einer Verteilung, welche die Nachfrage realistischer wiedergibt, wird die Planungssicherheit der Kantone erhöht. Diese wissen damit bereits zu Beginn des Kontingentsjahres, mit welchen BVO-Kontingenten sie fest rechnen können.

2.5 Bundesreserve

Seit Einführung der Bundesreserve findet im Bereich der Kontingente für Ausländer aus Drittstaaten ein Umdenken statt. Die Zuteilung von Einheiten auf die Kantone mit dem Verteilschlüssel hat nicht mehr die gleiche Bedeutung wie früher. Gestützt auf begründete Gesuche um weitere Einheiten, kann deshalb die zuständige

Bundesstelle aus ihrer Reserve den Kantonen zusätzliche Einheiten zur Verfügung stellen. In angespannten Zeiten wird mit dem Setzen von Prioritäten eine volkswirtschaftlich sinnvolle Allokation der knappen Kontingente sichergestellt. Angesichts der immer schneller ablaufenden Entscheidungsprozesse ist es von grösster Bedeutung, dass in kurzer Zeit auch über grössere Kontingenzzuschüsse rasch entschieden werden kann (z. B. Betriebsansiedlungen).

3. Der neue BVO-Verteilschlüssel

3.1 Ein gemeinsamer Verteilschlüssel für Jahres- und Kurzaufenthalter

Eine wichtige Neuerung ist bereits implizit im Titel dieses Kapitels enthalten: Für Jahresaufenthalter und Kurzaufenthalter ist der gleiche Verteilschlüssel vorgesehen. Die Arbeitsgruppe hat diesen Entscheid einstimmig gefällt. Personen aus Drittstaaten, die mit unterschiedlich befristeten oder unbefristeten Arbeitsverträgen einreisen, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Qualifikation kaum. Sie decken grundsätzlich vergleichbare Bedürfnisse der Wirtschaft ab. Der typische unqualifizierte frühere «Saisonnier» stammt in der Regel aus der alten EU – seit dem 1. November 2004 teilweise auch aus den Erweiterungsländern – und erhält eine entsprechende Kurzaufenthalterbewilligung aus dem separaten EU-Kontingent.

Sämtliche Arbeitskräfte aus Drittstaaten haben strengen Anforderungen an die Rekrutierung zu genügen und lassen sich daher weder hinsichtlich ihres Arbeitgebers noch ihrer Qualifikationen unterscheiden.

3.2 Anforderungen an den neuen Verteilschlüssel

Der neue Verteilschlüssel für Jahres- und Kurzaufenthalter muss kalkulatorisch einfach aufgebaut und nachvollziehbar sein. Er soll periodisch mit aktuellen Daten nachgeführt werden, welche die wichtigsten Entwicklungen und relativen Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt wiedergeben. Die Beschränkung der Datenbasis und eine leicht nachvollziehbare Berechnung des Verteilschlüssels machen diesen verständlich.

3.3 Datenbasis für den neuen Verteilschlüssel

Die Grundverteilung der Einheiten auf die Kantone soll einzig anhand der Vollzeit-äquivalente gemäss Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik (BFS) erfolgen. Die Anzahl der Beschäftigten nach Vollzeitäquivalenten bildet die Grössenverhältnisse zwischen den kantonalen Arbeitsmärkten ab und ist ein guter Indikator für die Bedürfnisse nach ausländischen Arbeitskräften. Dieser Wert widerspiegelt die kantonalen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt; er stellt ein Abbild des aktuellen Zustandes dar und gibt Veränderungen in und zwischen den Kantonen wieder. Der Wert differenziert nicht zwischen binnenwirtschafts- und exportorientierten Standorten, stellt aber eine Grundversorgung der Kantone mit Kontingenten sicher. Da mit dem Verteilschlüssel lediglich eine Grundverteilung vorgenommen wird, erfüllt dieser einfache Ansatz seinen Zweck.

Andere Daten, die für die Berechnung des Verteilschlüssels grundsätzlich in Frage kommen, beurteilte die Arbeitsgruppe damals als ungeeignete Parameter. Dies gilt

vor allem für die Arbeitslosenquote, da diese zu stark konjunkturabhängig ist. Es besteht überdies die Gefahr, dass gerade eine kantonale Wirtschaft, die wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten eine hohe Arbeitslosenquote aufweist, für ihre Entwicklung auf bestimmte ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist und nun wegen des Verteilschlüssels zusätzlich eingeschränkt würde. Aus soziopolitischen Gründen stark benachteiligt wären auch grössere Agglomerationen. Zudem hängt die Arbeitslosenquote nicht in allen Segmenten mit der Verfügbarkeit der geforderten Qualifikationen zusammen.

Das kantonale Volkseinkommen wurde als Parameter verworfen, weil es sämtliche Einkommen berücksichtigt, die den kantonalen Steuerpflichtigen aus kantonalen, aber auch ausserkantonalen Beteiligungen am Produktionsprozess zufließen. Der vorliegende neue Verteilschlüssel berücksichtigt Kriterien wie die direkte Bundessteuer von juristischen Personen nicht mehr weiter. Die Ausschöpfung der Kontingente wird aus grundsätzlichen Überlegungen ebenfalls nicht weiter verfolgt, da dieser Parameter einen wenig haushälterischen Umgang mit den Kontingenten belohnt.

3.4 Berechnung des neuen Verteilschlüssels

Der neue Verteilschlüssel errechnet sich aus dem Verhältnis der Anzahl von Beschäftigten nach Vollzeitäquivalenten in den Kantonen gemäss der Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik. Die Höchstzahlen werden direkt in diesem Verhältnis auf die Kantone aufgeteilt.

4. **Beurteilung des neuen Verteilschlüssels**

Die Beurteilung des neuen Verteilschlüssels wird vor allem im Vergleich zu den noch geltenden Schlüsseln vorgenommen und erfolgt getrennt für Jahresaufenthalter und Kurzaufenthalter. Ein direkter Vergleich mit dem Kontingentsverbrauch ist nicht sinnvoll, da Zuteilungen über den Verteilschlüssel mit Einheiten aus dem Reservekontingent ergänzt werden. Wo im vorliegenden Bericht solche Vergleiche trotzdem vorgenommen werden, mussten die Werte um diejenigen Einheiten korrigiert werden, die für Arbeitskräfte aus den EU-Erweiterungsländern verwendet wurden. Die Bewilligungen für Personen aus diesen Staaten werden nach dem 1. April 2006 über die Kontingente für die Erweiterungsländer abgewickelt werden.

4.1 Jahresaufenthalter

Diese Lösung bringt für die Jahresaufenthalter nur relativ geringfügige Änderungen in der Verteilung der Kontingente. Die ursprüngliche Lösung der Arbeitsgruppe hätte hier stärkere Umschichtungen gebracht, hätte aber bei einigen Kantonen aber auch zu grösseren Kontingentsverlusten geführt. Beim neuen Verteilschlüssel erfolgt eine Verlagerung der Einheiten tendenziell in die richtige Richtung: Zürich erhält 50 Einheiten mehr als nach dem alten Schlüssel für Jahresaufenthalter und liegt vor Bern mit 16 sowie St. Gallen und Tessin mit je 15 zusätzlichen Einheiten. Aargau, Genf und Basel-Stadt erhalten ebenfalls zusätzliche Kontingente, aber immer noch nicht in dem Masse, dass ihre Bedürfnisse gedeckt werden könnten. Dies gilt trotz des verhältnismässig grossen Zugewinnes auch für Zürich. Bei den

Kantone, die mit grossen Kürzungen leben müssen wie beispielsweise Graubünden, betragen die Verluste -18 Einheiten bzw. -15 (Neuenburg) und -11 (Fribourg). Die Waadt als grosser Bezüger von Zuteilungen aus der Bundesreserve verliert 7 Einheiten.

Werden die Einbussen aber zusätzlich im Lichte der Beanspruchung der Kontingente betrachtet, dann haben die meisten der verlierenden Kantone in der letzten Kontingentsperiode weniger Einheiten beansprucht, als sie mit der neuen Verteilung erhalten würden. Damit entschärft sich die Situation auf Seiten der «Verlierer» wesentlich.

4.2 Kurzaufenthalter

Die Berechnungen lassen erwartungsgemäss erkennen, dass einige Kantone mit grossen Kontingentkürzungen rechnen müssen. Es sind dies vor allem die wichtigen Tourismuskantone Graubünden und das Wallis. Diese verfügen heute (seit Inkrafttreten der Bilateralen Verträge) unbestritten über zu hohe Zuteilungen für Kurzaufenthalter aus Drittstaaten – die gewünschten Arbeitskräfte lassen sich nämlich auch über den EU/EFTA-Arbeitsmarkt finden. Bei den anderen Kantonen, die mit Kürzungen der Kurzaufenthaltereinheiten rechnen müssen, handelt es sich meist um kleinere Kantone, deren Verluste in absoluten Zahlen entsprechend kleiner ausfallen, die aber für diese Kantone im Verhältnis zur Zahl der zugelassenen Kurzaufenthalter trotzdem bedeutend sein können. Graubünden und Wallis müssen in Zukunft auf 338 beziehungsweise 196 Einheiten verzichten. Die Waadt verliert von 218 Einheiten deren 21, das Tessin 26 von 140, Obwalden 28 von 37, Luzern 10 von 120.

Mit dem neuen Schlüssel gewinnen 13 Kantone. Zürich erhält neu 502 Einheiten und gewinnt damit 267 Kontingente dazu. Aargau und Basel-Stadt kommen neu auf 170 bzw. 105 Kurzaufenthaltereinheiten, was gegenüber der alten Höchstzahl für Kurzaufenthalter ein Plus von 85 bzw. 68 Einheiten bedeutet. Genf gewinnt 46 Einheiten und hat damit neu 166 zur Verfügung.

Die Ergebnisse dieser Lösung sind trotz der Tatsache, dass für einige Kantone kleinere Kurzaufenthalterkontingente als bisher vorgesehen sind, insgesamt vertretbar, weil sie teilweise zu einer beträchtlichen Verbesserung der Kontingentsituation für die wirtschaftsstarke Kantone führen. Mit Blick auf den aktuellen Bedarf an Kurzaufenthaltereinheiten genügen diese Umlagerungen jedoch teilweise bei weitem noch nicht. Immerhin verfügen die vier Kantone mit den stärksten Zugewinnen über 466 zusätzliche Einheiten, was knapp einem Fünftel des Kontingentes, das über den neuen Verteilschlüssel verteilt wird, entspricht.

Für die Kantone, die mit Kürzungen des Kontingents rechnen müssen, ist die neue Verteilung bei Betrachtung des tatsächlichen Verbrauches trotz allem zumutbar. So hätte Graubünden in der verflochtenen Kontingentsperiode trotz der starken Kürzung nur über 42 Einheiten zu wenig verfügt. Das Wallis verliert im Vergleich mit seiner heutigen Höchstzahl an Einheiten zwar deren 196, im Vergleich mit dem Verbrauch in der letzten Kontingentsperiode hätten diesem Kanton aber lediglich 83 Einheiten gefehlt. Über die Bundesreserve können aber weitergehende

Bedürfnisse der Kantone nach Kurzaufenthalterkontingenten rasch und wirksam abgedeckt werden.

5. Schlussfolgerungen

Die Vorteile des neuen Verteilschlüssels überwiegen die Nachteile. Die gegenwärtige Situation auf dem Arbeitsmarkt wird mit dem neuen Verteilschlüssel realistischer abgebildet, und die strukturellen Veränderungen werden besser berücksichtigt. Gewisse Kantone verfügen gegenwärtig über zu hohe Zuteilungen. Diese Einheiten, die bis anhin von den anderen Kantonen nicht genutzt werden konnten, würden dynamischen Wirtschaften mit dem neuen Schlüssel mit geringerem administrativem Aufwand zur Verfügung stehen.

Allein die Deblockierung der unbenutzten Kurzaufenthaltereinheiten der Kantone Graubünden und Wallis deckt die Umlagerung auf die vier stärksten Gewinner und entspricht beinahe einem Fünftel des in Frage stehenden Kontingents. Die Einheiten können somit effizienter eingesetzt werden.

Der Kanton Waadt gehört bei sämtlichen Berechnungen als starker Nutzer der Reservekontingente des Bundes zu den «Verlierern». Seine Situation verbessert sich mit dem neuen Schlüssel nicht. Er wird sich weiterhin – wie andere Kantone auch – um zusätzliche Kontingente aus der Bundesreserve bemühen müssen.

B. Kontingentsfreigabe für die Dauer vom 1. November 2006 bis 31. Oktober 2007

Die Höchstzahlen für Bewilligungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten in den Anhängen 1 und 2 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) sind in den letzten Jahren vom Bundesrat unverändert belassen worden. Auch wenn die konjunkturelle Lage gegenwärtig besser ist als im vergangenen Jahr, sehen wir zur Zeit keine Notwendigkeit, die Gesamthöchstzahlen zu ändern. Die Kontingente wurden bisher nicht ausgeschöpft. Die Kantone haben die Möglichkeit, bei dringenden Bedürfnissen um Einheiten aus der Bundesreserve nachzusuchen. Die Erholung auf dem Arbeitsmarkt setzt zudem nur zögerlich ein, und auf dem inländischen Arbeitsmarkt steht bei nach wie vor hoher Arbeitslosigkeit ein beträchtliches Arbeitskräftepotenzial zur Verfügung. Das Inkrafttreten der Ausdehnung des Protokolls über die Personenfreizügigkeit mit der EU auf die zehn neuen EU-Staaten am 1. April eröffnet der Wirtschaft zudem weitere Rekrutierungsmöglichkeiten. All diese Aspekte sprechen für eine Beibehaltung der Höchstzahlen.

Die Anzahl der freigegebenen Jahresaufenthalterbewilligungen soll daher bei 4'000 und diejenige für Kurzaufenthalter bei 5'000 bleiben. Je die Hälfte der Höchstzahlen wird mit dem neuen Schlüssel auf die Kantone aufgeteilt; die andere Hälfte bleibt wie bisher zunächst in der Bundesreserve.