



Geschäftsstelle | Migrationsdienst des Kantons Bern
Eigerstrasse 73 | 3011 Bern
Tel. +41 (0)31 633 42 99 | Fax +41 (0)31 633 55 86
info@vkm-asm.ch | www.vkm-asm.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM
Herr Vizedirektor Kurt Rohner
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 12. Mai 2014

Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländer unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Sehr geehrter Herr Vizedirektor
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsämter (VKM) und der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländer unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Gerne nehmen wir im Namen unserer Mitglieder die Gelegenheit wahr, uns zum Bericht und insbesondere zu den einzelnen Empfehlungen der GPK-N vernehmen zu lassen. Bekanntlich sind es die kantonalen Behörden, die mit dem Vollzug des FZA betrauten sind.

Grundsätzliches

Beim kantonalen Vollzug der Personenfreizügigkeit Formulierungen zu verwenden wie „der Vollzug funktioniert nur ungenügend“ empfinden wir als nicht angebracht. Das FZA bedeutet grundsätzlich Freizügigkeit für die Arbeitnehmenden und ihre Familienangehörigen und ist geprägt von Rechtsansprüchen. Eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr ist zudem ohne aufenthaltsrechtliche Relevanz. Damit beschränkt sich die Tätigkeit der Vollzugsbehörden beim FZA systembedingt in den Kantonen auf eine deklaratorische Feststellung, dass die Aufenthaltskriterien im Moment der Einreichung eines Gesuchs bei (Arbeits-)Aufhalten über 90 Tage erfüllt sind. Die Erwartungshaltung der gesuchstellenden Parteien misst sich an der möglichst raschen und einfachen, unbürokratischen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, was im Bereich der Arbeitsmigration wiederum von wirtschaftspolitischer Bedeutung ist. Deshalb sollte diese liberale Idee des FZA („Inländergleichbehandlung, Arbeitsmigration“) in den Diskussionen nicht immer wieder mit den strengen Kriterien bei der Zulassung von Personen aus Drittstaaten („Zulassungsgesetzgebung, Zuwanderungssteuerung“) vermischt werden.

Eine Einschränkung des Aufenthaltsrechts ist durchaus möglich und wird von den kantonalen Vollzugsbehörden auch umgesetzt. Dies bedingt jedoch, dass die Vielzahl der Partnerbehörden, wie gesetzlich vorgesehen, unverzüglich Meldung erstatten und die Vollzugsbehörde über genügend Ressourcen verfügt, schnell Entscheide fällen zu können. Es ist weiter zu beachten, dass ein Widerruf oder eine Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung faktisch kein mengenmässig wirksames Mittel zur Steuerung der Zuwanderung aufgrund des FZA ist. Dies schon deshalb, weil einerseits der Rechtsmittelweg über sämtliche gerichtliche Instanzen mit einer entsprechenden aufschiebenden Wirkung für den Aufenthalt beschränkt werden kann, andererseits durch neue Tatsachen wie einen Stellenantritt wieder ein Anspruch auf eine Bewilligungserteilung besteht und damit ein allfällig laufendes Verfahren in der Regel gegenstandslos wird. Die Tatsache der Rechtsmittelverfahren und gerichtlichen Überprüfbarkeit und die Bindung an höchstrichterliche Präjudize kommen im Bericht der GPK-N unseres Erachtens deutlich zu wenig zum Ausdruck.

Den Kantonen stehen beim Vollzug des FZA nur sehr beschränkte Möglichkeiten zur Verfügung, die Zuwanderung von Bürgerinnen und Bürgern aus dem EU/EFTA-Raum im Bedarfsfall zu steuern. So können Personen, die unter dem FZA zwecks Erwerbstätigkeit in die Schweiz eingereist sind, in vielfältiger Weise Ansprüche auf Sozialleistungen geltend machen, ohne dass dies grundsätzlich zum Verlust ihres Aufenthaltsrechts führt. Das Aufenthaltsrecht kann nur beim Vorliegen von besonderen Umständen und äusserst restriktiv eingeschränkt werden. Bei der Zuwanderung unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen handelt es sich im Wesentlichen um eine Arbeitsmigration. Ein Sozialleistungsbezug hat grundsätzlich keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Vielmehr können die unter dem FZA zugewanderten Personen in der Schweiz gegenüber den verschiedenen Sozialversicherungen (bezüglich Alter, Invalidität, Tod, Krankheit, Mutterschaft, Unfall, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen) Ansprüche auf Leistungen geltend machen. Das Potenzial zur Beschränkung des Aufenthaltes von unter dem FZA-Zugewanderten aufgrund von Sozialleistungsbezügen muss als insgesamt äusserst gering eingeschätzt werden. Den Kantonen steht beim Vollzug diesbezüglich kaum ein Handlungsspielraum zu.

Grundsätzlich stellen wir fest, dass das Zustandekommen einiger vom Bund publizierten Statistiken für uns nicht nachvollziehbar ist, weil aus dem Evaluationsbericht und den Materialien nicht genau hervorgeht, wie die Daten erhoben bzw. welche Daten miteinander verknüpft wurden. Obwohl in den Materialien mehrfach deutlich darauf hingewiesen wird, dass Datengrundlagen aus den Kantonen fehlen, weil darauf verzichtet wurde, von den Kantonen Stellungnahmen einzuholen, wird dies im Bericht der GPK nirgends erwähnt. Es fehlt somit in der gesamten Berichterstattung die für uns relevante Perspektive der Kantone. Daher stellt sich unseres Erachtens die Frage, ob und allenfalls welche Differenzen tatsächlich auf eine unterschiedliche Vollzugspraxis zurückgeführt werden können.

Als wichtigen Punkt führt der GPK-Bericht auf Seite 11 aus, dass die Kantone ihren Handlungsspielraum auch dann nicht nutzen, wenn ihnen die für ein Einschreiten notwendigen Informationen vorliegen. In der Quellenangabe zu dieser Aussage wird auf die Kapitel 5.2.3 und 5.3.3 des Evaluationsberichts verwiesen. In den entsprechenden Textstellen sind jedoch keine Hinweise zu finden, dass die Kantone den real zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum nicht nutzen würden, was in einem klaren Widerspruch zur Aussage des GPK-Berichts steht. Im Evaluationsbericht wird vielmehr darauf verwiesen, dass sich die Gründe für die Vollzugsunterschiede allenfalls mit einer vertieften Analyse des kantonalen Vollzugs klären liessen.

Die kantonalen Vollzugsbehörden können nur dann aktiv und gestaltend wirken, wenn sie über die für sie notwendigen Informationen verfügen. Wir warnen allerdings ausdrücklich davor, in einen Aktionismus zu verfallen und die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden mit

Informationen einzudecken (siehe Empfehlung zwei und vier) ohne dass sie über ausreichende Rechtsgrundlagen verfügen, um entsprechend handeln zu können, wie beispielsweise eine Aufenthaltsbewilligung zu befristen oder sogar zu entziehen. Wenn man hier die Schraube anziehen will, muss dies im Einklang mit dem FZA rechtlich korrekt abgestützt sein, und die Migrationsbehörden benötigen eine entsprechend umfassende Instruktion.

Bemerkungen zu den einzelnen Empfehlungen im GPK-Bericht vom 4. April 2014

Empfehlung 1 Lohnentwicklung und Sozialleistungsbezugsquoten beobachten

"Der Bundesrat wird aufgefordert, die Entwicklung der Sozialleistungsbezugsquoten, des durchschnittlichen Lohnniveaus und der Tiefstlöhne der Bereiche, die von der Zuwanderung besonders betroffen sind, genau zu beobachten. Zudem wird der Bundesrat dazu eingeladen, zur Frage, welche Massnahmen er gedenkt zu treffen, damit mit den erwirtschafteten Löhnen die Lebenshaltungskosten in der Schweiz gedeckt werden können, der GPK-N Bericht zu erstatten."

Diese Massnahme begrüessen wir. Zu beachten ist jedoch, dass im Moment der Zulassung durch die kantonale Vollzugsbehörde keinerlei Lohn- und Arbeitsbedingungen geprüft werden (keine arbeitsmarktliche Prüfung; es ist eine bloss tatsächliche Bescheinigung notwendig, dass ein Arbeitsverhältnis besteht). Die Lohndaten könnten allenfalls stichprobenweise im Bereich der flankierenden Massnahmen erhoben werden. Die Beobachtung der Bezugsquoten und der Löhne bzw. deren Entwicklung wird sicher interessante Aufschlüsse geben. Welche Konsequenzen daraus für die Steuerung der Einwanderung gezogen werden können, ist allerdings fraglich. Die Mindestlöhne der allgemeinverbindlichen GAV reichen grundsätzlich nicht aus, eine grössere Familie, wie wir sie bei Migrantinnen und Migranten oft kennen, zu ernähren. Wir stellen gerade beim Familiennachzug fest, dass das Einkommen meistens nicht für die Deckung der allgemeinen Lebenshaltungskosten der Familie ausreicht und aus diesem Grund vermehrt zusätzlich Sozialleistungen bezogen werden (sogenannte "working poor"). In diesem Bereich gilt es mögliche Lösungen zu prüfen.

Gemäss konstanter Praxis des EuGH kann die Höhe des Lohnes keine Auswirkungen auf die Arbeitnehmereigenschaft haben (23/80 EuGH). Ein existenzsicherndes Einkommen ist für Arbeitnehmende daher nicht Voraussetzung für ein Aufenthaltsrecht im Rahmen des FZA in der Schweiz. In seinem Entscheid vom 23. März 1982 in der Rechtssache 139/85 (Kempf) kam der EuGH zum Ergebnis, dass ein EU-Mitgliedstaat, der einem Musiklehrer mit einem Teilzeitpensum von 12 Wochenstunden die Arbeitnehmereigenschaft zuerkannte, dessen Arbeitnehmeransprüche nach der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nicht ausschliessen und die Leistung von Sozialhilfe nicht verweigern durfte. Nicht existenzsichernde Einkommen ergeben sich nicht nur aus Teilzeitbeschäftigungen, sondern auch bei voller Erwerbstätigkeit (working poor), wie wir bereits festgehalten haben.

In den Materialien (Teil III, S. 152) wird ausgeführt, lediglich 0,9 Prozent FZA-Zugewanderte hätten 2010 Sozialhilfe bezogen (aufenthaltsrechtlich relevante Sozialhilfebezüge), davon seien 2/3 erwerbstätig. Gestützt auf dieses minimale Ausmass (im Promillebereich) ist es erstaunlich, welchen Platz die GPK-N diesem Thema im Bericht einräumt.

Es kann sicher nicht schaden, die Bezugsquoten im Auge zu behalten. Das Problem der "working poor" ist allerdings nicht FZA-spezifisch, sondern betrifft Schweizerinnen und Schweizer ebenso und bedarf deshalb keiner FZA-spezifischen Prüfung.

Empfehlung 2 Informationsgrundlagen zum Sozialleistungsbezug

"Der Bundesrat wird aufgefordert, zu prüfen, ob die Migrationsbehörden Zugang zu Informationen bezüglich weiterer Sozialleistungsbezüge benötigen, um die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Steuerung der FZA-Zuwanderung ausschöpfen zu können."

Damit die kantonalen Migrationsbehörden den Vollzug des FZA sicherstellen und die geringen Steuerungsmöglichkeiten der Zuwanderung nutzen können, benötigen sie sämtliche wesentlichen Informationen über die Zugewanderten; einerseits zu den Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts (insb. zum Aufenthaltszweck), andererseits aber auch zu den Sozialleistungsbezügen, welche unter speziellen Umständen eine Einschränkung des Aufenthaltsrechts durchaus erlauben. Liegen den Migrations- und Arbeitsmarkbehörden die relevanten Informationen nicht rechtzeitig vor, können sie den ihnen zustehenden rechtlichen Handlungsspielraum zur möglichen Einschränkung des Aufenthaltsrechts auch nicht ausnutzen. Sämtliche relevanten Informationen zu den Themen Sozialhilfe, Bezug von Sozialversicherungsleistungen und Bezüge der Arbeitslosenversicherung müssen den zuständigen Migrationsbehörden heute unaufgefordert zur Verfügung gestellt werden, wenn sie ihren Vollzugsauftrag erfolgreich ausführen sollen. Diese unaufgeforderten Meldungen haben sich offensichtlich trotz der bestehenden diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen noch nicht in allen Kantonen überall gleich durchgesetzt. Die Migrationsbehörden müssen ebenfalls automatisch über Bezüge von Ergänzungsleistungen informiert werden. Die VKM nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat auch für diesen Bereich einen automatischen Informationsaustausch einführen will.

Alleine mit umfangreichen Informationen ist das Problem nicht gelöst; es bräuchte danach entsprechende Rechtsgrundlagen, um auf das Aufenthaltsrecht einwirken zu können. Im heutigen Zeitpunkt ist der Spielraum im Rahmen des FZA sehr eingeschränkt. Wir stellen uns deshalb die Frage, ob es sich wirklich in jedem Einzelfall lohnt, die Informationen an die Migrationsämter weiterzuleiten. Werden in jedem Einzelfall sämtliche Informationen weitergeleitet, benötigt die Verarbeitung derselben viel Zeit, um gesichtet und bearbeitet zu werden. Damit steigt der Personalbedarf entsprechend an. Ein umfassendes Ausschöpfen sämtlicher Möglichkeiten bedingt, dass bei den kantonalen Behörden auch die dafür erforderlichen Ressourcen vorhanden sind bzw. geschaffen werden.

Empfehlung 3 Klärung der kantonalen Unterschiede beim Ausmass der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck

"Der Bundesrat wird aufgefordert, die Gründe für die Unterschiede zwischen den Kantonen bei der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck von FZA-Zugewanderten mit den Kantonen zu klären und der GPK-N darüber Bericht zu erstatten. Auf der Basis der dadurch erlangten Informationen zum kantonalen Vollzug ist die Verbesserung der Datenlage umgehend an die Hand zu nehmen."

Zu den Aussagen im Bericht gilt es festzuhalten, dass aus den Materialien unklar ist, welche Daten zur Ermittlung herangezogen wurden. Es handelt sich hier um ein komplexes Themengebiet, wobei nicht ersichtlich ist, was genau womit verglichen wurde. Unklar ist auch, worauf die Auswertungen basieren. Wurde der Zulassungscode als Grundlage genommen oder der Aufenthaltscode? Je nach dem ergeben sich völlig unterschiedliche Ergebnisse. Entsprechend hinterfragen wir die Aussagen zu diesem Thema. Die Aussagekraft muss sicher relativiert werden.

Bei Änderungen betreffend die Erwerbstätigkeit besteht weder seitens des Arbeitnehmers noch seitens des Arbeitgebers eine Meldepflicht. Die Faktenlage kann sich bereits nach we-

nigen Tagen ändern (Probezeit, Arbeitnehmer tritt die Stelle gar nicht an etc.) und solche Vorgänge sind bisher weder melde- noch bewilligungspflichtig (solange keine Anmeldung beim RAV erfolgt oder Sozialhilfe bezogen wird, vgl. Art. 82 VZAE). Auch FZA-Zugewanderte, welche im Familiennachzug bei der Einreise vorerst als nicht erwerbstätig in die Schweiz kommen, müssen eine spätere Aufnahme der Erwerbstätigkeit nicht melden. Die Migrationsämter haben daher in den meisten dieser Fälle gar keine Kenntnis von den entsprechenden (veränderten) Sachverhalten und können demzufolge auch nicht einschreiten. Legt ein FZA-Zuwanderer bei der ersten Einreise einen Arbeitsvertrag vor, müssen die Migrationsämter die entsprechenden Bewilligungen ausstellen. Sie haben nicht die Möglichkeit in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der vorgelegte Arbeitsvertrag wirklich eingehalten wird. Damit ist es äusserst schwierig, einen geänderten Aufenthaltswitz nachzuweisen. Eine arbeitslose Person, die im Sinne des AVIG als vermittlungsfähig bezeichnet wird, verfügt weiterhin über die Arbeitnehmereigenschaft. Selbst wenn die entsprechenden Daten vorliegen werden, kann eine Person, die in der Schweiz gearbeitet hat und arbeitslos wurde, gemäss FZA Arbeitslosenentschädigungen beziehen, solange sie weiterhin vermittlungsfähig ist.

Empfehlung 4 Notwendige Grundlagen für Informationszugang schaffen

"Der Bundesrat wird aufgefordert, zu prüfen, wie die kantonalen Vollzugsbehörden an die für die Steuerung der FZA-Zuwanderung notwendigen Informationen gelangen, namentlich über die Änderung des Aufenthaltswitzes und über eine Aufnahme oder Aufgabe einer Erwerbstätigkeit, ohne die Regelung des Personenfreizügigkeitsabkommens zu verletzen."

Wir verweisen grundsätzlich auf unsere Ausführungen unter "Empfehlung 2". Bei Einführung einer Meldepflicht seitens der Arbeitgeber ist darauf hinzuweisen, dass dies zu einem grossen administrativen Aufwand (sowohl bei den Arbeitgebern wie auch bei den Migrationsämtern) führen würde. Angesichts der geringen Anzahl von Fällen, in welchen aufgrund von Sozialleistungsbezügen effektiv eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts möglich wäre, stellt sich Frage, ob sich entsprechende Mehraufwand überhaupt lohnen würde.

Die Informationspflichten ergeben sich aus Art. 82. VZAE (Meldepflichten), welcher sich auf Art. 97 Abs. 3 AuG (Amtshilfe und Datenbekanntgabe) stützt. Es besteht die Möglichkeit, zu prüfen, ob allenfalls zusätzlich auch die Arbeitgeber verpflichtet werden könnten, den Migrations- und/oder Arbeitsmarktbehörden eine Erwerbsaufgabe zu melden. Damit würden die Behörden nicht erst beim Bezug von Arbeitslosenentschädigungen von einer Arbeitsaufgabe informiert. Eine Verbesserung der Datenlage würde unseres Erachtens bedeuten, dass neu sämtliche aufenthaltszweckrelevante Sachverhalte wieder meldepflichtig würden. Nur dann können diese im ZEMIS nachgeführt werden. Zudem ist zu beachten, dass eine Zweckänderung bedeuten kann, dass die Vollzugsbehörde in einem Verwaltungsverfahren mit Rechtsmittelmöglichkeit die Zweckänderung (z.B. Verlust der Arbeitnehmereigenschaft) absprechen müsste, was wiederum monatelange Verfahren bedeuten kann. Somit wäre zu definieren, ob im ZEMIS wie bisher die rechtliche bestehende Aufenthaltsregelung geführt wird, oder ob neu ergänzende Statusinformationen und/oder Informationen zu allfällig laufenden Verwaltungsverfahren zur Aufenthaltswitzänderung im Sinne einer Geschäftskontrolle nachgeführt werden müssten. Ob das Nachführen laufender Verfahren oder Erkenntnisse eine Steuerung der Zuwanderung wirklich ermöglichen und der dafür notwendige Aufwand auch zielführend ist, wagen wir zumindest zu bezweifeln.

Empfehlung 5 Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten

"Der Bundesrat wird aufgefordert, sich im Rahmen seiner Kompetenzen dafür einzusetzen, dass die zuständigen kantonalen Behörden die vorhandenen Möglichkeiten systematisch prüfen, die Zuwanderung aus den Vertragsstaaten des Personenfreizügigkeitsabkommens durch Bewilligungsentzug oder -befristung zu steuern."

Einzelne Kantone versuchen die Zuwanderung bereits heute konsequent zu steuern. Soweit die Arbeitnehmereigenschaft vorhanden ist bzw. wenn im Falle der Arbeitslosigkeit die Vermittlungsfähigkeit weiterhin vorhanden ist, sind den Migrationsbehörden jedoch die Hände gebunden. Einen Entzug der Bewilligung bzw. eine Befristung derselben auf beispielsweise die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung erweist sich in der Praxis als nahezu unmöglich, weil das FZA hier wenige Möglichkeiten zulässt und entsprechend griffige Rechtsgrundlagen fehlen.

Empfehlung 6 Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug

"Der Bundesrat wird aufgefordert, die Gründe für die in Anhang 1 befindlichen Feststellungen zu den teilweise erheblichen Differenzen beim Vollzug des Personenfreizügigkeitsabkommens und bei der Gewährung von Niederlassungsbewilligungen zwischen den Kantonen mit diesen zu klären und der GPK-N darüber Bericht zu erstatten."

In einem föderalistischen System wird es stets gewisse Unterschiede im Vollzug geben. Dies ergibt sich aus den bestehenden Ermessensspielräumen der kantonalen Behörden sowie aus der Praxis der Gerichte. Eine Einheitlichkeit könnte aus unserer Sicht erzielt werden, wenn der Bund eindeutige Vorgaben mit klar definierten Voraussetzungen erlässt, die keinen bzw. nur einen sehr beschränkten Ermessensspielraum zulassen.

Beabsichtigt man die Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) aufgrund der Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit zu verweigern, wäre eine entsprechende Anpassung von Art. 34 AuG nötig. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass mit verschiedenen Ländern Abkommen und Vereinbarungen vorhanden sind, welche die Rahmenbedingungen für die Gewährung oder die Verweigerung einer solchen Bewilligung erläutern.

Es ist äusserst wichtig, dass die VEP-Richtlinien angepasst werden, damit eine Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe gemacht werden kann.

Empfehlung 7 Notwendige Instrumente zur Verfügung stellen

"Der Bundesrat wird aufgefordert, zu prüfen, wie sowohl den vollzugsverantwortlichen Behörden als auch dem BFM ein Instrument zur Verfügung gestellt werden kann, das ihnen erlaubt, ihre jeweilige Aufgabe (Vollzug bzw. Aufsicht) zu erfüllen. Dabei soll die Funktionalität und die tatsächliche Nutzung von ZEMIS überprüft und allenfalls angepasst werden."

Von zentraler Bedeutung wird es sein, dass die zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden rechtzeitig und umfassend über die für sie relevanten Daten verfügen (z.B. bei einem Kantonswechsel). Welche Systeme bzw. welche technischen Lösungen dazu zum Einsatz gelangen, ist nicht entscheidend. Einen diesbezüglichen Umbau des ZEMIS kann selbstverständlich geprüft werden. Eine Anpassung des ZEMIS und die konsequente Erfassung der erforderlichen Daten werden allerdings mit sehr viel Aufwand verbunden sein und könnten erhebliche finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen. Ob sich dieser Aufwand hinsichtlich

der zu erzielenden geringen Steuerungsmöglichkeiten wirklich lohnt, muss zumindest hinterfragt werden dürfen.

Wenn das ZEMIS (insbesondere der Zugriff zu Angaben über die Arbeitslosigkeit) aufgrund der Kosten nicht angepasst werden kann, besteht unseres Erachtens die Möglichkeit, dass das BFM in Zusammenarbeit mit dem SECO einen Zugriff auf PLASTA (Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik) herstellt, oder dass auf ein Subsystem zugegriffen kann, wie dies schon mit RIPOL oder SIS der Fall ist.

Empfehlung 8 Klärung der Rechtslage

"Der Bundesrat sorgt dafür, dass die zuständigen Behörden den Begriff der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit gemäss Artikel 6 Absatz 1 und 6 Anhang I FZA und damit die Rechtslage in Bezug auf die Möglichkeiten eines Entzugs des Aufenthaltsrechts für EU/EFTA-Angehörige aufgrund von Arbeitslosigkeit umgehend klären und allfällige vollzugsnotwendige Vorgaben den Kantonen kommunizieren."

Diese Empfehlung können wir unterstützen. Aber auch in anderen Bereichen, wie z.B. bei der notwendigen Anzahl Wochenstunden, gilt es die Rechtslage zu klären, damit von einer Arbeitnehmereigenschaft ausgegangen werden kann.

Arbeitslosigkeit allein ist kein Grund, im Rahmen des FZA den Zugewanderten die Aufenthaltsbewilligung zu entziehen (Art. 6 Abs. 6 Anhang I FZA). Aus den Materialien geht hervor, dass lediglich 3,5 Prozent der FZA-Zugewanderten in einer Konstellation von Arbeitslosigkeit waren, die unter Umständen eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts ermöglicht hätten (Materialien Teil III, S. 155).

Gemäss EuGH, dessen Entscheide vor 1999 für die Schweiz verbindlich sind und dessen spätere Urteile das Bundesgericht, um dem im FZA verankerten Ziel der Schaffung einer parallelen Rechtslage (Art. 16 Abs. 1 FZA) Rechnung zu tragen, heranziehen kann (BGE 136 II 5 E. 3.4), ist entscheidend, ob jemand Arbeitnehmereigenschaft aufweist oder nicht. Der Begriff der Arbeitnehmereigenschaft ist gemäss konstanter Rechtsprechung des EuGH weit auszulegen. Mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses verliert der Betroffene grundsätzlich die Arbeitnehmereigenschaft nicht, sofern er tatsächlich weiter eine neue Stelle sucht (C-85/96 EuGH).

Insofern sind auch wir der Ansicht, dass nicht nur der Begriff der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit, sondern insbesondere auch der Begriff der Arbeitnehmereigenschaft zu klären ist.

Empfehlung 9: Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im BFM

"Der Bundesrat veranlasst umgehend, dass das Amt bzw. das Departement dafür sorgt, dass die Aufgaben und Ressourcen der zuständigen Sektion in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, damit dieses eine aktive Aufsicht betreiben kann."

Diese Empfehlung hat keinen direkten Einfluss auf die Arbeiten in den Kantonen selber. Soll eine umfassende Aufsicht zur Gewährleistung des einheitlichen Vollzugs sichergestellt werden, sind die entsprechenden Ressourcen allerdings erforderlich.

Wir bitten Sie höflich, sehr geehrter Herr Vizedirektor, sehr geehrte Damen und Herren, die Anliegen des Verbandes Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden in die Stellungnahme des Bundesrates zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats aufzunehmen. Bei allfälligen Unklarheiten oder Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Marcel Suter, Präsident VKM

Bruno Sauter, Präsident VSAA