Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Juni 2019

602. Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes, Verfahrensnormen und Informationssysteme (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen eingeladen, zu Verordnungsänderungen im Migrationsbereich Stellung zu nehmen. Die Verordnungsänderungen sind nötig zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20; Verfahrensnormen und Informationssysteme). Mit dieser Änderung des AIG wurden in erster Linie Verfahren angepasst und die Gesetzesgrundlagen für den Zugriff, die Speicherung und die Bekanntgabe von migrationsbezogenen Daten geschaffen.

Auf Verordnungsstufe soll nun die Pflicht der Arbeitgeber, die Auslagen ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Entsendung in die Schweiz zu tragen, auf zwölf Monate begrenzt werden. Zudem werden die Berechtigungen und der Umfang des Zugriffs auf das neue Informationssystem des Staatssekretariates für Migration (SEM) für die Durchführung der Rückkehr (eRetour) sowie die für die Datensicherheit erforderlichen Massnahmen und die Aufbewahrungsdauer der Daten geregelt. Ausserdem werden die Grenzen und Modalitäten für den Einsatz der Videoüberwachung durch das SEM festgelegt. Und schliesslich soll die Möglichkeit, Reisen von Flüchtlingen in einen Staat zu bewilligen, für den ein Reiseverbot verfügt wurde, auf schwerwiegende Ereignisse betreffend die Familienangehörigen und wichtige Anlässe zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen beschränkt werden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für Migration, 3003 Bern-Wabern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch):

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns die Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20; Verfahrensnormen und Informationssysteme) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Zur Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201):

Wir lehnen die vorgeschlagene Beschränkung der Entschädigungspflicht auf ein Jahr (Art. 22a VZAE) ab. Diese Änderung beeinträchtigt die nationalen und kantonalen Bemühungen zur Förderung des inländischen Fachkräftepotenzials und führt zu einem Anreiz zu Langzeitentsendungen, was dem Zweck des Instruments der Entsendungen, die kurzfristig und vorübergehend sein sollten, widerspricht.

Als grenzüberschreitende Dienstleistungen gilt gemäss Art. 3 VZAE die Ausübung einer zeitlich befristeten Dienstleistung in der Schweiz im Rahmen eines Vertragsverhältnisses durch eine Person oder ein Unternehmen mit Sitz im Ausland. Diese Arbeitnehmenden bleiben dabei dem Arbeitsvertrag unterstellt, den sie mit ihrem ausländischen Arbeitgeber abgeschlossen haben. Während der gesamten Entsendezeit bleibt die Sozialversicherungsgesetzgebung des Ursprungslandes anwendbar, entsprechend sind die Arbeitnehmenden während der Dauer der Entsendung von der Versicherungspflicht gemäss AHV, IV, EO, Arbeitslosenversicherung sowie beruflicher Vorsorge befreit und haben keinen Anspruch auf Familienzulagen in der Schweiz. Anlass für ihren Einsatz bei einem schweizerischen Dienstleistungsempfänger ist ein temporäres Projekt, daran ist auch der Aufenthalt in der Schweiz gebunden. Deshalb sind sie vom Prinzip des Vorranges der inländischen Arbeitskräfte (Art. 21 AIG) ausgenommen.

Die Mehrheit der Entsendungen im Kanton Zürich erfolgt im Rahmen von kurzfristigen Einsätzen, ungefähr 15% dauern länger als ein Jahr und die betreffenden Arbeitgeber würden somit von der geplanten Erleichterung profitieren. Nicht selten möchten Einsatzbetriebe und damit auch Gesuchstellende die Entsendung auf bis zu sechs Jahre ausdehnen. Ein wesentlicher Teil der Entsendungen in den Kanton Zürich betrifft IT-Fachkräfte aus Drittstaaten mit tiefem Lohnniveau, nach denen der Bedarf vor allem seitens Grossbanken und Versicherungen gross ist. Zwar handelt es sich bei ihnen um Fachkräfte, doch entspricht ihr Gehalt meist dem tiefstmöglichen Salär für neu einreisende Ausländerinnen und Ausländer. Die Spesenentschädigung kann neben dem eigentlichen Lohn einen erheblichen Anteil an der Gesamtentschädigung einer entsendeten Person ausmachen. Im Kanton Zürich liegt dieser beispielsweise bei einer indischen Informatikerin oder einem indischen Informatiker (Einzelperson) bei etwa 35% des Lohnes. Obwohl vertraglich zur Rückkehr in ihr Heimatland bzw. zu ihrem Arbeitgeber verpflichtet, wird für manche Entsandte nach einer fünf- bis sechsjährigen Entsendedauer die dauerhafte Einbindung in den schweizerischen Arbeitsmarkt das Ziel. Entsprechend werden regelmässig Gesuche um Lokalisierung von IT-

Entsandten (Anstellung nicht mehr durch den Entsendebetrieb, sondern durch einen in der Schweiz angesiedelten Betrieb) gestellt. Durch die lange Entsendedauer können diese Arbeitnehmenden einen grossen Erfahrungsschatz aufbauen, der ihnen einen Vorteil gegenüber anderen Bewerbenden verschafft. Das Vorrangprinzip will aber die Chancen inländischer Arbeitnehmender bei der Stellensuche verbessern. Bei einer Lokalanstellung von Entsandten würde genau dieses Prinzip eine Verwässerung erfahren und Gefahr laufen, ausgehöhlt zu werden.

Die Entschädigungspflicht auf zwölf Monate zu begrenzen, kann nicht damit begründet werden, dass sich der Lebensmittelpunkt der Ausländerinnen und Ausländer dann in die Schweiz verschoben habe und sie somit zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt werden könnten. Dies mag bei von Schweizer Arbeitgebern lokal angestellten Ausländerinnen und Ausländern zutreffen. Diese unterstehen aber auch der schweizerischen Sozialversicherungsordnung. Grenzüberschreitende Dienstleistende sollen ihren Lebensmittelpunkt jedoch nicht verschieben. Ihre Aufenthalte sind vorübergehender Natur. Gerade bei Entsandten ist die Berufung auf erfolgte Integration nicht statthaft. Die beiden Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern – lokal angestellte und entsandte – gleichbedeutend zu verwenden, widerspräche den Absichten des Gesetzgebers, der bewusst eine unterschiedliche Handhabung vorgesehen hat.

Wenn die ausländischen Arbeitgeber nach zwölf Monaten von der Entschädigungspflicht befreit würden, könnten die benötigten Arbeitskräfte nun unter noch günstigeren Bedingungen eingesetzt werden. Der Schweizer Empfänger der erbrachten Dienstleistung muss sich dabei schon heute weder um das Personalmanagement kümmern noch Rekrutierungsbemühungen leisten. Mit der geplanten Regelung wird somit der Anreiz, den Einsatz einer Dienstleisterin oder eines Dienstleisters zu verlängern, noch grösser. Vor dem Hintergrund eines solchen für Arbeitgeber wie Einsatzbetriebe gleichermassen attraktiven Modells ist die Konkurrenzierung von inländischen Fachkräften sehr realistisch. Zudem entstünde eine negative Auswirkung auf die Sozialversicherungsbeiträge, da entsandte Arbeitskräfte keine Beiträge an die schweizerischen Sozialversicherungen leisten.

Sollte an Art. 22a E-VZAE festgehalten werden, sprechen wir uns für eine Entschädigungspflicht von 24 anstelle von 12 Monaten aus. Kurzaufenthaltsbewilligungen können unter der gleichen Kontingentseinheit auf bis zu zwei Jahre verlängert werden (Art. 32 Abs. 3 AIG). Weiter wäre das Wort «langfristig» in Art. 22a E-VZAE wegzulassen: Grenzüberschreitende Dienstleistungen im Sinne von Art. 26 AIG in Verbindung mit Art. 3 VZAE sollen eben nicht langfristiger Art sein, sondern sind – so das Gesetz – auf «vorübergehende» (Art. 26 AIG) bzw. «zeitlich befristete» (Art. 3 VZAE) Einsätze zugeschnitten.

Zur ZEMIS-Verordnung (ZEMIS-VO, SR 142.513), Anhang 1:

Die *kantonalen und kommunalen Arbeitsmarktbehörden (KAA)* sollen betreffend «Ausweis Asylbereich» lediglich Daten abfragen, nicht jedoch bearbeiten können (VI.3.c., Seite 20 der ZEMIS-VO). Da die KAA jedoch vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge via ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem) melden müssen, ist eine entsprechende Anpassung der Berechtigungen unabdingbar und den KAA die Berechtigung zur Datenbearbeitung zu erteilen.

Für die Grenzkontrolle am Flughafen Zürich muss die *Kantonspolizei Zürich* lückenlos und systematisch den ausländerrechtlichen Status von Personen abklären. Aufgrund des nahezu durchgehenden Betriebes am Flughafen und der jeweils zeitlichen Dringlichkeit benötigt die Kantonspolizei Zürich Informationen auch ausserhalb der Bürozeiten der kantonalen Migrationsämter bzw. des SEM. Deshalb ist die Kantonspolizei Zürich darauf angewiesen, zusätzlich folgende Datenfelder abrufen zu können:

– VI.2.g. sämtliche Datenfelder
– VI.2.j. sämtliche Datenfelder

Die Asyl- und Flüchtlingskoordinationsstellen (SOZ) sind auf folgende Abfrageberechtigungen (A) angewiesen:

– I.1. Fotografie (zur Identitätsabklärung weggewiesener Personen am Schalter)
– II.1. In Bearbeitung bei Sachbearbeiter (für Rückfragen beim SEM)
– V.1. Standort (für Anfragen zu physischen Dossiers)
– VI.2.e. Haftart, Haftbeginn, Haftende, Ort der Inhaftierung und Dauer der angeordneten Haft (zur Klärung der Unterstützungsleistungen und anrechenbaren Eigenmitteln)
– VI.3.c. Medizinalfall (für die Ausreiseorganisation durch die Rückkehrberatung)

Zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (SR 142.281), Anhang 1:

Es gibt in der Schweiz keine Flughafenpolizei, die nicht Teil eines kantonalen Polizeikorps ist. Auch im Kanton Zürich nimmt die Kantonspolizei sämtliche polizeiliche Aufgaben im Kontext des grössten internationalen Landesflughafens wahr. Die Kategorie FLUPO ist damit hinfällig und ist mit der Kategorie KAPO zusammenzuführen. Die Kantonspolizei vollzieht die zwangsweisen Rückführungen, insbesondere auch von

als Gefährder eingestuften Personen. Zur erweiterten Lageeinschätzung ist es erforderlich, direkt und auch ausserhalb der Bürozeiten auf sicherheitsrelevante Informationen zugreifen zu können. Deshalb sind die Berechtigungen der KAPO wie folgt zu ergänzen:

– I. 4. Zweite und dritte Zeile (Seite 5, Abfragen)
– I. 5. Vierte und fünfte Zeile (Seite 5, Abfragen)
– III. 3. Fünfte bis siebte Zeile (Seite 11, Bearbeiten)
– III. 3. Letzte sechs Zeilen (Seite 12, Abfragen)
– III. 4. Sechste Zeile (Seite 13 ganz oben, Abfragen)
– IV. 9. 23. und 25. Zeile (Seite 19, Abfragen)

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli