



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Frau Carola Haller, Herrn Bernhard Fürer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per Mail an:

- Carola.Haller@sem.admin.ch
- Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Zürich, 28. Mai 2015 DL/RM/sm
luetzelschwab@arbeitgeber.ch

Vernehmlassung zu den Änderungen des Ausländergesetzes

I. Umsetzung von Art. 121a BV

II. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrter Herr Staatssekretär
Sehr geehrte Frau Haller, sehr geehrter Herr Fürer

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 80 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 1,8 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Zur Zukunftssicherung verfügt der Verband über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Vorbemerkungen

Die Umsetzung von Art. 121a BV tangiert in stark negativer Art und Weise verschiedene, äusserst wichtige Vertragsgrundlagen sowie Grundelemente des flexiblen schweizerischen Arbeitsmarktes und damit zentrale Interessen der Schweizer Wirtschaft und deren Unternehmen am Standort Schweiz. Entsprechend hat sich der Schweizerische Arbeitgeberverband im Rahmen der Abstimmung vom 9. Februar 2014 gegen diese neue Verfassungsnorm ausgesprochen. Der neue Verfassungsartikel wurde aber mit knappem Mehr angenommen. Diesen Volksentscheid gilt es zu respektieren. Dessen Umsetzung muss nun aber auch wirtschaftsverträglich und unter Beibehaltung der Bilateralen Verträge I sowie unter Vermeidung jeglicher zusätzlicher administrativer Mehrbelastungen für die Betriebe und ohne zusätzliche Bürokratie flexibel umgesetzt werden, so dass die Unternehmen in der Schweiz baldmöglichst wieder über die dringend notwendige Planungssicherheit verfügen. Für viele Branchen

sind diese Forderungen überlebensnotwendig. In der momentan ohnehin heiklen Situation mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses würde alles andere eine weitere Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit für den Standort Schweiz bedeuten. Sollte das vom Bundesrat gewählte Vorgehen nicht von Erfolg gekrönt sein, so befürchtet der Schweizerische Arbeitgeberverband massiv negative Auswirkungen auf den Standort Schweiz, seine Unternehmen und Arbeitsplätze. Viele Mitglieder weisen uns zudem darauf hin, dass auch mit begleitenden Massnahmen auch zukünftig der Bedarf an Arbeitskräften nicht mit inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abgedeckt werden kann.

I. Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a BV

Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

- **Sollten die Verhandlungen mit der EU zu einer neuen Ausgangssituation, zu neuen Steuerungsformen oder zu weiteren, relevanten und neuen Aspekten führen, fordert der SAV die Durchführung eines zusätzlichen, ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens.**
- **Der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 muss respektiert und wirtschaftsverträglich, unter Sicherstellung einer grösstmöglichen Flexibilität und Planungssicherheit für die Unternehmen, umgesetzt werden. Oberstes Ziel der Umsetzung von Art. 121a BV ist der Erhalt der Bilateralen Verträge I.**
- **Ein In- und Ausserkraftsetzungsmechanismus («Schutzklausel») ist anstelle der vorgeschlagenen, starren Kontingentierung vorzusehen.**
- **Die neue Begrenzung muss auf das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz ausgerichtet sein. Verschiedene Branchen lehnen eine massive Reduktion der Zuwanderung in ihren Sektor ab, da sie über die Rekrutierung aus der EU Arbeitsplätze mit Fachkräften besetzen, die in der Schweiz schwierig bis gar nicht zu finden sind.**
- **Der Verhandlungsspielraum ist bei der neuen Begrenzungslösung auszuschöpfen. Entsprechend sind Aufenthalte bis 12 Monate auch bei Erwerbstätigkeit nicht zu kontingentieren und keiner Höchstzahl zu unterstellen.**
- **Wie die tiefen Arbeitslosenzahlen zeigen, setzen die Arbeitgeber bereits vermehrt auf inländische Arbeitskräfte. Die aktuellen Zuwanderungszahlen zeigen allerdings auch, dass die Schweizer Wirtschaft auch zukünftig auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen ist.**
- **Der SAV unterstützt die Weiterführung des dualen Bewilligungssystems für Drittstaatsbürger und EU/EFTA-Angehörige. Die bisherigen Grundregelungen betreffend Familiennachzug sollen für erwerbstätige Drittstaatsbürger und EU/EFTA-Angehörige weitergeführt werden. Unterstützt werden jedoch die in Vorlage II vorgeschlagenen Verschärfungen.**
- **Der SAV unterstützt den Vorschlag, dass nach einer erstmaligen Zulassung bzw. Bewilligungserteilung der Aufenthalt von Angehörigen von EU/EFTA-Staaten weiterhin gemäss dem bestehenden FZA geregelt werden soll und damit keiner weiteren Begrenzungsregelung unterliegt. Der SAV unterstützt auch die Regelung, dass für Drittstaaten die bisherige Regelung nach AuG weitergeführt wird.**

- **Der SAV unterstützt den Vorschlag gemäss erläuterndem Bericht, Personen mit einer Grenzgängerbewilligung eine privilegierte Zugangsregelung zu gewähren. Die Grenzgänger sind derart zu privilegieren, dass sie von den Höchstzahlen und Kontingenten auszunehmen sind und allfällige Steuerungsregelungen auf kantonaler Ebene – im Rahmen der arbeitsmarktlichen, kantonalen Zulassungsverfahren – vorgesehen werden müssen. Die Wiedereinführung von Grenzgängerzonen lehnt der SAV ab.**
- **Die Branchen brauchen schlanke administrative Verfahren und keine zusätzliche Bürokratie. Der SAV lehnt deshalb die Prüfung des Inländervorranges im Einzelfall ab und fordert, dass dieser bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt wird.**
- **Ebenso lehnt der SAV die vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ab.**
- **Bei Vorliegen eines Berufs mit ausgewiesenem Fachkräftemangel und sofern keine Anhaltspunkte für eine Unterbietung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne vorliegen, soll auf eine weitergehende Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen verzichtet werden. Stattdessen soll bei der Erteilung der Bewilligung nur summarisch geprüft werden, ob die finanzielle Situation eine ausreichende Existenzgrundlage darstellt.**
- **Bei Angehörigen von EU/EFTA-Staaten soll nur eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgen.**
- **Der SAV fordert Einsitz in die Zuwanderungskommission als vollwertiges Mitglied.**

1. Grundsätzliches

1.1. Sollten die Verhandlungen mit der EU zu neuen Steuerungsformen oder zu neuen Voraussetzungen führen, so ist ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Einige unserer Mitglieder vermag die Vorgehensweise des Bundesrates bei der Umsetzung aus rechtlicher Sicht nicht zu überzeugen. Dies betrifft insbesondere den Umstand, dass das jetzt zur Frage stehende Ausländergesetz nur subsidiär für die neu der Kontingentierung zu unterstellenden EU/EFTA-Angehörigen gilt und somit heute gar noch nicht klar ist, ob diese Revisionspunkte jemals auch für diese Population Anwendung finden werden. Vor diesem Hintergrund und mit dieser Unsicherheit äussern wir uns zu dieser Revision, fordern gleichzeitig aber auch, dass der Bundesrat eine neue ordentliche Vernehmlassung starten wird, sollten die Verhandlungen mit der EU zu einer neuen Ausgangssituation, zu neuen Steuerungsformen oder zu weiteren, relevanten und neuen Aspekten führen. In diesem Fall müsste insb. für die EU/EFTA-Angehörigen eine ausführliche und differenziertere Regelung gefunden werden, welche der grossen Bedeutung der Zusammenarbeit mit den EU/EFTA-Staaten Rechnung trägt. Die heute vorgeschlagene Revision des AuG genügt für diesen Fall nicht.

1.2. Die Bilateralen Verträge I müssen erhalten bleiben, und die gesamtwirtschaftlichen Interessen stehen bei der neuen Begrenzung der Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften im Vordergrund.

Eine Kündigung des FZA hat infolge der «Guillotine-Klausel» und der damit verbundenen automatischen Ausserkraftsetzung der weiteren Abkommen der Bilateralen Verträge I gravierende Folgen für die Schweizer Wirtschaft, den Standort Schweiz und seine Arbeitsplätze sowie den allgemeinen Wohlstand in der Schweiz.

Der SAV teilt zudem das Fazit des Bundes im erläuternden Bericht zu Art. 121a BV, dass die bilateralen Verträge über Jahre einen bedeutenden Wachstumsbeitrag geleistet und die Produktionskosten hier tätiger Unternehmen dank Zugang zu Fachkräften und zum wichtigsten Exportmarkt gedämpft haben. Die Kombination der Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze durch die Nationalbank und die Unsicherheit über die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung gefährdet kurz- und mittelfristig Arbeitsplätze in wichtigen Teilen der Schweizer Wirtschaft. Oberste Zielsetzung der Umsetzung von Art. 121a BV muss deshalb der Erhalt der Bilateralen I sein.

Die neue Begrenzungsregelung wird der Schweizer Wirtschaft in jedem Fall grosse Nachteile und Mehrkosten (insbesondere im Rahmen der konkreten Umsetzung des Bewilligungsverfahrens) bringen. Es ist deshalb unerlässlich, dass die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ausgerichtet werden müssen. Gleichzeitig fordern wir auch mit Nachdruck, dass jegliche Umsetzungsform sicherstellt, dass zusätzliche administrative Belastungen vermieden werden und gleichzeitig sichergestellt wird, dass die neuen Regelungen den Unternehmen die notwendige Planungssicherheit und die grösstmögliche Flexibilität gewähren.

Entsprechend hat der SAV auch die doppelte Zielsetzung des Bundesrates im Rahmen des Verhandlungsmandates mit der EU unterstützt: Einerseits soll das FZA so angepasst werden, dass es der Schweiz künftig möglich ist, die Zuwanderung eigenständig zu steuern und – unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen - zu begrenzen. Andererseits soll der bilaterale Weg gesichert werden.

Die Sorgen und Befürchtungen, dass dieser neue Eingriff in den flexiblen Arbeitsmarkt zu einem weiteren Verlust an Wettbewerbsfähigkeit führen wird, sind gross. Unsere Mitglieder erachten die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen der Personalbeschaffung als zweckmässig und möchten diese beibehalten. Die vielen neuen Gesetzesartikel, Anpassungen und Einschränkungen im Entwurf des Ausländergesetzes lassen in der Umsetzung auf eine grosse Bürokratie schliessen, die u.a. das Gesundheitswesen zusätzlich belasten, unnötig administratives Personal und Finanzen bedürfen und zu einer Prämiensteigerung führen werden. Dies veranlasst diese Branche mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass auch der Versorgungsauftrag der Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen zum gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz gehört, welcher trotz der neuen Zugangssteuerung weder behindert noch eingeschränkt werden darf.

1.3. Ein In- und Ausserkraftsetzungsmechanismus («Schutz- oder Ventilklausel») ist vorzusehen

In seinem Gesetzesentwurf zur Umsetzung der MEI setzt der Bundesrat auf ein starres Kontingentsystem. Er sieht Bewilligungsverfahren mit jährlich festgelegten Höchstzahlen vor. Gleichzeitig enthält die Gesetzgebung einen strikten Inländervorrang bei allen bewilligungspflichtigen Kategorien. Dieser Ansatz entspricht **nicht** den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts und **trägt dem Verfassungsauftrag, das gesamtwirtschaftliche Interesse zu berücksichtigen, ungenügend Rechnung**. Der Bundesrat nutzt somit die bestehenden Spielräume für eine massvolle Umsetzung der MEI nicht aus.

Der SAV und seine Mitglieder begrüessen die Aussage des Bundesrats zum Grundkonzept (Pressemitteilung vom 20. Juni 2014), in dem er mitteilt, dass «der Bundesrat darauf verzichtet, für die Zuwanderung ein fixes, starres Reduktionsziel festzulegen. Ein solches würde es nicht ermöglichen, bei der Zuwanderung die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen. Mit dem Verfassungstext ist das vereinbar. Er enthält ja ebenfalls keine konkrete Höchstzahl».

Angesichts des erneuten Aufwertungsschocks des Schweizer Frankens sendet der Bundesrat nun aber mit der aktuellen Vorlage das falsche Signal aus. Falls das Umsetzungsgesetz in dieser oder

ähnlicher Form in Kraft treten sollte, ist der Fortbestand der Bilateralen Verträge I mit der EU mehr denn je in Frage gestellt, da die Ausgestaltung auf die aussenpolitisch nötige Akzeptanz keine Rücksicht nimmt. Die Lage würde sich für die Schweiz noch mehr zuspitzen. Weiteres Ungemach, wie ein abgeschnittener Zugang zum Hauptmarkt, wird insbesondere für die meisten Unternehmen im Exportsektor zur Schicksalsfrage. In der Folge werden aber auch ihre Zulieferer und andere Branchen betroffen sein. Damit die Exportbranchen aus der Schweiz international wettbewerbsfähig bleiben können, sind sie künftig noch mehr darauf angewiesen, ohne Einschränkungen im EU-Markt tätig zu sein und die besten Fachleute im In- und Ausland rekrutieren zu können. Jede Verschlechterung des Zugangs zu Europa geht zulasten des Standortes Schweiz und seiner Arbeitsplätze.

Aus heutiger Sicht bietet als konstruktiver Beitrag zur Umsetzung der Volksinitiative einzig ein «Schutzklauselsystem» Perspektiven für eine erfolgreiche innen- und aussenpolitische Lösung. Die EU kennt bereits solche Schutzklauseln im Verkehr mit der Schweiz und auch innerhalb ihrer Mitgliedstaaten. Aktuell zielen die Bestrebungen der britischen Regierung unter David Cameron in die gleiche Richtung. Für die Verhandlungen mit der EU bildet somit ein Schutzklauselsystem mit Globalkontingenten eine glaubwürdige Option. Im Rahmen eines Schutzklauselsystems mit Globalkontingent könnten auch eine Explosion der Regulierungskosten und ein überbordender administrativer Aufwand im Bewilligungsverfahren vermieden werden.

Leider hat der Bundesrat die bisherige starre Regelung des Ausländergesetzes für Drittstaatenangehörige übernommen. Weniger strenge Mechanismen wie Ventil- oder Schutzklauseln oder andere flexible Modelle zur In- und Ausserkraftsetzung des Kontingentierungssystems sind nach Meinung unserer Mitglieder und deren Experten mit dem Wortlaut von Art. 121a BV vereinbar. Unsere Mitglieder beklagen, dass solche Steuerungsmechanismen nicht einmal im erläuternden Bericht berücksichtigt wurden. Dies ist weder im Hinblick auf die Verhandlungen mit der EU noch mit Blick auf die zu erwartenden Kosten und den administrativen Aufwand der Unternehmen (und Behörden) verständlich. Der SAV wird liberale Steuerungsmodelle grundsätzlich unterstützen. **Bei allen Regulierungsmodellen muss jedoch unbedingt gewährleistet werden, dass keine Branche benachteiligt wird.** Schlicht diskriminierend und absolut indiskutabel erachten einige, personalintensive Branchen, die angedachte Idee im Begleitbericht, Abgaben zu erheben, wenn ein Arbeitgeber eine «neue» ausländische Arbeitskraft rekrutiert. Auch eine Quotenregelung für Lehrstellen wird von diesen Mitgliedern abgelehnt.

Bezüglich der Details verweisen wir auf das Schutzklauselmodell, welches economiesuisse im Rahmen seiner Vernehmlassung präsentiert hat.

Antrag:

Art. 17a VE AuG ist um einen geeigneten Mechanismus zur In- und Ausserkraftsetzung des Kontingentierungssystems zu ergänzen.

2. Der Verhandlungsspielraum ist bei der neuen Begrenzungslösung auszuschöpfen (keine Kontingente und Begrenzungsregeln bei Aufenthalten bis 12 Monaten)

Wie bereits das Gutachten des Bundesamtes für Justiz bestätigt, kann im Rahmen von Art. 121a BV für Kurzaufenthalte bis 12 Monate auf die Kontingentierung und Unterstellung unter eine Höchstzahl verzichtet werden. Angesichts der schwierigen Aufgabe, mit der EU eine Lösung zu finden, welche die eigenständige Steuerung der Zuwanderung gemäss Art. 121a BV ermöglicht und gleichzeitig die Bilateralen Verträge I nicht gefährdet und auch angesichts der (gemäss erläuterndem Bericht ausgeführten und) absehbaren Auswirkungen auf die Unternehmen sowie auf Bund und Kantone **ist für den SAV unverständlich, dass im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV der bestehende Verhandlungsspielraum nicht genutzt und insb. Kurzaufenthalte bis 12 Monate nicht von den**

Höchstzahlen und Kontingente ausgenommen werden sollen. Wie die Vergangenheit zeigt, bestehen auch im Rahmen einer Personenfreizügigkeit Kontrollmöglichkeiten (insb. flankierende Massnahmen), welche sicherstellen, dass keine Gesetzesumgehungen vorliegen, weshalb wir diesen Grund für die Kontingentierung der Kurzaufenthalter ab 4 Monate als nicht stichhaltig erachten.

Unsere Mitglieder machen uns auch darauf aufmerksam, dass in gewissen Branchen, trotz aller Bemühungen und der Initiative zur besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials die Sachlage derart ist, dass gewisse Spezialisten notwendig sind, welche in der Schweiz (auch in den nächsten Jahren) ganz einfach nicht verfügbar sind. Diese Spezialisten aus dem Ausland werden z.B. benötigt, um in der Schweiz ein Projektteam zu vervollständigen. Ist dies nicht möglich, so wird das Projekt nicht in der Schweiz, sondern im Ausland abgewickelt, womit auch die Schweizer Team-Mitglieder den entsprechenden Projektauftrag verlieren und die Wertschöpfung abwandert. Dies ist z.B. in der ICT-Branche der Fall.

Antrag:

Art. 17a Abs. 2 lit. a VE AuG ist wie folgt zu ändern:

«² Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:

- a. Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für mehr als ~~vier~~ zwölf Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit»,

Art. 17a Abs. 4 lit. a VE AuG ist wie folgt zu ändern:

«⁴ Die Höchstzahlen gelten nicht für:

- a. die Verlängerung einer Bewilligung mit Ausnahme der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung für einen Aufenthalt über vier zwölf Monate bei erwerbstätigen Personen und ~~über ein Jahr bei nicht erwerbstätigen Personen~~»;

3. Die dritte Säule des bundesrätlichen Umsetzungskonzeptes: die Fachkräfteinitiative zeigt erste Früchte

3.1. Die Bedeutung des «Inländervorranges»

Die dritte Säule des bundesrätlichen Umsetzungskonzeptes umfasst begleitende Massnahmen, welche geeignet sind, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen und so die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu dämpfen und die Integration ausländischer Arbeitskräfte zu verbessern.

In diesem Kontext ist festzuhalten, dass die Arbeitslosigkeit 2014 auf tiefen 3,2 Prozent verharrte. Sprungartige Veränderungen der Zuwanderungszahlen dürfen bei allen Anstrengungen insb. der Wirtschaft nicht erwartet werden. Die Massnahmen zur Förderung der inländischen Arbeitskräfte – etwa die Höherqualifizierung von Arbeitnehmern oder die Verbesserung der Erwerbsanreize – wirken nicht von heute auf morgen. Der SAV unterstützt aber diese Massnahmen insb. mit seinem Projekt «Zukunft Arbeitsmarkt Schweiz».

Die Zuwanderungszahlen zeigen allerdings auch, dass die Schweizer Wirtschaft nach wie vor auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen ist. Laut Schätzungen fehlen der Schweiz 2025 demografiebedingt eine halbe Million Arbeitskräfte.

Einige Mitglieder weisen uns darauf hin, dass in ihrer Branche die Integration von inländischen Arbeitnehmenden (insb. älteren Personen) nur bedingt ausbaufähig ist. Gleichzeitig weisen sie auch darauf

hin, dass sie sich seit Jahren bereits intensiv um eine bessere Integration der verschiedenen «Inländerpotenziale» bemühen, wie die laufenden Projekte auch zeigen.

Da zur Ermittlung des Inländervorranges ebenfalls die Arbeitslosenquote hinzugezogen wird, fordert der SAV, dass die Erhebung der statistischen Zahlen grundlegend verbessert und angepasst wird, bevor diese unbesehen für die Ermittlung des Inländervorranges in den Branchen herangezogen wird. Unsere Mitglieder erkennen eine Diskrepanz zwischen den Anforderungen der Arbeitgeber und dem Arbeitsangebot seitens der Arbeitnehmenden. Ist dies der Fall in einer Branche, kann das inländische Potenzial in diesem Bereich weniger stark ausgeschöpft werden, als die nackten Zahlen vermuten lassen.

Einzelne Branchen lehnen jegliche Systeme ab, welche auf eine Versteigerung der Kontingente oder auf ein Punktesystem oder ähnliches hinzielen.

In diesem Zusammenhang würdigt der SAV auch ausdrücklich positiv, dass der Bundesrat in seinem Gesetzesentwurf den Inländervorrang sowohl für die Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung vorsieht. Dies sehen wir als minimale Entschärfung der resultierenden Lage. Dennoch bleibt die Lage in Bezug auf die künftige Rekrutierung von Fachkräften enorm anspruchsvoll. Die Branchen weisen auf die vorhandenen wissenschaftlichen Untersuchungen z.B. durch B,S,S. Basel hin, welche klar den zu erwartenden Fachkräftemangel aufzeigen.

Auch wird betont, dass es nicht nur die dafür kritisierte Wirtschaft ist, welche im Ausland rekrutiert hat und rekrutieren wird. Gerade die öffentliche Hand hat z.T. ihre Personalbestände massiv aufgebaut (z.B. Bundesamt für Energie) und dabei auch auf ausländische Fachkräfte gesetzt.

3.2. Keine Prüfung des Inländervorranges im Einzelfall

Die Branchen und ihre Unternehmen benötigen schlanke administrative Verfahren und keine zusätzliche Bürokratie. Die Bewilligungsverfahren müssen rasch und ohne Einschränkungen für den Anstellungsprozess erfolgen. In gewissen Branchen müssen die Arbeitnehmenden im Durchschnitt innert 48 Stunden beim Kunden platziert und somit einsatzfähig und -berechtigt sein.

Beim Nachweis einer zeitlichen Dringlichkeit (Arbeitsbeginn innert 2 Wochen) durch den Arbeitgeber fordert der SAV, dass die Bewilligungsverfahren im beschleunigten Verfahren abgewickelt werden, damit der Arbeitnehmer fristgerecht eingesetzt werden kann.

Frage des SECO:

Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen? (erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.3.)?

Antwort des SAV:

Auf die Prüfung im Einzelfall soll grundsätzlich verzichtet werden und der Inländervorrang bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (summarisch) berücksichtigt werden.

Zentral ist eine praxistaugliche Handhabung des Inländervorranges: Die Prüfung, ob im konkreten Fall eine geeignete inländische Arbeitskraft für die zu besetzende Stelle verfügbar ist sowie die Prüfung der Arbeits- und Lohnbedingungen müssen ebenso einfach wie rasch erfolgen. Dabei sind die Abläufe zwischen den Unternehmen und den verschiedenen involvierten Behördenstellen zu koordinieren. Das Bewilligungsverfahren darf sich aufgrund dieser Prüfungen nicht in die Länge ziehen. Denn in der

heutigen Wirtschaftswelt ist der Arbeitskräftebedarf für einen Unternehmer meistens nicht langfristig planbar. Er muss flexibel auf neue Aufträge reagieren und teilweise innert kurzer Frist zusätzliches Personal einstellen können.

Der SAV vertritt daher die Meinung, dass der Inländervorrang bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt und auf eine Einzelfallprüfung verzichtet werden soll. Der Aufwand für Unternehmen und Behörden und auch das Konfliktpotenzial zum Freizügigkeitsabkommen würden damit deutlich verringert. Sollte diese von uns vorgezogene Variante nicht umgesetzt werden, ist zumindest bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel auf eine Einzelfallprüfung des Inländervorrangs zu verzichten.

3.3. Keine vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Bereits heute erfolgt eine nachträgliche Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den Grundzügen der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen. Diese Massnahmen haben sich in den letzten Jahren bewährt und haben zahlreiche Fälle von Lohndumping verhindert.

Der SAV fordert deshalb auch bei dieser Prüfung einfache und rasche Verfahren und befürwortet deshalb den Vorschlag des Bundes, dass für die EU/EFTA-Angehörigen auf eine vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen verzichtet wird. Wir unterstützen zudem auch den Vorschlag, dass bei Vorliegen eines Berufes mit ausgewiesenem Fachkräftemangel und sofern keine Anhaltspunkte für eine Unterbietung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne vorliegen, ganz auf eine weitergehende Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen verzichtet wird.

Einzelne Mitglieder weisen darauf hin, dass die Frage im Ansatz falsch gestellt ist. Die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen ist nicht gleichzusetzen mit der Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage.

Frage des SECO:

Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.4.).

Antwort des SAV:

Bereits heute erfolgt eine nachträgliche Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den Grundzügen der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen. Diese Massnahmen haben sich in den letzten Jahren bewährt und haben zahlreiche Fälle von Lohndumping verhindert.

Der SAV unterstützt deshalb die Variante mit einer summarischen Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage und lehnt die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall ab.

3.4. Keine Prüfung der Mindestlöhne in Branchen mit AVE-erklärtem GAV

Eine staatliche Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen lehnen wir grundsätzlich für diejenigen Branchen mit einem AVE erklärten GAV ab. In diesen Fällen sind die Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen sozialpartnerschaftlich vereinbart und durch die Behörden im Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung auch bereits kontrolliert worden. In diesen Fällen soll die Kontrolle im Einzelfall wie bis anhin durch das paritätische Organ, die Kontrollstelle, ex post erfolgen.

3.5. Eine «Fachkraft» ist ein «Ausübender einer spezifischen Tätigkeit»

Einige Mitglieder betonen auch die Problematik des Begriffes «Fachkraft». Da die demografische Entwicklung alle Branchen betrifft, ist es wichtig, dass bei der Linderung des Fachkräftemangels eine branchengerechte Definition des Begriffes «Fachkraft» Anwendung findet. Verschiedene Branchen sind auf Berufsleute, angelernte Mitarbeitende und ungelernte Arbeitskräfte angewiesen. Arbeitnehmende mit einer Ausbildung, die als Mitarbeiter in ihrem angestammten Beruf tätig sind und somit Fachkraft sind, werden bei Bedarf auch in einem verwandten oder andern Gebiet eingesetzt, wo sie dann nicht mehr Fachkraft im eigentlichen Sinne sind. Nebst anderen verweisen auch die Vertreter der versorgungskritischen Berufe im Gesundheitswesen darauf hin, dass nicht alle notwendigen Tätigkeiten im Spital auch als «Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel» eingestuft werden würden. Ein Beispiel ist qualifiziertes Assistenzpersonal und Bettentransporteur, deren Mangel zu einem Engpass führen kann oder höher qualifiziertes Personal wie Pflegende mit falschen Aufgaben belasten würde. Entsprechend fordern sie, dass nicht nur die berufliche Qualifikation ein Kriterium für eine Kontingentszuteilung sein kann, sondern auch die Knappheit auf dem Personalmarkt und die Notwendigkeit der Stellenbesetzung in den (Spital-)Betrieben.

Strikt abgelehnt wird auch von einzelnen SAV-Mitgliedern, dass der Begriff «Fachkraft» mit Parametern wie Produktivität oder Wertschöpfung verbunden wird.

Der SAV unterstützt deshalb die Definition von «Fachkräften» als «Ausübende einer spezifischen Tätigkeit», unabhängig der Qualifikation bzw. einem akademischen Titel.

4. Duales System: EU/EFTA-Angehörige werden weiterhin gegenüber den Drittstaatenangehörigen privilegiert

Im Vernehmlassungsentwurf ist weiterhin ein duales System vorzusehen, das in gewissen Bereichen eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten vorsieht (keine Prüfung der beruflichen Qualifikationen bei der Zulassung, Vorrang bei der Rekrutierung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten und Möglichkeit von separaten Kontingenten). Der SAV unterstützt dieses duale System. Gleichzeitig fordern einige unserer Mitglieder aber ausdrücklich, dass die bewährten bisherigen Ausnahmeregelungen bei den Drittstaatenangehörigen für die Branche wie bspw. für Spezialitätenköche oder gastgewerbliche Praktikanten unverändert aufrechterhalten werden.

Antrag:

Es sei Art. 17a Abs. 5 lit. b AuG in Kraft zu setzen.

5. Regelung des Familiennachzugs

Die Mehrheit der SAV-Mitglieder vertritt die Ansicht, dass die bisherigen Regelungen betreffend Familiennachzug für erwerbstätige Drittstaatenbürger und EU/EFTA-Angehörige im Grundsatz weitergeführt werden sollen.

Unterstützt werden jedoch die in Vorlage II vorgeschlagenen Verschärfungen.

6. Aufenthaltsregelung nach der Zulassung bleibt unverändert

Nach einer Zulassung soll der Aufenthalt von Angehörigen von EU/EFTA-Staaten weiterhin gemäss dem bestehenden FZA geregelt werden (Koordination der Sozialversicherungen; Anerkennung von Diplomen und Berufsabschlüssen; Grundsatz der Gleichbehandlung mit den Schweizern in vielen Le-

bensbereichen, Verbleiberecht, eingeschränkte Widerrufsgünde für Bewilligungen). Der SAV unterstützt diese Regelung, weil sie verhindert, dass auch im Falle einer Verlängerung ein Kontingent und eine Höchstzahl «verloren» gehen und auch das Bewilligungsverfahren nicht nochmals durchlaufen werden muss.

Die Zulassung und der Aufenthalt der Angehörigen von Drittstaaten wird wie bisher im AuG geregelt.

6.1 Erneute Anstellung insb. bei saisonaler Tätigkeit im Falle einer Kurzaufenthaltsbewilligung: Art. 56 VZAE

Einem bedarfsgerechten Einsatz einer Arbeitskraft mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung steht Art. 56 der Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) entgegen. Die Präzisierung des Begriffes «angemessener Unterbruch» sieht vor, dass es nur in begründeten Einzelfällen möglich ist, dieselbe ausländische Arbeitskraft mit einer nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligung während der Wintersaison und nach einem Unterbruch von 1 - 2 Monaten wieder mit einer nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligung während der Sommersaison zu beschäftigen. Dasselbe gilt für das Baugewerbe in Berggebieten. Zu Gunsten eines qualitativen Tourismus, aber auch der Qualität der Arbeitsleistung im Baugewerbe, ist es von absoluter Notwendigkeit, den Unterbruch zwischen zwei Kurzaufenthaltereinsätzen derselben Person auf die minimale Dauer der Zwischensaison, nämlich einem Monat zu reduzieren. Dies gilt im zweisaisonalen Tourismusgewerbe nota bene auch dann, wenn die maximale Erwerbsdauer der nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligung bei 4 Monaten verbleiben sollte.

Antrag:

Art. 56 VZAE ist mit einem Absatz 1^{bis} wie folgt zu ergänzen:

«1^{bis} Kurzenthalterinnen und Kurzaufenthalter mit Staatsangehörigkeit eines EU/EFTA-Staates mit einer maximalen Erwerbsdauer von 12 Monaten müssen sich bei wiederkehrenden Tätigkeiten während eines Monats im Ausland aufhalten.»

7. Arbeitnehmende mit Grenzgängerbewilligung

Das Grenzgängertum ist für Grenzregionen wie die Region Nordwestschweiz und das Bassin Lémanique von existenzieller Bedeutung (die abweichende Problematik im Tessin ist bekannt). Die wirtschaftliche Bedeutung der Grenzgänger in diesen vergleichsweise äusserst wertschöpfungsstarken Regionen ist so hoch, dass sie im gesamtwirtschaftlichen Interesse des Landes liegt. Die Grenzgänger haben zudem keinen Einfluss auf die ständige Wohnbevölkerung des Landes.

Der SAV fordert, dass die Grenzgänger von den Höchstzahlen und Kontingenten auf Bundesebene ausgenommen werden, da sie nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung sind. Allfällige Steuerungsregelungen sind auf kantonaler Ebene – im Rahmen der arbeitsmarktlichen, kantonalen Zulassungsverfahren – vorzusehen.

Konkret könnte geprüft werden, ob den Kantonen (ausschliesslich!) die Möglichkeit einer temporären Begrenzung der Grenzgänger einzuräumen ist, bspw. im Kanton Tessin, welcher eine starke Einschränkung der Zuwanderung aus dem grenznahen Ausland fordert. Dies wäre denkbar, wenn spezifische Probleme auf ihrem Gebiet eine solche temporäre Massnahme notwendig machen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass für viele Unternehmen insbesondere des Industriesektors Grenzgänger seit jeher eine wichtige Rolle spielen.

8. Der SAV fordert den Einsitz in die Zuwanderungskommission

Angesichts der grossen Bedeutung der Arbeit in der Zuwanderungskommission sowie der Notwendigkeit, die Situation der Unternehmen nicht nur gestützt auf Statistiken und Analysen von Vorjahren zu kennen, ist es unabdingbar, dass die Sozialpartner Einsitz in dieses Gremium nehmen und als vollwertiges Mitglied bei der Beurteilung des quantitativen und qualitativen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften mitwirken können. Die Bedürfnisse der Wirtschaft müssen aufgrund der jeweils aktuellen Situation in die Arbeit und Beurteilung der Zuwanderungskommission einfließen können. Der SAV fordert deshalb Einsitz als vollwertiges Mitglieder in die Zuwanderungskommission und damit die folgende Ergänzung von Art. 17d VE AuG:

Antrag:

Art. 17d VE AuG ist wie folgt zu ändern:

«¹ Der Bundesrat setzt eine Kommission ein, die aus Vertreterinnen und Vertreter der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone sowie den Sozialpartnern zusammengesetzt ist.

² Die Kommission berät den Bundesrat bei Grundsatzfragen bezüglich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern. Sie arbeitet Empfehlungen für die jährliche Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente aus (Art. 17a). Die Kommission ~~hört im Rahmen dieser Aufgaben insbesondere die Sozialpartner an~~ und berücksichtigt die nationalen und internationalen Entwicklungen im Migrationsbereich, der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt.

³ Der Bundesrat kann der Kommission weitere Aufgaben zuweisen.»

9. Indikatoren für die Festlegung / Höchstzahlen und Kontingente

Der SAV begrüsst die Möglichkeit der Kantone, die vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen aufgrund von gemeinsam festgelegten Kriterien selbst zu verteilen und dass der Bund nur subsidiär zuständig ist, die kantonalen Kontingente festzulegen. Dieses System gewährleistet eine bedarfsnahe Nachfrageerhebung für ausländische Arbeitskräfte durch die Kantone, welche die Zuwanderungskommission validiert.

Der SAV erachtet es als sinnvoll, dass die Dauer und der Zweck des jeweiligen Aufenthaltes berücksichtigt wird. Auch befürworten wir, dass für diese verschiedenen Kontingente auch separate Höchstzahlen vorgesehen werden, die je nach Bedarf in kantonale Kontingente und Reserven des Bundes aufgeteilt werden können. Die Reserve beim Bund dient einem unvorhergesehenen Mehrbedarf.

Bei der Bedarfserhebung der Kantone muss aber ein massgebliches Kriterium der bisherige Bedarf an ausländischen Arbeitskräften der verschiedenen Bewilligungskategorien sein.

Der Vorschlag der Bedarfsmeldungen durch die Kantone ist verständlich, und der SAV unterstützt ihn, weil sie die konkreten regionalen Bedürfnisse am besten kennen. Es ist aber auch wichtig, dass die Kontingentsregelungen durch den Bund festgelegt werden. Damit soll auch sichergestellt werden, dass insb. in den Wirtschaftsbereichen, wo ein Arbeitskräftemangel herrscht, nicht insb. aus politischen Gründen (und unter Verletzung der gesamtwirtschaftlichen Interessen) die neue Zugangsregelung einschränkend wirkt. Deshalb ist es notwendig, dass die Kantone im Rahmen der Bedarfsmeldungen auch auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse der ansässigen Wirtschaft Rücksicht nehmen.

Damit das System eine gewisse Flexibilität wahrt, sind die Höchstzahlen auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe festzulegen. **Die Zulassung auf den Arbeitsmarkt muss jedoch in den Kanto-**

nen für alle Branchen diskriminierungsfrei sein. Bei der Umsetzung der Kontingentierung ist zudem streng darauf zu achten, dass der administrative Aufwand möglichst gering bleibt und die Bewilligungsverfahren rasch und kostengünstig sind.

Antrag:

Art. 17a Abs. 6 VE AuG ist in Kraft zu setzen.

II. Vernehmlassung zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Zu Recht verzichtet der Bundesrat bei den Asylsuchenden auf Höchstzahlen und kommt somit den völkerrechtlichen Verpflichtungen nach.

Einige Mitglieder begrüßen ausdrücklich die vorgesehene Ablösung des Bewilligungsverfahrens durch ein Meldeverfahren und die Abschaffung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen. Dieser Abbau von administrativen Hürden erleichtert die Zulassung von Personen aus dem Asylbereich und ist insb. als Massnahme zur Förderung des Inländerpotenzials zu werten. Der SAV weist aber nochmals darauf hin, dass diese Massnahmen nicht genügen werden, um die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften massiv zu reduzieren.

Der SAV unterstützt die Prüfung sämtlicher Möglichkeiten einer besseren Integration und eine entsprechende Sanktionierung bis hin zum Verlust der Niederlassungsbewilligung bei Nichterfüllen der Integrationsvereinbarung.

Grundsätzlich unterstützt der SAV:

- den Vorschlag, dass nur noch integrierte Ausländer die Wohnsitzbewilligung erhalten und dass kein automatischer Anspruch auf eine Bewilligung ab 10 Jahren mehr bestehen soll;
- als begründet erachten wir auch die Forderung, dass ein Familiennachzug eines Ehegattens voraussetzt, dass die Person, welche nachzieht, über einen gültigen Aufenthaltstitel verfügt und dass die Person in der Lage ist, sich in einer nationalen, am Wohnsitz üblichen, Sprache zu unterhalten;
- als richtig erachten wir auch die Pa.IV. 08.4228, gemäss welcher der Familiennachzug von Personen mit Aufenthaltsbewilligung, Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einer vorläufigen Aufnahme gesetzlich ausgeschlossen wird, wenn Ergänzungsleistungen bezogen werden;
- ebenfalls unterstützen wir die Anliegen gemäss Pa.IV 08.450 und 10.485.

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

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Daniella Lützel Schwab
Mitglied der Geschäftsleitung