



Staatssekretariat für Migration
Staatsbereich Recht
Herr Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Brugg, 4. Mai 2015

Zuständig: Monika Schatzmann
Dokument: Vernehmlassung MEI

Umsetzung von Art. 121a BV Anpassung der Gesetzesgrundlage zur Änderung des AuG (Steuerung der Zuwanderung) Anpassung der Gesetzesgrundlage zur Änderung des AuG (Integration)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 11. Februar 2015 laden Sie uns ein, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Grundsätzliche Erwägungen

Der Schweizer Bauernverband (SBV) anerkennt und unterstützt den Willen des Bundesrates, den Volksentscheid vom 9. Februar 2014 umzusetzen. Aus diesem Grund nahm er in der Expertengruppe des Bundes Einsitz und begleitete die Umsetzungsarbeiten im Rahmen des Syntheseberichtes. Dies wird der SBV auch zukünftig tun. Die nun folgenden Verhandlungen mit der EU und die möglichen Anpassungen im Freizügigkeitsabkommen (FZA), stellen eine grosse Herausforderung dar. Deren Resultate können für den Wirtschaftsstandort Schweiz erhebliche Auswirkungen haben und den Bestand der bilateralen Verträge gefährden.

Für die Landwirtschaft ist die Art der Umsetzung von Art. 121a BV entscheidend, denn sie benötigt jedes Jahr ungefähr 35'000 ausländische Arbeitskräfte (Kurzaufenthalter bis drei Monate 16'500, Kurzaufenthalter bis 12 Monate 15'200, Aufenthaltler 3000, Grenzgänger 500). In der Schweiz lassen sich erfahrungsgemäss praktisch **keine Arbeitskräfte** rekrutieren. Der grösste Teil der ausländischen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft sind Staatsangehörige aus den EU-/EFTA-Ländern. **Aufgrund dieser Tatsache fordert der SBV, Kurzaufenthalter bis zu 12 Monaten von den Höchstzahlen und Kontingenten auszunehmen.** Eine solche Lösung wäre auch nicht mit dem früheren Saisonier-Statut zu vergleichen. Saisoniers mussten die Schweiz immer wieder für einige Monate verlassen und hatten zum Teil absurde bürokratische Hürden zu überwinden, um in den Besitz einer Jahresbewilligung zu kommen. Aufgrund saisonaler Zyklen ist die Landwirtschaft auf eine flexible, rasche und unbürokratische Rekrutierung angewiesen. Ein Verfahren, das kontingentierte Bewilligungen für Kurzaufenthalter vorsieht, dauert zu lange und verursacht bei den Betrieben einen grossen administrativen, wie auch finanziellen Aufwand, der für sie kaum verkraftbar wäre.

Der SBV unterstützt zudem das duale Zulassungssystem und damit auch eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU-/EFTA-Staaten. Der SBV ist sich bewusst, dass im Ausländergesetz (AuG) die Drittstaaten geregelt sind und für Staatsangehörige von EU-/EFTA-Ländern die Regelungen nur subsidiär gelten und das FZA vorgeht, sofern das AuG nicht günstigere Bestimmungen vorsieht. An dieser Stelle möchten wir Sie darauf hinweisen, dass der SBV ein Meldeverfahren für Erwerbstätige bis zu vier Monaten pro Kalenderjahr für Staatsangehörige der EU-/EFTA-Länder begrüsst.



Seite 2 | 5

Der SBV ist sich der Notwendigkeit der Ausnutzung des Inländerpotenzials bewusst. Aus diesem Grund ist der SBV auf dem Weg ein Pilotprojekt – für die Arbeitsintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – zusammen mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) umzusetzen.

Zur Vernehmlassungsvorlage haben wir folgende Bemerkungen:

I. **Stellungnahme zur Änderung des AuG (Umsetzung von Art. 121a BV)**

Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a AuG)

Zu Art. 17a Abs. 1 AuG

Der SBV begrüsst, dass der Bundesrat die Möglichkeit erhält, bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anzupassen. Der SBV fordert, dass der Bundesrat diese Option auch flexibel nutzt und dabei auch die Wünsche des Arbeitsmarktes und die konjunkturellen Schwankungen der Wirtschaft berücksichtigt.

Zu Art. 17a Abs. 2 Bst. a AuG

Der SBV schlägt vor, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr für EU-/EFTA-Staatsangehörige nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Auf diese Arbeitnehmer sind die Landwirtschaft und auch andere Branchen angewiesen. Bei solchen Arbeitnehmern ist das Kriterium der Zuwanderung klarerweise nicht gegeben (kein Verlassen des Herkunftsstaates und keine dauerhafte oder partielle Niederlassung in der Schweiz). Bereits im vornherein steht bei diesen Aushilfskräften typischerweise fest, dass sie nur vorübergehend in der Schweiz arbeiten werden. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung erst bei einem Aufenthalt ab einem Jahr. Auch das Bundesamt für Justiz kommt zum Schluss, dass **Kurzaufenthalter keine Einwanderer** darstellen. Der Bundesrat soll deshalb gänzlich auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen verzichten. Damit hätte man die gleichen Fristen wie bei den Nichterwerbstätigen, welche auch erst nach einem Jahr unter die Kontingentierung fallen. Die Umsetzung von Art. 121a BV lässt durchaus einen gewissen Spielraum zu. Umso wichtiger ist es, dass der vorhandene Spielraum auch vernünftig genutzt wird.

Zu Art. 17a Abs. 4 Bst. a AuG

Wie oben erwähnt, schlägt der SBV vor, dass Aufenthalte bis zu einem Jahr nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Demensprechend fällt erst die erstmalige Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung nach 364 Tagen unter die Kontingentierung. Eine **Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung muss zweimal möglich sein** (bis max. 36 Monate) und die Umwandlung in eine B-Bewilligung muss nachher erleichtert erfolgen. Demensprechend muss Art. 32 Abs. 3 und 4 AuG angepasst werden bzw. eine bessere Lösung im FZA für EU-/EFTA-Staatsangehörige verankert bleiben.

Zu Art. 17a Abs. 5 und Abs. 6 AuG

Dieses Vorgehen wird vom SBV unterstützt.

Seite 3 | 5

Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17b und c AuG)

Der SBV unterstützt die Einbindung der Kantone. Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente muss der Bundesrat die Bedarfserhebung der Kantone mit der entsprechenden Gewichtung berücksichtigen. Mit dieser Vorgehensweise wird die Umsetzung des **«Bottom-up»-Prozesses sichergestellt**. Bei der Festlegung der Kontingente darf kein Wirtschaftssektor benachteiligt werden. Der SBV fordert kein gegenseitiges Auspielen der Branchen bzw. der Bedürfnisse nach ausländischen Fachkräften. Fachkräfte müssen offen definiert werden und dürfen nicht nur mit einem Studium in Verbindung gebracht werden. Aus landwirtschaftlicher Sicht bedeutet Fachkraft nicht gleich möglichst hohes Bildungsniveau, sondern auch eine praxisbezogene Ausbildung und/oder Erfahrung.

Bei den Indikatoren sind zwingend branchenspezifische Bedürfnisse miteinzubeziehen. Wertschöpfungsschwache Branchen dürfen nicht benachteiligt werden und es muss auch weiterhin möglich sein, dass weniger qualifizierte Fachkräfte eine Arbeitsbewilligung erhalten.

Zu Art. 17b Abs. 1 AuG

Grundsätzlich ist der SBV damit einverstanden. Der SBV beantragt jedoch einen neuen, zusätzlichen Bst. f:
f. die speziellen Qualifikationsanforderungen der Wirtschaftssektoren/Branchen.

Zuwanderungskommission (Art. 17d AuG)

Als Dachverband der Schweizer Landwirtschaft können wir den Vorschlag, dass die Zuwanderungskommission nur aus Mitgliedern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone besteht, nicht unterstützen. **Aus gesamtwirtschaftlichem Interesse müssen die Sozialpartner (Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Dachverbände) in der Zuwanderungskommission integriert sein**, damit auch deren Interessen berücksichtigt werden. Aus diesem Grund fordert der SBV, dass die Sozialpartner **(inklusive einer Vertretung aus der Landwirtschaft)** in der Zuwanderungskommission vertreten sind und nicht nur bloss angehört werden.

Inländervorrang (Art. 21 Abs. 2 Bst. c-e und Abs. 2^{bis} AuG)

Der SBV fordert, dass bei Angehörigen von EU-/EFTA-Staaten **keine Einzelfallprüfung** vorgenommen wird, sondern der Inländervorrang bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt wird. Wird dies nicht umgesetzt, müssen Berufe mit Fachkräftemangel – worunter insbesondere diejenigen Branchen fallen, welche in der Schweiz keine Arbeitnehmer rekrutieren können – vom Inländervorrang befreit werden. Für Arbeitsverhältnisse bis vier Monate ist generell auf die Prüfung des Inländervorrangs zu verzichten.

Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 Abs. 2 AuG)

Der SBV unterstützt grundsätzlich dieses Vorgehen. Angedacht ist, dass die Zuwanderungskommission dazu Empfehlungen abgibt. Aus sozialpartnerschaftlicher Sicht müssen deshalb zwingend die Sozialpartner (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) in der Zuwanderungskommission vertreten sein.

Der SBV befürwortet die Variante, wonach bei der Bewilligungserteilung für die EU-/EFTA-Staatsangehörigen **nur summarisch geprüft** wird, ob die finanzielle Situation eine ausreichende Existenzgrundlage ermöglicht. Die Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen sind nachträglich und analog den bestehenden flankierenden Massnahmen (FlaM) vorzunehmen.

Seite 4 | 5

Zulassung Grenzgänger (Art. 25 Abs. 1, 1^{bis} und 2 AuG)

Der SBV begrüsst, dass die regionalen Interessen berücksichtigt werden. Mit Abs. 1^{bis} erhalten die Kantone eine Möglichkeit, zusätzliche Prüfungen vorzunehmen. Der SBV vermisst, dass die sozialversicherungsrechtliche bzw. steuerliche Situation der Grenzgänger nicht hinterfragt wird.

Aus- und Weiterbildung, Rentner/Innen, medizinische Behandlung (Art. 27 Abs. 1^{bis}, Art. 28 Abs. 2, Art. 29 Abs. 2 AuG)

Der SBV begrüsst, dass erst Aufenthalte von mehr als einem Jahr unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen.

Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 30 AuG)

Der SBV unterstützt, dass es weiterhin möglich ist, von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 18 - 29 AuG abzuweichen. Der SBV fordert, dass es auch in Zukunft möglich sein muss, Praktikantenprogramme gemäss Art. 30 Abs. f AuG durchzuführen.

Familiennachzug (Art. 42 Abs. 2^{bis}, Art. 43 Abs. 1^{bis}, Art. 44 Abs. 2, Art. 45 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1^{bis} AuG)

Der SBV begrüsst, dass erst Aufenthalte von mehr als einem Jahr unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Ein Familiennachzug soll nur dann möglich sein, wenn ein bedarfsgerechter Wohnraum für die ganze Familie vorhanden ist und kein Anspruch auf Sozialleistungen gestellt wird.

Vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 1, Art. 85 Abs. 7 Bst. d AuG)

Wenn aus humanitären Gründen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen die Zahl der Personen in diesem Bereich steigt, darf dies nicht zu Lasten der Kontingente für Arbeitnehmende gehen, sondern der Bundesrat muss in diesem Fall Art. 17a Abs. 1 AuG anwenden: Der Bundesrat kann bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anpassen.

II. Stellungnahme zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des AuG (Integration)

Familiennachzug (Art. 43 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 44 Abs. 1 Bst. d und e sowie Abs. 3, Art. 45 Bst. d, Art. 49a Abs. 1, Art. 51 Abs. 2 Bst. a und b AuG)

Der SBV unterstützt diese Massnahmen.

Erlöschen und Widerruf von Bewilligungen (Art. 63 Abs. 2 und 3 AuG)

Der SBV unterstützt diese Massnahme.

Vorläufige Aufnahme (Art. 85 Abs. 6 und 7 Bst. c^{bis} AuG)

Der SBV unterstützt diese Massnahme.

Asylbereich: Wegfall der Sonderabgabe und der Bewilligungspflicht (Art. 85a, Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g AuG)

Der SBV begrüsst die Aufhebung der Sonderabgabe und die Erleichterungen gegenüber dem aktuellen Bewilligungsverfahren zum Erhalt der Arbeitsbewilligung. Die Einführung eines Meldesystems analog dem Meldever-



Seite 5|5

fahren wird unterstützt. Der SBV lehnt die Einführung eines neuen Kontrollsystems bzw. die automatische Weiterleitung der Daten an die Kontrollstelle ab. Auch diese Arbeitsverhältnisse können im Rahmen der FlaM geprüft werden. Dementsprechend ist Art. 85a und Art. 120 AuG anzupassen respektive kann ganz gelöscht werden.

Schlussbemerkungen

Der SBV fordert, dass Kurzaufenthalter bis zu 12 Monaten nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen.

Die Höchstzahlen und Kontingente müssen flexibel sein und auch Wirtschaftssektoren mit tieferer Wertschöpfung, welche auf weniger qualifizierte Arbeitnehmer angewiesen sind, müssen berücksichtigt werden. Aus Sicht der Landwirtschaft ist es wichtig, dass die Betriebe auch in Zukunft ohne administrative Mehrauflagen und mit verhältnismässigen Gebühren Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutieren können. Der SBV verlangt, dass die Hürden für weniger qualifizierte Arbeitskräfte, die weniger als ein Jahr in der Schweiz sind, klein bleiben und auch Tieflohnbranchen bei der Kontingentsverteilung zum Zug kommen. Der SBV lehnt eine Steuerung der Zuwanderung über Gebühren oder Abgaben ab.

Massnahmen ausserhalb des Ausländerrechts sollten im Bereich der Raumplanung und des Wohnungsmarktes umgesetzt werden. Der SBV setzt sich gegen den Kulturlandverlust ein und aus diesem Grund wird ein schonender Umgang mit dem Kulturland angestrebt.

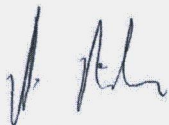
Aus Sicht des SBV dürfen die bilateralen Verträge mit der EU nicht in Frage gestellt bzw. gefährdet werden.

Ohne die Resultate der Verhandlungen betreffend FZA mit der EU zu kennen, ist es kaum möglich, eine abschliessende umfassende Stellungnahme zum AuG zu verfassen. Der SBV behält sich das Recht vor, je nach Verhandlungsergebnis, seine Position neu zu beurteilen.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Jacques Bourgeois
Direktor



Bern, 29. Mai 2015

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

**Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) –
Anpassung an den Artikel 121a und 197 Ziff. 9 der Bundesverfassung –
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) erlaubt sich, zum Massnahmenpaket zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ Stellung zu nehmen. An dieser Stelle tun wir unser Erstaunen kund, dass der SBK als der Berufsverband des diplomierten Pflegepersonals der Schweiz nicht zu den Adressaten der vorliegenden Vernehmlassung zählt; dabei gibt es wenige Berufe, die von der Masseneinwanderungsinitiative im gleichen Mass betroffen sind wie die Gesundheits- und Krankenpflege.

Da wir erst vor kurzem vom vorliegenden Vernehmlassungsverfahren Kenntnis erhalten haben, war es uns nicht möglich, die angesetzte Frist einzuhalten; wir bitten dennoch höflich um Berücksichtigung unserer Anliegen und Bemerkungen.

Der SBK ist mit seinen 26'000 Mitgliedern der grösste Berufsverband im schweizerischen Gesundheitswesen. Seine Statuten verpflichten ihn namentlich, die Gesundheits- und Krankenpflege weiterzuentwickeln, deren Qualität zu sichern und sich an den politischen Entscheidungsprozessen in Fragen des Gesundheitswesens und der Gesundheitsversorgung mitzuwirken.

Der SBK ist dem – laut Adressatenliste ebenso wenig zur Vernehmlassung eingeladenen - Schweizerischen Verband der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen (SVBG) angeschlossen, der sich mit einer eigenen Stellungnahme am Vernehmlassungsverfahren beteiligt. Der SBK unterstützt die Stellungnahme seines Dachverbandes vorbehaltlos. Im Folgenden beschränken wir uns – auch aufgrund der begrenzten Zeit, die uns zur Verfügung stand - auf das Wesentlichste und auf die pflegespezifischen Themen.

Wie der SVBG begrenzen wir zudem unsere Ausführungen auf den Revisionsentwurf zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Steuerung der Zuwanderung).

Es kann eingangs gar nicht genug betont werden, in welchem Mass der SBK von der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative erschüttert ist. Bekanntlich ist der Anteil ausländi-

scher Staatsangehöriger im Gesundheits- und insbesondere im Pflegebereich sehr hoch; manchenorts beträgt er über 50%. Damit kann in aller Nüchternheit festgehalten werden, dass die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ohne ausländische Arbeitskräfte zusammen brechen würde. Deren Beitrag kann nicht überschätzt werden, umso mehr, dass, genauso nüchtern betrachtet, es in absehbarer Zeit illusorisch ist und bleiben wird, diese Fachkräfte aus dem Ausland durch einheimische zu ersetzen. Die Rahmenbedingungen, die nötig wären, damit die Schweiz ihren Bedarf an Pflegefachkräften einigermaßen autark decken könnte, sind zu lange vernachlässigt worden, als dass sie sich in nützlicher Frist könnten bewerkstelligen lassen.

Vor diesem Hintergrund sind auch aus Sicht des SBK sowohl wirksame Begleitmassnahmen zum Ausbau des Inlandpotenzials als auch eine Umsetzung der Initiative, die dem Bedarf in der Gesundheitsversorgung Rechnung trägt, absolut zentral.

Zusammenfassende Beurteilung der Vorlage

Allgemein

- Der SBK begrüsst, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Zuwanderungssteuerung auf ein starres Reduktionsziel verzichtet.
- Der SBK begrüsst die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Wegs als Fundament der Beziehungen zur EU.

Umsetzungsmodell

- Der SBK ist gegenüber dem Kontingentierungsmodell äusserst skeptisch und bedauert, dass der Bundesrat keine Alternativen vorlegt. Wir beantragen eine allgemeine Schutz- oder Ventilklausel, damit erst ab Überschreitung einer gewissen Grenze Bewilligungen eingeholt werden müssen - im Sinne der Planungssicherheit und der Vermeidung eines unverhältnismässigen bürokratischen Aufwandes für die Betriebe.
- Als einen wenig verheissungsvollen Ansatz erscheint uns die vorgesehene Aufteilung in Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen, Jahresaufenthaltsbewilligungen, Niederlassungsbewilligungen und Grenzgänerbewilligungen; diese wird sich negativ auf den Mangel an Gesundheitspersonal auswirken. Kurzaufenthalter, Stagiaires und Asylsuchende sind keine Lösung für den Gesundheitssektor. Vor allem, aber bei weitem nicht nur in der Langzeitpflege und -betreuung, kann damit keine genügende Qualität gewährleistet werden. Ausserdem bestehen schon zu den Nachbarländern der Schweiz erhebliche kulturelle und pflegekulturelle Unterschiede. Die Integration der ausländischen Berufsangehörigen in den schweizerischen Berufsalltag bedingt einen Aufwand, der bei Kurzaufenthaltern schlicht jede Verhältnismässigkeit sprengt bzw., falls dabei gespart wird, zu einer ungenügenden bis gefährlichen Pflege führt.
- Sollte das Kontingentierungsmodell umgesetzt werden, müssen bei der Festlegung der Kontingente folgende Kriterien einbezogen werden: bisheriger Bedarf, Situation auf dem Arbeitsmarkt, Arbeitslosenquoten, wirtschaftliche Entwicklung, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften, Ausschöpfung des inländischen Potenzials, Versorgungssicherheit der Bevölkerung.

Um dies zu gewährleisten, müssen die betroffenen Berufsverbände vorgängig angehört werden.

Eine einseitige Gewichtung des Kriteriums «Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während der letzten Jahre» zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten ist für den SBK nicht akzeptabel.

Der SBK fordert ausserdem entschieden, dass das Kriterium «Versorgungssicherheit der Bevölkerung» berücksichtigt wird: Das revidierte Ausländergesetz darf auf keinen Fall dazu führen, dass die indizierten Gesundheits- und Betreuungsangebote zur Versorgung der Bevölkerung wegen Personalmangels abgebaut werden müssen.

- Zuwanderungskommission: Wir gehen davon aus, dass die betroffenen Berufsverbände als vollwertige Sozialpartner vertreten sind. Die Berufsverbände setzen sich nicht nur für die Interessen der Berufsangehörigen ein, sondern auf gleicher Stufe für die Qualität der erbrachten Dienstleistung. Sie haben im Rahmen der Sozialpartnerschaft eine unersetzliche Stimme.
- Der SBK begrüsst, dass bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel – wie notorischer Weise in der Pflege - gemäss Bundesratsvorlage auf eine weitgehende und administrativ aufwendige Prüfung verzichtet wird.

Begleitmassnahmen

Der SBK bekräftigt die Position des SVBG und begrüsst ausdrücklich, dass der Bund eine Intensivierung der Anstrengungen zur Ausschöpfung bzw. zum Ausbau des inländischen Arbeitskräftepotenzials vorsieht: durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, durch die Förderung des beruflichen Wieder- und Quereinstiegs, durch eine Stärkung der beruflichen Integration der Menschen mit Behinderung, durch einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen AsylbewerberInnen, durch eine Erhöhung der im Pflegebereich bekanntlich leider sehr tiefen Berufsverweildauer, insbesondere durch die Berücksichtigung der Bedürfnisse älterer Berufsangehöriger.

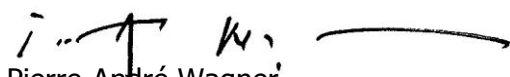
Weitere fundamentale Massnahmen zur Erschliessung und Mobilisierung des Inlandpotenzials stellen die Steigerung der Attraktivität der Gesundheitsberufe, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Betrieben und nicht zuletzt die Ausmerzung der anhaltenden endemischen indirekten Lohndiskriminierung in den Berufen des Gesundheitswesens.

Schlussendlich müssen die Anstrengungen zur Erhöhung der Anzahl Ausbildungs- (und Praktikums!)plätze auf allen Bildungsniveaus (von Sek II bis Tertiär A) weiter verfolgt werden. Es ist dafür zu sorgen, dass niemand aus finanziellen Gründen auf eine Pflegeausbildung verzichten muss. Allerdings werden diese Massnahmen, wie eingangs erwähnt, kurz- bis mittelfristig kaum ausreichen, um den Bedarf an Gesundheitspersonal aus dem Inlandpotenzial abzudecken.

Wir danken im Voraus für die wertschätzende Berücksichtigung der Anliegen der Pflege und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen

SBK-ASI



Pierre-André Wagner
Leiter Rechtsdienst

EJPD
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
z.H. Herr B. Furer/ Frau C. Haller
Quellenweg 6
3003 Bern

Gümligen, 28. Mai 2015

Vernehmlassungsantwort von medswiss.net zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, das EJPD darauf hinzuweisen, dass die Adressatenliste der Vernehmlassung keine ärztliche Berufsorganisation enthält. Wegen der grossen Bedeutung der Rekrutierung von Ärztinnen und Ärzten aus dem Ausland nimmt medswiss.net als Schweizer Dachverband der Ärztenetze wie folgt Stellung.

medswiss.net gliedert die Stellungnahme in einen allgemeinen Teil und in erläuterte Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.

Vorneweg möchten wir betonen, dass der im Folgenden angesprochene Fachkräftemangel, insbesondere auch der Mangel an ÄrztInnen grundsätzlich hausgemachter Natur ist. Hausgemacht insofern, als dass sich in erster Linie die gesamte Ärzteschaft über Jahre hinweg gegen eine Aufhebung des Numerus Clausus im momentanen Sinn ausgesprochen hatte und im Verlauf der Debatte auch die Politik, sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene, ihren Beitrag zur Verschleppung und Aussetzung dieses dringlichen Themas geleistet hat und noch immer leistet.

I. Allgemeine Bemerkungen

Positiv beurteilt medswiss.net zwei Aspekte:

- medswiss.net begrüsst die Anstrengungen zur Erhöhung der Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, insbesondere die Massnahmen für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für WiedereinsteigerInnen. Massnahmen zur Erschliessung und Mobilisierung des Inlandpotenzials sind primär in der Steigerung der Attraktivität der Gesundheitsberufe, in der Verbesserung des Arbeitsumfelds in den Betrieben und in der Erhöhung der Pensen von Teilzeitangestellten zu finden. Hiervon können auch viele ÄrztInnen profitieren. Zudem sollte die ärztliche Weiterbildung vollumfänglich von der Öffentlichen Hand finanziert werden. Je rascher hier gehandelt wird, desto besser kann das Inlandpotential genutzt werden. Allerdings gilt es festzuhalten, dass diese Massnahmen nicht geeignet sind, die Auslandsabhängigkeit des Gesundheitswesens relevant zu verringern. Gemäss einer Hochrechnung von h+ benötigt das Schweizer Gesundheitswesen pro Jahr ca. 17'000 ausländische Fachkräfte. Im Inland sind mit einer besseren Ausschöpfung des Potenzials nur einmalig bis 3'000 Personen zu gewinnen.

- Der Druck in Richtung Erhöhung der Medizinstudienplätze wird zunehmen. medswiss.net weist auf die Notwendigkeit der Mitfinanzierung von zusätzlichen Medizinstudienplätzen durch den Bund hin. Allerdings ist die lange Latenzzeit zu beachten: eine Erhöhung der Kapazitäten im ersten Semester im Jahr 2016 wirkt sich 2023 auf den Ausländeranteil bei Erstjahres-AssistenzärztInnen aus, erst ca. 2030 auf den Ausländeranteil bei OberärztInnen und kaum vor 2035 auf den Ausländeranteil bei praktizierenden ÄrztInnen.

Negativ

Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative hat negative Folgen für die ärztliche Versorgung, dies insbesondere wegen des sich in den nächsten Jahren noch verstärkenden Ärztemangels:

- **Ärztemangel**
Aus zwei Gründen akzentuiert sich der Ärztemangel in den nächsten Jahren:
Die sogenannten **Baby-Boomer** stellen heute das Gros der ambulant praktizierenden Ärztinnen und Ärzte. Innert weniger Jahre werden sie **nicht mehr in der Patientenversorgung tätig sein**, sondern selbst zu Patienten werden. Zudem braucht es aufgrund **geänderter Familienmodelle** bei den ÄrztInnen mehr als eine Person, um eine Ärztin/ einen Arzt der älteren Generation abzulösen. Dass eine Einzelarztpraxis von drei ÄrztInnen gemeinsam übernommen wird, ist keine Ausnahme.
Die Schweiz bildet zu wenig ÄrztInnen aus und ist deswegen nicht in der Lage, die durch die bevorstehende Pensionierung der ÄrztInnen der Baby-Boomer-Generation entstehende Lücke durch in der Schweiz diplomierten ÄrztInnen zu füllen.
Es ist daher zwingend notwendig, dass zusätzliche Studienplätze in Humanmedizin geschaffen werden. Da es sich um ein nationales Problem handelt, müssen sich zwingend auch die nicht universitären Kantone an den Kosten der Ausbildung beteiligen.
- **Planungssicherheit**
Die Arztpraxen und Spitäler in der Schweiz können nur dann qualifizierte ausländische ÄrztInnen rekrutieren, wenn sie ihnen Planungssicherheit über mehrere Jahre bieten können. Das vorgesehene System von Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen, Jahresaufenthaltsbewilligungen, Niederlassungsbewilligungen und Grenzgänger-Bewilligungen kann diese Planungssicherheit nicht gewähren und wird sich negativ auswirken. Beispielsweise wird eine frischdiplomierte deutsche Ärztin nicht eine mehrjährige Weiterbildung in der Schweiz suchen, wenn sie aus Kontingentsgründen nur eine befristete Bewilligung erhält und nicht einen Grossteil ihrer mehrjährigen Weiterbildung in der Schweiz planen kann. Damit werden in den Arztpraxen und Spitälern ähnliche Qualitätsprobleme entstehen, wie sie heute in der Zahnmedizin bestehen: Die Rotation von formal selbstständig tätigen Zahnärzten, zumeist aus weiter entfernten EU-Staaten, die bewilligungsfrei für 90 Tage als Dienstleister in die Schweiz kommen und dann wieder ausreisen. So kann keine Kontinuität der Behandlung sichergestellt werden. Zudem sind diese Leistungserbringer im Fall eines Kunstfehlers für die Patienten faktisch nicht mehr greifbar.
- **Ambulante Medizin**
Grosse Sorgen bereitet medswiss.net angesichts des bestehenden Ärztemangels bei Einführung einer Kontingentierung der **Kampf um Ärztinnen und Ärzte**. Es steht zu befürchten, dass die Kantone, welche bei der Höhe und Vergabe der Kontingente nach Berufssparte mitreden, als Finanzierer und Regulator im Spitalbereich verstärkt ihre eigenen Interessen verfolgen und die Kontingente für das medizinische Personal vorzugsweise den Spitälern zuweisen würden.
- **Spitäler und Heime**
Mehr als 40 % der Spitalärzte haben heute keinen Schweizer Pass. Die Spitäler sind zwar traditionell politisch besser vernetzt und haben damit eher Chancen, dass ihnen der Kanton

Kontingente zuweist, zumal sie auf den Leistungsauftrag im Rahmen der Spitalplanung hinweisen können. Schon heute wird ein Ärztemangel im Spital spürbar. Dies dürfte auch mit den im Verhältnis zu Deutschland relativ weniger attraktiv gewordenen Arbeitsbedingungen an Schweizer Spitälern zusammenhängen.

Durch eine zusätzliche Beschränkung durch Kontingente wird die medizinische **Versorgung der Schweizer Wohnbevölkerung eingeschränkt** und/oder die **Arbeitsbedingungen der SpitalärztInnen verschlechtern sich**. Weil viele Ärztinnen und Ärzte auf familienverträgliche Arbeitsbedingungen angewiesen sind, wird durch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen die Quote der BerufsaussteigerInnen ansteigen.

- ***Forschung und pharmazeutische und Medtechindustrie***

Medizin lebt vom internationalen Austausch. Exzellente Medizin ist dort zu finden, wo auch gute **Lehre und Forschung** möglich sind. Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hat schon zu Verschlechterungen in den Forschungsk Kooperationen geführt. Der Ausschluss der Schweizer Ärztinnen und Ärzte von den internationalen Forschungsk Kooperationen hat mittel- und langfristig negative Folgen auch für die Behandlungsqualität in der Schweiz. Wenn es der Schweiz nicht mehr gelingt, gute Lehrer und Forscher anzuziehen, werden zudem neben den Schweizer Patienten auch die **Pharmazeutische Industrie** und die **Medizintechnikindustrie** für die Zusammenarbeit mit der Medizin für Forschung und Entwicklung unter den verschlechterten Standortbedingungen leiden.

Aus Sicht von medswiss.net darf aus oben genannten Gründen die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative die Bilateralen Verträge nicht gefährden.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 2, Verhältnis Ausländergesetz zu Freizügigkeitsabkommen mit der EU

medswiss.net befürwortet den Vorrang des Freizügigkeitsabkommens und der Bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union. Medizin lebt vom internationalen Austausch.

Art. 16 und Art. 17a; Höchstzahlen und Kontingente; Planungssicherheit für die Rekrutierung von Ärztinnen und Ärzten aus der EU

Die vorgesehene Aufteilung in Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen, Jahresaufenthaltsbewilligungen, Niederlassungsbewilligungen und Grenzgänger-Bewilligungen kann die für die Rekrutierung von qualifizierten Ärzten aus den nahen EU-Staaten notwendige Planungssicherheit nicht gewährleisten und könnte den bestehenden Ärztemangel verstärken.

medswiss.net beantragt zur Vermeidung unnötiger Bürokratie eine **allgemeine Schutz- oder Ventilklausele**, damit erst ab Überschreitung einer gewissen Grenze Bewilligungen eingeholt werden müssen.

Art. 17a Abs. 5 – Bundesrat kann Höchstzahlen festlegen

medswiss.net unterstützt die Flexibilität, wenn die Berufsverbände, Dachverbände, Standesorganisationen und Wirtschaftsbranchen vorgängig angehört werden. Neu:

„Der Bundesrat kann, **nachdem er die Berufsverbände, Dachverbände, Standesorganisationen und Wirtschaftsbranchen angehört hat**, Höchstzahlen festlegen für“ (...).

Art. 17a Abs. 6 – Bundesrat kann Höchstzahlen auf kantonale Kontingente verteilen

medswiss.net unterstützt die Verteilung der Kontingente auf die Kantone unter aktivem Einbezug der ärztlichen Berufsverbände, Dachverbände und Standesorganisationen auf Kantonaler Ebene.

Die Berufsverbände, Dachverbände und Standesorganisationen kennen den Bedarf und sind stärker einzubinden.

f) Die Empfehlungen der nationalen Berufsverbände, Dachverbände und Standesorganisationen**Art. 17d Abs. 1 und 2 – Zuwanderungskommission**

Da die nationalen Berufsverbände, Dachverbände und Standesorganisationen durch das Anhörungsrecht der Sozialpartner nicht einbezogen sind, braucht es die explizite Nennung in Art. 17b (siehe oben). Ärztliche Berufsverbände müssen fester Bestandteil der Kommission sein, die die Höchstzahlen vorschlägt respektive festlegt.

Artikel 17 d Abs. 2

„... insbesondere die Sozialpartner, **die Berufsverbände, Dachverbände und Standesorganisationen** an und ...“

Art. 21, Abs. 2^{bis} – Mangelberuf, Wegfall Nachweis Inländervorrang

Die versorgungskritischen Berufe im Gesundheitswesen wie derjenige der Ärzteschaft müssen einen gesetzlichen Sonderstatus erhalten und sind soweit wie möglich **von personaleinschränkenden Massnahmen auszunehmen**.

Art. 22, Abs. 2 – Mangelberuf, Wegfall Nachweis Branchenüblichkeit

medswiss.net unterstützt diese Ausnahme.

Art. 25, Abs. 1, Bst. b – Grenzgänger/innen nur innerhalb Grenzzone

Der Buchstabe b ist zu streichen (s. auch Art. 35 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1). Grenzgängerinnen und Grenzgänger können heute von ihrem Wohnort bis mitten in die Schweiz pendeln. Die grenznahe Region entspricht nicht mehr dem heutigen Einzugsgebiet von Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Grenzgänger sollen nicht nur in Grenzzonen der Schweiz erwerbstätig sein dürfen.

Art. 25

Abs. 1, ~~**b. sie innerhalb der Grenzzone der Schweiz erwerbstätig sind; und**~~

Art. 42 Abs. 2^{bis} Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern

Der Absatz ist zu streichen. Binationale Familien dürfen nicht Gefahr laufen, getrennt zu werden. Die Medizin lebt vom Internationalen Austausch.

Art. 42

2^{bis} ~~**Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.**~~

III. Zu den Fragen des EJPD

Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich der Inländervorrang auch im Einzelfall überprüft werden?

Eine Einzelfallprüfung hätte für den ambulanten Sektor negative Auswirkungen. Die Arztpraxen und anderen ambulanten Leistungserbringer können im Unterschied zu grossen Arbeitgebern kein Know-how im Umgang mit den Bewilligungsbehörden bilden: Jeder Arzt übergibt seine Praxis nur einmal im Leben an einen Nachfolger. Auch für den Spitalsektor wäre die Einzelfallprüfung bürokratisch, teuer und zeitaufwendig. Entsprechend würde viel Zeit verstreichen, bis eine Stelle neu besetzt werden könnte, was wiederum die Personalknappheit (siehe oben) verschärfen würde.

Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

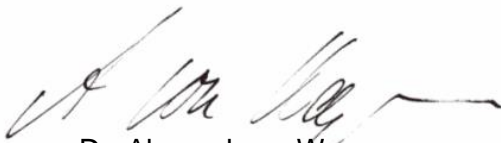
Eine schnelle Besetzung offener Stellen im Gesundheitswesen ist für die Kontinuität und den Erhalt von Wissen und Know-how entscheidend und steht damit im direkten Zusammenhang mit der Bewahrung der qualitativ hochstehenden Medizin und letztendlich dem Wohl der Patienten.

Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

Ein Einbezug der traditionellen Sozialpartner wäre aus unserer Sicht nicht genügend, um die Bedürfnisse des Gesundheitssektors abzudecken. Die **Berufsverbände, Dachverbände und Standesorganisationen** sind eine wichtige aber oft übersehene dritte Kraft neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die ärztlichen Berufsverbände, Dachverbände und Standesorganisationen sind deshalb in den entsprechenden Kommissionen auf Bundes- und Kantonsebene einzubeziehen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Argumente.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Alexander v. Weymarn
Präsident medswiss.net



Christoph Lüssi
Geschäftsführer medswiss.net

Per E-Mail (PDF und Word-Version)

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Frau Carola Haller
carola.haller@sem.admin.ch
Herr Bernhard Fürer
bernhard.fuerer@sem.admin.ch

Präsident des Stiftungsrates
Präsident des Forschungsrates
Telefon +41 (0)31 308 22 22
E-Mail gs@snf.ch

Bern, 28. Mai 2015

Stellungnahme des Schweizerischen Nationalfonds zur Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Umsetzung von Artikel 121a BV)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga

Der SNF lässt Ihnen im Rahmen der rubrizierten Vernehmlassungsvorlage gerne seine Stellungnahme zukommen.

Der Forschungsstandort Schweiz ist sehr stark betroffen

Die Auswirkungen des Abstimmungsergebnisses vom 9. Februar 2014 (Masseneinwanderungsinitiative) für den Forschungs- und Wissenschaftsplatz Schweiz waren unmittelbar zu spüren. Namentlich der Ausschluss vom Forschungsprogramm der EU „Horizon 2020“ und die Unmöglichkeit, an den Ausschreibungen des renommierten European Research Council (ERC) teilzunehmen, bedeuteten einen harten Schlag für die Forschung in der Schweiz. Negative Auswirkungen sind für Forschende in ganz Europa zu verzeichnen, denn die für eine erfolgreiche wissenschaftliche Tätigkeit unabdingbaren Kooperations- und Mobilitätsmöglichkeiten wurden eingeschränkt oder abgeschnitten. Der Forschungsplatz Schweiz, der weltweit eine Spitzenposition hält (vgl. dazu auch die Ausführungen auf S. 27 und 31 des erläuternden Berichts), war und ist von diesen negativen Konsequenzen besonders stark betroffen.

Übergangsmassnahmen „Temporary Backup Schemes“

Der SNF hat umgehend Ersatzmassnahmen für die beiden Wettbewerbe um „Starting Grants“ und „Consolidator Grants“ des ERC ergriffen, von welchen Forschende aus der Schweiz vollständig ausgeschlossen waren: die „SNSF **Temporary Backup Schemes**“ TBS. Obwohl die TBS sehr begrüsst und als wichtig erachtet wurden und in der Evaluation mit international besetzten Evaluationsgremien gearbeitet wurde, ist klar, dass diese – wie der Name sagt – „temporären“ Massnahmen kein nachhaltiger Ersatz für den internationalen Spitzenwettbewerb um ERC-Grants sein können. Eine Neuauflage dieses **Not-Szenarios** wird es in diesem Sinne nicht geben können.

Bedeutung von Wissenschaft und Forschung für die Schweiz

Vor diesem Hintergrund und im Interesse des Erhalts von exzellenten Bedingungen für den Wissenschafts- und Forschungsplatz Schweiz erachtet es der SNF als wichtig, dem Bundesrat die essentiellen Aspekte mit Bezug zur wissenschaftlichen Forschung im Hinblick auf die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative darzulegen. Der SNF begrüsst es sehr und er dankt dem Bundesrat für seine Absicht, insbesondere die Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung zu berücksichtigen (Erläuternder Bericht, S. 20).

Bundesauftrag an den SNF; Legislaturziele des Bundesrats

Der auf Artikel 10 FIFG (SR 420.1) und Artikel 1 Statuten SNF abgestützte Bundesauftrag an den SNF lautet „die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Vernetzung“ der wissenschaftlichen Forschung in der Schweiz zu fördern und „der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses besondere Aufmerksamkeit“ zu schenken. Dies erfordert, dass sowohl mit Bezug auf das **FZA** die Grundlage für die **Assoziierung der Schweiz** an Horizon 2020 erreicht wird, aber auch bei den vorliegend zur Diskussion stehenden Massnahmen des Ausländerrechts die **besonderen Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung hinsichtlich der Regelungen für Höchstgrenzen und Kontingente voll berücksichtigt werden**. Letzteres erfordert nach Auffassung des SNF eine weitestgehende Ausnahme des Hochschulbereichs von den Massnahmen, namentlich um die unabdingbare Mobilität von Forschenden in die und aus der Schweiz zu ermöglichen. Bereits sind negative Folgen spürbar, indem Spitzenforschende die Schweiz angesichts ungewisser internationaler Teilnahmemöglichkeiten zu meiden beginnen. Damit wird der für das Fortkommen von Wirtschaft und Gesellschaft sehr wichtige Beitrag der Forschung in der Schweiz mittel- und langfristig entscheidend geschwächt. Mit Blick auf die am 8.5.2015 publizierten **Legislaturziele 2015-2019** des Bundesrats erscheinen das Ziel 5 (**führende Position der Schweiz bei Bildung, Forschung und Innovation**), aber auch die Ziele 2 (Wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Wettbewerbsfähigkeit) und 4 (Erneuerung der Beziehungen zur EU) gefährdet, wenn die Rahmenbedingungen für die Wissenschaft und Forschung nicht durch eine Lösung beim FZA (vgl. nachstehend A) bzw. durch Ausnahmen von den Kontingenten und Höchstzahlen (vgl. nachstehend B) geschützt und gestärkt werden.

A) Zum FZA

Wie der Bundesrat selbst schreibt, kommt den Verhandlungsergebnissen zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) eine entscheidende Bedeutung zu. Deshalb kann der heute vorliegende Umsetzungsvorschlag auf Ebene Ausländerrecht nicht abschliessend beurteilt werden. Nach Einschätzung des SNF ist gerade mit Bezug zur internationalen Vernetzung der Forschung der Schweiz dieser Aspekt der Umsetzung der Initiative vorrangig, hängen doch davon namentlich die Teilnahme an Horizon 2020 sowie wesentlich der Erhalt der Spitzenqualität und Internationalität der Forschung der Schweiz ab. Beste Rahmenbedingungen für Forschung und Wissenschaft bilden wesentliche Voraussetzungen für die Qualität der Volkswirtschaft eines Landes.

Im Hinblick auf das Verhältnis der Schweiz zu Europa schlägt der Bundesrat gemäss **Art. 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs** vor, dass das Gesetz für Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten nur soweit anwendbar ist, als das FZA keine abweichende Bestimmungen oder das Gesetz günstigere Bestimmungen enthält. **Der SNF ersucht den Bundesrat, sich aktiv dafür einzusetzen, dass**

diese Bestimmung zum Tragen kommt und die entsprechenden Verhandlungen zum FZA im Ergebnis u.a. die Vollasoziiierung der Schweiz an Horizon 2020 ermöglichen. Der SNF geht von einem breiten Verständnis für dieses Ziel aus.

Der SNF betont mit Blick auf optimale und unerlässliche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Wissenschaft und Forschung, dass die **Zusammenarbeit zwischen Forschenden mit verschiedenem kulturellem Hintergrund die Qualität der Forschung** und vor allem **die Lösung von wissenschaftlichen Problemen positiv zu beeinflussen** scheint. Der Erfolg des Forschungsplatzes Schweiz kann u.a. mit dieser bisher hervorragend praktizierten internationalen Zusammenarbeit erklärt werden. Dieser Erfolg würde mit dem erneuten Ausschluss der Schweiz vom europäischen Forschungsraum entscheidend gefährdet. Nicht nur 'excellent incoming researchers' könnten in Zukunft die Schweiz meiden. Es besteht mittel- und langfristig die **Gefahr eines „brain drain“** nach aussen, wenn das stimulierende, hochkompetitive, internationale Umfeld in der Schweiz fehlt. Nach Auffassung des SNF ist es äusserst wichtig, diese Wirkung zu vermeiden. Weiter ist zu beachten, wie die **internationale Vernetzung der Wissenschaft** funktioniert: die besten internationalen Forschungszusammenarbeiten entstehen spontan, themen- bzw. problembezogen und individuell. Das geht nur in einem **offenen internationalen Forschungsraum**, und deshalb sind die Kooperationsmöglichkeiten im EU-Raum von sehr hoher Bedeutung für die Schweiz. Dazu kommt, dass bei sehr grossen und teuren **Infrastrukturen** die Koordination von Knowhow und Finanzierung der **Schweiz enorme Vorteile** verschafft.

B) zu den Höchstzahlen und Kontingenten; Stellungnahme von swissuniversities

Der SNF verweist im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrats auf die detaillierte Stellungnahme von swissuniversities und die darin enthaltenen Anträge bezüglich Kontingenten, Höchstzahlen und Aufenthaltsdauern im Forschungs- und Hochschulbereich. Der SNF unterstützt die Position von swissuniversities und ersucht den Bundesrat, diese vollständig zu berücksichtigen.

Wie swissuniversities ist der SNF der Auffassung, dass es eine **spezielle Regelung für den Bereich Wissenschaft und Forschung** braucht. Der SNF betont, dass sich die **Rekrutierung von Fachkräften im Wissenschaftsbereich** nach speziellen, mit den anderen Branchen nicht vergleichbaren Kriterien richtet. Namentlich ist darauf zu verweisen, dass der **internationale wissenschaftliche Wettbewerb um exzellente Forschende** essentiell ist für die Stärke und Qualität eines Forschungsstandorts und keinesfalls ausgehebelt werden darf. Beschränkungen wie Höchstzahlen und Kontingente können diesbezüglich nicht sinnvoll definiert werden. Die Mobilität im Wissenschaftsbereich ist geprägt von Zu- und Abwanderung, d.h. der Gewinnung von Forschenden für die Schweiz steht die Abwanderung von Forschenden aus der Schweiz gegenüber. Gleichzeitig haben die Hochschulen und Forschungsstätten auch ohne formellen Inländervorrang ein Interesse daran, herausragende einheimische Forschende zu halten oder in die Schweiz zurückzuholen. **Der Wissenschaftsbereich lebt von der Priorität hochqualifizierter Arbeitskräfte mit hoher Produktivität und der internationalen Mobilität.** Es rechtfertigt sich somit, diesen Bereich spezifisch und zweckmässig zu regeln und zum Nutzen von Gesellschaft und Wirtschaft der Schweiz von Beschränkungen auszunehmen.

Zusammenfassung

Der SNF ersucht den Bundesrat dringend darum, sein Bekenntnis zur **Berücksichtigung der Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung** (erläuternder Bericht, S. 20) in den anstehenden Umsetzungsarbeiten zur Masseneinwanderungsinitiative zu konkretisieren und wirkungsvolle Regelungen bzw. Massnahmen zu realisieren. Er bedauert, dass der Gesetzesentwurf keine besonderen Bestimmungen für diesen Bereich enthält. Der SNF hält dafür, dass zum einen in der Vorlage zur Anpassung der Ausländergesetzgebung **konkrete Spezial-Bestimmungen für den Wissenschafts- und Hochschulbereich** im Sinne der vorstehenden Überlegungen formuliert werden sollten. Zum andern ist – wie oben ausgeführt und aus vielfältigen Gründen – den Bedürfnissen des Wissenschafts- und Hochschulbereichs beim weiteren Schicksal des FZA Rechnung zu tragen, damit die Vollassoziierung der Schweiz am europäischen Forschungsprogramm erzielt werden kann (zur Bedeutung des Forschungsabkommens vgl. insbesondere S. 31 des erläuternden Berichts). Im Hinblick auf den letzterwähnten Punkt dankt der SNF dem Bundesrat dafür, dass er sich im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten für die in **Art. 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs** skizzierte Möglichkeit stark macht.

Der SNF dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Stellungnahme und die Aufnahme seiner Vorschläge. Er ist bei Bedarf auch gerne zu ergänzenden Auskünften bereit. Im Hinblick auf die weiteren Umsetzungsarbeiten zur Steuerung der Zuwanderung dankt Ihnen der SNF für eine Berücksichtigung in den Adressatenlisten der Vernehmlassungen.

Freundliche Grüsse



Gabriele Gendotti
Präsident des Stiftungsrats des SNF



Prof. Martin Vetterli
Präsident des Forschungsrats des SNF

Schweizer Obstverband, Baarerstrasse 88, CH-6300 Zug

Staatssekretariat für Migration

Staatsbereich Recht

Herrn Bernhard Fürer

Frau Carola Haller

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Zug, 27. April 2015

Umsetzung von Art. 121a BV

Anpassung der Gesetzesgrundlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 11. Februar 2015 laden Sie uns ein, zu den oben genannten Vorlagen Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

1 Grundsätzliche Erwägungen

Der Schweizer Obstverband (SOV) anerkennt und unterstützt den Willen des Bundesrates, den Volksentscheid vom 9. Februar 2014 umzusetzen.

Für die Schweizer Obstwirtschaft ist die Art der Umsetzung von Art. 121a BV entscheidend, denn sie benötigt jedes Jahr rund 10 000 ausländische Arbeitskräfte. In der Schweiz lassen sich erfahrungsgemäss praktisch keine Arbeitskräfte gewinnen. Der grösste Teil der ausländischen Arbeitskräfte sind Staatsangehörige aus den EU-/EFTA-Ländern. Aufgrund dieser Tatsache fordert der SOV, Kurzaufenthalter bis zu 12 Monaten von den Höchstzahlen und Kontingenten auszunehmen. Aufgrund saisonaler Zyklen ist die Obstwirtschaft auf eine flexible, rasche und unbürokratische Rekrutierung angewiesen. Ein Verfahren, das kontingentierte Bewilligungen für Kurzaufenthalter vorsieht, dauert zu lange und verursacht bei den Betrieben einen grossen administrativen wie auch finanziellen Aufwand, der für sie kaum verkraftbar wäre.

Der SOV unterstützt das duale Zulassungssystem und damit auch eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU-/EFTA-Staaten. Der SOV ist sich bewusst, dass im AuG die Drittstaaten geregelt sind und für Staatsangehörige von EU-/EFTA-Ländern die Regelungen nur subsidiär gelten und das FZA vorgeht, sofern das AuG nicht günstigere Bestimmungen vorsieht. An dieser Stelle möchten wir Sie darauf hinweisen, dass der SOV ein Meldeverfahren für Erwerbstätige bis zu vier Monaten pro Kalenderjahr für Staatsangehörige der EU-/EFTA begrüsst.



2 Stellungnahme zur Umsetzung von Art. 121a BV

Zur Vernehmlassungsvorlage haben wir folgende Bemerkungen:

Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a AuG)

Zu Art. 17 a Abs. 2 Bst. a AuG

Der SOV schlägt vor, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr für EU/EFTA-Staatsangehörige nicht unter die Höchstzahlen und Kontingentierung fallen. Der Bundesrat soll von der Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten, Gebrauch machen. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung erst ab dem Aufenthalt ab einem Jahr. Damit hätte man auch die gleichen Fristen wie bei den Nichterwerbstätigen, welche auch erst nach einem Jahr unter die Kontingentierung fallen.

Zu Art. 17 a Abs. 4 Bst. a AuG

Wie oben erwähnt, schlägt der SOV vor, dass Aufenthalte bis zu einem Jahr nicht unter die Kontingente und Höchstzahlen fallen. Demensprechend fällt erst die erstmalige Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung nach 364 Tagen unter die Kontingentierung. Eine mehrmalige Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung muss möglich sein, und demensprechend muss Art. 32 Abs. 3 und 4 AuG angepasst werden, bzw. eine bessere Lösung im FZA für EU-/EFTA-Bürger verankert bleiben.

Zu Art. 17a Abs. 5 und Abs. 6 AuG

Dieses Vorgehen wird vom SOV unterstützt.

Festlegung der Kontingente (Art. 17b AuG)

Der SOV unterstützt die Einbindung der Kantone. Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente muss der Bundesrat die Bedarfserhebung der Kantone mit der entsprechenden Gewichtung berücksichtigen. Mit dieser Vorgehensweise wird die Umsetzung des «Bottom-up»-Prozesses sichergestellt. Bei den Indikatoren sind zwingend branchenspezifische Bedürfnisse miteinzubeziehen. Wertschöpfungsschwache Branchen dürfen nicht benachteiligt werden.

Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente (Art. 17c AuG)

Der SOV ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

Zuwanderungskommission (Art. 17d AuG)

Wir verlangen, dass in der Zuwanderungskommission insbesondere auch die Sozialpartner (Gewerkschaften, Arbeitgeber und Dachverbände) als gleichberechtigte Mitglieder integriert werden.



Vorrang (Art. 21 Abs. 2 Best. c-e und Abs. 2 bis AuG)

Der SOV fordert, dass bei Angehörigen von EU-EFTA-Staaten keine Einzelfallprüfung vorgenommen wird, sondern der Inländervorrang bereits bei der Festlegung der Kontingente und Höchstzahlen berücksichtigt wird. Wird dies nicht umgesetzt, dann müssen Berufe mit Fachkräftemangel – wovon insbesondere diejenigen Branchen fallen, welche in der Schweiz keine motivierten Arbeitnehmer rekrutieren können – vom Inländervorrang befreit werden. Für Arbeitsverhältnisse bis vier Monate wird generell auf die Prüfung des Inländervorrangs verzichtet.

Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 Abs. 2 AuG)

Der SOV unterstützt grundsätzlich dieses Vorgehen. Vorgesehen ist, dass die Zuwanderungskommission dazu Empfehlungen herausgibt. Aus sozialpartnerschaftlicher Sicht ist es deshalb zwingend notwendig, dass die Sozialpartner (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) in der Zuwanderungskommission vertreten sind.

Der SOV befürwortet die Variante, wonach für die EU-/EFTA-Staatsangehörigen bei der Bewilligungserteilung nur summarisch geprüft wird, ob die finanzielle Situation eine ausreichende Existenzgrundlage ermöglicht, und dass die Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen nachträglich und analog den bestehenden flankierenden Massnahmen (FlaM) erfolgen.

Zulassung Grenzgänger (Art. 25 Abs. 1, 1bis und 2 AuG)

Der SOV begrüsst, dass die regionalen Interessen berücksichtigt werden müssen. Mit Abs. 1bis erhalten die Kantone eine Möglichkeit, zusätzliche Prüfungen vorzunehmen. Der SOV vermisst, dass die sozialversicherungsrechtliche bzw. steuerliche Situation der Grenzgänger nicht hinterfragt wird.

Aus- und Weiterbildung, Rentner/Innen, medizinische Behandlung (Art. 27 Abs. 1bis, Art. 28 Abs. 2, Art. 29 Abs. 2 AuG)

Der SOV begrüsst, dass erst Aufenthalte von mehr als einem Jahr unter die Kontingentierung und Höchstzahlen fallen.

Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen Art. 30

Der SOV unterstützt, dass es weiterhin möglich ist, von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 18-29 AuG abzuweichen. Der SOV fordert, dass es auch in Zukunft möglich sein muss, Praktikantenprogramme gem. Art. 30 Abs. f AuG durchzuführen.

Familiennachzug (Art. 42 Abs. 2bis, Art. 43 Abs. 1bis, Art. 44 Abs. 2, Art. 45 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1bis AuG)

Der SOV begrüsst, dass erst Aufenthalte von mehr als einem Jahr unter die Höchstzahlen (und Kontingente?) fallen. Von Seiten des SOV wird verlangt, dass der Familiennachzug nur möglich ist,



wenn ein bedarfsgerechter Wohnraum für die ganze Familie vorhanden ist und kein Anspruch auf Sozialleistungen gestellt wird.

Vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 1, Art. 85 Abs. 7 Bst. d AuG)

Wenn aus humanitären Gründen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen die Zahl der Personen in diesem Bereich steigt, darf dies nicht zu Lasten der Kontingente für Arbeitnehmende gehen, sondern der Bundesrat muss in diesem Fall Art. 17a, Abs. 1 AuG umsetzen: Der Bundesrat kann bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anpassen.

3 Stellungnahme zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetz

Familiennachzug (Art. 43, Art. 44, Art. 45, Art. 49, Art. 51 AuG)

Der SOV unterstützt diese Massnahmen.

Erlöschen und Wiederruf von Bewilligungen (Art. 63 AuG)

Der SOV unterstützt diese Massnahme.

Vorläufige Aufnahme (Art. 85 AuG)

Der SOV unterstützt diese Massnahme.

Asylbereich: Wegfall der Sonderabgabe und der Bewilligungspflicht (Art.85, Art. 85a, Art. 120 AuG)

Der SOV begrüsst die Aufhebung der Sonderabgabe und die Erleichterungen gegenüber dem aktuellen Bewilligungsverfahren zum Erhalt der Arbeitsbewilligung. Die Einführung eines Meldesystems analog dem Meldeverfahren wird unterstützt. Der SOV lehnt die Einführung eines neuen Kontrollsystems bzw. die automatische Weiterleitung der Daten an die Kontrollstelle ab. Auch diese Arbeitsverhältnisse können im Rahmen der FlaM geprüft werden. Demensprechend ist Art. 120 AuG anzupassen, bzw. kann ganz gelöscht werden.

4 Schlussbemerkungen

Aus Sicht der Obstwirtschaft ist es wichtig, dass die Betriebe auch in Zukunft ohne allzu viele administrative Auflagen und verhältnismässigen Gebühren Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutieren können. Der SOV verlangt, dass die Hürden für wenig qualifizierte Arbeitskräfte, die weniger als ein Jahr in der Schweiz sind, klein bleiben und auch Tieflohnbranchen bei der Kontingentsverteilung zum Zug kommen. Der SOV lehnt eine Steuerung der Zuwanderung über Gebühren oder Abgaben ab.

Ohne die Resultate der Verhandlungen (FZA) mit der EU zu kennen, ist es schwierig, eine abschliessende Vernehmlassung zum AuG zu verfassen. Der SOV behält sich das Recht vor, je nach Verhandlungsergebnis, seine Position neu zu beurteilen.



Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Bruno Jud

Präsident

Telefon +41 (0)79 255 03 48, Fax +41 (0)52 742 31 32

E-Mail bruno.jud@swissfruit.ch

Georg Bregy

Direktor

Telefon +41 (0)41 728 68 10, Fax +41 (0)41 728 68 00

E-Mail georg.bregy@swissfruit.ch

STV FST
Finkenhübelweg 11
Postfach 8275
CH-3001 Bern

T +41 31 307 47 47
F +41 31 307 47 48
info@swisstourfed.ch
www.swisstourfed.ch

STV FST



Schweizer Tourismus-Verband
Fédération suisse du tourisme
Federazione svizzera del turismo
Federaziun svizra dal turissem

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail an:

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Carola.Haller@sem.admin.ch

27. Mai 2015
Unsere Referenz: BG

T +41 (0)31 307 47 55
E barbara.gisi@swisstourfed.ch

STELLUNGNAHME ÄNDERUNG DES AUSLÄNDERGESETZES (AUG)

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fürer
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Änderung des Ausländergesetzes (AuG) vom 11.2.2015 Stellung nehmen zu können.

Der Schweizer Tourismus-Verband STV ist die nationale tourismuspolitische Dachorganisation mit rund 600 Mitgliedern, darunter rund 40 schweizerischen Branchen-, und Fachverbänden des Tourismus mit insgesamt rund 30'000 touristischen Leistungserbringern. Als Vertreter des viertgrössten Exportbereichs in der Schweizer Wirtschaft setzen wir uns für bessere politische Rahmenbedingungen für die Schweizer Tourismuswirtschaft ein.

ALLGEMEINE EINSCHÄTZUNG

Der STV anerkennt den Volkswillen, setzt sich jedoch für eine möglichst liberale und wirtschaftsfreundliche Umsetzung der Zuwanderungsinitiative ein. Der STV erachtet die Regulierung aus den folgenden Gründen als schwierig:

- Der Tourismus ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen; bis zu 40% stammen aus dem Ausland.
- In der Branche gibt es viel saisonale Beschäftigung, ein Arbeitgeber muss flexibel und rasch auf die schwankende Nachfrage reagieren können.
- Ein aufwändiger Rekrutierungsprozess verursacht hohe administrative Kosten.
- Der bilaterale Weg ist wichtig, er muss wirtschaftsfreundlich weiterentwickelt werden. Die bisherigen Errungenschaften, insbesondere das Schengenvisum, dürfen nicht gefährdet werden.
- Die Zuwanderungsinitiative wird als ausländerfeindlich wahrgenommen und schadet dem Schweizer Tourismus.

Der STV begrüsst die Begleitmassnahmen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, wie die Fachkräfteinitiative, um das inländische Potenzial besser zu nutzen. Im erläuternden Bericht

zur Änderung des Ausländergesetzes ist festgehalten, dass durch die Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze sowie weitere innenpolitische Entscheide die Unsicherheit, wie auch die Produktionskosten gestiegen sind. Dies trifft laut Bericht vor allem auf Exportunternehmen und den Tourismus zu. Aus diesem Grund hat der Schweizer Tourismus-Verband zusammen mit den Branchenverbänden ein Massnahmenpaket erarbeitet. Ein Punkt betrifft die Zuwanderungsinitiative: Es ist der Branche ein wichtiges Anliegen, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) bis zu einem Jahr auf keinen Fall kontingentiert werden.

KURZAUFENTHALTSBEWILLIGUNGEN (L) BIS ZU EINEM JAHR

Der STV bedauert, dass der Bundesrat seinen rechtlichen Spielraum nicht ausgeschöpft hat. Der Tourismus ist auf saisonale Arbeitskräfte angewiesen. Eine Wintersaison in einer Wintersportdestination kann bspw. bis zu 5 Monate dauern (November-April). Eine saisonale Arbeitskraft im Tourismus würde dementsprechend in das Kontingentsystem fallen. Ein Arbeitgeber muss rasch und flexibel auf die saisonalen Schwankungen reagieren können. Dies ist mit einem langwierigen und teuren Bewilligungsverfahren nicht gewährleistet. Der erläuternde Bericht zum Ausländergesetz hält fest: *«Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten.»* Weiter: *«Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr.»* Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, dass der Bund Kurzaufenthaltsbewilligungen kontingentieren will. Der saisonale Tourismus ist auf Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA Raum angewiesen. Dies betrifft Fachkräfte in Hotellerie, Gastronomie, der Seilbahnbranche und viele weitere. Inländische Fachkräfte sind limitiert vorhanden und oftmals nicht an einer befristeten Anstellung von 5 Monaten interessiert. Die benötigten saisonalen Arbeitskräfte können nicht in ausreichender Masse im Inland rekrutiert werden. Eine Kontingentierung verunmöglicht es, die heutigen touristischen Infrastrukturen aufrecht zu halten, die Attraktivität einer Destination würde damit massiv reduziert. Gerade für Gemeinden, die stark vom Tourismus abhängig sind, wäre dies fatal und würde den Tourismusstandort Schweiz massiv schädigen, was auch für den Bund wiederum hohe Folgekosten im Rahmen der Standortförderung nach sich ziehen würde. Deshalb ist auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen (EU/EFTA) bis zu einem Jahr zu verzichten.

GRENZGÄNGERBEWILLIGUNGEN

Grenzgängerbewilligungen sollen analog zur Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr nicht kontingentiert werden. Denn Grenzgänger wandern nicht in die Schweiz ein und tragen so nicht zu der von den Initianten befürchteten Masseneinwanderung bei. Es besteht deshalb auch kein Anlass, sie der Kontingentierung zu unterstellen.

AUFTEILUNG DER KONTINGENTE

Gemäss AuG Art. 17b legt der Bundesrat die Höchstzahlen und Kontingente fest. Er berücksichtigt insbesondere die Bedarfserhebung der Kantone und die Empfehlungen der Zuwanderungskommission. Er kann die Festlegung jedoch auch an die Kantone übertragen. Der STV begrüsst grundsätzlich das Bottom-up-Prinzip und die Festlegung von Indikatoren. Jedoch bleiben viele Fragen noch unbeantwortet. Der STV möchte insbesondere nicht, dass Kontingente

versteigert werden oder aufgrund der Wertschöpfungsintensität an spezifische Branchen vergeben werden. Die Zulassung muss diskriminierungsfrei für alle Branchen gleichermaßen gelten.

STELLUNGNAHME ZU GESTELLTEN FRAGEN:

INLÄNDERVORRANG

Frage: Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?

Der Inländervorrang soll nur bei der Berechnung der Kontingente berücksichtigt werden. Eine aufwändige und teure Einzelprüfung des Inländervorranges treibt gerade in personalintensiven Branchen wie dem Tourismus die Kosten und zeitlichen Aufwendungen für die Arbeitgeber in die Höhe.

KONTROLLE DER BRANCHENÜBLICHEN LOHN- UND ARBEITSBEDINGUNGEN

Frage: Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Eine Anstellung entspricht dank des Gesamtarbeitsvertrages (L-GAV) des Gastgewerbes und der Hotellerie bereits einer eigenständigen Existenzgrundlage. Wie in Artikel 121a Absatz 3 BV verlangt, gewährt dieser solide Mindestlöhne. Aus Sicht des STV erfolgt die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ausserdem bereits durch die Kontrollen im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (FlaM). Diese Strukturen bestehen und funktionieren. Es ist keine zusätzliche Kontrolle notwendig.

ANTRAG

Streichung Art. 17a lit. a und lit. d

Art. 17a Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:

- a. ~~Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für mehr als vier Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit~~
- b. Aufenthaltsbewilligungen (Art. 33)
- c. Niederlassungsbewilligungen (Art. 34)
- d. ~~Grenzgängerbewilligungen (Art. 35) für mehr als vier Monate~~

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Anliegen der Tourismusbranche und stehen Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizer Tourismus-Verband



Barbara Gisi
Direktorin

PARTNERSCHAFT. POLITIK. QUALITÄT.



Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
M. Bernhard Fürer
Mme Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Berne, le 5 mai 2015

Mise en œuvre de l'art. 121a Cst
Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (gestion de l'immigration)
Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)

Madame, Monsieur,

Le 11 février 2015, vous avez mis en consultation le projet cité sous rubrique. Bien que n'ayant pas été consultés, mais faisant partie du groupe de travail ad hoc de l'USP, nous vous informons que nous soutenons pleinement la prise de position de l'USP qui vous a été adressée le 4 mai 2015 et dont vous trouverez copie en annexe.

En vous remerciant par avance de bien vouloir tenir compte de nos avis, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

FEDERATION SUISSE DES VIGNERONS

Chantal Aeby Pürro, directrice

Annexe



Staatssekretariat für Migration
Staatsbereich Recht
Herr Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Brugg, 4. Mai 2015

Zuständig: Monika Schatzmann
Dokument: Vernehmlassung MEI

Umsetzung von Art. 121a BV Anpassung der Gesetzesgrundlage zur Änderung des AuG (Steuerung der Zuwanderung) Anpassung der Gesetzesgrundlage zur Änderung des AuG (Integration)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 11. Februar 2015 laden Sie uns ein, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Grundsätzliche Erwägungen

Der Schweizer Bauernverband (SBV) anerkennt und unterstützt den Willen des Bundesrates, den Volksentscheid vom 9. Februar 2014 umzusetzen. Aus diesem Grund nahm er in der Expertengruppe des Bundes Einsitz und begleitete die Umsetzungsarbeiten im Rahmen des Syntheseberichtes. Dies wird der SBV auch zukünftig tun. Die nun folgenden Verhandlungen mit der EU und die möglichen Anpassungen im Freizügigkeitsabkommen (FZA), stellen eine grosse Herausforderung dar. Deren Resultate können für den Wirtschaftsstandort Schweiz erhebliche Auswirkungen haben und den Bestand der bilateralen Verträge gefährden.

Für die Landwirtschaft ist die Art der Umsetzung von Art. 121a BV entscheidend, denn sie benötigt jedes Jahr ungefähr 35'000 ausländische Arbeitskräfte (Kurzaufenthalter bis drei Monate 16'500, Kurzaufenthalter bis 12 Monate 15'200, Aufenthaltler 3000, Grenzgänger 500). In der Schweiz lassen sich erfahrungsgemäss praktisch **keine Arbeitskräfte** rekrutieren. Der grösste Teil der ausländischen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft sind Staatsangehörige aus den EU-/EFTA-Ländern. **Aufgrund dieser Tatsache fordert der SBV, Kurzaufenthalter bis zu 12 Monaten von den Höchstzahlen und Kontingenten auszunehmen.** Eine solche Lösung wäre auch nicht mit dem früheren Saisonier-Statut zu vergleichen. Saisoniers mussten die Schweiz immer wieder für einige Monate verlassen und hatten zum Teil absurde bürokratische Hürden zu überwinden, um in den Besitz einer Jahresbewilligung zu kommen. Aufgrund saisonaler Zyklen ist die Landwirtschaft auf eine flexible, rasche und unbürokratische Rekrutierung angewiesen. Ein Verfahren, das kontingentierte Bewilligungen für Kurzaufenthalter vorsieht, dauert zu lange und verursacht bei den Betrieben einen grossen administrativen, wie auch finanziellen Aufwand, der für sie kaum verkraftbar wäre.

Der SBV unterstützt zudem das duale Zulassungssystem und damit auch eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU-/EFTA-Staaten. Der SBV ist sich bewusst, dass im Ausländergesetz (AuG) die Drittstaaten geregelt sind und für Staatsangehörige von EU-/EFTA-Ländern die Regelungen nur subsidiär gelten und das FZA vorgeht, sofern das AuG nicht günstigere Bestimmungen vorsieht. An dieser Stelle möchten wir Sie darauf hinweisen, dass der SBV ein Meldeverfahren für Erwerbstätige bis zu vier Monaten pro Kalenderjahr für Staatsangehörige der EU-/EFTA-Länder begrüsst.



Seite 2 | 5

Der SBV ist sich der Notwendigkeit der Ausnutzung des Inländerpotenzials bewusst. Aus diesem Grund ist der SBV auf dem Weg ein Pilotprojekt – für die Arbeitsintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – zusammen mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) umzusetzen.

Zur Vernehmlassungsvorlage haben wir folgende Bemerkungen:

I. Stellungnahme zur Änderung des AuG (Umsetzung von Art. 121a BV)

Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a AuG)

Zu Art. 17a Abs. 1 AuG

Der SBV begrüsst, dass der Bundesrat die Möglichkeit erhält, bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anzupassen. Der SBV fordert, dass der Bundesrat diese Option auch flexibel nutzt und dabei auch die Wünsche des Arbeitsmarktes und die konjunkturellen Schwankungen der Wirtschaft berücksichtigt.

Zu Art. 17a Abs. 2 Bst. a AuG

Der SBV schlägt vor, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr für EU-/EFTA-Staatsangehörige nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Auf diese Arbeitnehmer sind die Landwirtschaft und auch andere Branchen angewiesen. Bei solchen Arbeitnehmern ist das Kriterium der Zuwanderung klarerweise nicht gegeben (kein Verlassen des Herkunftsstaates und keine dauerhafte oder partielle Niederlassung in der Schweiz). Bereits im vornherein steht bei diesen Aushilfskräften typischerweise fest, dass sie nur vorübergehend in der Schweiz arbeiten werden. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung erst bei einem Aufenthalt ab einem Jahr. Auch das Bundesamt für Justiz kommt zum Schluss, dass **Kurzaufenthalter keine Einwanderer** darstellen. Der Bundesrat soll deshalb gänzlich auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen verzichten. Damit hätte man die gleichen Fristen wie bei den Nichterwerbstätigen, welche auch erst nach einem Jahr unter die Kontingentierung fallen. Die Umsetzung von Art. 121a BV lässt durchaus einen gewissen Spielraum zu. Umso wichtiger ist es, dass der vorhandene Spielraum auch vernünftig genutzt wird.

Zu Art. 17a Abs. 4 Bst. a AuG

Wie oben erwähnt, schlägt der SBV vor, dass Aufenthalte bis zu einem Jahr nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Demensprechend fällt erst die erstmalige Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung nach 364 Tagen unter die Kontingentierung. Eine **Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung muss zweimal möglich sein** (bis max. 36 Monate) und die Umwandlung in eine B-Bewilligung muss nachher erleichtert erfolgen. Demensprechend muss Art. 32 Abs. 3 und 4 AuG angepasst werden bzw. eine bessere Lösung im FZA für EU-/EFTA-Staatsangehörige verankert bleiben.

Zu Art. 17a Abs. 5 und Abs. 6 AuG

Dieses Vorgehen wird vom SBV unterstützt.

Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17b und c AuG)

Der SBV unterstützt die Einbindung der Kantone. Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente muss der Bundesrat die Bedarfserhebung der Kantone mit der entsprechenden Gewichtung berücksichtigen. Mit dieser Vorgehensweise wird die Umsetzung des **«Bottom-up»-Prozesses sichergestellt**. Bei der Festlegung der Kontingente darf kein Wirtschaftssektor benachteiligt werden. Der SBV fordert kein gegenseitiges Auspielen der Branchen bzw. der Bedürfnisse nach ausländischen Fachkräften. Fachkräfte müssen offen definiert werden und dürfen nicht nur mit einem Studium in Verbindung gebracht werden. Aus landwirtschaftlicher Sicht bedeutet Fachkraft nicht gleich möglichst hohes Bildungsniveau, sondern auch eine praxisbezogene Ausbildung und/oder Erfahrung.

Bei den Indikatoren sind zwingend branchenspezifische Bedürfnisse miteinzubeziehen. Wertschöpfungsschwache Branchen dürfen nicht benachteiligt werden und es muss auch weiterhin möglich sein, dass weniger qualifizierte Fachkräfte eine Arbeitsbewilligung erhalten.

Zu Art. 17b Abs. 1 AuG

Grundsätzlich ist der SBV damit einverstanden. Der SBV beantragt jedoch einen neuen, zusätzlichen Bst. f:

f. die speziellen Qualifikationsanforderungen der Wirtschaftssektoren/Branchen.

Zuwanderungskommission (Art. 17d AuG)

Als Dachverband der Schweizer Landwirtschaft können wir den Vorschlag, dass die Zuwanderungskommission nur aus Mitgliedern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone besteht, nicht unterstützen. **Aus gesamtwirtschaftlichem Interesse müssen die Sozialpartner (Gewerkschaften, Arbeitgeber und Dachverbände) in der Zuwanderungskommission integriert sein**, damit auch deren Interessen berücksichtigt werden. Aus diesem Grund fordert der SBV, dass die Sozialpartner **(inklusive einer Vertretung aus der Landwirtschaft)** in der Zuwanderungskommission vertreten sind und nicht nur bloss angehört werden.

Inländervorrang (Art. 21 Abs. 2 Bst. c-e und Abs. 2^{bis} AuG)

Der SBV fordert, dass bei Angehörigen von EU-/EFTA-Staaten **keine Einzelfallprüfung** vorgenommen wird, sondern der Inländervorrang bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt wird. Wird dies nicht umgesetzt, müssen Berufe mit Fachkräftemangel – worunter insbesondere diejenigen Branchen fallen, welche in der Schweiz keine Arbeitnehmer rekrutieren können – vom Inländervorrang befreit werden. Für Arbeitsverhältnisse bis vier Monate ist generell auf die Prüfung des Inländervorrangs zu verzichten.

Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 Abs. 2 AuG)

Der SBV unterstützt grundsätzlich dieses Vorgehen. Angedacht ist, dass die Zuwanderungskommission dazu Empfehlungen abgibt. Aus sozialpartnerschaftlicher Sicht müssen deshalb zwingend die Sozialpartner (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) in der Zuwanderungskommission vertreten sein.

Der SBV befürwortet die Variante, wonach bei der Bewilligungserteilung für die EU-/EFTA-Staatsangehörigen **nur summarisch geprüft** wird, ob die finanzielle Situation eine ausreichende Existenzgrundlage ermöglicht. Die Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen sind nachträglich und analog den bestehenden flankierenden Massnahmen (FlaM) vorzunehmen.

Seite 4 | 5

Zulassung Grenzgänger (Art. 25 Abs. 1, 1^{bis} und 2 AuG)

Der SBV begrüsst, dass die regionalen Interessen berücksichtigt werden. Mit Abs. 1^{bis} erhalten die Kantone eine Möglichkeit, zusätzliche Prüfungen vorzunehmen. Der SBV vermisst, dass die sozialversicherungsrechtliche bzw. steuerliche Situation der Grenzgänger nicht hinterfragt wird.

Aus- und Weiterbildung, Rentner/Innen, medizinische Behandlung (Art. 27 Abs. 1^{bis}, Art. 28 Abs. 2, Art. 29 Abs. 2 AuG)

Der SBV begrüsst, dass erst Aufenthalte von mehr als einem Jahr unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen.

Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 30 AuG)

Der SBV unterstützt, dass es weiterhin möglich ist, von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 18 - 29 AuG abzuweichen. Der SBV fordert, dass es auch in Zukunft möglich sein muss, Praktikantenprogramme gemäss Art. 30 Abs. f AuG durchzuführen.

Familiennachzug (Art. 42 Abs. 2^{bis}, Art. 43 Abs. 1^{bis}, Art. 44 Abs. 2, Art. 45 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1^{bis} AuG)

Der SBV begrüsst, dass erst Aufenthalte von mehr als einem Jahr unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Ein Familiennachzug soll nur dann möglich sein, wenn ein bedarfsgerechter Wohnraum für die ganze Familie vorhanden ist und kein Anspruch auf Sozialleistungen gestellt wird.

Vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 1, Art. 85 Abs. 7 Bst. d AuG)

Wenn aus humanitären Gründen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen die Zahl der Personen in diesem Bereich steigt, darf dies nicht zu Lasten der Kontingente für Arbeitnehmende gehen, sondern der Bundesrat muss in diesem Fall Art. 17a Abs. 1 AuG anwenden: **Der Bundesrat kann bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anpassen.**

II. Stellungnahme zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des AuG (Integration)

Familiennachzug (Art. 43 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 44 Abs. 1 Bst. d und e sowie Abs. 3, Art. 45 Bst. d, Art. 49a Abs. 1, Art. 51 Abs. 2 Bst. a und b AuG)

Der SBV unterstützt diese Massnahmen.

Erlöschen und Widerruf von Bewilligungen (Art. 63 Abs. 2 und 3 AuG)

Der SBV unterstützt diese Massnahme.

Vorläufige Aufnahme (Art. 85 Abs. 6 und 7 Bst. c^{bis} AuG)

Der SBV unterstützt diese Massnahme.

Asylbereich: Wegfall der Sonderabgabe und der Bewilligungspflicht (Art. 85a, Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g AuG)

Der SBV begrüsst die Aufhebung der Sonderabgabe und die Erleichterungen gegenüber dem aktuellen Bewilligungsverfahren zum Erhalt der Arbeitsbewilligung. Die Einführung eines Meldesystems analog dem Meldever-

Seite 5 | 5

fahren wird unterstützt. Der SBV lehnt die Einführung eines neuen Kontrollsystems bzw. die automatische Weiterleitung der Daten an die Kontrollstelle ab. Auch diese Arbeitsverhältnisse können im Rahmen der FlaM geprüft werden. Dementsprechend ist Art. 85a und Art. 120 AuG anzupassen respektive kann ganz gelöscht werden.

Schlussbemerkungen

Der SBV fordert, dass Kurzaufenthalter bis zu 12 Monaten nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen.

Die Höchstzahlen und Kontingente müssen flexibel sein und auch Wirtschaftssektoren mit tieferer Wertschöpfung, welche auf weniger qualifizierte Arbeitnehmer angewiesen sind, müssen berücksichtigt werden. Aus Sicht der Landwirtschaft ist es wichtig, dass die Betriebe auch in Zukunft ohne administrative Mehrauflagen und mit verhältnismässigen Gebühren Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutieren können. Der SBV verlangt, dass die Hürden für weniger qualifizierte Arbeitskräfte, die weniger als ein Jahr in der Schweiz sind, klein bleiben und auch Tieflohnbranchen bei der Kontingentsverteilung zum Zug kommen. Der SBV lehnt eine Steuerung der Zuwanderung über Gebühren oder Abgaben ab.

Massnahmen ausserhalb des Ausländerrechts sollten im Bereich der Raumplanung und des Wohnungsmarktes umgesetzt werden. Der SBV setzt sich gegen den Kulturlandverlust ein und aus diesem Grund wird ein schonender Umgang mit dem Kulturland angestrebt.

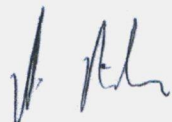
Aus Sicht des SBV dürfen die bilateralen Verträge mit der EU nicht in Frage gestellt bzw. gefährdet werden.

Ohne die Resultate der Verhandlungen betreffend FZA mit der EU zu kennen, ist es kaum möglich, eine abschliessende umfassende Stellungnahme zum AuG zu verfassen. Der SBV behält sich das Recht vor, je nach Verhandlungsergebnis, seine Position neu zu beurteilen.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

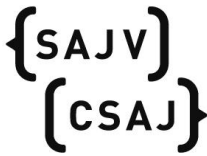
Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Jacques Bourgeois
Direktor



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
Conseil Suisse des Activités de Jeunesse
Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili
Federaziun Svizra da las Uniuns da Giuventetgna

Gerberngasse 39
Postfach 292
CH-3000 Bern 13

T +41 31 326 29 29
F +41 31 326 29 30

info@sajv.ch
www.sajv.ch

Av. de Beaulieu 9
CH-1004 Lausanne

T +41 21 624 25 17

info@csaj.ch
www.csaj.ch

Bern, 26. Mai 2015

Vernehmlassungsantwort der SAJV zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative respektive des Vorschlags zur Änderung des Ausländergesetzes

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) sendet Ihnen unten stehend die Vernehmlassungsantwort zum Umsetzungsvorschlag von Artikel 121a der Bundesverfassung zu, welcher die Steuerung der Zuwanderung regelt.

Die SAJV als Dachorganisation von rund 60 Jugendorganisationen und als Sprachrohr der Jugend hatte sich bereits im Vorfeld der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative und danach vehement gegen die Vorlage gewehrt – denn mit der Steuerung der Zuwanderung werden auch grosse Veränderungen für Aufenthalte zu Aus- und Weiterbildungszwecken, also für den Jugendaustausch, befürchtet. Die SAJV hat zahlreiche Mitglieder, welche Austauschprogramme als ihre *raison d'être* haben oder diese Programme fördern und auch selber nutzen. So sind die International Cultural Youth Exchange ICYE, SchülerInnen- und Studierendenorganisationen, Intermundo oder der Service civil international SCI direkt von möglichen Änderungen im Ausländergesetz betroffen oder gar in ihrer Existenz bedroht. Schon heute ist klar, dass die Schweiz bis auf Weiteres kein Programmland bei Erasmus+ mehr ist und viele bereits geplante Projekte für 2015 nicht durchgeführt werden konnten.

Durch die Mobilitätsaufenthalte in der Schweiz oder im Ausland haben die Jugendlichen die Möglichkeit, sich Kompetenzen anzueignen, die für ihre Laufbahn wichtig sind – ganz besonders in unserer globalisierten Welt. Austauschprogramme erlauben den Teilnehmenden, Wissen über die Landesgrenzen hinaus anzueignen, andere Kulturen zu entdecken und Verständnis für andere Sichtweisen zu entwickeln. Die internationale Mobilität stärkt Selbstbewusstsein, Eigenständigkeit, Verantwortungsgefühl, Offenheit, Kreativität und vernetztes Denken.

Keine Höchstzahlen und Kontingente für Jugendaustausch!

Die SAJV spricht sich gegen Höchstzahlen und Kontingente für Personen aus, welche zu Aus- und Weiterbildungszwecken in die Schweiz kommen. Sei dies im formalen, also schulischen, oder non-formalen, sprich im ausserschulischen Bildungsbereich. Denn Jugendliche in Austauschprogrammen und Personen, welche in der Jugendförderung aktiv sind, kommen für einen bestimmten Zweck mit einem klar definierten Ziel in die Schweiz. Dies muss im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative gewährleistet werden. Die SAJV geht davon aus, dass die Forderung, keine Höchstzahlen und Kontingente im Bereich der Aus- und Weiterbildung zu definieren, auch im Sinne der Initiative ist, da es sich nicht um eine „Einwanderung“ handelt.

{SAJV}{CSAJ}

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Kontingente für Jugendorganisationen problematisch sind, weil eine Konkurrenzierung mit Fachkräften aus Drittstaaten stattfinden kann. Dies ist absurd, denn Jugendliche aus dem Ausland kommen nicht zum Arbeiten in die Schweiz und führen somit nicht zu mehr Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt.

Existenzbedrohend für Jugendorganisationen werden Kontingente auch auf Grund des Prinzips der Reziprozität von Mobilitätsaktivitäten (Erasmus+), denn weniger Jugendliche im Austausch in der Schweiz bedeuten weniger Jugendliche aus der Schweiz (Incoming-Mobilitäten), welche ins Ausland gehen können (Outgoing-Mobilitäten).

Die SAJV anerkennt, dass der Bundesrat Mobilität von einem Jahr nicht unter die Kontingentierung stellt. Jedoch sollen diese Höchstzahlen auch nicht für Aufenthalte über 12 Monate definiert werden. Unklar bleibt im Vorschlag des Bundesrates, wie die Höchstzahlen für längerfristige Aufenthalte schlussendlich definiert werden und wie eine Auswahl allenfalls vorgenommen wird. Entsprechende Anfrage wurden bis zum Zeitpunkt des Versandes des vorliegenden Dokumentes nicht beantwortet.

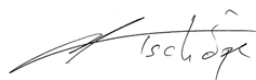
Schlussbemerkungen

Wir unterstreichen erneut, wie wichtig länderüberschreitende Jugendaustauschprogramme für die Jugendlichen, Jugendorganisationen und Personen, welche sich in diesem Bereich betätigen, sind. Die SAJV schlägt deshalb vor, gänzlich auf Höchstzahlen und Kontingente zu Aus- und Weiterbildungszwecken zu verzichten.

Mit grossem Unmut hat die SAJV die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative zur Kenntnis genommen. Diese hat zu einer grossen Verunsicherung innerhalb der Jugendorganisationen und bei in- und ausländischen engagierten Jugendlichen geführt. Wir begrüssen grundsätzlich, dass der Bundesrat nun einen Umsetzungsvorschlag präsentiert und die SAJV ist bemüht, konstruktiv mitzuarbeiten.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
SAJV • CSAJ



Andreas Tschöpe
Geschäftsleiter



Annina Grob
Bereichsleiterin Politik

Beilage:

- Offener Brief Erasmus+, Frühling 2014

Erasmus+: Appell an die Schweiz und die EU

Offener Brief an die Schweizer Regierung und die EU in Folge des Bekanntwerdens der ersten Konsequenzen nach Annahme der Initiative gegen Masseneinwanderung in der Schweiz

Hintergrund

Die Initiative gegen Masseneinwanderung, die die Wiedereinführung von Quoten für AusländerInnen fordert und somit im Gegensatz zur Personenfreizügigkeit und den bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union steht, wurde am 9. Februar 2014 von der Schweizer Stimmbevölkerung mit einer knappen Mehrheit angenommen.

Seit diesem Zeitpunkt häufen sich die schlechten Nachrichten für die Jugend. Nachdem die Schweizer Regierung die Verhandlungen zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien sistieren musste, teilte die Europäische Union am Sonntag, den 16. Februar, mit, dass sie die laufenden Verhandlungen bezüglich der Programme "Horizon 2020", dem Hauptwerkzeug zur Förderung von Forschung und Innovation in Europa, sowie Erasmus+ einstellt. Zwei Programme, die für die Schweiz einen grundlegenden Wert haben, und gemäss Europäischer Union in direktem Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit stehen.

Erasmus+ ist das Programm für die europäische Jugend, welches Jugendlichen, StudentInnen, SchülerInnen, Auszubildenden, ProfessorInnen und Personen, die im Bereich Ausbildung arbeiten und im Bereich Jugendförderung tätig sind, Mobilität gewährleistet. Erasmus+ hätte an die Ende 2013 auslaufenden Programme wie Erasmus, Youth in Action, Piaget, Comenius etc. anknüpfen sollen.

Bedeutung der Mobilitätsprogramme

Auslandaustausche haben die jungen SchweizerInnen stets begeistert. So haben beispielsweise im Jahr 2011 6000 SchweizerInnen dank Erasmus ein Mobilitätsstipendium erhalten. Durch die Mobilitätsaufenthalte in der Schweiz oder im Ausland haben die Jugendlichen die Möglichkeit, sich Kompetenzen anzueignen, die für ihre Laufbahn wichtig sind – ganz besonders in unserer globalisierten Welt. Austauschprogramme erlauben den Teilnehmenden, Wissen über die Landesgrenzen hinaus zu entwickeln, andere Kulturen zu entdecken und Verständnis für andere Sichtweisen zu wecken. Die internationale Mobilität stärkt Selbstbewusstsein, Eigenständigkeit, Verantwortungsgefühl, Offenheit, Kreativität und vernetztes Denken.

Und nun? Die Jugendlichen sind die ersten Opfer der Entscheidungen, die nach dem Ergebnis der Abstimmung vom 9. Februar gefällt wurden. Mit dem Entscheid, die Verhandlungen über Erasmus+ einzustellen, wird einer ganzen Generation von Jugendlichen, die Erfahrungen im Ausland sammeln und die internationalen Vernetzung nutzen möchten, diese Chance verwehrt. Für die



Jugendorganisationen und Organisationen, welche ihre Forderungen unterstützen, ist diese Entwicklung inakzeptabel.

Forderungen

Die Organisationen, die sich für die Jugend einsetzen, sind überzeugt: Jugendliche, SchülerInnen, Auszubildende und StudentInnen sollen nicht die Konsequenzen der Initiative gegen Masseneinwanderung ausbaden müssen! Wir, Unterzeichnende des vorliegenden offenen Briefes, erwarten also, dass die schweizerische Regierung all ihre Kräfte mobilisiert, um weiterhin den Austausch und die Aktivitäten zu ermöglichen, die im Rahmen des neuen Erasmus+-Programms vorgesehen sind und um den Jugendlichen zu ermöglichen, in den Genuss des Rechtes auf Mobilität zu kommen. Die Schweizer Regierung soll sich mit aller Kraft dafür einsetzen, dass dieser Austausch weiterhin möglich ist.

Die Unterzeichnenden erwarten ebenso, dass die Europäische Union ihre Solidarität mit den Jugendlichen aus der Schweiz und Europa zeigt und dass sie für diese inakzeptable Situation eine Lösung findet. In unserer heutigen und künftigen Welt sind Mobilität und interkultureller Austausch Schlüsselemente. Der Austausch fördert die Werte eines Europa in Frieden und des Respektes gegenüber den anderen BürgerInnen. Die unterzeichnenden Organisationen werden weiterhin für ein offenes Europa kämpfen, in dem Mobilität und Jugendförderung über die Grenzen hinaus Vorrang gegenüber politischen Strategien haben.

Wir bitten die Europäische Union und die Schweiz, die Anliegen der Jugend nicht politischen Strategien zu opfern!

Erstunterzeichnende Organisationen:

- SAJV, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände, Bern, Schweiz, info@sajv.ch
- DOJ, Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz, Moosseedorf, Schweiz, welcome@doj.ch
- Intermundo, Schweizerischer Dachverband zur Förderung von Jugendaustausch, Bern, Schweiz, info@intermundo.ch
- Jugendkommission SGB (Schweizerischer Gewerkschaftsbund), Bern, Schweiz, veronique.polito@sqb.ch
- USO, Union der Schülerorganisationen CH/FL, Bern, Schweiz, info@uso.ch
- VSS, Verband der Schweizer Studierendenschaften, Bern, Schweiz, info@vss-unes.ch
- yes, young european swiss, Bern, Schweiz, info@y-e-s.ch
- YFJ, European Youth Forum, Brüssel, Belgien, youthforum@youthforum.org



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 13. Mai 2015
VM / K21

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

3003 Bern-Wabern

bernhard.fuerer@sem.admin.ch
carola.haller@sem.admin.ch

(Avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zur Umsetzung der "Masseneinwanderungsinitiative" (Änderung des Ausländergesetzes (AUG))

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerkttes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Nach der Annahme der Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" steht nun die Umsetzung auf Gesetzesebene an. Die Anpassung des Ausländergesetzes (AUG) und die Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) stellen die damit verbundenen bundesrätlichen Aufträge dar.

Je nach Umsetzung hat dies mehr oder weniger weitreichende Konsequenzen. Die SAB nimmt im Folgenden Stellung auf die im Begleitschreiben des EJPD erwähnten drei Fragen betreffend Inländervorrang, Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen und Zusammensetzung der Zuwanderungskommission.

Inländervorrang

Nach Artikel 121a Absatz 3 BV soll der Inländervorgang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zum Zug kommen. Die SAB begrüsst den Vorschlag, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll. Nach Auffassung der SAB sollten dabei aber die Kurzaufenthaltsbewilligungen für bis zu einem Jahr und die Grenzgängerbewilligungen nicht unter die Kontingentierung von Art. 17a lit. a und lit. d E-AUG fallen. Tourismus, Landwirtschaft und andere im Berggebiet wichtige Branchen sind auf saisonale Arbeiter, ausländische Fachkräfte (z.B. Industrie und Gesundheitswesen) und Grenzgänger angewiesen. Vielfach stehen saisonale Arbeitskräfte und Fachkräfte, nicht oder nicht in ausreichender Zahl im schweizerischen Arbeitsmarkt zur Verfügung und daher ist es von grosser Wichtigkeit, dass Kurzaufenthalter und Grenzgänger nicht unter die Kontingentierung fallen. Des Weiteren erscheint der SAB eine zusätzliche Prüfung des Einzelfalles als obsolet. Diese wäre mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden und begünstigte gerade in Berggebieten, wo den personalintensiven und von saisonalen Schwankungen gezeichneten Sektoren wie Tourismus und Landwirtschaft eine wichtige ökonomische Bedeutung zukommt, eine mittel- bis langfristige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit.

Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Artikel 121a Absatz 3 BV verlangt, dass vor der Erteilung der Bewilligung die finanzielle Situation auf die Sicherung einer ausreichende Existenzgrundlage hin überprüft wird. Durch eine summarische Prüfung könnte diesem Umstand nicht mehr in vertiefter Weise Rechnung getragen werden. Dies ist aber auch nicht zwingend nötig, da die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bereits im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) vorgesehen ist. Die SAB spricht sich daher für die summarische Prüfung aus und lehnt eine zusätzliche Einzelfallprüfung ab. Eine Überprüfung des Einzelfalles führt unweigerlich zu Mehrkosten und einer Erhöhung des zeitlichen Aufwandes. Für Unternehmen und Betriebe hätte dieser Mehraufwand negative marktwirtschaftliche, finanzielle und zeitliche Konsequenzen. Die mit der Einzelfallprüfung verbundenen bürokratischen Hürden könnten auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes haben und Abwanderungen zur Folge haben. Insbesondere Berggebiete sind von dieser Problematik stärker tangiert als urbane Räume, da u.a. der Tourismus einen zentralen Wert für die regionale Wertschöpfung darstellt.

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

Artikel 121a Absatz 3 BV sieht eine Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für die Begrenzung der Zuwanderung vor. Die diesbezügliche Umsetzungsstrategie erfordert vorab eine Konkretisierung seitens des Bundes. In der Eruiierung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente spielen eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren mit ein. Die Wahrung von völkerrechtlichen Verpflichtungen und das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz stellen dabei gewichtige Rahmenfaktoren dar. Die SAB ist deshalb einverstanden mit einem Einbezug der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission.

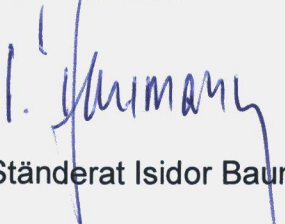
Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:



Ständerat Isidor Baumann



Thomas Egger

Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) estime que le projet de modification de la loi sur les étrangers, découlant de l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » (art. 121a Cst), doit tenir compte de la situation particulière des régions de montagne et de l'espace rural.

En ce qui concerne la question de la préférence nationale des candidats à un emploi, le SAB est d'avis que les restrictions en la matière ne doivent pas concerner les autorisations de courte durée (jusqu'à une année), ainsi que les autorisations frontalières. En effet, l'agriculture et le tourisme ne parviennent pas toujours à trouver des candidats nationaux pour une partie des emplois offerts.

Au sujet des critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour, il est prévu d'examiner si les candidats disposent d'une source de revenus suffisante et autonome (Art 121a, al. 3). Le SAB est d'avis que cette disposition ne doit pas conduire à des surcharges administratives et à des frais supplémentaires. Par conséquent, cette question doit être réglée par des examens sommaires.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 13. Mai 2015
VM / K21

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

3003 Bern-Wabern

bernhard.fuerer@sem.admin.ch
carola.haller@sem.admin.ch

(Avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zur Umsetzung der "Masseneinwanderungsinitiative" (Änderung des Ausländergesetzes (AUG))

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktetes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Nach der Annahme der Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" steht nun die Umsetzung auf Gesetzesebene an. Die Anpassung des Ausländergesetzes (AUG) und die Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) stellen die damit verbundenen bundesrätlichen Aufträge dar.

Je nach Umsetzung hat dies mehr oder weniger weitreichende Konsequenzen. Die SAB nimmt im Folgenden Stellung auf die im Begleitschreiben des EJPD erwähnten drei Fragen betreffend Inländervorrang, Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen und Zusammensetzung der Zuwanderungskommission.

Inländervorrang

Nach Artikel 121a Absatz 3 BV soll der Inländervorgang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zum Zug kommen. Die SAB begrüsst den Vorschlag, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll. Nach Auffassung der SAB sollten dabei aber die Kurzaufenthaltsbewilligungen für bis zu einem Jahr und die Grenzgängerbewilligungen nicht unter die Kontingentierung von Art. 17a lit. a und lit. d E-AUG fallen. Tourismus, Landwirtschaft und andere im Berggebiet wichtige Branchen sind auf saisonale Arbeiter, ausländische Fachkräfte (z.B. Industrie und Gesundheitswesen) und Grenzgänger angewiesen. Vielfach stehen saisonale Arbeitskräfte und Fachkräfte, nicht oder nicht in ausreichender Zahl im schweizerischen Arbeitsmarkt zur Verfügung und daher ist es von grosser Wichtigkeit, dass Kurzaufenthalter und Grenzgänger nicht unter die Kontingentierung fallen. Des Weiteren erscheint der SAB eine zusätzliche Prüfung des Einzelfalles als obsolet. Diese wäre mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden und begünstigte gerade in Berggebieten, wo den personalintensiven und von saisonalen Schwankungen gezeichneten Sektoren wie Tourismus und Landwirtschaft eine wichtige ökonomische Bedeutung zukommt, eine mittel- bis langfristige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit.

Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Artikel 121a Absatz 3 BV verlangt, dass vor der Erteilung der Bewilligung die finanzielle Situation auf die Sicherung einer ausreichende Existenzgrundlage hin überprüft wird. Durch eine summarische Prüfung könnte diesem Umstand nicht mehr in vertiefter Weise Rechnung getragen werden. Dies ist aber auch nicht zwingend nötig, da die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bereits im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) vorgesehen ist. Die SAB spricht sich daher für die summarische Prüfung aus und lehnt eine zusätzliche Einzelfallprüfung ab. Eine Überprüfung des Einzelfalles führt unweigerlich zu Mehrkosten und einer Erhöhung des zeitlichen Aufwandes. Für Unternehmen und Betriebe hätte dieser Mehraufwand negative marktwirtschaftliche, finanzielle und zeitliche Konsequenzen. Die mit der Einzelfallprüfung verbundenen bürokratischen Hürden könnten auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes haben und Abwanderungen zur Folge haben. Insbesondere Berggebiete sind von dieser Problematik stärker tangiert als urbane Räume, da u.a. der Tourismus einen zentralen Wert für die regionale Wertschöpfung darstellt.

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

Artikel 121a Absatz 3 BV sieht eine Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für die Begrenzung der Zuwanderung vor. Die diesbezügliche Umsetzungsstrategie erfordert vorab eine Konkretisierung seitens des Bundes. In der Eruiierung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente spielen eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren mit ein. Die Wahrung von völkerrechtlichen Verpflichtungen und das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz stellen dabei gewichtige Rahmenfaktoren dar. Die SAB ist deshalb einverstanden mit einem Einbezug der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen


**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:



Ständerat Isidor Baumann

Der Direktor:



Thomas Egger

Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) estime que le projet de modification de la loi sur les étrangers, découlant de l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » (art. 121a Cst), doit tenir compte de la situation particulière des régions de montagne et de l'espace rural.

En ce qui concerne la question de la préférence nationale des candidats à un emploi, le SAB est d'avis que les restrictions en la matière ne doivent pas concerner les autorisations de courte durée (jusqu'à une année), ainsi que les autorisations frontalières. En effet, l'agriculture et le tourisme ne parviennent pas toujours à trouver des candidats nationaux pour une partie des emplois offerts.

Au sujet des critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour, il est prévu d'examiner si les candidats disposent d'une source de revenus suffisante et autonome (Art 121a, al. 3). Le SAB est d'avis que cette disposition ne doit pas conduire à des surcharges administratives et à des frais supplémentaires. Par conséquent, cette question doit être réglée par des examens sommaires.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 13. Mai 2015
VM / K21

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

3003 Bern-Wabern

bernhard.fuerer@sem.admin.ch
carola.haller@sem.admin.ch

(Avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zur Umsetzung der "Masseneinwanderungsinitiative" (Änderung des Ausländergesetzes (AUG))

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Nach der Annahme der Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" steht nun die Umsetzung auf Gesetzesebene an. Die Anpassung des Ausländergesetzes (AUG) und die Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) stellen die damit verbundenen bundesrätlichen Aufträge dar.

Je nach Umsetzung hat dies mehr oder weniger weitreichende Konsequenzen. Die SAB nimmt im Folgenden Stellung auf die im Begleitschreiben des EJPD erwähnten drei Fragen betreffend Inländervorrang, Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen und Zusammensetzung der Zuwanderungskommission.

Inländervorrang

Nach Artikel 121a Absatz 3 BV soll der Inländervorgang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zum Zug kommen. Die SAB begrüsst den Vorschlag, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll. Nach Auffassung der SAB sollten dabei aber die Kurzaufenthaltsbewilligungen für bis zu einem Jahr und die Grenzgängerbewilligungen nicht unter die Kontingentierung von Art. 17a lit. a und lit. d E-AUG fallen. Tourismus, Landwirtschaft und andere im Berggebiet wichtige Branchen sind auf saisonale Arbeiter, ausländische Fachkräfte (z.B. Industrie und Gesundheitswesen) und Grenzgänger angewiesen. Vielfach stehen saisonale Arbeitskräfte und Fachkräfte, nicht oder nicht in ausreichender Zahl im schweizerischen Arbeitsmarkt zur Verfügung und daher ist es von grosser Wichtigkeit, dass Kurzaufenthalter und Grenzgänger nicht unter die Kontingentierung fallen. Des Weiteren erscheint der SAB eine zusätzliche Prüfung des Einzelfalles als obsolet. Diese wäre mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden und begünstigte gerade in Berggebieten, wo den personalintensiven und von saisonalen Schwankungen gezeichneten Sektoren wie Tourismus und Landwirtschaft eine wichtige ökonomische Bedeutung zukommt, eine mittel- bis langfristige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit.

Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Artikel 121a Absatz 3 BV verlangt, dass vor der Erteilung der Bewilligung die finanzielle Situation auf die Sicherung einer ausreichenden Existenzgrundlage hin überprüft wird. Durch eine summarische Prüfung könnte diesem Umstand nicht mehr in vertiefter Weise Rechnung getragen werden. Dies ist aber auch nicht zwingend nötig, da die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bereits im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) vorgesehen ist. Die SAB spricht sich daher für die summarische Prüfung aus und lehnt eine zusätzliche Einzelfallprüfung ab. Eine Überprüfung des Einzelfalles führt unweigerlich zu Mehrkosten und einer Erhöhung des zeitlichen Aufwandes. Für Unternehmen und Betriebe hätte dieser Mehraufwand negative marktwirtschaftliche, finanzielle und zeitliche Konsequenzen. Die mit der Einzelfallprüfung verbundenen bürokratischen Hürden könnten auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes haben und Abwanderungen zur Folge haben. Insbesondere Berggebiete sind von dieser Problematik stärker tangiert als urbane Räume, da u.a. der Tourismus einen zentralen Wert für die regionale Wertschöpfung darstellt.

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

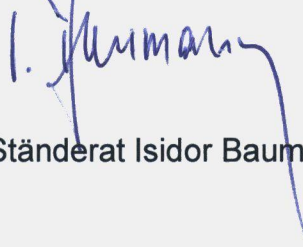
Artikel 121a Absatz 3 BV sieht eine Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für die Begrenzung der Zuwanderung vor. Die diesbezügliche Umsetzungsstrategie erfordert vorab eine Konkretisierung seitens des Bundes. In der Eruiierung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente spielen eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren mit ein. Die Wahrung von völkerrechtlichen Verpflichtungen und das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz stellen dabei gewichtige Rahmenfaktoren dar. Die SAB ist deshalb einverstanden mit einem Einbezug der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

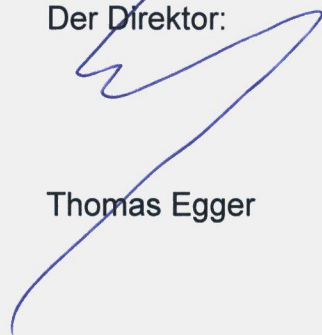
**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:



Ständerat Isidor Baumann

Der Direktor:



Thomas Egger

Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) estime que le projet de modification de la loi sur les étrangers, découlant de l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » (art. 121a Cst), doit tenir compte de la situation particulière des régions de montagne et de l'espace rural.

En ce qui concerne la question de la préférence nationale des candidats à un emploi, le SAB est d'avis que les restrictions en la matière ne doivent pas concerner les autorisations de courte durée (jusqu'à une année), ainsi que les autorisations frontalières. En effet, l'agriculture et le tourisme ne parviennent pas toujours à trouver des candidats nationaux pour une partie des emplois offerts.

Au sujet des critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour, il est prévu d'examiner si les candidats disposent d'une source de revenus suffisante et autonome (Art 121a, al. 3). Le SAB est d'avis que cette disposition ne doit pas conduire à des surcharges administratives et à des frais supplémentaires. Par conséquent, cette question doit être réglée par des examens sommaires.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 13. Mai 2015
VM / K21

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

3003 Bern-Wabern

bernhard.fuerer@sem.admin.ch
carola.haller@sem.admin.ch

(Avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zur Umsetzung der "Masseneinwanderungsinitiative" (Änderung des Ausländergesetzes (AUG))

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktetes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Nach der Annahme der Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" steht nun die Umsetzung auf Gesetzesebene an. Die Anpassung des Ausländergesetzes (AUG) und die Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) stellen die damit verbundenen bundesrätlichen Aufträge dar.

Je nach Umsetzung hat dies mehr oder weniger weitreichende Konsequenzen. Die SAB nimmt im Folgenden Stellung auf die im Begleitschreiben des EJPD erwähnten drei Fragen betreffend Inländervorrang, Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen und Zusammensetzung der Zuwanderungskommission.

Inländervorrang

Nach Artikel 121a Absatz 3 BV soll der Inländervorgang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zum Zug kommen. Die SAB begrüsst den Vorschlag, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll. Nach Auffassung der SAB sollten dabei aber die Kurzaufenthaltsbewilligungen für bis zu einem Jahr und die Grenzgängerbewilligungen nicht unter die Kontingentierung von Art. 17a lit. a und lit. d E-AUG fallen. Tourismus, Landwirtschaft und andere im Berggebiet wichtige Branchen sind auf saisonale Arbeiter, ausländische Fachkräfte (z.B. Industrie und Gesundheitswesen) und Grenzgänger angewiesen. Vielfach stehen saisonale Arbeitskräfte und Fachkräfte, nicht oder nicht in ausreichender Zahl im schweizerischen Arbeitsmarkt zur Verfügung und daher ist es von grosser Wichtigkeit, dass Kurzaufenthalter und Grenzgänger nicht unter die Kontingentierung fallen. Des Weiteren erscheint der SAB eine zusätzliche Prüfung des Einzelfalles als obsolet. Diese wäre mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden und begünstigte gerade in Berggebieten, wo den personalintensiven und von saisonalen Schwankungen gezeichneten Sektoren wie Tourismus und Landwirtschaft eine wichtige ökonomische Bedeutung zukommt, eine mittel- bis langfristige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit.

Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Artikel 121a Absatz 3 BV verlangt, dass vor der Erteilung der Bewilligung die finanzielle Situation auf die Sicherung einer ausreichende Existenzgrundlage hin überprüft wird. Durch eine summarische Prüfung könnte diesem Umstand nicht mehr in vertiefter Weise Rechnung getragen werden. Dies ist aber auch nicht zwingend nötig, da die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bereits im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) vorgesehen ist. Die SAB spricht sich daher für die summarische Prüfung aus und lehnt eine zusätzliche Einzelfallprüfung ab. Eine Überprüfung des Einzelfalles führt unweigerlich zu Mehrkosten und einer Erhöhung des zeitlichen Aufwandes. Für Unternehmen und Betriebe hätte dieser Mehraufwand negative marktwirtschaftliche, finanzielle und zeitliche Konsequenzen. Die mit der Einzelfallprüfung verbundenen bürokratischen Hürden könnten auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes haben und Abwanderungen zur Folge haben. Insbesondere Berggebiete sind von dieser Problematik stärker tangiert als urbane Räume, da u.a. der Tourismus einen zentralen Wert für die regionale Wertschöpfung darstellt.

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

Artikel 121a Absatz 3 BV sieht eine Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für die Begrenzung der Zuwanderung vor. Die diesbezügliche Umsetzungsstrategie erfordert vorab eine Konkretisierung seitens des Bundes. In der Eruiierung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente spielen eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren mit ein. Die Wahrung von völkerrechtlichen Verpflichtungen und das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz stellen dabei gewichtige Rahmenfaktoren dar. Die SAB ist deshalb einverstanden mit einem Einbezug der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission.

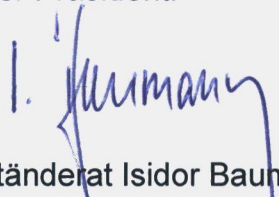
Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

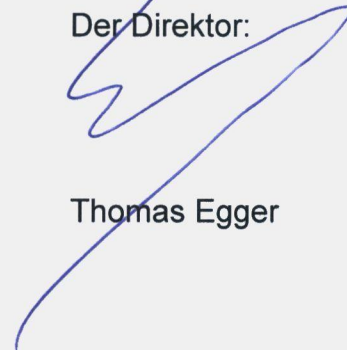
**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:



Ständerat Isidor Baumann



Thomas Egger

Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) estime que le projet de modification de la loi sur les étrangers, découlant de l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » (art. 121a Cst), doit tenir compte de la situation particulière des régions de montagne et de l'espace rural.

En ce qui concerne la question de la préférence nationale des candidats à un emploi, le SAB est d'avis que les restrictions en la matière ne doivent pas concerner les autorisations de courte durée (jusqu'à une année), ainsi que les autorisations frontalières. En effet, l'agriculture et le tourisme ne parviennent pas toujours à trouver des candidats nationaux pour une partie des emplois offerts.

Au sujet des critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour, il est prévu d'examiner si les candidats disposent d'une source de revenus suffisante et autonome (Art 121a, al. 3). Le SAB est d'avis que cette disposition ne doit pas conduire à des surcharges administratives et à des frais supplémentaires. Par conséquent, cette question doit être réglée par des examens sommaires.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 13. Mai 2015
VM / K21

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

3003 Bern-Wabern

bernhard.fuerer@sem.admin.ch
carola.haller@sem.admin.ch

(Avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zur Umsetzung der "Masseneinwanderungsinitiative" (Änderung des Ausländergesetzes (AUG))

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktetes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Nach der Annahme der Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" steht nun die Umsetzung auf Gesetzesebene an. Die Anpassung des Ausländergesetzes (AUG) und die Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) stellen die damit verbundenen bundesrätlichen Aufträge dar.

Je nach Umsetzung hat dies mehr oder weniger weitreichende Konsequenzen. Die SAB nimmt im Folgenden Stellung auf die im Begleitschreiben des EJPD erwähnten drei Fragen betreffend Inländervorrang, Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen und Zusammensetzung der Zuwanderungskommission.

Inländervorrang

Nach Artikel 121a Absatz 3 BV soll der Inländervorgang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zum Zug kommen. Die SAB begrüsst den Vorschlag, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll. Nach Auffassung der SAB sollten dabei aber die Kurzaufenthaltsbewilligungen für bis zu einem Jahr und die Grenzgängerbewilligungen nicht unter die Kontingentierung von Art. 17a lit. a und lit. d E-AUG fallen. Tourismus, Landwirtschaft und andere im Berggebiet wichtige Branchen sind auf saisonale Arbeiter, ausländische Fachkräfte (z.B. Industrie und Gesundheitswesen) und Grenzgänger angewiesen. Vielfach stehen saisonale Arbeitskräfte und Fachkräfte, nicht oder nicht in ausreichender Zahl im schweizerischen Arbeitsmarkt zur Verfügung und daher ist es von grosser Wichtigkeit, dass Kurzaufenthalter und Grenzgänger nicht unter die Kontingentierung fallen. Des Weiteren erscheint der SAB eine zusätzliche Prüfung des Einzelfalles als obsolet. Diese wäre mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden und begünstigte gerade in Berggebieten, wo den personalintensiven und von saisonalen Schwankungen gezeichneten Sektoren wie Tourismus und Landwirtschaft eine wichtige ökonomische Bedeutung zukommt, eine mittel- bis langfristige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit.

Kontrolle der branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Artikel 121a Absatz 3 BV verlangt, dass vor der Erteilung der Bewilligung die finanzielle Situation auf die Sicherung einer ausreichende Existenzgrundlage hin überprüft wird. Durch eine summarische Prüfung könnte diesem Umstand nicht mehr in vertiefter Weise Rechnung getragen werden. Dies ist aber auch nicht zwingend nötig, da die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bereits im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) vorgesehen ist. Die SAB spricht sich daher für die summarische Prüfung aus und lehnt eine zusätzliche Einzelfallprüfung ab. Eine Überprüfung des Einzelfalles führt unweigerlich zu Mehrkosten und einer Erhöhung des zeitlichen Aufwandes. Für Unternehmen und Betriebe hätte dieser Mehraufwand negative marktwirtschaftliche, finanzielle und zeitliche Konsequenzen. Die mit der Einzelfallprüfung verbundenen bürokratischen Hürden könnten auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes haben und Abwanderungen zur Folge haben. Insbesondere Berggebiete sind von dieser Problematik stärker tangiert als urbane Räume, da u.a. der Tourismus einen zentralen Wert für die regionale Wertschöpfung darstellt.

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

Artikel 121a Absatz 3 BV sieht eine Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für die Begrenzung der Zuwanderung vor. Die diesbezügliche Umsetzungsstrategie erfordert vorab eine Konkretisierung seitens des Bundes. In der Eruiierung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente spielen eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren mit ein. Die Wahrung von völkerrechtlichen Verpflichtungen und das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz stellen dabei gewichtige Rahmenfaktoren dar. Die SAB ist deshalb einverstanden mit einem Einbezug der Sozialpartner in die Zuwanderungskommission.

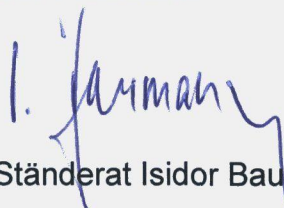
Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:



Ständerat Isidor Baumann



Thomas Egger

Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) estime que le projet de modification de la loi sur les étrangers, découlant de l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » (art. 121a Cst), doit tenir compte de la situation particulière des régions de montagne et de l'espace rural.

En ce qui concerne la question de la préférence nationale des candidats à un emploi, le SAB est d'avis que les restrictions en la matière ne doivent pas concerner les autorisations de courte durée (jusqu'à une année), ainsi que les autorisations frontalières. En effet, l'agriculture et le tourisme ne parviennent pas toujours à trouver des candidats nationaux pour une partie des emplois offerts.

Au sujet des critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour, il est prévu d'examiner si les candidats disposent d'une source de revenus suffisante et autonome (Art 121a, al. 3). Le SAB est d'avis que cette disposition ne doit pas conduire à des surcharges administratives et à des frais supplémentaires. Par conséquent, cette question doit être réglée par des examens sommaires.

Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Stellungnahme per E-Mail an:

Frau Carola Haller (Carola.Haller@sem.admin.ch)
Herr Bernhard Fuerer (Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch)

Basel, 27. Mai 2015
A145/SHO

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: Stellungnahme der SBVg

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Einladung vom 11. Februar 2015 zur Stellungnahme betreffend die Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes:

1. Umsetzung von Art. 121a BV
2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Am 9. Februar 2014 hat sich die Schweizer Stimmbevölkerung für eine eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und eine gleichzeitige Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union unter Wahrung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses ausgesprochen.

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) respektiert den Volksentscheid. Zugleich erwarten wir vom Bundesrat gemäss dem Verfassungstext von Artikel 121a eine möglichst wirtschaftsverträgliche Umsetzung. Oberstes Ziel für die SBVg bei der gesetzlichen Umsetzung des Verfassungsartikels ist der Erhalt der Bilateralen I mit der EU sowie eine grösstmögliche Flexibilität und Planungssicherheit für die Banken und Unternehmen.

Unsere Stellungnahme enthält keine verhandlungstaktischen Überlegungen oder vorbehaltende Entschlüsse, wozu die schwierige politische Situation Platz böte. Wir sind der Auffassung, dass es jetzt darum geht, dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten, welche es erlauben, den Volkswillen konstruktiv und wirtschaftsverträglich umzusetzen.

Wir möchten uns bestens für die Konsultation in diesem sehr wichtigen Dossier bedanken. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1.1 Bilateralen Abkommen für die Schweizer Wirtschaft strategisch wichtig

Die Handelsbeziehungen zur EU sind für die Schweizer Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Mit keinem anderen Wirtschaftsraum sind die Beziehungen enger. Die Handelsbeziehungen haben sich dank der Bilateralen Abkommen I und II in den vergangenen 15 Jahren wesentlich intensiviert. 2014 haben Schweizer Firmen Waren im Wert von über 128 Milliarden Franken in die EU verkauft. Noch 2001 betragen die Exporte dorthin lediglich 87 Milliarden Franken. Ausserdem ist die Schweiz seit Inkrafttreten der Bilateralen I im Vergleich mit führenden Industriestaaten das einzige Land, dessen Bruttoinlandprodukt (BIP) deutlich gestiegen und nicht zurückgegangen ist. Das reale BIP pro Kopf ist in der Schweiz zwischen 2003 und 2013 jährlich im Schnitt um 1,26 Prozent gewachsen, während sie in den zehn Jahren vor Inkrafttreten der Bilateralen I mit durchschnittlich 0,72% eine der tiefsten Wachstumsraten der Industrieländer aufwies.

Dank dieses Wachstums wurden in der Schweiz seit 2002 mehr als 600'000 neue Stellen geschaffen. Die Hälfte dieser Stellen konnte mit einheimischen Arbeitskräften besetzt werden. Der Rest wurde grösstenteils mit hochqualifizierten Arbeitnehmern aus der EU und den EFTA-Staaten besetzt. Dennoch blieb die Arbeitslosenrate mit durchschnittlich 3% unter der Arbeitslosigkeit von 3,4% in den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA. Entsprechend beurteilen Schweizer Unternehmen das Abkommen zur Personenfreizügigkeit als sehr wichtig, noch vor dem Abkommen zu den Technischen Handelshemmnissen.

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative setzt die bisherige Europapolitik der Schweiz unter Druck. Die neue Migrationspolitik steht in Widerspruch mit dem heutigen FZA. Gleichzeitig ist die EU derzeit nicht gewillt, dieses Abkommen neu zu verhandeln. Kommt es zu einer Kündigung des FZA, so treten aufgrund der sogenannten Guillotine-Klausel auch die anderen sechs Abkommen der Bilateralen I ausser Kraft.

Die Folgen für die Schweizer Wirtschaft wären gravierend. Viele, insbesondere exportabhängige Unternehmen, befürchten erhebliche wirtschaftliche Probleme, falls die Bilateralen Abkommen wegfielen. Die wirtschaftlichen Aussichten werden zusätzlich durch die derzeitige Frankenstärke getrübt, weshalb alles vermieden werden muss, was die Rahmenbedingungen für die Unternehmen in der Schweiz weiter beeinträchtigt. Die Wahrung bzw. die Wiederherstellung von Rechtssicherheit und Stabilität sind Grundvoraussetzungen für nachhaltige wirtschaftliche Aussichten.

1.2 Wirtschaftsfreundliche Umsetzung ist möglich

Der im Wortlaut von Art 121a BV verankerte Spielraum muss und kann bei der gesetzlichen Umsetzung des Verfassungsartikels vollumfänglich ausgenutzt werden. Eine Umsetzung, die über das zwingend Notwendige hinausgeht, wie dies in der Vorlage zum Teil der Fall ist, lehnen wir ab. Bezüglich der Regulierungsdichte muss das Prinzip gelten „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“.

Bezüglich der Anpassung des Ausländergesetzes ist es für den Wirtschaftsstandort Schweiz entscheidend, dass die Unternehmen weiterhin ausländische Spezialisten aus Drittstaaten anstellen können. Wichtig ist zudem, dass Gesetz und Praxis den konzerninternen Transfer von Personal (zu Aus- und Weiterbildungszwecken) nicht erschweren. Dieser ist für den Betrieb und das Funktionieren von multinationalen Unternehmen unerlässlich.

1.3 Europaverträgliche Umsetzung ist anzustreben / FZA erhalten

Der Verfassungsartikel ist so weit möglich europaverträglich umzusetzen. Der Status Quo der gegenwärtig erreichten hohen, gegenseitigen Integration und Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz soll gesichert werden und eine Fortsetzung und Weiterentwicklung der Marktintegration möglich bleiben.

Wir haben begründete Zweifel, dass die Einführung von Kontingenten für alle Zuwanderungsgruppen von der EU als Verhandlungsergebnis je akzeptiert werden wird. Wir würden deshalb davon absehen. Die EU kann nicht auf Verhandlungen zur Änderung des FZA eintreten, in welchen die Schweiz die Einführung von starren Kontingenten für EU-Bürger verlangt. Ohne eine Einigung innert nützlicher Frist muss der Bundesrat aufgrund der geltenden Verfassungsbestimmungen spätestens 2017 Höchstzahlen und Kontingente auf dem Verordnungswege einführen. Die EU wäre dadurch veranlasst, das FZA zu kündigen.

Wir schlagen deshalb ein Konzept vor, welches die Einführung eines Globalkontingents mit Schutzklausel-Mechanismus auf dem Verordnungswege für EU/EFTA-Staaten vorsieht (vgl. Abschnitt 2. unten). Wir sind uns bewusst, dass die EU bei unterschiedlichen Gelegenheiten öffentlich und wiederholt auch die Einführung von Schutzklauseln abgelehnt hat. Gleichwohl schätzen wir die Aussichten, mit einem solchen flexiblen Konzept in Verhandlungen mit der EU Akzeptanz zu erzielen, höher ein als mit einer reinen Kontingentierung.

Die SBVg geht mit dem Bundesrat einig, das FZA zum heutigen Zeitpunkt nicht in Frage zu stellen und unterstützt dessen Bestrebungen, die inhaltlichen Differenzen des Abkommens mit Art. 121a BV im Rahmen von Verhandlungen mit der EU zu bereinigen.

1.4 Massnahmen zur verbesserten Nutzung des Inländerpotentials

Die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung ist schliesslich durch weitere Massnahmen zu unterstützen. Dazu zählt insbesondere eine verbesserte Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Die Zuwanderung war in den letzten zehn Jahren deshalb so stark, weil die Wirtschaft im Inland nicht genügend qualifizierte Arbeitnehmer fand, die offenen Stellen zu besetzen, wie allein schon die anhaltend tiefe und stabile Arbeitslosenziffer sowie das Ausbleiben von Lohndumping belegen. Basierend auf der demografischen Entwicklung wird der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften auch in Zukunft hoch bleiben. Deshalb muss die Umsetzung der MEI mit geeigneten Massnahmen zur verbesserten Ausschöpfung des vorhandenen Inländerpotentials begleitet werden. Insbesondere die Personengruppen der Frauen, Jugendlichen und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sollen vermehrt in den Arbeitsmarkt integriert werden. Stichworte sind flexiblere Pensionsmodelle und flexible Arbeitszeitmodelle, welche es Personen mit Betreuungspflichten erlauben, ihr Teilzeitpensum zu erhöhen. Schliesslich schafft lebenslange Weiterbildung günstige Voraussetzungen, die Arbeitsmarktfähigkeit auch älterer Mitarbeiter zu erhalten.

2. Globalkontingent mit Schutzklausel für EU/EFTA-Staaten

Das Konzept des Bundesrats sieht ein reines Kontingentsystem vor. Dieser Ansatz wird nach unserer Einschätzung von der EU kaum akzeptiert werden. Wir schlagen deshalb in Anlehnung an die *economiesuisse* ein Modell einer Schutzklausel vor, das flexibler gestal-

tet werden kann und deshalb nach unserer Einschätzung bei Verhandlungen mit der EU eher Gewähr für Erfolg bietet.¹

Dieses Modell sieht vor, ein Globalkontingent mit einer (konditionierten) Schutzklausel zu ergänzen. Eine solche Schutzklausel ermöglichte die Freizügigkeit bis die periodische Nettozuwanderung eine definierte Schwelle erreicht hat. Beim Überschreiten dieser Schwelle würde die Zuwanderung progressiv beschränkt und beim Erreichen einer maximalen Obergrenze vorübergehend ganz sistiert (Aufenthaltsbewilligungen nur noch in der Höhe der jeweiligen Auswanderung).

Das vorgeschlagene Konzept würde wie folgt funktionieren:

2.1 Zweiteilung des Globalkontingents

Die Wirtschaft schlägt die Beibehaltung des heutigen Kontingentsystems für Drittstaatsangehörige gemäss AuG vor. Dieses soll durch ein zweites, grosszügigeres Kontingent für EU/EFTA-Angehörige ergänzt werden. Dieses Kontingent für EU/EFTA-Angehörige wird mit Hilfe des Schutzklausel-Mechanismus gesteuert.

2.2 Höhe und Aktivierung der Schutzklausel

Für die Bestimmung der Kontingentshöhe legt der Bundesrat jährlich eine maximale Nettozuwanderung auf Verordnungsstufe für alle Zuwanderer-Gruppen fest (Obergrenze). Dabei berücksichtigt er die Bedürfnisse der Wirtschaft und ihren Branchen, sowie der Kantone. Die Aktivierung der Schutzklausel wird entsprechend dem bisherigen System der Ventilklausel im Personenfreizügigkeitsabkommen ausgestaltet. Das abgestufte Verfahren soll dafür sorgen, dass die Aktivierung der Kontingentierung den Arbeitsmarkt nicht schockartig trifft. Die Eckpunkte sehen wie folgt aus:

- Neben der maximalen Nettozuwanderung legt der Bundesrat auch eine Aktivierungsschwelle im Sinne einer Schuttschwelle fest. Unterhalb dieser Aktivierungsschwelle kann der Arbeitsmarkt frei „atmen“, das heisst, es gibt kein Kontingentsystem für EU/EFTA-Angehörige, sondern nur eine administrative Erfassung wie heute (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt).
- Wenn absehbar ist, dass die Aktivierungsschwelle überschritten werden dürfte, informiert der Bundesrat die Wirtschaft, die Kantone und die EU, dass bei einer Fortsetzung des aktuellen Trends der Nettozuwanderung mit der Aktivierung der Kontingentierung für EU/EFTA-Angehörige zu rechnen ist.
- Bei Überschreitung der vom Bundesrat festgelegten Aktivierungsschwelle der Nettozuwanderung (Drittstaaten und EU) wird das Kontingentierungssystem aktiviert (Beschränkung der Aufenthaltsbewilligungen für EU/EFTA-Angehörige). Bei Erreichen der max. Obergrenze werden Aufenthaltsbewilligungen nur noch in der Höhe der jeweiligen Auswanderung erteilt, um die Nettozuwanderung bei null zu halten.
- Sobald die Einwanderung wieder unter die Aktivierungsschwelle fällt, werden die Kontingente für EU/EFTA-Angehörige deaktiviert.
- Für Drittstaatsangehörige bleibt die bereits heute geltende Kontingentierung bestehen.

¹ Eine detaillierte Darstellung des Schutzklausel-Mechanismus findet sich im Papier der *economiesuisse* in der **Beilage**.

3. Grundzüge der Beurteilung der Arbeitsmarkt-Regelung

Die folgende Beurteilung der Arbeitsmarkt-Regelung wurde zusammen mit dem **AGV Banken** erarbeitet. Dieser unterbreitet eine eigene Antwort zur Vernehmlassung. Mit den folgenden Ausführungen zu den Arbeitsmarktregelungen präsentieren wir lediglich unsere Grundsatzüberlegungen. Für eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Regelungen verweisen wir auf die separate Stellungnahme des AGV Banken.

Gemäss einer Studie des Seco weisen die Berufe des Bank- und Versicherungsgewerbes einen besonders hohen Verdacht auf Fachkräftemangel auf, nämlich 33%. Dies entspricht rund 62'000 Beschäftigten. Insgesamt drei von vier Indikatoren weisen auf einen Fachkräftemangel hin: Der Deckungsgrad ist unterdurchschnittlich, die Arbeitslosenquote ist unterdurchschnittlich und die Quote der offenen Stellen ist überdurchschnittlich.² Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb die Bank- und Finanzbranche besonders auf Personen aus dem Ausland angewiesen ist und diese in der Schweiz allein nicht rekrutiert werden können.

- Die aktuellen Zuwanderungszahlen zeigen, dass die Arbeitgeber bereits vermehrt auf inländische Fachkräfte setzen – jedoch zeigen sie auch, dass man weiterhin auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen ist. Dies gilt für die Bank- und Finanzbranche besonders, welche eine Vielzahl von Mangelberufen ausweist. Bei der weiteren Ausarbeitung der derzeit unklaren Definition (inkl. Kriterien) von Mangelberufen ist sicherzustellen, dass grösstmögliche Flexibilität bewahrt wird. Daher ist der Einbezug der Arbeitgeber unabdingbar, z.B. im Rahmen der Zuwanderungskommission.
- Der ausreichende Einbezug der Wirtschaft bei Festsetzung der Kontingente ist wünschenswert. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der Wirtschaft gedeckt werden. Die Sozialpartner – nicht nur die Spitzenverbände, sondern auch die Verbände der am stärksten betroffenen Branchen – sollen als vollwertige Mitglieder in der geplanten Zuwanderungskommission Einsitz nehmen.
- Eine Anpassung der Flankierenden Massnahmen (FlaM) soll geprüft werden, wenn die genaue Umsetzung von Art. 121a BV bekannt ist. Das für den Arbeitsmarkt zu erwartende Gesamtsystem eines künftigen Kontrollsystems darf gegenüber dem heutigen jedoch nicht schlechter ausfallen. Auch darf dies nicht zum Einblick und Eingriff in die Lohnpolitik der Unternehmen führen. Die Kontrollen sollen nicht verschärft werden und dürfen nicht zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand und entsprechenden Kosten für die Unternehmen führen.
- Die SBVg unterstützt den Vorschlag, dass nach einer erstmaligen Zulassung bzw. Bewilligungserteilung der Aufenthalt von Angehörigen von EU/EFTA-Staaten weiterhin gemäss dem bestehenden Freizügigkeitsabkommen (FZA) geregelt werden soll und damit keinen weiteren Begrenzungsregelungen unterliege. Die SBVg unterstützt auch die Regelung, dass für Drittstaaten die bisherige Regelung nach dem Ausländergesetz (AuG) weitergeführt wird.

² Fachkräftemangel in der Schweiz - Ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufsfeldern. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/05409/index.html?lang=de>

- Die SBVg unterstützt den Vorschlag, dass der Familiennachzug für EU/EFTA-Angehörige keinen weitergehenden Einschränkungen unterstellt wird. Für Drittstaatenbürger ist das bisherige Verfahren weiter anzuwenden.
- Wir ermutigen den Bundesrat den Handlungsspielraum des Verfassungstextes in seiner Gesetzesvorlage so weit wie möglich auszuschöpfen. Wir sind überzeugt, dass das in noch grösserem Umfang geschehen kann, als es aktuell der Fall ist. Entsprechend sind Aufenthalte bis 12 Monate auch bei Erwerbstätigkeit nicht zu kontingentieren und keiner Höchstzahl zu unterstellen, ebenso die Grenzgängerinnen und Grenzgänger.
- Die SBVg begrüsst, dass die Umsetzung von Art. 121a BV Hand in Hand mit Massnahmen des Bundes zur Erhöhung des einheimischen Arbeitskraftpotentials gehen soll. Dank dessen konsequenterer Nutzung im Rahmen der Fachkräfteinitiative sowie der weiteren Begleitmassnahmen des Bundes sollte die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften weiter gesenkt werden können. Dabei sind der administrative Aufwand und die Kosten für die Unternehmen jedoch möglichst gering zu halten. Auch muss der Staat seinen Teil zur Umsetzung beitragen: Der rasante Zuwachs von Stellen in staatlichen Institutionen und staatsnahen Betrieben soll eingeschränkt werden und darf nicht ausgebaut werden.
- Der Bundesrat hat Gespräche mit der Europäischen Union über Anpassungen im Freizügigkeitsabkommen aufgenommen. Sollten allfällige Verhandlungen mit der EU zu einer neuen Ausgangssituation, zu neuen Steuerungsformen oder zu weiteren, relevanten und neuen Aspekten führen, zählt die SBVg darauf: Ein zusätzliches ordentliches Vernehmlassungsverfahren ist notwendig und Hauruck-Übungen sind zu vermeiden.

4. Die konkreten Fragen des Bundesrats

Im Begleitschreiben zur Vernehmlassung hat der Bundesrat die Adressaten gebeten, insbesondere zu den folgenden Fragen Stellung zu nehmen, was wir gerne machen:

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)

Die SBVg ist der Ansicht, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll und zusätzlich keine Prüfung im Einzelfall erfolgen soll.

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

Es soll nur eine summarische Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen sollen bei EU-/EFTA-Angehörigen im Rahmen der bisherigen FlaM (ex ante-Kontrolle) überprüft werden, wobei das Ausmass der bisherigen Prüfungen nicht ausgeweitet werden darf. Gleiches gilt für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel.

Die SBVg unterstützt auch den Vorschlag, dass die bisherigen Prüfungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen mit und ohne allgemeinverbindliche GAV-Regelungen für Mindestlöhne weiterhin über die PK und TPKs stattfinden sollen.

Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.3 und 2.2.2)

Die Sozialpartner sollen als vollwertige Mitglieder in der geplanten Zuwanderungskommission Einsitz nehmen. Idealerweise haben in dieser Kommission nicht nur die Spitzenverbände Einsitz, sondern insbesondere auch die Branchenverbände der vom Fachkräftemangel am stärksten betroffenen Branchen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnissnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Für allfällige Rückfragen oder eine vertiefte Erörterung unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung


Jakob Schaad


Stefan Hoffmann



29. Mai 2015

Modell der Schutzklausel – Beitrag der Wirtschaft

Inhalt

- 1 Zusammenfassung
- 2 Zielsetzung
- 3 Rechtliche Ausgangslage und Hauptelemente
- 4 Regelungsinhalte des Schutzklauselmechanismus
- 5 Weitere Politikfelder
- 6 Anhang

1 Zusammenfassung

Oberstes Ziel für die Wirtschaft bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) ist die Wirtschaftsverträglichkeit und die Fortsetzung des bilateralen Wegs. Die Hauptpunkte zur Erreichung dieses Zieles umfassen aus Sicht der Wirtschaft drei Säulen: MEI-Umsetzung, Massnahmen der Unternehmen und des Staates zur Drosselung der Zuwanderung.

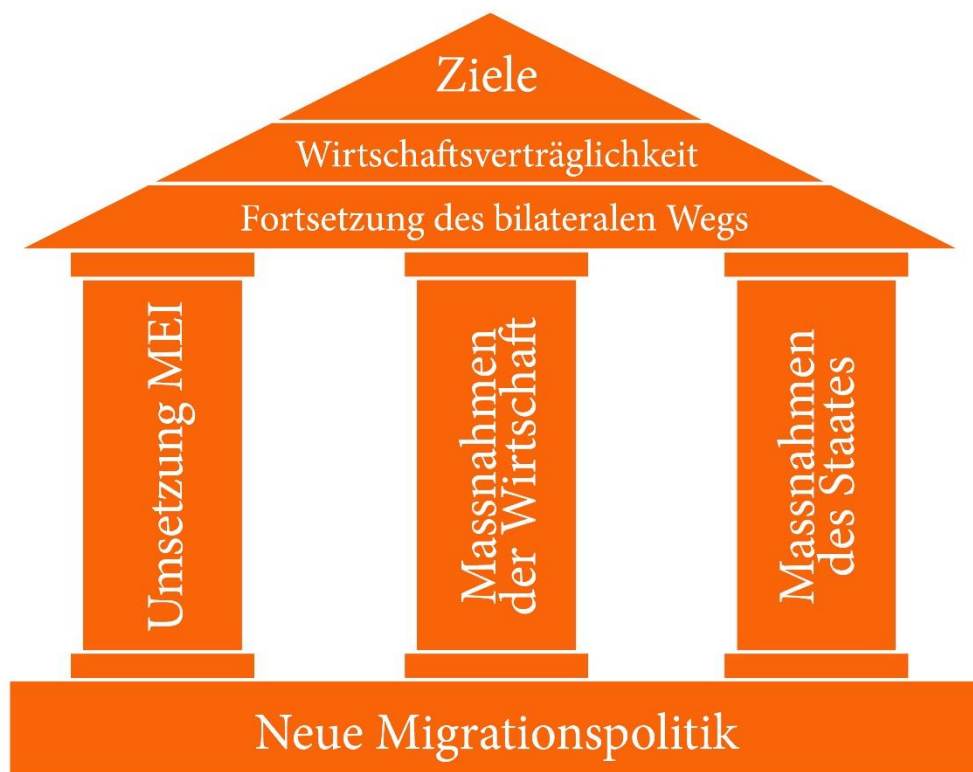


Abbildung: Drei-Säulen-Konzept der Wirtschaft

Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative kann auf der Basis einer Schutzklausel erfolgen. Diese sollte flexibel ausgestaltet sein und effiziente Verfahren vorsehen. Wenn die Nettozuwanderung eine bestimmte Schwelle überschreitet, käme es zu einer temporären Kontingentierung der Niederlassungsbewilligungen. Kantone und die Wirtschaft wären in die Handhabung des Systems einzubeziehen. Die Massnahmen der Wirtschaft werden auf die bessere Ausschöpfung des Inlandpotenzials zielen, primär der Frauen und der älteren Arbeitnehmenden. Beim Staat wiederum ist ein globales Nullwachstum der Stellen vorzusehen. Durch Verbesserungen der Effizienz in der Verwaltung sollen Stellen freigesetzt werden, die es in den produktiven Bereichen des Service public braucht (z.B. Ausbildung, Gesundheitswesen).

2 Zielsetzung

2.1 Gesamtwirtschaftliches Interesse an einem leistungsfähigen Arbeitsmarkt

Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative wird die Schweiz die Zuwanderung künftig kontrollieren. Politik und Wirtschaft müssen nun eine gute Umsetzung der neuen Verfassungsnorm finden.

Oberstes Ziel für die Wirtschaft bei der verfassungskonformen Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) ist die Wirtschaftsverträglichkeit und die Fortsetzung des bilateralen Wegs. Werden diese Ziele nicht erreicht, wird ein System der «Mangelwirtschaft» im Schweizer Arbeitsmarkt, der Wirtschaft und in der Gesellschaft grossen Schaden anrichten: Die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte ist zentral für die internationale Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandorts. In einer offenen, dem internationalen Wettbewerb – mit Ausnahme der Landwirtschaft – voll ausgesetzten Volkswirtschaft wie der Schweiz können schon relativ geringe Lohnsteigerungen als Folge der administrativen Verknappung des Beschäftigungspotenzials zu Verlagerungen der Betriebsstandorte führen. Gleichzeitig erhöhen Lohnsteigerungen den Rationalisierungsdruck – im privaten wie auch im staatlichen Sektor. Wirtschaftswachstum und Wohlstand der Schweiz sind daher von der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative unmittelbar betroffen.

Die Verfügbarkeit von hoch und höchst qualifizierten Arbeitskräften – insbesondere auch aus Drittstaaten – ist von besonderer Wichtigkeit. Dies umfasst sowohl Neuanstellungen wie auch konzerninterne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ausländischen Tochtergesellschaften, die aus betrieblichen Gründen in der Schweiz gebraucht werden.

Bei hoch und höchst qualifizierten Arbeitskräften kann von einer globalen Knappheit gesprochen werden. Die Schweiz als innovationsbasierte Exportnation hat also ein vitales Interesse, den Arbeitsmarkt für hoch qualifizierte offenzuhalten und nicht administrativ zu limitieren. Dies ist migrationspolitisch auch möglich, da es sich um eine vergleichsweise geringe Zahl von Arbeitskräften handelt. Die Zuwanderung aus den Drittstaaten illustriert dies: Im Jahr 2013 sind lediglich etwa 6500 Erwerbstätige mit Hochschulabschluss aus Drittstaaten zugewandert (Informatik-, Pharma- und Chemiebranche). Diese grosse Bedeutung der Arbeitskräfte aus Drittstaaten ist zu berücksichtigen.

Es wäre ein standortpolitischer Bumerang, wenn die Zuwanderung von hoch und höchst qualifizierten Arbeitskräften aus migrationspolitischen Motiven begrenzt würde. Zusätzlich gilt zu berücksichtigen, dass in diesem kleinen Teil der Zuwanderung auch der Familiennachzug bedeutend für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Standorts ist.

2.2 Anforderungen an die Wirtschaftsverträglichkeit

Das Ziel der Wirtschaftsverträglichkeit ergibt sich direkt aus Art. 121a Abs. 3 BV (siehe Abs. 3.1 nachstehend).

Die Ausrichtung der Kontingentsfestlegung auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ist dann gewährleistet, wenn diesen auf drei Ebenen Rechnung getragen wird:

1. Höhe der Zuwanderung
2. Berufliche Qualifizierung der Arbeitskräfte
3. Effizienz der Verwaltungsverfahren

In jeder der drei Ebenen sind Vorgaben zu etablieren, um die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz möglichst gut zu berücksichtigen. Zudem sollte das Primat bei der Regulierungsdichte «So viel wie nötig, so wenig wie möglich» gelten. Ansonsten werden die Regulierungskosten die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandorts massiv schädigen. Bei den Regulierungskosten sind auch Nebenwirkungen zu berücksichtigen, die ausserhalb des Arbeitsmarktes eintreten werden.

2.3 Anforderungen an die Verträglichkeit mit der Schweizer Europapolitik

Das Ziel der Verträglichkeit mit der Schweizer Europapolitik ergibt sich ebenfalls aus Art. 121a Abs. 3 BV. Die Schweiz ist eine Exportnation, und der europäische Binnenmarkt ist mit 55 bis 60 Prozent der Exporte und rund 73 Prozent der Importe der mit Abstand wichtigste Markt für die Schweizer Unternehmen. Somit sind die Kontingente so festzulegen, dass die ausserwirtschaftlichen Gesamtinteressen nicht geschädigt werden.

Die Umsetzung der MEI ist dann europaverträglich, wenn folgende Ziele weiterhin möglich bleiben:

1. Sicherung des Status quo der gegenwärtig erreichten gegenseitigen Integration und Zusammenarbeit.
2. Fortsetzung und Weiterentwicklung der Marktintegration.

3 Rechtliche Ausgangslage und Hauptelemente

Die MEI-Umsetzung umfasst direkt die Anpassung des Ausländergesetzes durch die Schaffung eines Kontingentierungssystems sowie das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU und den EU-Staaten.

Es gibt in zweiter Linie aber auch ausserhalb des neuen Verfassungsartikels eine ganze Reihe von Rechtsgebieten, die ebenfalls einbezogen werden können, wenn mit der Steuerung der Zuwanderung eine Reduktion der Nettozuwanderung tatsächlich erreicht werden soll.

3.1 Auslegung der neuen Verfassungsnorm

| Einzelne Verfassungsbestimmungen | Inhalt | Geltungsrahmen |
|---|---|--|
| Kontrolle | Die Schweiz steuert eigenständig die Zuwanderung. | Recht auf dauerhaften Aufenthalt kann, muss aber nicht beschränkt werden. Welche Institutionen mit der «Schweiz» gemeint sind, wird nicht festgelegt (Bund, Kantone, Wirtschaft). |
| Höchstzahlen und Kontingente | Jährliche Festlegung mit begrenzender Wirkung auf den dauerhaften Aufenthalt. | Kontingente werden explizit in Bezug auf den dauerhaften Aufenthalt gesetzt, werden durch Art. 121a nicht definiert (d.h. kein verfassungsrechtlich bestimmter Begriff). |
| Kriterium der Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente | Ausrichtung auf gesamtwirtschaftliche Interessen | Wird nicht näher beschrieben. Ist verfassungsrechtlich einmalig. |
| Grenzgänger | Sind bei der Festlegung der Kontingente «einzubeziehen». | «Einbezug» kann unterschiedliche Ausgestaltungen haben, d.h. es ergibt sich kein direkter Auftrag zur Kontingentierung. |
| Gesuch des Arbeitgebers, Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage | Massgebende Kriterien für die Erteilung der Bewilligung. | Nicht abschliessende Aufzählung |
| Schweizervorrang | Kein spezifischer Prüfauftrag für Schweizervorrang. | Politischer Konsens, dass hier Inländervorrang umgesetzt werden soll. |
| Nachverhandlung | Auftrag zu Neuverhandlungen, um bestehende Abkommen an 121a anzupassen. | Wenn keine Verhandlung möglich, ergibt sich daraus keine Pflicht zur Auflösung der Abkommen durch die Schweiz. |
| Verordnung | Der Bundesrat hat drei Jahre nach Annahme des BV-Artikels die Zuwanderung auf dem Verordnungsweg vorläufig zu regeln. | Die Verordnungskompetenz des BR gilt nur für die nationale Gesetzgebung, nicht aber für die internationalen Verträge. Die Verordnung unterliegt der Normenkontrolle durch das Bundesgericht. |

Aus der kurzen Zusammenstellung geht hervor, dass Art. 121a BV wesentliche Fragen offenlässt. So ist eine starre Umsetzung ebenso möglich wie ein modernes System mit einem Schutzklauselmechanismus.

Besonders fällt Art. 121a Abs. 2 auf. Diese Bestimmung legt explizit drei Teilbereiche der Begrenzung fest: «Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.» Somit ist davon auszugehen, dass der neue Verfassungsartikel keine Grundlage zur Beschränkung des «nicht dauerhaften» Aufenthalts – sprich Grenzgänger und Kurzaufenthalter – darstellt. Zudem ist die Kannformulierung hervorzuheben. Es muss also nicht in jedem Jahr eine zahlenmässige Begrenzung der Zuwanderung erreicht werden.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Gesamtinteressen der Wirtschaft bei der Festlegung der Kontingente eingebracht werden sollen. Dies wird in der Gesetzgebung zur Umsetzung festzulegen sein (siehe Abs. 4.5).

3.2 Eckpunkte des bestehenden bilateralen Rechts

Permanente Kontingente und Inländervorrang sind mit der Personenfreizügigkeit nicht vereinbar. Es ist daher absehbar, dass ein starres System, das nur auf diesen Elementen aufbaut, von der EU kaum akzeptiert wird. Dabei wird auf den Bruch einer elementaren Grundfreiheit hingewiesen. Das stimmt zwar, aber die Schweiz und die EU haben auch keinen vollkommen freien Dienstleistungsverkehr vereinbart. Somit ist die vollständige Gewährleistung der vier Grundfreiheiten auch nicht Grundvoraussetzung des gegenwärtig bilateral vereinbarten Marktzugangs.

Die EU dürfte ein Schweizer Migrationsmodell eher akzeptieren, wenn bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative auf Regeln zurückgegriffen wird, die bereits heute – zumindest vom Ansatz her – Teil der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU oder des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU sind.

3.3 Schutzklauseln im EU-Recht

Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU sah im Rahmen einer Übergangsfrist von sieben Jahren für die neuen Mitgliedstaaten vor, dass bei ernsthaften Störungen auf ihrem Arbeitsmarkt oder bei der Gefahr solcher Störungen in einem Land die volle Personenfreizügigkeit vorübergehend suspendiert werden konnte.¹ Diese Übergangsbestimmungen sind Ende 2013 ausgelaufen. Laut Beitrittsabkommen mit Kroatien könnte die Ventilklausele noch bis 2020 angerufen werden. Zusätzlich zu den spezifischen Schutzklauseln in den Richtlinien zur Personenfreizügigkeit (Richtlinie 2004/38/EG) enthält der Beitrittsvertrag für Bulgarien und Rumänien noch eine allgemeine Schutzklausele. Sie ist auf drei Jahre nach dem Beitritt begrenzt und erlaubte es sowohl den Beitrittsstaaten als auch den bisherigen Staaten, die Personenfreizügigkeit vorübergehend auszusetzen. Voraussetzung dafür war das Vorliegen erheblicher und voraussichtlich anhaltender wirtschaftlicher Schwierigkeiten eines Wirtschaftszweigs oder eines bestimmten Gebiets.² Es gibt allerdings innerhalb der EU bislang keine zeitlich unbeschränkt anrufbaren Schutzklauseln, wie die Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien von 2011 darlegt.³ Eine quasi permanente Schutzklausele, aber nur betreffend Wohnsitznahme (aufgrund der Grösse des Territoriums) kennt Liechtenstein. Betreffend Zugang zum Arbeitsmarkt herrscht jedoch volle Personenfreizügigkeit.

¹ Zur Anwendung der Schutzklausele im EU-Innenverhältnis detailliert CHRISTA TOBLER, Schutzklauseln in der Personenfreizügigkeit mit der EU, in: Jusletter 16. Februar 2015, S. 3 ff.

² Christa TOBLER, S. 5.

³ Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien, KOM (2011) 729 endgültig, Punkt 1.3.

3.4 Schutzklauseln im bilateralen Recht

3.4.1 Im FZA

Gemäss dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU gilt für die alten 15 der EU beigetretenen Staaten sowie Malta und Zypern seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit. Die acht osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind, geniessen seit dem 1. Mai 2011 die volle Personenfreizügigkeit. Bis am 31. Mai 2014 konnte gegenüber diesen EU-25 noch die Ventilklausele angewandt werden und diese kam in den Jahren 2012 bei den EU-8 für Bürgerinnen und Bürger mit der Aufenthaltsbewilligung B zum Einsatz. Für das Jahr 2013 hat der Bundesrat die Anwendung der Ventilklausele um ein Jahr verlängert und auf die 17 anderen EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet. Für Bulgarien und Rumänien gilt die Übergangsfrist bis längstens am 31. Mai 2016. Die Ventilklausele gegenüber Bulgarien und Rumänien kann bis am 31. Mai 2019 angerufen werden.

Neben zeitlich befristeten Schutzklauseln entsprechend den EU-internen Regelungen bezüglich neuer Mitgliedstaaten kennt das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU auch eine zeitlich unbefristete Schutzklausele in Art. 14 Abs. 2 FZA:

«Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.»

Diese Klausele spielt in der Diskussion um die Begrenzung der Einwanderung bislang wohl vor allem deshalb kaum eine Rolle, weil für ihre Anwendung die Zustimmung beider Vertragsparteien notwendig ist und wohl kaum Einigkeit über das Vorliegen «schwerer wirtschaftlicher oder sozialer Probleme» bestehen würde.

3.4.2 In anderen bilateralen Abkommen

Schutzklauseln sind auch in anderen bilateralen Abkommen vorgesehen, so im Landverkehrsabkommen, dem Landwirtschaftsabkommen oder dem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (eine Zusammenstellung der Schutzklauseln findet sich im Anhang). Die meisten Schutzklauseln beschreiben das Verfahren, wie sich ein Staat gegen eine einzelstaatliche Massnahme eines anderen Vertragsstaates zur Wehr setzen kann (z.B. das Verbot des Inverkehrbringens eines Produkts auf seinem Territorium). Wie bei Art. 14 Abs. 2 FZA liegt der endgültige Entscheid, ob eine einzelstaatliche Massnahme im Einzelfall gerechtfertigt ist oder nicht, jeweils beim gemeinsamen Ausschuss, der sich hierbei auf Expertengutachten stützen kann. Kann sich dieser nicht entscheiden, können Teile des Abkommens ausser Kraft gesetzt werden.

Als Vorlage einer Schutzklausele im FZA interessant ist Art. 46 des Landverkehrsabkommens, weil es sich hierbei um eine dauerhafte Schutzklausele handelt, die von der Schweiz – wenn auch unter sehr einschränkenden Voraussetzungen – einseitig angewendet werden kann.

3.5 Ansatz für dauerhafte Schutzklausel im EU-Recht

Schliesslich hat die EU in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei die Möglichkeit von dauerhaften Schutzklauseln ins Spiel gebracht:

«Long transitional periods, derogations, specific arrangements or permanent safeguard clauses, i.e. clauses which are permanently available as a basis for safeguard measures, may be considered. The Commission will include these, as appropriate, in its proposals in areas such as freedom of movement of persons, structural policies or agriculture. Furthermore, the decision-taking process regarding the eventual establishment of freedom of movement of persons should allow for a maximum role of individual Member States. Transitional arrangements or safeguards should be reviewed regarding their impact on competition or the functioning of the internal market. »

Allerdings sind die Verhandlungen mit der Türkei noch nicht so weit gediehen, dass klar wäre, was genau mit der erwähnten Klausel gemeint sein könnte. Hinzu kommt, dass eine dauerhafte Sonderbehandlung eines Mitgliedstaates dem Grundsatz der Gleichbehandlung widersprechen würde.

Gleichwohl könnte die Schweiz diesen Ansatz bei der MEI-Umsetzung weiterentwickeln, indem sie sich auf diesen Passus und auf Art. 14 Abs. 2 FZA bezieht. Der Begriff «schwerer wirtschaftlicher und sozialer Probleme» kann auch weiter als die bestehende Definition im Rahmen der Personenfreizügigkeit interpretiert werden. Sie bestehen auch dann, wenn die Zuwanderung ein Niveau erreicht hat, das zu gesellschaftlichen Problemen führt. Die Gesamtzuwanderung (Arbeitsmarkt, Asyl, Familiennachzug, EU und Drittstaaten) würde in dieser Situation durch eine kontingentierte Obergrenze temporär begrenzt. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme können nicht nur bei Störungen des Arbeitsmarktes, sondern auch bei gesellschaftspolitischen Akzeptanzproblemen, Überlastung von Infrastrukturen, ausgeprägter Wohnungsknappheit oder weiteren Sozialproblemen entstehen. Angesichts der überdurchschnittlich hohen Zuwanderung in die Schweiz und mehrerer Plebiszite (Minarett, Kulturland, Asylwesen, Zweitwohnungen, Masseneinwanderung) kann die Schweiz belegen, dass in den letzten Jahren in der Bevölkerung ein Akzeptanzproblem entstanden ist.

3.6 Weitere Politikfelder

Die Steuerung der Zuwanderung in die Schweiz gemäss Art. 121a sollte nicht isoliert betrachtet werden, da wichtige Wechselwirkungen mit verschiedenen Politik- und Rechtsbereichen bestehen. Diese sind:

1. Raumpolitik
2. Asylpolitik
3. Landwirtschaftspolitik
4. Standortförderung und Regionalpolitik
5. Gesundheitspolitik
6. Ausbildungspolitik
7. Forschung
8. Verkehrspolitik

Eine kohärente Abstimmung dieser Politikbereiche mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative kann einen wesentlichen Beitrag zur Drosselung der Zuwanderung leisten.

4 Regelungsinhalte des Schutzklauselmechanismus

4.1 Zweikreismodell (EU/EFTA, Drittstaaten)

Wenn zwischen EU-/EFTA- und Drittstaaten wie im heutigen Zweikreismodell unterschieden werden soll, ergibt sich eine Aufteilung des Globalkontingents in zwei Hauptteile. Diese beiden Hauptteile würde es brauchen, wenn im Ausländergesetz wie heute ein separates Kontingentierungssystem für Drittstaaten bestehen bleibt. Das heutige System der Kontingentierung der Drittstaaten würde weiterhin gelten.

Der zweite, wesentlich grössere Bestandteil des Globalkontingents würde die Zuwanderung aus dem EU-/EFTA-Raum regeln. Durch diese Aufteilung würde weiterhin eine positive Diskriminierung der Bürgerinnen und Bürger aus dem EU-/EFTA-Raum möglich sein, da ihnen ein grosser Anteil am Globalbudget zugeteilt würde.

4.2 Höhe und Aktivierung der Schutzklausel

4.2.1 Höhe der Schwelle

Bis jetzt gibt es keinen politischen Diskurs über Zahlen. Es zirkulieren jedoch Vorstellungen über die jährlichen Maximalwerte der Nettozuwanderung. Unabhängig vom Kontingentierungssystem werden die zahlenmässigen Zielvorgaben politisch zu diskutieren sein. Dies dürfte in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens zu erwarten sein.

Die Höhe der Zuwanderung in die Schweiz wird langfristig erstens von demografischen und zweitens wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst. Je mehr der demografische Wandel in ganz Europa mittelfristig zu einem Rückgang der Erwerbstätigen und der Bevölkerung führt, desto geringer wird die Zuwanderung in die Schweiz sein. Gleichzeitig nimmt jedoch der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu, wenn das in der Schweiz erreichte Wohlstandsniveau beibehalten werden soll.

Der Schutzklauselmechanismus sieht vor, dass die maximale Nettozuwanderung auf der Verordnungsstufe, das heisst durch den Bundesrat festgelegt wird. Dieses Vorgehen entspricht dem heutigen System bei Drittstaaten. Die Festlegung der Schutzwelle auf Verordnungsstufe hat den grossen Vorteil, dass auf solche strukturellen Verschiebungen zeitgerecht reagiert werden kann.

Alternativ ist denkbar, dass ein Schutzklauselmechanismus mit der EU ausgehandelt wird und dann als Teil des Personenfreizügigkeitsabkommens angewendet wird.

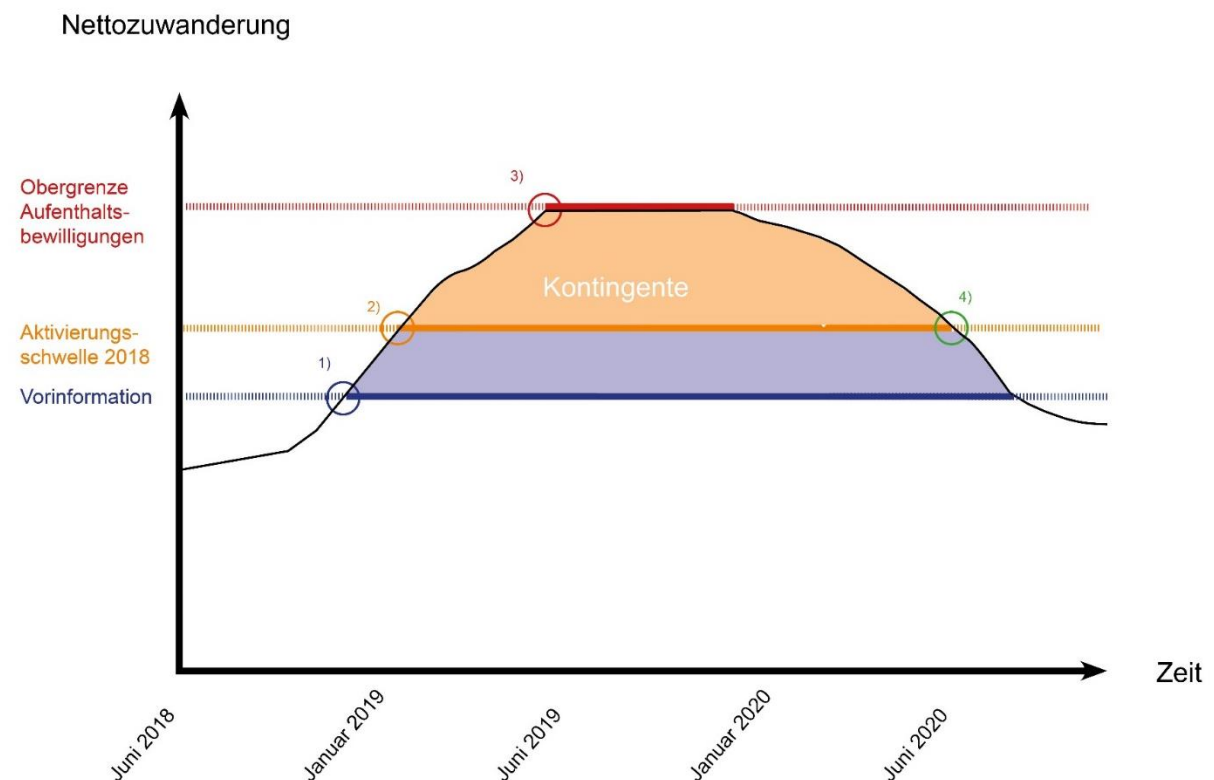
4.2.2 Aktivierung der Schutzklausel

Die Aktivierung der Schutzklausel kann unterschiedlich ausgestaltet werden. In diesem Papier wird ein System mit drei Stufen dargestellt, welches dem bisherigen System der Ventilklausel im Personenfreizügigkeitsabkommen entspricht. Das abgestufte Verfahren soll dafür sorgen, dass die Aktivierung der Kontingentierung den Arbeitsmarkt nicht schockartig trifft.

Die Eckpunkte sehen wie folgt aus:

- Der Bundesrat legt jährlich eine maximale Nettozuwanderung auf Verordnungsstufe fest (Obergrenze). Er legt auch eine Aktivierungsschwelle fest (siehe nachfolgende Grafik).
- Diese beiden Grössen sind flexibel und können angepasst werden.
- Solange diese Aktivierungsschwelle im Sinne einer Schutzwelle nicht überschritten wird, kann der Arbeitsmarkt frei «atmen», das heisst, es gibt kein Kontingentierungssystem, sondern nur eine administrative Erfassung wie heute (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt).

- Wenn absehbar wird, dass die Aktivierungsschwelle überschritten werden dürfte, macht der Bundesrat eine Vorinformation, wonach bei einer Fortsetzung des aktuellen Trends der Nettozuwanderung mit der Aktivierung der Kontingentierung zu rechnen ist (Punkt 1, Grafik).
- Wird die vom Bundesrat festgelegte Aktivierungsschwelle der Nettozuwanderung (Drittstaaten und EU) überschritten, wird das Kontingentierungssystem aktiviert (Beschränkung der Aufenthaltsbewilligungen, Punkt 2, Grafik).
- Bei Erreichen der maximalen Obergrenze werden Aufenthaltsbewilligungen nur noch in der Höhe der jeweiligen Auswanderung erteilt, um die Nettozuwanderung bei null zu halten (Punkt 3, Grafik).
- Sobald die Einwanderung wieder unter die Aktivierungsschwelle fällt, werden die Kontingente für EU/EFTA deaktiviert (Punkt 4, Grafik).
- Bei den Drittstaaten gilt die bereits heute geltende Kontingentierung.



4.3 Geltungsbereich der Schutzklausel

Der Geltungsbereich der Schutzklausel muss so ausgestaltet sein, dass die Bestimmungen in Art. 121a BV umgesetzt werden. Eine darüber hinausgehende Kontrolle respektive Begrenzung ist jedoch abzulehnen.

- Der Geltungsbereich des Schutzklauselmechanismus umfasst grundsätzlich die gesamte Zuwanderung in die dauerhafte Wohnbevölkerung.
- Der Schutzklauselmechanismus gilt für die Zuwanderung aus EU-/EFTA-Staaten. Drittstaaten werden weiterhin über das bisherige Drittstaatenkontingent geregelt.
- Grenzgänger und Kurzaufenthalter (<12 Monate) werden keinem Kontingent unterstellt.

Grundsätzlich ist ein solches System des temporären Immigrationsmanagements zwar eine Abweichung vom bestehenden Freizügigkeitsabkommen, dürfte aber höhere Erfolgschancen bei der EU haben. Auch gewährleistet ein temporäres Kontingentierungssystem eine wirtschaftsfreundliche

Umsetzung. Das System würde den Kern des Volkswillens übernehmen, da die Schweiz die Kontrolle über die Zuwanderung ausübt und diese begrenzen kann.

Bei den Drittstaaten wird die heutige Regelung fortgeführt. Dabei sind hoch und höchst qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu priorisieren, da diese bedeutend für die Innovations- und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz sind (siehe Abs. 2.1).

4.4 Berufliche Qualifizierung der zugelassenen Arbeitskräfte

Wenn die Niederlassungsbewilligungen kontingentiert werden, stellt dies einen schweren Eingriff in den Arbeitsmarkt dar. Der Arbeitsmarkt wird dann einer «Mangelwirtschaft» entsprechen. Es stellt sich in dieser Situation die Frage nach der Priorisierung beruflicher Qualifikationen. Aus Sicht der Wirtschaft sind die relative Knappheit bestimmter beruflicher Qualifikationen und auch die Wertschöpfung zu berücksichtigen. Ein Vorteil des Schutzklauselmechanismus ist, dass der Arbeitsmarkt unterhalb der Schwelle frei «atmen» kann. Dies erlaubt einen zeitnahen Rückschluss auf die tatsächlichen Nachfrage- und Angebotsverhältnisse im Schweizer Arbeitsmarkt nach Berufsgruppen und Branchen. Im Falle der Aktivierung der Kontingente ist dies einzubeziehen. So kamen in den vergangenen Jahren mit einem offenen Arbeitsmarkt anteilmässig mehr hoch und höchst qualifizierte Arbeitskräfte in die Schweiz. Im Falle einer Aktivierung der Schutzklausel wäre sicherzustellen, dass diese Arbeitskräfte-kategorie auch weiterhin Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt hat.

4.5 Verwaltungsverfahren

Die Verwaltungsverfahren zur MEI-Umsetzung sollten die Kriterien Effizienz, Rechtssicherheit und Planbarkeit einhalten. Eine schlanke Gesetzgebung mit einer tiefen Regulierungsdichte ist Voraussetzung, um eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung von Art. 121a zu gewährleisten – soweit dies überhaupt möglich ist.

Effizienz

- Flexible Verfahren, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Branchen und der Regionen Rechnung tragen
- Rascher Ablauf der Bewilligungsverfahren
- Geringe Kosten für die Unternehmen und die Volkswirtschaft generell

Rechtssicherheit

- Angemessenes «Grandfathering» bei Regeländerungen
- Erteilte Niederlassungsbewilligung bleibt auch nach Aktivierung der Schutzklausel gültig
- Klare Regelungen

Planbarkeit

- Planbarkeit für die Unternehmen betreffend die Verfügbarkeit des benötigten Personals, aber auch betreffend dessen Beschäftigungsdauer und seines Aufenthalts in der Schweiz.
- Aktivierung und Deaktivierung der Schutzklausel werden der Wirtschaft rechtzeitig angekündigt, sodass sich die Unternehmen und Arbeitnehmer darauf einstellen können.

4.6 Übergangsphase und Aktivierung der Schutzklausel

Der Übergang zu einem System mit einer kontrollierten Zuwanderung in den Schweizer Arbeitsmarkt ist sehr heikel. Art. 121a BV sieht die Festlegung der Kontingente unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse vor. Diese allgemeine Klausel sollte auch auf die Übergangsphase zum künftigen System bezogen werden. Um einen schädlichen Angebotsschock im Arbeitsmarkt zu verhindern, wäre das Regime mit einer Schutzklausel schrittweise einzuführen. Beispielsweise könnte in der Startphase das Globalkontingent über vier Jahre verteilt stufenweise abgesenkt werden.

Nach der Einführung ist gleichermaßen wichtig, dass es bei einer Erreichung der Aktivierungsschwelle der Kontingente nicht zu einer sofortigen Kappung der Bewilligungen kommt. Durch entsprechende Wahl von Phasen der Vorankündigung der kontingentierten Verknappung der Aufenthaltsbewilligungen kann ein System mit einer Vorankündigung etabliert werden. Die Phase nach der Vorinformation darf aber auch nicht zur antizipierenden Mehreinstellung ausländischer Arbeitskräfte missbraucht werden, das heisst die Zuwachsrate der administrativen Bewilligungen wäre bereits limitiert.

4.7 Ordnungspolitische Aspekte

4.7.1 Regionale Verteilung auf der Basis der Subsidiarität

Ein sehr wichtiger Bestandteil ist die regionale Verteilung des Globalkontingents. Sobald die Aktivierungsschwelle überschritten wird, werden die Kontingente regional zu «verteilen» sein. Diese Verteilung der Rationierung sollte flexibel sein mit einer Reserve auf Bundesebene. Die Reserve auf Bundesebene ist wichtig, um flexibel auf Unterschiede bei der regionalwirtschaftlichen Entwicklung reagieren zu können. Die Zuteilung erfolgt quartalsweise – nicht genutzte Kontingente kommen in die «Bundesreserve».

Bei der Ausarbeitung und der Anwendung eines Verteilschlüssels sind die Kantone deshalb zentraler Ansprechpartner, da sie in der Regel sehr nah an den Entwicklungen der regionalen Arbeitsmärkte sind.

4.7.2 Staatliche versus private Arbeitgeber

Bei der Zuteilung von Kontingenten sollten private Arbeitgeber Priorität haben. Niederlassungsbewilligungen für Arbeitskräfte von staatlichen Arbeitgebern sind nachrangig. Sie werden erteilt, wenn ein Nullstellenwachstum bei öffentlichen Arbeitgebern erreicht ist. Dieser Grundsatz kann dann erreicht werden, wenn im Staatsbereich die Verwaltungen effizienter werden. Dies schafft den notwendigen personellen Spielraum, damit in den produktiven Bereichen des Service public die Leistungserbringung weiterhin gewährleistet werden kann.

4.8 Grenzgänger und Kurzaufenthalter

4.8.1 Grenzgänger

Grenzgänger sind auf eidgenössischer Ebene nicht zu kontingentieren, da sie ebenfalls nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung sind. Es ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit einer temporären Begrenzung der Grenzgänger einzuräumen ist. Dies wäre denkbar, wenn spezifische Probleme auf ihrem Gebiet eine solche temporäre Massnahme notwendig machen (Verkehrskollaps, kohärente Ansiedlungspolitik, Arbeitslosigkeit, FLAM ausgeschöpft).

Gemäss Art. 121a Abs. 3 ist jedoch das Ausmass der Grenzgänger einzubeziehen bei der Festlegung der Schwelle der Schutzklausel für die Zuwanderung in die dauerhafte Wohnbevölkerung.

4.8.2 Kurzaufenthalter (<12 Monate): keine Kontingente

Die vom Bundesrat in seinem Konzept vorgeschlagene Kontingentierung von Kurzaufenthaltern ab vier Monaten Aufenthaltsdauer ist sehr restriktiv und geht weiter als von der Verfassungsnorm verlangt. Aus Sicht der Wirtschaft ist eine solche Kontingentierung erst ab zwölf Monaten vorzusehen. Eine solche Ausdehnung der Aufenthaltsdauer ist verfassungsrechtlich zulässig, da Kurzaufenthalter nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gehören.⁴

⁴ Siehe Erläuternder Bericht des Bundesrats: «Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr; vorübergehende Aufenthalte werden nicht angerechnet.»

Bei den Kurzaufenthaltern sollte eine Aneinanderreihung mehrerer unterjähriger Aufenthalte nicht möglich sein, da dies eine Umgehung der Kontingentierung darstellen würde.

4.9 Inländervorrang

Beim Inländervorrang ist eine angemessene Regelung anzustreben, um hohe Regulierungskosten des Arbeitsmarktes zu verhindern: So soll der Inländervorrang dort als erfüllt gelten, wenn bei einem bestimmten Beruf (inklusive Qualifikation) der inländische Arbeitsmarkt «ausgetrocknet» ist.

Es können objektive Kriterien zur Feststellung beispielsweise eines Fachkräftemangels aufgestellt werden (Deckungsgrad, Arbeitslosenquote, Zuwanderung, offene Stellen).⁵ Berufsgruppen mit einem Fachkräftemangel werden durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg bestimmt. Eine Einzelprüfung des Inländervorrangs soll in diesen Berufsgruppen nicht verlangt werden. Es wäre sicher sinnvoll, bei der Festlegung der Berufsgruppen mit einem Fachkräftemangel die Wirtschaft eng einzubeziehen.

Wo diese Situation nicht besteht, ist ein möglichst unbürokratisches System der Prüfung zu etablieren.

4.10 Umsetzung der Bestimmungen im bestehenden PFZA

4.10.1 FLAM

Die flankierenden Massnahmen (FLAM) sind ausgerichtet auf das bestehende PFZA. Je stärker die Migration in den Arbeitsmarkt künftig reguliert wird, desto mehr müssen die bestehenden FLAM entsprechend angepasst werden. Ein Ausbau der FLAM mag zwar politisch attraktiv erscheinen, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht angebracht, abgesehen von Optimierungen des bestehenden Systems.

4.10.2 Arbeitslose Stellensuchende mit Aufenthalt über drei Monaten/Re-entry

Gemäss PFZA können EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger sich während maximal dreier Monate für die Stellensuche in der Schweiz aufhalten. Es gibt dabei auch kein Recht auf den Bezug von Sozialleistungen (z.B. Sozialhilfe, Arbeitslosengelder). Offensichtlich gibt es nun Fälle, in denen auf kommunaler Ebene solche Sozialleistungen erbracht wurden. Das Ausmass dürfte sehr gering sein, ist aber ein Politikum. Es wäre nun wichtig, dass die Behörden hier zumindest das Ausmass dieser Bezüge kennen und erfassen.

In diesem Zusammenhang ist auch das Ausmass des Re-entry von Stellensuchenden zu erfassen, da auch hier ein gewisses – wenn auch geringes – Missbrauchspotenzial besteht. Insgesamt ist es innen- wie auch aussenpolitisch von Vorteil, wenn hier die bestehenden Daten auch zusammengefasst werden.

4.10.3 Wohnungssituation

Das PFZA enthält einen – wenn auch sehr limitierten – Schutzmechanismus, der die Wohnungssituation betrifft. So sieht das PFZA beim Familiennachzug die Möglichkeit einer Prüfung vor, ob eine im ortsüblichen Kontext angemessene Wohnfläche vorliegt. Die Erfahrung der letzten Jahre hat nun gezeigt, dass der Wohnungsbau in der Schweiz mengenmässig an seine Kapazitätsgrenzen gestossen ist. Im Jahr 2013 wurden fast 47'000 Wohnungen gebaut. Die Höhe des Wohnungsbaus dürfte dieses Niveau nicht halten können, da die verfügbaren Bauzonen ausgeschöpft sein werden. Diese Situation könnte entweder durch eine entsprechende Festlegung des Globalkontingents oder durch eine konsequente Prüfung in Regionen mit zunehmender Wohnungsknappheit angegangen werden. Dieser Punkt wäre bei der Ausgestaltung des Systems einzubeziehen.

⁵ So in der Studie im Auftrag des Seco: B,S,S. Basel für die gesamte Schweiz.
http://edudoc.ch/record/115238/files/Fachkra%CC%88ftemangel_Schlussbericht.pdf

5 Weitere Politikfelder

5.1 Migrationspolitik

5.1.1 Begleitende Massnahmen zur Reduktion der Zuwanderung

Begleitend sollen folgende Massnahmen zu einer Reduktion der Zuwanderung beitragen:

- Beschränkung der Aufenthaltsbewilligung bei unterjährigen Arbeitsverhältnissen auf die Dauer des Arbeitsvertrags.
- Vor Abschluss einer 5-Jahres-Bewilligung ist zu prüfen, ob die konkreten Umstände auf die Aufrechterhaltung eines Arbeitsverhältnisses von über einem Jahr schliessen lassen. Bei Arbeitsverträgen unter einem Jahr ist die Bewilligung auf die Dauer des Arbeitsverhältnisses zu befristen.
- Keine automatische Umwandlung von erstmaligen 5-Jahres-Bewilligungen in Niederlassungsbewilligungen. Bei beruflichen und sozialen Integrationsrisiken ist die bisherige Bewilligung bloss zu verlängern.

5.1.2 Drittstaatenmigration

Die Einwanderung aus Drittstaaten ist insbesondere im Bereich des Familiennachzugs besser zu regeln. Dabei sind folgende Änderungen in der Rechtsgrundlage vorzunehmen:

- Abschluss von Integrationsvereinbarungen beim Familiennachzug von Personen aus Drittstaaten.
- Einstellung der Praxis, wonach Familienangehörige von vorläufig Aufgenommenen nach deren Einreise ohne weiteres ebenfalls in die vorläufige Aufnahme eingeschlossen werden.

5.1.3 Asylwesen

Die Schweiz hat eine lange humanitäre Tradition. Diese soll auch künftig bestehen bleiben. Aufgrund zwingender, völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz ist eine Einführung von Kontingenten für Asylbewerber nicht möglich. Dennoch sind Verbesserungen des Asylwesens auf verschiedenen Ebenen anzugehen. Die Schweiz verzeichnet aus verschiedenen Gründen einen relativ starken Zustrom an Asylsuchenden. Beispielsweise machen das sehr gut ausgebaute Sozialsystem und die vergleichsweise lang dauernden Asylverfahren die Schweiz zusätzlich attraktiv.

Zählt man die Asylgesuche des Jahres 2013, rangiert Italien (26'620) hinter Deutschland (126'995), Frankreich, Schweden und Grossbritannien auf Rang fünf. Die Schweiz rangiert mit 21'460 Asylgesuchen an sechster Stelle.

Das Schengen/Dublin-System hat grosse Vorteile verglichen mit der Situation vor dessen Etablierung. Nur ein Bruchteil der Asylsuchenden erhält auch Asyl. Hingegen weist der Vollzug des Asylrechts ein beträchtliches Verbesserungspotenzial auf. Das Verfahren von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum erstinstanzlichen Entscheid dauert in der Schweiz durchschnittlich etwas mehr als fünf Monate. In den Niederlanden hingegen wird der erstinstanzliche Entscheid bereits nach acht Tagen gefällt.

Das heute bestehende Recht reicht, um die Probleme im Asylwesen zu lösen, wenn es konsequent umgesetzt wird. Die neu geschaffenen Bundeszentren haben zu einer Beschleunigung der Asylverfahren beigetragen. Zur Bekämpfung des Missbrauchs des Asylgesetzes und der Verbesserung sowie Beschleunigung der Asylverfahren sind folgende Massnahmen umzusetzen:

- Bei einer Aus- oder Wegweisung soll deren Zumutbarkeit nach einheitlichen Kriterien beurteilt werden. Entwickeln sich während der langen Dauer des Asylverfahrens enge Beziehungen zur Schweiz, sind diese Umstände einzig nach den ausländerrechtlichen Härtefallkriterien zu prüfen.
- Im Erwachsenenalter stellen fehlende soziale Beziehungsnetze in der Heimat kein Vollzugshindernis dar. Die davon abweichende Praxis ist aufzugeben.

Die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern der Asylsuchenden ist ein weiterer Bereich. Je mehr die Hilfe vor Ort und die Rückführungsabkommen positive Resultate erbringen, desto mehr sind diese Instrumente auszubauen.

Personen, die in der Schweiz Asyl erhalten haben oder aufgrund einer Kriegs- oder Verfolgungssituation vorläufig aufgenommen worden sind, sind häufig nicht ausreichend in den Arbeitsmarkt integriert. Hier sind Massnahmen zu prüfen und wo sinnvoll auch umzusetzen, die diesen Personen eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt erlauben. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der mangelnden Sprachkenntnisse zu legen, die einer Arbeitsaufnahme im Weg stehen.

Ebenso ist die Situation mit einer hohen Anzahl «Sans Papiers» anzugehen. Gemäss Schätzungen leben in der Schweiz 70'000 bis 180'000 «Sans Papiers». Dieser Zustand ist weder für die Betroffenen noch für den Rechtsstaat tragbar. Hier sind Massnahmen zu entwickeln, die zu einer starken Reduktion der «Sans Papiers» in der Schweiz führen. Dabei sind einerseits bestehende Rückführungsmassnahmen konsequent umzusetzen und andererseits denjenigen Personen, die berechtigterweise nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden können, ein rechtlicher Status zu erteilen und in die Gesellschaft und Wirtschaft zu integrieren.

Für Rückfragen:

Jan Atteslander, Mitglied der Geschäftsleitung economiesuisse

jan.atteslander@economiesuisse.ch

6 Anhang

6.1 Wortlaut Art. 121a Bundesverfassung

Art. 121a (neu) Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 9² (neu)

9. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

¹ Völkerrechtliche Verträge, die Art. 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

¹ SR 101

² Da die Volksinitiative keine Übergangsbestimmung der Bundesverfassung ersetzen will, erhält die Übergangsbestimmung zum vorliegenden Artikel erst nach der Volksabstimmung die endgültige Ziffer, und zwar aufgrund der Chronologie der in der Volksabstimmung angenommenen Verfassungsänderungen. Die Bundeskanzlei wird die nötigen Anpassungen vor der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) vornehmen.

6.2 Schutzklauseln in bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

8.2.1 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1991 ([SR 0.142.112.681](#))

Art. 10 Übergangsbestimmungen und Weiterentwicklung dieses Abkommens

(4) Ungeachtet Abs. 3 vereinbaren die Vertragsparteien folgende Regelung: Ist nach Ablauf eines Zeitraums von fünf Jahren und bis zwölf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens in einem bestimmten Jahr die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse einer der Kategorien nach Abs. 1, die Arbeitnehmern und Selbstständigen der Europäischen Gemeinschaft erteilt wurden, um zehn Prozent höher als der Durch-

schnitt der drei vorangegangenen Jahre, so kann die Schweiz für das folgende Jahr die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse dieser Kategorie für Arbeitnehmer und Selbstständige der Europäischen Gemeinschaft einseitig auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus fünf Prozent begrenzen. Im darauffolgenden Jahr kann diese Zahl auf die gleiche Höhe begrenzt werden.

Art. 14 Abs. 2 Gemischter Ausschuss

(2) Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.

8.2.2 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72)

Art. 46 Einseitige Schutzmassnahmen

(1) Sollte es nach dem 1. Januar 2005 trotz wettbewerbsfähiger Preise im Eisenbahnverkehr und ordnungsgemässer Anwendung der Massnahmen von Art. 36 über die Qualitätsparameter zu Schwierigkeiten bei der Abwicklung des alpenquerenden Strassenverkehrs in der Schweiz kommen und sollte der mittlere Auslastungsgrad der in der Schweiz angebotenen Eisenbahnkapazität (begleiteter und unbegleiteter kombinierter Verkehr) während eines Zeitraums von zehn Wochen unter 66 Prozent liegen, kann die Schweiz – abweichend von den Bestimmungen von Art. 40 Abs. 4 und 5 – die in Art. 40 Abs. 4 vorgesehenen Gebühren um maximal 12,5 Prozent erhöhen. Die Einnahmen aus dieser Gebührenerhöhung kommen in ihrer Gesamtheit dem Eisenbahnverkehr und dem kombinierten Verkehr mit dem Ziel zugute, deren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Strassenverkehr zu steigern.

(2) Sollten die gleichen Umstände wie in Abs. 1 in ihrem Gebiet eintreten, kann die Gemeinschaft unter vergleichbaren Bedingungen analoge Massnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten ergreifen.

(3) a) Diese Schutzmassnahmen sind in ihrem Anwendungsbereich und ihrer Dauer auf das für die Behebung der Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Mass zu beschränken. Ihre Dauer darf höchstens sechs Monate betragen. Eine einmalige Verlängerung um sechs Monate ist jedoch zulässig. Weitere Verlängerungen können vom Gemischten Ausschuss in gegenseitigem Einvernehmen beschlossen werden.

b) Hat eine der Vertragsparteien die in Abs. 1 oder 2 genannten Massnahmen bereits angewendet, unterliegt eine erneute Anwendung den nachstehend aufgeführten Bedingungen:

- Sind die Massnahmen beim vorhergehenden Mal nicht länger als sechs Monate angewendet worden, ist eine erneute Anwendung erst zwölf Monate nach Ablauf der ersten Anwendung erlaubt;
- sind die Massnahmen beim vorhergehenden Mal länger als sechs Monate angewendet worden, ist eine erneute Anwendung erst 18 Monate nach Ablauf der ersten Anwendung erlaubt;
- in keinem Fall können die Schutzmassnahmen öfter als zweimal während eines Zeitraums von fünf Jahren, gerechnet vom Beginn der ersten Anwendung der Schutzmassnahmen, in Anspruch genommen werden.

Der Gemischte Ausschuss kann in gegenseitigem Einvernehmen beschliessen, in besonderen Fällen Ausnahmen von den vorstehend genannten Einschränkungen zuzulassen.

(4) Bevor sie auf die in den vorstehenden Absätzen genannten Massnahmen zurückgreift, setzt die betroffene Vertragspartei den Gemischten Ausschuss hiervon in Kenntnis. Der Gemischte Ausschuss tritt zu einer Prüfung der Frage zusammen. Sofern der Gemischte Ausschuss nicht anders beschliesst, kann die betroffene Vertragspartei die betreffende Massnahme nach einer Frist von 30 Tagen ab dem Datum der Mitteilung der Massnahme an den Gemischten Ausschuss ergreifen.

8.2.3 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen ([SR 0.946.526.8](#))

Anhang

Kapitel 3 Spielzeug

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

9. Schutzklauselverfahren im Falle von Einwänden gegen einzelstaatliche Massnahmen

Sollte ein Mitgliedstaat oder die Schweiz mit einer notifizierten einzelstaatlichen Massnahme nicht einverstanden sein, so setzt dieser Staat die Europäische Kommission über seine Einwände in Kenntnis.

Wurden nach Abschluss des Verfahrens nach Ziff. 8 von einem Mitgliedstaat oder der Schweiz Einwände gegen eine Massnahme eines Mitgliedstaats oder der Schweiz erhoben oder ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass diese nationale Massnahme nicht mit den in diesem Kapitel genannten Rechtsvorschriften vereinbar ist, konsultiert die Europäische Kommission unverzüglich die Mitgliedstaaten, die Schweiz und die betroffenen Wirtschaftsakteure und nimmt eine Beurteilung der nationalen Massnahme vor, um zu ermitteln, ob die nationale Massnahme gerechtfertigt ist oder nicht.

Sind sich die Vertragsparteien über das Ergebnis der Untersuchung einig, so ergreifen die Mitgliedstaaten und die Schweiz die erforderlichen Massnahmen, um zu gewährleisten, dass unverzüglich geeignete restriktive Massnahmen hinsichtlich des betreffenden Spielzeugs getroffen werden, wie etwa die Rücknahme des Spielzeugs von ihrem Markt.

Sind sich die Vertragsparteien über das Ergebnis der Untersuchung nicht einig, wird der Ausschuss damit befasst, der beschliessen kann, eine Expertenstudie erstellen zu lassen.

Stellt der Ausschuss fest, dass die Massnahme:

- a) nicht gerechtfertigt ist, so muss die nationale Behörde des Mitgliedstaats oder der Schweiz, die sie ergriffen hat, die Massnahme zurücknehmen;
- b) gerechtfertigt ist, so ergreifen die Vertragsparteien die erforderlichen Massnahmen, um sicherzustellen, dass das nicht konforme Spielzeug vom Markt genommen wird.

Kapitel 7 Funkanlagen und Telekommunikationsendgeräte

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

9. Schutzklausel betreffend gewerbliche Produkte

- 9.1. Ergreift eine Vertragspartei Massnahmen zum Verbot des Inverkehrbringens einer als mit der Richtlinie 1999/5/EG konform erklärten Telekommunikationseinrichtung, so unterrichtet sie unverzüglich die andere Vertragspartei hiervon, wobei sie die Gründe für ihre Entscheidung nennt und angibt, wie die Nichtkonformität festgestellt wurde.
- 9.2. Die Vertragsparteien prüfen die Massnahme und die ihnen zur Kenntnis gebrachten Beweise und unterrichten einander über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen.
- 9.3. Bei Einigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.
- 9.4. Besteht Uneinigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, so wird die Angelegenheit an den Ausschuss verwiesen, der beschliessen kann, ein Gutachten erstellen zu lassen.
- 9.5. Stellt der Ausschuss fest, dass die Massnahme:
 - a) nicht gerechtfertigt ist, so muss die nationale Behörde der Vertragspartei, die sie ergriffen hat, die Massnahme zurücknehmen;
 - b) gerechtfertigt ist, so ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.

Kapitel 9 Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

5. Schutzklausel

Ergreift eine Vertragspartei Massnahmen zum Verbot des Inverkehrbringens eines als mit der Richtlinie 2004/108/EG konform erklärten Produkts, so unterrichtet sie unverzüglich die andere Vertragspartei hiervon, wobei sie die Gründe für ihre Entscheidung nennt und angibt, wie die Nichtkonformität festgestellt wurde.

Die Vertragsparteien prüfen die Massnahme und die ihnen zur Kenntnis gebrachten Beweise und unterrichten einander über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen.

Bei Einigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.

Besteht Uneinigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, so wird die Angelegenheit an den Ausschuss verwiesen, der beschliessen kann, ein Gutachten erstellen zu lassen.

Stellt der Ausschuss fest, dass die Massnahme:

- a) nicht gerechtfertigt ist, so muss die nationale Behörde der Vertragspartei, die sie ergriffen hat, die Massnahme zurücknehmen;
- b) gerechtfertigt ist, so ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.

Kapitel 12 Kraftfahrzeuge

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

4. Schutzklauseln

Den geltenden Rechtsvorschriften entsprechende Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten

1. Stellt ein Mitgliedstaat oder die Schweiz fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Strassenverkehr darstellen oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden, obwohl sie den für sie geltenden Anforderungen entsprechen oder ordnungsgemäss gekennzeichnet sind, so kann das betreffende Land die Zulassung solcher Fahrzeuge oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme solcher Fahrzeuge, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten in seinem Hoheitsgebiet für eine Dauer von höchstens sechs Monaten untersagen.

In einem solchen Fall unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat oder die Schweiz unverzüglich den Hersteller, die anderen Mitgliedstaaten, die Schweiz und die Kommission unter Angabe der Gründe für die Entscheidung.

2. Die Kommission und die Schweiz hören die betroffenen Vertragsparteien, insbesondere ihre jeweiligen Genehmigungsbehörden, die die Typgenehmigung erteilt haben, so bald wie möglich an. Der Ausschuss wird laufend unterrichtet und führt erforderlichenfalls Konsultationen durch, um eine Lösung herbeizuführen.

Nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmende Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten

1. Hat ein Mitgliedstaat oder die Schweiz eine Typgenehmigung erteilt und stellt fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten, die mit einer Übereinstimmungsbescheinigung oder einem Genehmigungszeichen versehen sind, nicht mit dem Typ übereinstimmen, für den die Genehmigung erteilt wurde, so ergreift das betreffende Land die notwendigen Massnahmen, einschliesslich erforderlichenfalls des Entzugs der Typgenehmigung, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten mit dem jeweils genehmigten Typ in Übereinstimmung gebracht werden. Die Genehmigungsbehörde des betreffenden Mit-

gliedstaats oder der Schweiz unterrichtet die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten und/oder der Schweiz von den ergriffenen Massnahmen.

2. Für die Zwecke von Abs. 1 gelten Abweichungen von den Angaben im Typgenehmigungsbogen oder in der Beschreibungsmappe als Nichtübereinstimmung mit dem genehmigten Typ.

Eine Abweichung des Fahrzeugs vom genehmigten Typ liegt nicht vor, wenn die nach den einschlägigen Rechtsakten zulässigen Toleranzen eingehalten werden.

3. Weist ein Mitgliedstaat oder die Schweiz nach, dass neue Fahrzeuge, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten, die mit einer Übereinstimmungsbescheinigung oder einem Genehmigungszeichen versehen sind, nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen, so kann das betreffende Land den Mitgliedstaat, der die Typgenehmigung erteilt hat, oder die Schweiz, falls sie die Typgenehmigung erteilt hat, auffordern, sich zu vergewissern, dass die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten weiterhin mit dem jeweils genehmigten Typ übereinstimmen. Bei Erhalt einer derartigen Aufforderung ergreift der betroffene Mitgliedstaat beziehungsweise die Schweiz möglichst bald, auf jeden Fall aber innerhalb von sechs Monaten ab dem Datum der Aufforderung, die hierzu notwendigen Massnahmen.

4. Die Genehmigungsbehörde fordert das Land (Mitgliedstaat oder Schweiz), das die Typgenehmigung für das System, das Bauteil, die selbstständige technische Einheit oder das unvollständige Fahrzeug erteilt hat, in folgenden Fällen auf, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge wieder mit dem genehmigten Typ in Übereinstimmung gebracht werden:

- a) im Falle einer Typgenehmigung für ein Fahrzeug, wenn die Nichtübereinstimmung eines Fahrzeugs ausschliesslich auf die Nichtübereinstimmung eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit zurückzuführen ist;
- b) im Falle einer Mehrstufen-Typgenehmigung, wenn die Nichtübereinstimmung eines vervollständigten Fahrzeugs ausschliesslich auf die Nichtübereinstimmung eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit, das/die Bestandteil des unvollständigen Fahrzeugs ist, oder auf die Nichtübereinstimmung des unvollständigen Fahrzeugs selbst zurückzuführen ist.

Bei Erhalt einer derartigen Aufforderung ergreift der betroffene Mitgliedstaat beziehungsweise die Schweiz möglichst bald, auf jeden Fall aber innerhalb von sechs Monaten ab dem Tag der Aufforderung die hierzu notwendigen Massnahmen, erforderlichenfalls unter Mitwirkung des auffordernden Mitgliedstaats beziehungsweise der Schweiz. Wird eine Nichtübereinstimmung festgestellt, so ergreift die Genehmigungsbehörde des Landes (Mitgliedstaat oder Schweiz), das die Typgenehmigung für das System, das Bauteil, die selbstständige technische Einheit oder die Genehmigung für das unvollständige Fahrzeug erteilt hat, die in Abs. 1 genannten Massnahmen.

5. Die Genehmigungsbehörden unterrichten einander innerhalb von 20 Arbeitstagen über jeden Entzug einer Typgenehmigung und die Gründe hierfür.

6. Bestreitet das Land (Mitgliedstaat oder Schweiz), das die Typgenehmigung erteilt hat, die ihm gemeldete Nichtübereinstimmung, so bemühen sich die betroffenen Mitgliedstaaten und die Schweiz darum, die Unstimmigkeiten auszuräumen. Der Ausschuss wird laufend unterrichtet und führt erforderlichenfalls Konsultationen durch, um eine Lösung herbeizuführen.

Kapitel 13 Land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen

3. Schutzklauseln für die Fahrzeug-Typgenehmigung

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

Zulassung und Inbetriebnahme

1. Jeder Mitgliedstaat und die Schweiz ermöglichen die Zulassung bzw. gestatten den Verkauf oder die Inbetriebnahme von neuen Zugmaschinen hinsichtlich ihrer Bau- und Wirkungsweise nur dann, wenn sie mit einer gültigen Konformitätsbescheinigung versehen sind.

2. Jeder Mitgliedstaat und die Schweiz gestatten den Verkauf oder die Inbetriebnahme von selbstständigen technischen Einheiten nur dann, wenn sie den Bestimmungen der jeweiligen Einzelrichtlinie

Bern, 12. März 2015

Umsetzung von Art. 121a BV

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

1 Einleitende Bemerkungen

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie äussert sich in diesem Papier ausschliesslich zum Teil der Vernehmlassung bezüglich der Umsetzung von Art. 121a BV. Eine Stellungnahme zum zweiten Teil (Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)) wird zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb der Vernehmlassungsfrist erfolgen.

Die Personen des Asylbereichs machen nur einen sehr kleinen Anteil an der Schweizer Bevölkerung aus (4.3 Prozent der ausländischen Bevölkerung, ein Prozent der Bevölkerung in der Schweiz).¹ Eine Beschränkung der Zulassung im Asylbereich hätte daher für die Zuwanderungsbegrenzung keine spürbaren Auswirkungen, jedoch besonders einschneidende Folgen für die Rechtsposition dieser Gruppe. Es ist uns daher wichtig, die Auswirkungen der geplanten Änderungen auf den Asyl- und Flüchtlingsbereich speziell aufzuzeigen. Die SFH setzt sich gemäss ihrem Auftrag und Leitbild anwaltschaftlich für diesen Personenkreis ein. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen auf den Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Die SFH lehnt Kontingente und Höchstzahlen im Asylbereich sowie für den Familiennachzug ausdrücklich ab.

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



¹ BFM, Kommentierte Asylstatistik 2013, S. 6 (Anzahl Personen im Asylbereich); BFM, Migrationsbericht 2013, S. 7 (ausländische Bevölkerung in der Schweiz; Anteil an der Gesamtbevölkerung).

2 Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend beruht die **Ablehnung der Höchstzahlen** für den Asylbereich auf folgenden Gründen:

- Die vorgeschlagene Einführung von Höchstzahlen im Asylbereich sowie für den Familiennachzug ist nicht sachgerecht. Sie ist mit der Konzeption des internationalen Flüchtlingsschutzes nicht vereinbar und **verstösst gegen zwingendes Völkerrecht**.
- Der Vorschlag kann im Einzelfall zur Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen, verfassungsrechtlichen Grundsätzen sowie **zum Bruch mit der humanitären Tradition der Schweiz** führen.
- Um die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in jedem Einzelfall zu gewährleisten, müssten die Höchstzahlen so hoch angesetzt werden beziehungsweise so flexibel gehandhabt werden, dass sie **praktisch überflüssig** wären. Andernfalls **könnte** die vorgeschlagene Regelung zu einer Gruppe von Personen mit Anwesenheitsrecht aber ohne Aufenthaltsrecht führen, was zwangsläufig **zu erheblichen politischen und sozialen Problemen** führen würde.
- Höchstzahlen im Asylbereich kündigen den internationalen Konsens, der nach dem zweiten Weltkrieg hinsichtlich der Flüchtlingsaufnahme gefunden wurde auf und sind **ein politischer Tabubruch**, der geeignet ist, dem internationalen Ansehen der Schweiz nachhaltig zu schaden. Mit solchen Höchstzahlen würde sich die Schweiz **ausserhalb des in der Staatengemeinschaft konsentierten Rahmens für den Umgang mit Flüchtlingsschutz** stellen.

3 Höchstzahlen und Kontingente im Asylbereich (Art. 17a, Art. 83 Abs. 1 (neu) AuG, Art. 60 Abs. 1, Art. 66 Abs. 1 (neu) AsylG)

Der Entwurf sieht die Einführung von Höchstzahlen auch für Aufenthaltsbewilligungen für anerkannte Flüchtlinge sowie für vorläufige Aufnahmen und vorübergehenden Schutz vor. Die SFH lehnt Höchstzahlen und Kontingente für den Asylbereich aus folgenden Gründen ab:

3.1 Völkerrechtliche Verpflichtungen

Gemäss Asyl- und Flüchtlingsrecht ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die asylsuchende Person den Schutz der Schweiz benötigt oder nicht. Verbindliche Normen des Völkerrechts begrenzen im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts sowie des Familiennachzugs die staatliche Freiheit zur Migrationssteuerung und Einwanderungskontrolle. So betonte denn auch der Bundesrat in seiner Botschaft

zur Masseneinwanderungsinitiative der SVP mehrfach, dass eine Kontingentierung in diesen Bereichen nicht tauglich sei.²

Anerkannte Flüchtlinge dürfen aufgrund des flüchtlingsrechtlichen **Non-Refoulement-Gebotes** (Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention³, Art. 25 Abs. 2 BV⁴) nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt werden. Sie erhalten in der Schweiz in der Regel Asyl (Art. 49 i.V.m. Art. 3 AsylG⁵). Eine vorläufige Aufnahme wird dann erteilt, wenn die Person unter das menschenrechtliche Non-Refoulement-Gebot fällt, weil ihr im Heimatland Folter oder unmenschliche Behandlung droht (Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁶, Art. 25 Abs. 3 BV, Art. 3 UNO-Folterkonvention⁷, Art. 7 UNO-Pakt II⁸). In Bezug auf Kinder müssen zudem die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus der **Kinderrechtskonvention**⁹ respektiert werden. Weiter muss das Recht auf Achtung des Familienlebens eingehalten werden (Art. 8 EMRK, Art. 14 BV, Art. 17 UNO-Pakt II). Stehen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz dem Vollzug einer verfügten Wegweisung in den Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegen, so ist gemäss Art. 44 Satz 2 AsylG i.V.m. Art. 83 Abs. 3 AuG¹⁰ der Vollzug der Wegweisung unzulässig. Die Schweiz würde Völkerrecht verletzen und sich völkerrechtlich verantwortlich machen, falls sie trotz Unzulässigkeit eine angeordnete Wegweisung vollzieht.¹¹ Im Übrigen würden Kontingente im Asylbereich den Verpflichtungen aus der Dublin-III-Verordnung¹² widersprechen. Mit deren Übernahme hat sich die Schweiz gegenüber den anderen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Asylgesuche von Schutzsuchenden zu prüfen und Schutzbedürftigen Schutz zu gewähren.

Zwar stellt sich der Bundesrat auf den Standpunkt, Art. 121a BV könne unter Beachtung der für den Asylbereich relevanten völkerrechtlichen Bestimmungen umgesetzt werden.¹³ Er stützt sich dabei auf ein Gutachten der Direktion für Völkerrecht.¹⁴ Die SFH ist davon nicht überzeugt. Der Gesetzesentwurf gewährleistet nicht, dass die völkerrechtlichen Garantien im Einzelfall eingehalten werden. Laut Entwurf sollen sich die Höchstzahlen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene an den bisherigen Erfahrungen und aus den Prognosen des Staatssekretariates für Migration (SEM) ergeben, welche dieses schon heute für die Planung seiner Tä-

² Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», 12.098, 7. Dezember 2012, Ziff. 3.2, 4.2.3, 5.

³ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, SR 0.142.30. Zu beachten bezüglich des Anwendungsbereiches ist ebenfalls das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1962, SR 0.142.301.

⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

⁵ Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

⁶ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.

⁷ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, SR 0.105.

⁸ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.

⁹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107.

¹⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

¹¹ Sie kann sich dieser völkerrechtlichen Verantwortlichkeit auch nicht entziehen, indem sie sich auf eine Rechtsgrundlage im nationalen Recht beruft. Siehe Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, SR 0.111.

¹² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

¹³ Bundesrat, Erläuternder Bericht, Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes, Umsetzung von Artikel 121a BV, Februar 2015, Ziff. 1.6; Ziff. 8.

¹⁴ Direktion für Völkerrecht DV, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, 26. Mai 2014, S. 24: www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/auswir-kung-voelkerrecht-d.pdf.

tigkeiten erstellen muss. Zudem ist vorgesehen, dass der Bundesrat im Fall einer akuten humanitären Krise entsprechende Massnahmen ergreifen muss, um das zwingende Völkerrecht (Non-Refoulement-Gebot) nicht zu verletzen.¹⁵ Hierzu ist folgendes anzumerken: Die Anzahl der Asylgesuche schwankt jährlich, ja gar monatlich. Sie hängt von Faktoren ab, die ausserhalb der Schweiz liegen, und kann daher weder vorhergesehen noch beeinflusst werden. **Die Festlegung eines Kontingents für Flüchtlinge und anderweitig Schutzbedürftige ist daher per se nicht sachgerecht.** Ausserdem stehen wie erwähnt neben dem zwingenden Völkerrecht auch andere internationale und verfassungsrechtliche Garantien auf dem Spiel (Recht auf Achtung des Familienlebens, Kindeswohl). Die Einhaltung der völker- und verfassungsrechtlichen Garantien ist aus Sicht der SFH nicht gewährleistet.

Nach dem zweiten Weltkrieg einigte sich die internationale Staatengemeinschaft auf die Pflicht, Flüchtlingen Schutz zu gewähren und sie nicht in den Verfolgerstaat zurückzuschicken. Wenn die Schweiz bei einer Überschreitung der Höchstzahl diese schutzbedürftigen Personen abweisen würde, wären diese – wie die im zweiten Weltkrieg an der Schweizer Grenze abgewiesenen Jüdinnen und Juden – zumindest schweren Rechtsverletzungen ausgesetzt. Dieses Beispiel zeigt, dass Höchstzahlen im Asylbereich **gegen die gesamte nach dem zweiten Weltkrieg vereinbarte Völkerrechtsordnung verstossen** und die Schweiz sich mit einem solchen Vorschlag in der Staatengemeinschaft isoliert und einen Grundkonsens einseitig aufkündigt.

Eine flexible Handhabung des Kontingents (vorübergehende Überschreitung, Anpassung) – die einzige Möglichkeit, eine Verletzung des Völkerrechts zu verhindern – würde andererseits ein Kontingent im Asylbereich überflüssig machen.

3.2 Flüchtlinge ohne Aufenthaltsstatus?

Zudem reicht es nicht, die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention oder anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen im Gesetz vorzubehalten (Art. 17b Abs. 1 Bst. b (neu) AuG). Die Konsequenz dieses Vorbehalts würde folgendes bedeuten: Bei Überschreitung der Höchstzahlen dürften die betroffenen Personen wegen des Rückschiebungsverbots in Art. 33 Abs. 1 GFK trotzdem in der Schweiz bleiben, sie erhielten aber keinen Status. Damit würden verfolgte und schutzbedürftige Personen in einer prekären Lage der **Rechtsunsicherheit** beziehungsweise **Rechtlosigkeit** landen. Ihnen würden die durch die GFK garantierten Rechte verwehrt, welche den Aufbau einer neuen Existenz und Integration im Aufnahmeland ermöglichen würden. Angesichts der fehlenden Aufenthaltsalternative in einem anderen Land würden die Grundrechte dieser Flüchtlinge so dauerhaft verletzt. Diese Situation würde zudem gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossen. Eine solche Konstellation kann nicht im Sinne der Schweizer Behörden und der Bevölkerung sein.

¹⁵ Bundesrat, Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.4.

3.3 Vorläufige Aufnahme aus humanitären Gründen

Neben den erwähnten völkerrechtlichen Verpflichtungen, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen können, kann eine vorläufige Aufnahme aus humanitären Gründen verfügt werden (etwa bei Bürgerkriegssituationen, in individuellen Notsituationen, beispielsweise von alleinstehenden Müttern aus Krisengebieten, oder – in der Praxis sehr selten – auch bei schwerwiegenden medizinischen Problemen und fehlender medizinischer Versorgung im Heimatland). Die Situation der betroffenen Personen nach einer Rückkehr in ihr Heimatland wäre «unzumutbar» (Art. 83 Abs. 4 AuG). Die Unzumutbarkeit als Grund für die Aussetzung des Wegweisungsvollzugs beruht auf einem breiten – durch die **humanitäre Tradition der Schweiz** – gestützten Konsens, dass bestimmte Härten niemandem zugemutet werden sollten und ist letztlich ein Ausdruck des in der Schweizer Tradition stark verwurzelten Menschenwürdegedankens. Sofern schutzbedürftige Personen wegen eines bereits ausgeschöpften Kontingents abgewiesen würden, wäre dies ein Bruch mit dieser Tradition der Menschlichkeit und somit mit der humanitären Tradition der Schweiz.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Grenzen zwischen der Aufnahme aus humanitären Gründen und völkerrechtlichen Gründen fließend ist, gerade bei Situationen von Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt. In solchen Konstellationen ist auch eine Gefährdung nach Art. 3 EMRK zu prüfen. Dies zeigt sich insbesondere auch bei den syrischen Flüchtlingen, die – trotz der weitergehenden Forderung von UNHCR nach Flüchtlingsstatus für die Mehrzahl der syrischen Flüchtlinge¹⁶ – überwiegend eine vorläufige Aufnahme erhalten. Hier wird in der Praxis häufig nicht zwischen völkerrechtlichem Schutz und anderweitigem Schutz unterschieden, da der Schutzbedarf als gegeben angesehen wird. Durch die vorgeschlagenen Änderungen würden die Verfahren also auch deutlich komplizierter werden. Es lässt sich daher auch prognostizieren, dass durch eine solche Regelung die Verfahren sich verlängern würden.

4 Beschränkung des Anspruchs auf Familiennachzug (Art. 42-45 und Art. 85 Abs. 7 Bst. d (neu) AuG)

Anerkannte Flüchtlinge, aber auch vorläufig Aufgenommene leben in der Regel längerfristig in der Schweiz und haben keinen alternativen Aufenthaltsort. Sie sind darauf angewiesen, sich in der Schweiz eine neue Existenzgrundlage und ein neues Leben aufzubauen. Dazu gehört als Grundvoraussetzung, ihnen die Vereinigung mit ihrer Familie in der Schweiz zu ermöglichen. Sinn und Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention beinhalten damit implizit auch das Recht auf Familienvereinigung. In der Europäischen Menschenrechtskonvention und im UNO-Pakt II ist das Recht auf Familienleben sogar direkt verankert. Menschen, die nicht in ihre Heimat zurückkehren können, sind darauf angewiesen, das Familienleben im Aufnahmeland führen zu können, da eine Rückkehr in den Staat der Staatsangehörigkeit ja gerade nicht in Frage kommt.

¹⁶ UNHCR, UNHCR-Erwägungen zum Schutzbedarf von Personen, die aus der Arabischen Republik Syrien fliehen, 3. aktualisierte Fassung, Oktober 2014.

Bereits heute sind die **Hürden für den Familiennachzug** insbesondere **für vorläufig Aufgenommene hoch**. Auch der Bundesrat hält im erläuternden Bericht fest, dass der Familiennachzug heute bereits Einschränkungen und Bedingungen unterliegt.¹⁷ Vorläufig Aufgenommene können erst nach drei Jahren ein Gesuch dafür stellen, müssen über eine genügend grosse Wohnung verfügen und von der Sozialhilfe unabhängig sein (Art. 85 Abs. 7 AuG). Neu müssten zusätzlich die Höchstzahlen eingehalten werden (Art. 85 Abs. 7 Bst. d (neu) AuG).

Anerkannte Flüchtlinge können sich in der Regel auf das Familienasyl nach Art. 51 AsylG berufen. In Konstellationen, in denen dies ausgeschlossen ist (wenn die Familienmitglieder noch im Ausland sind und die Familie nicht durch die Flucht getrennt wurde, Art. 51 Abs. 4 AsylG *e contrario*) können sie sich allenfalls auf Art. 8 EMRK beziehungsweise Art. 14 BV berufen, was jedoch eine Einzelfallprüfung und eine Güterabwägung voraussetzt. Der Entwurf des Bundesrates sieht zwar keine Änderung des Art. 51 AsylG vor, allerdings werden in Art. 44 Abs. 2 (neu) AuG (Familienangehörige von Personen mit Aufenthaltsbewilligung) die Höchstzahlen und Kontingente vorbehalten. Zudem geht aus dem erläuternden Bericht hervor, dass auch der Familiennachzug von Personen mit Asylstatus den Höchstzahlen unterliegen soll.¹⁸ Eine Beschränkung des Rechts auf Familiennachzug könnte daher im Einzelfall **Art. 51 AsylG** widersprechen, wenn einem anerkannten Flüchtling aufgrund der Ausschöpfung der Höchstzahlen die Vereinigung mit seiner Familie verwehrt wird. Zudem stehen die möglichen Höchstzahlen im Konflikt mit den Verpflichtungen aus **Art. 8 EMRK** und **Art. 14 BV**. Eine Verweigerung der Familienzusammenführung mit Kindern könnte zudem eine Verletzung der **Kinderrechtskonvention** darstellen. Folgende Konstellationen illustrieren die Absurdität der Vorlage: Wie wäre mit Kindern von anerkannten Flüchtlingen oder vorläufig Aufgenommenen zu verfahren, die in der Schweiz zur Welt kommen? Wären sie im Kontingent? Was, wenn durch ihre Geburt die festgesetzten Höchstzahlen überschritten würden?

Auch der Bundesrat betont, dass bezüglich Familiennachzug **nur ein sehr beschränkter Handlungsspielraum** besteht.¹⁹ Er führt zudem aus, dass aus statistischer Sicht kein einfacher Zusammenhang zwischen der Zulassung zum Arbeitsmarkt und dem Familiennachzug bestehe. Zudem erfolge der Familiennachzug auch zu Schweizer Staatsangehörigen oder ausländischen Personen der zweiten und dritten Generation.²⁰ Dementsprechend ist nicht ersichtlich, wie die entsprechenden Höchstzahlen sinnvoll bemessen werden sollten. Eine Höchstzahl in diesem Bereich ist daher ebenfalls **nicht sachgerecht**. Falls die entsprechenden Höchstzahlen so hoch angesetzt würden beziehungsweise so flexibel gehandhabt werden, dass keine völker- und grundrechtlichen Verpflichtungen verletzt würden, würden sie wiederum überflüssig und als politischen Zeichen im internationalen Kontext – wie oben dargelegt – sogar schädlich.

¹⁷ Bundesrat, Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.3; Ziff. 2.2.4.

¹⁸ Bundesrat, Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.1.

¹⁹ Bundesrat, Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.3; Ziff. 2.2.4.

²⁰ Bundesrat, Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.4.

5 Kriterien für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17b (neu) AuG)

Art. 17b Abs. 1 Bst. b (neu) AuG behält zwar die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vor. Aus den vorstehenden Überlegungen geht jedoch hervor, dass eine Gewährleistung der völkerrechtlichen Bestimmungen im Einzelfall nicht garantiert ist. Die übrigen vorgeschlagenen Kriterien beziehen sich auf die wirtschaftliche Situation in der Schweiz und sind völlig **unsachgemäss in Bezug auf Personen aus dem Asylbereich**. Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Personen kommen als Asylsuchende in die Schweiz, weil sie in ihrem Heimatland bedroht sind und den Schutz unseres Landes benötigen. Hier dürfen keine Kriterien wie Grundsätze der Zulassung, Inländervorrang und Bedarfserhebung der Kantone eine Rolle spielen. Die angeführten Kriterien führen klar vor Augen, dass die beabsichtigten Kontingente für den Asylbereich sogar gegen zwingendes Völkerrecht verstossen können und praktisch wie rechtlich völlig untauglich sind, um dem Ziel der Zuwanderungsbegrenzung zu dienen.

6 Zuwanderungskommission (Art. 17d (neu) AuG)

Gemäss Entwurf soll eine Zuwanderungskommission aus Vertreter_innen der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone eingesetzt werden, die Empfehlungen bezüglich der jährlichen Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente abgeben soll (Art. 17d (neu) AuG). Hierzu ist anzumerken, dass eine solche Kommission in Bezug auf den Asylbereich sachlich nicht kompetent wäre, sich zu äussern. Auch dies zeigt, dass ein System mit Höchstzahlen für den Asylbereich nicht sachgerecht und nicht umsetzbar ist. Sollte eine solche Kommission trotzdem eingesetzt werden, sollten neben den Sozialpartnern auch die Hilfswerke und weitere Personen und Organisationen zur Repräsentation der Zivilgesellschaft darin vertreten sein.

Rechtsdienst SFH/SN/CHR, 12. März 2015

Bern, 28. Mai 2015

Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zum Integrationsteil der laufenden Vernehmlassung. Zum anderen Teil der Vernehmlassung (Umsetzung von Art. 121a BV) hat die SFH bereits mit Position vom 12. März 2015¹ Stellung genommen.

Die SFH begrüsst, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich erleichtert werden soll (Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkünfte und Ersetzung der Bewilligungspflicht durch eine Meldepflicht). Die SFH fordert diesbezüglich eine Streichung von Art. 86 und 87 AsylG. Jedoch lehnt sie sämtliche Verschärfungen hinsichtlich des Familiennachzugs und der Niederlassungsbewilligung, insbesondere die erleichterte Widerrufsmöglichkeit, ab. Die SFH fordert zudem, den Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene zu erleichtern, da die Möglichkeit mit der eigenen Familie zusammenzuleben einen wesentlicher Faktor für die Erfolgchancen des Integrationsprozesses darstellt.

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



¹ Schweizerische Flüchtlingshilfe, Umsetzung von Art. 121a BV, Stellungnahme vom 12. März 2015.

2 Abschaffung der Sonderabgabe

Die SFH begrüsst, dass die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen für vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende und Schutzbedürftige aufgehoben werden soll. Rechtlich ist die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen als Sondersteuer zu qualifizieren und bedarf deshalb einer besonderen Rechtfertigung. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits 2012 festgestellt, dass die Sonderabgabe für alle Personen, die materiell die Flüchtlingseigenschaft erfüllen (und damit auch für Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen) völkerrechtswidrig ist, da sie gegen den in der Flüchtlingskonvention vorgesehenen Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich des Steuerrechts verstösst (Art. 29 Genfer Flüchtlingskonvention). Zudem verstösst sie (zusammen mit der Vermögenswertabnahme) auch gegen das Äquivalenzprinzip des Steuerrechts, das ein Verfassungsprinzip darstellt.²

Praktisch stellt die Sonderabgabe von 10 Prozent angesichts der häufig geringen Einkommen der Betroffenen eine beträchtliche Einbusse dar. Dies erschwert es, finanziell unabhängig zu werden und verringert die Motivation Erwerbseinkünfte zu erzielen. Die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen kann daher dazu beitragen, die Arbeitsintegration und das Erreichen der finanziellen Unabhängigkeit für vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende zu erleichtern.

Durch das Bestehenbleiben beziehungsweise die Einführung der Sonderabgabe auf Vermögen (Art. 86 E-AsylG) und die Vermögenswertabnahme (Art. 87 E-AsylG) für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid sowie für vorläufig aufgenommene Personen (gemäss Verweisung in Art. 88 AuG) unabhängig von der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen wird dieser Effekt allerdings quasi konterkariert. Für die betroffene Person kommt es nicht darauf an, ob die Vermögenseinbusse durch eine Vermögenswertabnahme oder durch eine Sondersteuer auf das Erwerbseinkommen erfolgt. Die Vermögenswertabnahme in der bestehenden Form (Art. 87 AsylG), die weitgehend erhalten bleiben soll, sowie die Sonderabgabe auf Vermögen (Art. 86 E-AsylG), sind rechtlich kaum zu rechtfertigen, da sie hinsichtlich der Zielgruppe diskriminierend ist. Gleichzeitig beinhalten sie eine Ungleichbehandlung aufgrund von Vermögen und greift somit in das Eigentumsrecht ohne ausreichende Rechtfertigung ein. Warum sollte eine Person, die Vermögen hat (wie aktuell einige der syrischen Flüchtlinge) und keine staatlichen Leistungen in Anspruch nimmt, mit dem eigenen Vermögen für Kosten aus dem Asylbereich aufkommen? Zudem ist die Bedürftigkeit im Asylbereich vielfach dadurch verursacht, dass die Personen einem Arbeitsverbot unterliegen. Aus Sicht der SFH ist daher aus rechtlicher Sicht allenfalls eine Rückerstattungspflicht hinsichtlich der tatsächlich verursachten Kosten zu rechtfertigen.

Die SFH fordert daher die Streichung von Art. 86 und Art. 87 AsylG sowie von Art. 88 AuG. Wie bei der Sozialhilfe generell sollte die Frage der Rückerstattung in die kantonale Kompetenz verwiesen werden. Eine entsprechende Änderung von Art. 85 AsylG ist ebenfalls angezeigt. Insbesondere ist Art. 85 Abs. 2 AsylG in der bestehenden Form zu streichen.

² BVGer-Urteil vom 31. Oktober 2012, C-1026/2009.

3 Melde- statt Bewilligungspflicht

Die SFH begrüsst, dass für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene neu keine Arbeitsbewilligung mehr beantragt werden muss, sondern diese nur vorgängig gemeldet werden müssen. Voraussetzung ist, dass die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Diese Änderung vereinfacht den Zugang zum Arbeitsmarkt für die betroffenen Personen. Arbeitgebende werden unter diesen erleichterten Bedingungen eher bereit sein, Personen aus dem Asylbereich einzustellen. Angesichts der tiefen Beschäftigungsquote insbesondere von vorläufig Aufgenommenen ist es wichtig, administrative Hürden abzubauen und damit die Arbeitsintegration zu erleichtern.

Die SFH begrüsst daher ausdrücklich die in Art. 61 E-AsylG und Art. 85a E-AuG vorgesehenen Neuregelungen.

4 Familiennachzug

4.1 Gleiche Voraussetzungen für Niedergelassene wie für Aufenthaltsberechtigte (Pa. Iv. 10.485)

Neu sollen Personen mit einer Niederlassungsbewilligung ihre Familie nur unter den gleichen Voraussetzungen nachziehen können, die heute für Personen mit Aufenthaltsbewilligung gelten (Art. 43 Abs. 1 E-AuG). Der Bundesrat ist der Ansicht, dabei handle es sich nur um eine gesetzestechnische Anpassung; inhaltlich würden bereits heute dieselben Voraussetzungen gelten (angemessene Wohnung durch das Erfordernis des Zusammenwohnens, genügende finanzielle Mittel durch das Fehlen des Widerrufgrunds der Sozialhilfeabhängigkeit).³ Aus Sicht der SFH hat der neue Wortlaut hingegen zumindest das Potential als eine Verschärfung für den Familiennachzug für Niedergelassene interpretiert zu werden. Häufig werden aktuell diese Bedingungen von Flüchtlingen mit einer Niederlassungsbewilligung nicht erfüllt werden können.

Im Hinblick auf den stabilen Aufenthalt in der Schweiz, die Integration sowie das Recht auf Familieneinheit nach Art. 8 EMRK lehnt die SFH eine Änderung von Art. 43 AuG ab. Es sollten vielmehr die Bedingungen für den Familiennachzug von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung erleichtert werden.

4.2 Kein Anspruch auf Familiennachzug bei Integrationsdefiziten (Pa. Iv. 08.406)

Neu soll der Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung für Familienangehörige von Personen mit Niederlassungsbewilligung, Pflegekindern im Hinblick auf die Adoption sowie nach Auflösung der Familiengemeinschaft erlöschen, wenn die Person «nicht bereit ist, sich zu integrieren» (Art. 51 Abs. 2 lit. b E-AuG).

³ EJPD, Erläuternder Bericht, Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen, Februar 2012 (Erläuternder Bericht), S. 20.

Die SFH lehnt diese Änderung ab, da die Integrationskriterien bereits bei Erteilung einer Bewilligung geprüft werden. Im Hinblick auf die Integration ist es gerade kontraproduktiv, die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu verschärfen.⁴ Im Fall einer Auflösung der Familiengemeinschaft ist die Voraussetzung einer erfolgreichen Integration für das Weiterbestehen des Anspruchs zudem bereits in Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG enthalten. Auch die Regelung bezüglich Pflegekinder enthält mit dem Verweis auf die zivilrechtlichen Voraussetzungen zahlreiche Kriterien bezüglich der Eignung der künftigen Adoptiveltern, was die von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Änderung unnötig macht. Diese Argumente werden auch vom Bundesrat angeführt, der die Änderung ebenfalls ablehnt.⁵ Zudem ist aus Sicht der SFH die Formulierung der fehlenden Bereitschaft, sich zu integrieren, sehr schwammig und mit Blick auf die Rechtssicherheit und Praktikabilität problematisch. Sie hat das Potential aufgrund ihrer trotz der Regelung in Art. 58a E-AuG unklar gebliebenen Konturen als Drohinstrument bei missliebigen Personen gebraucht zu werden, dies kann den Integrationsprozess nachhaltig gefährden.

Die SFH lehnt die vorgeschlagene Änderung in Art. 51 Abs. 2 lit. b E-AuG ab.

4.3 Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) (Pa. Iv. 08.428)

Neu soll eine zusätzliche Voraussetzung für den Familiennachzug von Personen mit Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommenen eingeführt werden: Die Betroffenen müssen nicht nur sozialhilfeunabhängig sein, sie dürfen auch keine EL beziehen (Art. 44 Abs. 1 lit. d, Art. 45 lit. d, Art. 85 Abs. 7 lit. c^{bis} E-AuG).

Diese Bedingung ist diskriminierend, da sie nur eine bestimmte Gruppe von Personen betrifft, bei der die Sozialhilfeunabhängigkeit anders definiert wird als bei allen anderen Personengruppen. Zudem gehören die EL strukturell nicht zu den Sozialhilfeleistungen. Wie vom Bundesgericht festgehalten, gelten EL als Teil des regulären Erwerbseinkommens und sind daher nicht mit Sozialhilfeleistungen gleichzusetzen.⁶ Der Bezug von EL darf somit nicht als Grund herangezogen werden, die Vereinigung einer Familie zu verhindern. Verschärfungen des Familiennachzugs wirken sich zudem negativ auf die Integration der betroffenen Personen aus, wie der Bundesrat im erläuternden Bericht festhält.⁷ Zudem führt er aus, dass die neue Regelung in der Praxis ohnehin nur geringe Auswirkungen haben werde, da sie nur wenige Konstellationen betreffen würde (aufgrund der Karenzfristen für den Bezug von EL einerseits und der Fristen für den Familiennachzug andererseits).⁸ Der damit verbundene administrative Aufwand und die Einführung einer weiteren Sonderregel sind auch aus Sicht einer möglichst effizienten und klaren Verwaltungsführung abzulehnen.

Die SFH lehnt die vorgeschlagenen Änderungen und Neuerungen bei Art. 44 Abs. 1 lit. d, Art. 45 lit. d, Art. 85 Abs. 7 lit. c^{bis} E-AuG ab.

⁴ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 17.

⁵ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 14.

⁶ Bundesgericht, Urteil 2C_448/2007 vom 20. Februar 2008.

⁷ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 17.

⁸ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 17.

4.4 Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene

Der Entwurf hat unter anderem zum Ziel, die Integration von vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Neben dem Arbeitsmarktzugang ist aber auch die Möglichkeit zur Familienvereinigung ein Grundstein für eine erfolgreiche Integration. Aktuell sind die Hürden für den Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene sehr hoch, insbesondere gilt eine Wartefrist von drei Jahren (Art. 85 Abs. 7 AuG). Die SFH fordert, diese Frist aufzuheben. Sie stellt eine ungerechtfertigte Einschränkung des Rechts auf Familienleben dar angesichts der Tatsache, dass die Betroffenen ihr Familienleben nicht in einem anderen Staat leben können. Erfahrungsgemäss bleiben vorläufig Aufgenommene zudem langfristig in der Schweiz. Eine gute und möglichst rasche Integration ist daher nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern auch der Schweizer Gesellschaft. Nach der Abschaffung des Botschaftsverfahrens ist dieser Punkt noch virulenter geworden, da humanitär stossende Fälle nicht mehr über dieses Instrument einer Lösung zugeführt werden können. Eine feste Frist für den Familiennachzug ohne entsprechende Ausnahmemöglichkeiten verstösst daher gegen den im Völkerrecht und der Bundesverfassung abgesicherten Schutz des Familienlebens.

Die SFH fordert die verpflichtende Wartefrist von drei Jahren gemäss Art. 85 Abs. 7 AuG aufzuheben.

5 Niederlassungsbewilligung

5.1 Kein Anspruch bei Erfüllen der Voraussetzungen

Der Entwurf des Bundesrates sah ursprünglich einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von 10 Jahren in der Schweiz vor, wenn die Person integriert ist (Art. 34 Abs. 2 E-AuG). Dieser Anspruch wurde vom Ständerat wieder gestrichen.

Die SFH lehnt die Änderung des Ständerates ab und fordert, zur Version des Bundesrates zurückzukehren. Ein fehlender Rechtsanspruch auf die Niederlassungsbewilligung würde verhindern, dass eine betroffene Person mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht gelangen kann und dieses letztinstanzlich definieren kann, was «Integration» bedeutet. Im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit ist daher der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates zu unterstützen. Zudem ist das Erlangen einer Niederlassungsbewilligung nach revidiertem Bürgerrechtsgesetz erforderlich für ein Gesuch um Einbürgerung. Bei Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen und nach einer Aufenthaltsdauer von 10 Jahren sollte demnach auch ein Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung bestehen.

Die SFH fordert in Art. 34 AuG einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung wie vom Bundesrat vorgeschlagen zu verankern.

5.2 Rückstufung zur Aufenthaltsbewilligung bei Integrationsdefiziten (Pa. Iv. 08.406)

Neu soll die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden können, «wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereits ist, sich zu integrieren» (Art. 63 Abs. 3 E-AuG). Die vorgeschlagene Bestimmung verweist auf die bereits beschlossenen Integrationskriterien in Art. 58a E-AuG: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen und Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung. Nach dem Widerruf der Niederlassungsbewilligung soll eine solche frühestens nach drei Jahren wieder erteilt werden können (Art. 34 Abs. 6 E-AuG).

Die im Gesetz genannten Kriterien für die Integration werden bereits bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung geprüft; liegen diese nicht vor, wird keine Bewilligung erteilt. Es ist daher nicht ersichtlich, warum dieselben Kriterien nachträglich noch einmal überprüft werden und zu einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung führen sollten. Der Bundesrat hält selber fest, dass die vorgeschlagene Rückstufung dem Stufenmodell der Integration widerspreche. Zudem laufe sie auch dem Grundsatz zuwider, dass die Niederlassungsbewilligung unbefristet gilt und nicht an Bedingungen geknüpft ist.⁹ Weiter ist aus Sicht der SFH die Formulierung der fehlenden Bereitschaft, sich zu integrieren, sehr schwammig und mit Blick auf die Rechtssicherheit sowie Praktikabilität problematisch. Sie hat das Potential aufgrund ihrer trotz der Regelung in Art. 58a E-AuG unklar gebliebenen Konturen als Drohinstrument bei missliebigen Personen gebraucht zu werden, dies kann den Integrationsprozess nachhaltig gefährden.

Die SFH lehnt daher die vorgeschlagene Änderung in Art. 63 Abs. 3 E-AuG ab. Damit entfällt auch die Notwendigkeit einer Regelung, wie sie mit Art. 34 Abs. 6 E-AuG vorgesehen ist.

5.3 Widerruf bei erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit (Pa. Iv. 08.450)

Bisher konnte die Niederlassungsbewilligung nach 15 Jahren ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalts nicht mehr wegen dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen werden (Art. 63 Abs. 2 AuG). Neu soll dieser Absatz gestrichen werden.

Angesichts der langen Aufenthaltsdauer der betroffenen Personen und der dauerhaften Bleibeperspektive, die die Niederlassungsbewilligung vermitteln soll, lehnt die SFH die vorgeschlagene Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG ab.

Rechtsdienst SFH, 28. Mai 2015

⁹ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 13.

An das Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herrn Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
elektronisch übermittelt

Bern, den 13. März 2015

Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrter Herr Staatssekretär
Sehr geehrte Damen und Herren

die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik SGA-ASPE erlaubt sich, im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a BV ihre Stellungnahme einzureichen. Entsprechend ihrem statutarischen Auftrag, das Verständnis für Fragen der internationalen Beziehungen in der schweizerischen Öffentlichkeit zu fördern und den Dialog über Fragen der schweizerischen Aussenbeziehungen zu pflegen, konzentriert sich die Eingabe der SGA-ASPE auf jene Aspekte, welche ihr als aussenpolitisch besonders relevant erscheinen. Dabei zielt die Eingabe nicht auf die konkreten Gesetzesbestimmungen ab, welche der Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben hat. Kritisiert werden vielmehr gravierende Lücken im erläuternden Bericht.

1. Gegenseitige Abhängigkeit von Innen- und Aussenpolitik

Mit Nachdruck möchte die SGA-ASPE darauf hinweisen, dass es sich bei der Umsetzung von Art. 121a BV um ein eminent aussenpolitisches Geschäft handelt. Es wäre deshalb verfehlt, würde die Debatte gleichsam in zwei Etappen geführt, indem zunächst auf ausländerrechtlicher, arbeitsmarktlicher und wirtschaftspolitischer Ebene eine Lösung gesucht und anschliessend die Frage geprüft wird, wie sich das Ergebnis mit bestehenden internationalen Verpflichtungen und Interessen vereinbaren lässt. Sachgerecht und zielführend ist allein ein Vorgehen, das die Frage der Zuwanderung bzw. Personenfreizügigkeit als genuin internationale Herausforderung begreift und als solche zur Debatte stellt.

Aus dieser Sicht rät die SGA-ASPE dazu, die Debatte um die Zuwanderung und um das Verhältnis zur Europäischen Union (EU) bzw. zum europäischen Binnenmarkt nicht in eine innen- und eine aussenpolitische Komponente aufzuspalten, sondern konsequent als Gesamtheit zu konzipieren und zu führen. Der schweizerische Souverän ist nicht so unbedarft, dass ihm eine in ihrem Wesen grenzüberschreitende Fragestellung nicht als solche zugemutet werden dürfte. Diese Zumutung aber ist eine zwingende Voraussetzung für sachgerechte Entscheidungen. Ohne Einsicht in den prinzipiell und seit jeher begrenzten Spielraum souveränen Handelns auf internationaler Ebene würde sich die Schweiz im Kontext von Integration und Globalisierung immer öfter in Sackgassen manövrieren.

Die Entscheidung, sich am europäischen Binnenmarkt zu beteiligen, hat die Schweiz im wohlverstandenen Eigeninteresse getroffen. Der Entscheid wurde im Wissen darum gefällt, dass in diesem Markt die EU die Regeln bestimmt und die Schweiz diese weitgehend zu übernehmen hat. Das gilt namentlich für die Freiheit des Personenverkehrs, die zu den fundamentalen Prinzipien des Binnenmarktes gehört. Sie ist innerhalb der EU nicht verhandelbar, und sie ist es aus Gründen der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer auch nicht mit Vertragsstaaten ausserhalb der EU wie der Schweiz. Die SGA-ASPE plädiert für einen offenen und ehrlichen Umgang mit diesen Gegebenheiten und wendet sich gegen jeden Versuch, der Bevölkerung diesbezüglich eine Verhandlungsmasse vorzutäuschen.

2. Personenfreizügigkeit beruht auf Gegenrecht

Personenfreizügigkeit bedeutet nicht eine Einbahnstrasse aus Europa in die Schweiz, sondern die Strasse führt ebenso in die umgekehrte Richtung, in welcher sie ebenfalls rege befahren wird. In den Mitgliedstaaten von EU und EFTA, also im Europäischen Wirtschaftsraum, leben an die 500'000 Schweizerinnen und Schweizer, was einen Zwölftel der in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen ausmacht. Im Bericht wird die Personenfreizügigkeit jedoch als ein Phänomen dargestellt, welches lediglich die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften in die Schweiz mit sich bringt. Diese einseitige Optik ist verfehlt – auch in einem erläuternden Bericht betreffend den Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes.

Dies zeigt sich insbesondere bei den Ausführungen im Zusammenhang mit der Eventualität einer Kündigung des Freizügigkeitsabkommens (FZA). Als Nachteile, die mit einem solchen Schritt verbunden wären, erwähnt der Bericht ausschliesslich wirtschaftliche Probleme schweizerischer Unternehmen, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Fachkräften und beim Zugang dieser Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt. Warum verschweigt der Bericht die gravierenden Nachteile für schweizerische Staatsangehörige, deren Mobilität innerhalb Europas durch den Wegfall des FZA beeinträchtigt oder verunmöglicht würde?

Ausführungen zur Reziprozität hätten auch den Hinweis erlaubt, dass die Situation der EU/EFTA-Angehörigen in der Schweiz und jene der Schweizerinnen und Schweizer, die in EU/EFTA-Staaten leben und arbeiten, nicht getrennt betrachtet werden kann. Über die Bedingungen, unter welchen diese beiden Gruppen in ihren Aufenthaltsländern leben, kann nur gemeinsam bestimmt werden, also in Verhandlung zwischen allen beteiligten Staaten. Ein diesbezüglicher

landesrechtlicher Alleingang entbehrt jeglicher Fairness. Zwar thematisiert der Bericht in Ziffer 3.2 die Notwendigkeit von Verhandlungen in diesem Bereich. Die wichtigste Begründung für diese Notwendigkeit aber wird verschwiegen, dass nämlich Personenfreizügigkeit in Europa multilateral geregelt wird und immer auf Gegenseitigkeit beruht.

Zuwanderung wie Auswanderung involvieren naturgemäss mehrere Staaten und sind somit von Anbeginn an eine Angelegenheit, welche im internationalen Kontext gesehen und auf der Ebene der Staatengemeinschaft angegangen werden muss. Erst recht gilt dies für den europäischen Binnenmarkt. Es steht der Schweiz frei zu entscheiden, ob sie daran teilnehmen will oder nicht. Die Modalitäten der schweizerischen Partizipation hingegen können von keiner Seite im Alleingang gestaltet werden. Freizügigkeit ist deshalb nicht ein "böses Schicksal", das einem Land "widerfährt", sondern es ist eine auf Gegenseitigkeit beruhende Vereinbarung zwischen verschiedenen Staaten, und dies einerseits im allseitigen Interesse der beteiligten Staaten und andererseits im wohlverstandenen Interesse aller Bürgerinnen und Bürger dieser Staaten. Wenn der Bericht nicht deutlich auf diese Zusammenhänge hinweist, trägt er zur Schaffung eines aussenpolitisch illusionären Klimas bei.

3. Unabdingbarkeit der Personenfreizügigkeit

Das FZA ist Teil des gesamten bilateralen Vertragswerks der Schweiz mit der EU. Es ist in diesem Vertragsbündel aber ein ganz besonderes und speziell wichtiges Element, weil von seiner Gültigkeit auch die Gültigkeit der sechs anderen Verträge des Pakets "Bilaterale I" abhängt. Fällt das FZA, fallen auch sie dahin. Diese als „Guillotineklausel“ bekannte Verknüpfung ist im Artikel 25 des FZA präzise umschrieben, und es ist wichtig, an dessen Inhalt zu erinnern, wird er in der öffentlichen Diskussion doch oft falsch wiedergegeben. Artikel 25 sieht einen eigentlichen Beendigungsautomatismus vor: „Die sieben Abkommen treten sechs Monate nach Erhalt der Notifikation über die Nichtverlängerung oder über die Kündigung ausser Kraft.“ Das ist der reine Wein, welcher der Schweizer Bevölkerung eingeschenkt werden muss.

Art. 121a BV ist nur bei gleichzeitiger Kündigung des FZA wortgetreu umzusetzen. Die Kündigung aber führt automatisch zur Aufhebung der bilateralen Abkommen über den Landverkehr, den Luftverkehr, die Forschung, die technischen Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen und die Landwirtschaft. Die Aufhebung der Personenfreizügigkeit zerstört einen erheblichen Teil des bilateralen Vertragswerks und gefährdet in höchstem Masse den Bilateralismus als solchen. Die EU könnte im Sinne von völkerrechtlich begründeten Gegenmassnahmen sogar die Aussetzung anderer bilateralen Verträge beschliessen, vor welcher nicht einmal das Freihandelsabkommen von 1972 gefeit wäre. Erst recht wäre eine weitere Vertiefung der bilateralen Beziehungen kaum mehr möglich. Angesichts der Tatsache, dass fast alle relevanten politischen und wirtschaftlichen Kräfte der Schweiz bisher den bilateralen Weg als ur-schweizerischen „Königsweg“ nach Europa qualifizieren, lassen sich die Folgen einer solchen Perspektive in etwa ermessen.

Die Schweiz ist nicht gezwungen worden, sich am europäischen Binnenmarkt zu beteiligen. Sie hat diesen Weg aus eigenem Interesse gewählt, und es steht ihr das

Recht zu, aus diesem Binnenmarkt auch wieder auszutreten. Allerdings müsste sie in diesem Fall einen sehr hohen Preis bezahlen, einen ökonomisch sehr hohen Preis und einen politisch sehr hohen Preis. Der wirtschaftliche Preis wäre ein Wohlstandsverlust für die schweizerische Bevölkerung, der politische die Isolation auf dem Kontinent, in dessen Mitte sich die Schweiz befindet. Beides widerspricht nach Ansicht der SGA-ASPE diametral den nationalen Interessen dieses Landes.

4. Notwendigkeit einer nochmaligen Abstimmung über den bilateralen Weg

Es kann nicht bestritten werden, dass Art. 121a BV dem Mehrheitswillen des Souveräns Ausdruck verleiht. Das gilt aber für die bilateralen Verträge genauso. Sie alle wurden dem Stimmvolk vorgelegt, das FZA als einziger Vertrag sogar mehrfach. Alle bilateralen Verträge fanden Mehrheiten und deutlichere als Art. 121a BV. Der viel zitierte Volkswille ist also keineswegs unzweideutig erkennbar. Vielmehr befindet sich der Souverän im Widerspruch zu sich selbst. Aus diesem Widerspruch kann nur er selbst sich befreien. Es ist deshalb unabdingbar, dass ihm Gelegenheit gegeben wird, sich abschliessend zu äussern.

Dabei geht es um die Fragestellung, ob der bilaterale Weg mit der EU weitergeführt werden soll oder nicht. Die zu klärende Frage umfasst nicht allein die Personenfreizügigkeit, bei der es sich nur um eine Teilfrage handelt, sondern es geht ums Ganze, nämlich um die Beziehungen der Schweiz zur EU. Zusammen mit den EFTA-Staaten, die mit der EU über den EWR verbunden sind, gehören heute alle europäischen Staaten zu diesem Verbund. Bei der Fragestellung, ob der bilaterale Weg mit der EU weitergeführt werden soll, geht es somit um nichts weniger als das Verhältnis der Schweiz zu Europa schlechthin.

Die Schweiz hat alles Interesse an einer Weiterführung und am Ausbau guter Beziehungen mit der EU und ihren 28 Mitgliedstaaten. Für einen Staat im Herzen Europas verbietet sich jede Form von Isolation. Die wortgetreue Umsetzung von Art. 121a BV ist nicht möglich ohne Zerstörung oder zumindest massive Beschädigung des Bilateralismus. Dies kann verhindert werden, wenn Bundesrat und Parlament die Stimmberechtigten nochmals an die Urne rufen und ihnen jene Frage zum Entscheid vorlegen, um die es in Tat und Wahrheit geht, ob nämlich die Schweiz den bilateralen Weg weiter gehen soll.

5. Die aussenpolitische Perspektive

Es wäre fatal, würde die Diskussion um die Umsetzung von Art. 121a BV so geführt, dass in der schweizerischen Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, innenpolitisch wäre durchaus eine „Patentlösung“ zu finden, wären da nicht Andere, die uns blockieren. Es führt kein Weg an der Einsicht vorbei, dass die Stellung der Schweiz in Europa den eigentlichen Gegenstand der aktuellen Debatte bildet. Diskussionen über eine mögliche Zuwanderungsbegrenzung müssen konsequent im Kontext der Partizipation der Schweiz am europäischen Binnenmarkt und am europäischen Rechtsraum geführt werden.

Die Diskussion über die Umsetzung von Art. 121a BV führt aber weit über diesen Kontext hinaus. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind nicht die Feinde der Schweiz,

sondern ihre Nachbarn und wichtigsten Partnerinnen. Die Schweiz gehört zu ihnen und sie gehören zur Schweiz. Und es verbindet die Schweiz wesentlich mehr mit den Mitgliedstaaten der EU, als Trennendes zu beobachten wäre. Die EU sorgt in Europa seit 60 Jahren für Frieden, von dem auch die Schweiz massiv profitiert. Die EU stellt den weltweit grössten Raum dar, in welchem Rechtstaatlichkeit, Demokratie und die Menschenrechte gemeinsam gesichert werden. Es genügt ein Blick zurück in die Geschichte Europas der letzten 200 Jahre, um die Grösse dieser historischen Leistung zu ermessen.

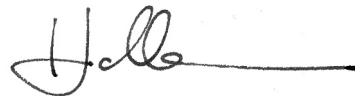
Die Schweiz versteht sich als ein Land, das mit seinen Nachbarn friedliche und partnerschaftliche Beziehungen pflegt. Sie ist ein Staat, der sich auch ausserhalb der Landesgrenzen für Frieden, Freiheit, Menschenrechte und Demokratie einsetzt. Diese aussenpolitische Perspektive gilt es in Diskussionen über die Umsetzung von Art. 121a BV immer wieder einzubringen. Geschieht dies nicht oder nicht konsequent, riskiert die Schweiz eine gefährliche Entwicklung. Der Souverän könnte in einem gelegentlich zu beobachtenden Irrglauben bestärkt werden, wonach innenpolitisch manches befriedigend geregelt werden könnte, wenn nur die EU dafür zu gewinnen wäre. Diesem Missverständnis kann nur durch die realistische Wahrnehmung der EU begegnet werden. Dazu gehört insbesondere die Wahrnehmung der Personenfreizügigkeit als eines der zentrale Elemente, deren sich die EU zur Sicherung des Friedens in Europa bedient.

Der bundesrätliche Bericht läuft Gefahr, Aussenpolitik gewissermassen zu Innenpolitik mit externem Störfaktor zu degradieren. Der Schweiz mit ihrer aussenpolitischen Tradition wird dies aber nicht gerecht. Dieses Land verfügt über lange Erfahrung darin, Unabhängigkeit und intensive Beziehungen zu seinem europäischen Umfeld in Einklang zu bringen. Daran gilt es heute anzuknüpfen.

Genehmigen Sie, Herr Staatssekretär, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Mit freundlichen Grüssen

für die SGA-ASPE:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Haller', with a long horizontal line extending to the right.

Dr. Gret Haller
Präsidentin

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration, Stabsbereich Recht
Bernhard Fürer und Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, im Mai 2015

Stellungnahme zur Änderung des Ausländergesetzes:

1. Umsetzung von Art. 121a BV

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Vernehmlassung über die Änderung des Ausländergesetzes. Für die SKOS als Fachverband der Sozialhilfe sind Vorlagen im Themenfeld der Migration und Integration von grosser Bedeutung und wir nehmen gerne wie folgt Stellung:

Gesamtsicht

Die SKOS begrüsst das Bestreben des Bundesrates, den neuen Verfassungsartikel völkerrechtskonform umzusetzen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass gerade diesbezüglich Schwachstellen – insbesondere beim Familiennachzug – auszumachen sind. Darauf wird noch näher einzugehen sein.

Auch teilt die SKOS die Einschätzung des Bundesrates, dass eine Gesamtbeurteilung der Umsetzung von Art. 121a BV erst möglich sein wird, wenn das Verhandlungsergebnis zur Anpassung des FZA vorliegt, und über das weitere Vorgehen neu zu entscheiden ist, wenn keine Anpassungen beim FZA möglich sind. Die Sicherung des bilateralen Weges ist für die SKOS äusserst wichtig, da vom Weiterbestand des FZA auch die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit nach gemeinsamen Regeln abhängig ist. Diese Regeln dienen der Vermeidung von Benachteiligungen im Bereich der sozialen Sicherheit infolge beruflicher bzw. persönlicher Mobilität. Die der Sozialhilfe vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme sollen auch bei Arbeitsmigrantinnen und -migranten greifen. Bei einer Kündigung der Bilateralen 1 gingen die für die soziale Sicherheit von Arbeitsmigrantinnen und -migranten wesentlichen Errungenschaften – insbesondere der damit verbundenen Rechtsansprüche auf Sozialversicherungsleistungen – verloren, was die Sozialhilfe aufzufangen hätte.

Allerdings bedauert die SKOS, dass durch die vorgesehenen Anpassungen der Verwaltungsaufwand zur Bewilligungserteilung (zwecks Einhaltung der Kontingente, Beachtung des Inländervorrangs und Prüfung der Integrationsfähigkeit) erhöht wird. Es soll deshalb im Allgemeinen darauf geachtet werden, dass die Verfahren insgesamt vereinfacht und deren Aufwand in Grenzen gehalten werden. Es gilt nicht bloss die mit dem Verwaltungsaufwand verbundenen Kosten möglichst gering, sondern auch die Verfahrensdauer für die betroffenen Personen möglichst kurz zu halten. Insbesondere ist auf eine systematische Prüfung der Integrationsfähigkeit bei EU/EFTA-Staatsangehörigen zu verzichten.

Kommentare zu einzelnen Aspekten

1. Festsetzung der Höchstzahlen/Kontingente

Die SKOS begrüsst die Berücksichtigung der staats- und völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der Festsetzung der Höchstzahlen und die jederzeitige Anpassungsmöglichkeit derselben durch den Bundesrat bei Bedarf.

Die Unterstellung von EU/EFTA-Staatsangehörigen, Familienangehörigen (Familiennachzug), Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen unter die Höchstzahlen erachtet die SKOS als problematisch und grundsätzlich nicht mit den staats- und völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar. Der Berücksichtigung dieser Verpflichtungen ist deshalb bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17b E-AuG) auf jeden Fall höchste Priorität einzuräumen. Ausserdem ist zwingend erforderlich, dass der Bundesrat die Höchstzahlen, wie in Art. 17a Abs. 1 E-AuG vorgesehen, jederzeit anpassen kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass den staats- und völkerrechtlichen Verpflichtungen, die teilweise einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt und Bewilligung begründen, nachgekommen werden kann.

2. Inländervorrang – Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials

Die SKOS begrüsst die für den Umsetzungsvorschlag vorgenommene Definition des Inländervorrangs, welcher sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt gilt. Sie fordert jedoch ein grösseres finanzielles Engagement des Bundes bei der beruflichen Integration der in- und ausländischen ständigen Wohnbevölkerung.

Die SKOS begrüsst und hält für zwingend erforderlich, dass aufgrund der vorgesehenen umfassenden Geltung des Inländervorrangs zur Vermeidung von Arbeitskräftemangel Massnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials geplant sind.

Weiter nimmt die SKOS erfreut zur Kenntnis, dass aufgrund der weiten Definition «inländischer Arbeitnehmenden» in Art. 21 E-AuG auch Personen vom Inländervorrang profitieren können, die überproportional von Sozialhilfeabhängigkeit betroffen sind (die Sozialhilfequote der Schweizer Staatsangehörigen lag im Jahr 2013 bei 2.2 Prozent, jene der ausländischen Bevölkerung bei 6.4 Prozent). Es ist folgerichtig, auch vorläufig aufgenommene Personen und Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, als inländische Arbeitnehmende zu verstehen. Für sozialhilfeabhängige Personen ist es zuweilen schwierig, eine neue Stelle und damit in die finanzielle Selbstständigkeit zu finden. Eine bevorzugte Berücksichtigung dieser Personen durch die Arbeitgebenden entlastet die Sozialhilfe und trägt zur Stabilisierung und erfolgreichen Integration der betroffenen Personen bei.

Begrüsst werden insbesondere die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen und die erleichterte Zulassung von Personen aus dem Asylbereich zum Arbeitsmarkt. Die Sonderabgabepflicht für Personen aus dem Asylbereich erschwert derzeit deren Zugang zum Arbeitsmarkt, da die Anstellung für Arbeitgebende mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden ist und das verfügbare Erwerbseinkommen der betroffenen Personen verringert wird. Die Abschaffung der Sonderabgabepflicht erhöht deshalb einerseits die Motivation zur Arbeitstätigkeit der betroffenen Personen und andererseits die Bereitschaft der Arbeitgebenden zur Anstellung von Personen aus dem Asylbereich. Die Statuierung einer Meldepflicht (statt Bewilligungspflicht), welche insbesondere Angaben zu Tätigkeit und Lohn beinhaltet, sowie die Möglichkeit nachträglicher Kontrolle werden als wichtige Massnahme zur Verhinderung von Ausbeutung erachtet, da diese Personen oft in Tieflohnbranchen erwerbstätig und deshalb speziell zu schützen sind.

Für die SKOS ist es zentral, dass Flüchtlinge, die in der Schweiz bleiben, möglichst zügig ihren Lebensunterhalt selber bestreiten können und so die kommunale Sozialhilfe weniger belasten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist allerdings nebst der Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt eine Erhöhung der Integrationspauschale des Bundes erforderlich. Als weitere Massnahme zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials regt die SKOS ausserdem an, dass sich der Bund auch bei der beruflichen Integration ausgesteuerter Personen mehr engagiert und die Verantwortung nicht auf die Kantone bzw. die Gemeinden abwälzt.

3. Familiennachzug

Die SKOS lehnt zusätzliche Restriktionen beim Familiennachzug ab.

Die SKOS erachtet es als problematisch und lehnt es ab, den Familiennachzug den Höchstzahlen und Kontingenten zu unterstellen. Die SKOS bezweifelt, dass der Familiennachzug unter diesen Bedingungen völkerrechtskonform gewährleistet werden kann. Besonders bedenklich ist die dreijährige Karenzfrist betreffend Familiennachzug bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen. Für eine gelingende Familienvereinigung und Integration in der Schweiz – insbesondere der schulischen und beruflichen Integration von Kindern – ist eine möglichst rasche Zusammenführung erforderlich.

Die SKOS lehnt auch zusätzliche Restriktionen beim Familiennachzug von Personen mit Niederlassungsbewilligung ab. Es ist dem Bundesrat zuzustimmen, dass eine Verschärfung beim Familiennachzug aus Sicht der Integration kontraproduktiv ist und den Integrationsprozess erschwert. Bereits heute ist es für den Familiennachzug erforderlich, dass die antragstellende Person über genügend finanzielle Mittel verfügt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zählen Ergänzungsleistungen – anders als Sozialhilfeleistungen – nach geltendem Recht zu den eigenen Mitteln, der Bezug von Ergänzungsleistungen schliesst den Familiennachzug nicht aus. Dies soll nun geändert werden. Damit würde Rentnerinnen und Rentner mit geringen Leistungen aus der ersten und zweiten Säule der Familiennachzug verwehrt. Ausserdem ist zu befürchten, dass aufgrund der Gleichstellung von Ergänzungsleistungen mit den Sozialhilfeleistungen die Prüfung des Erfordernisses der genügenden finanziellen Mittel nicht mehr wie bisher nach den SKOS-Richtlinien, sondern neu nach der Gesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen erfolgt. Damit würde die Hürde für die Bewilligung des Familiennachzugs massiv erhöht. Diese Verschlechterung steht in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Bezug von Ergänzungsleistungen durch Ausländerinnen und Ausländer und wirkt sich insbesondere in Anbetracht dessen, dass gerade Ausländerinnen und Ausländer vermehrt im Tieflohnsektor tätig sind, massiv auf die betroffenen Familien aus. Es wäre deshalb auf jeden Fall sicher zu stellen, dass auch künftig bei der Prüfung der ausreichenden finanziellen Mittel das sozialhilferechtliche und nicht das ergänzungsleistungsrechtliche Existenzminimum als Massstab zur Anwendung gelangt.

4. Widerruf der Niederlassungsbewilligung – Rückstufung bzw. Wegweisung

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist bereits an hohe Anforderungen geknüpft, weitere Hürden sind nicht erforderlich. Die SKOS lehnt sowohl die Möglichkeit der Rückstufung bei mangelnder Integrationsbereitschaft als auch des unbefristeten Widerrufs bei Sozialhilfeabhängigkeit ab.

Die SKOS teilt die Meinung des Bundesrates, dass dem Anliegen der parlamentarischen Initiative Müller bereits im Rahmen der ursprünglichen Integrationsvorlage, gemäss welcher nur in die Schweiz integrierte Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erhalten sollen (Art. 34 Abs. 2 lit. c E-AuG), Rechnung getragen wird. Damit werden an die Ausländerinnen und Ausländer bereits hohe Anforderungen für den Erwerb einer Niederlassungsbewilligung gestellt, weitere Hürden sind nicht erforderlich. Die SKOS lehnt deshalb die Möglichkeit der Rückstufung bei fehlender Integrationsbereitschaft (Art. 63 Abs.3 E-AuG) ab.

Die Integration ist als fortschreitender Prozess zu verstehen und mit der zunehmenden Integration sollte eine Verbesserung der Rechtstellung verbunden sein. Die Niederlassungsbewilligung stellt die rechtliche Grundlage für eine gesellschaftliche Integration mit Perspektiven dar. Die unbefristete Möglichkeit des Entzugs aufgrund von dauerhaftem und erheblichem Sozialhilfebezug (Aufhebung von Art. 63 Abs. 2 AuG) führt zu Verunsicherung, setzt die Betroffenen enormem Druck aus, wirkt sowohl in sozialer als auch in beruflicher Hinsicht integrationshemmend und wird deshalb von der SKOS abgelehnt. Wer die Bedingungen zum Erhalt einer Niederlassungsbewilligung erfüllt hat und sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, sollte darauf vertrauen können, von seinem Wohnstaat auch in schwierigen Zeiten nicht fallen gelassen zu werden.

Antworten zu den Fragen

1. Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?

Die SKOS bevorzugt die Variante, bei welcher der Inländervorrang – und des damit verbundenen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften – bei der Festlegung der Kontingentsgrössen geprüft wird. Um den administrativen Aufwand sowohl bei den Arbeitsmarktbehörden als auch bei den Unternehmen möglichst tief zu halten, soll von einer Prüfung im Einzelfall abgesehen werden.

Damit das inländische Arbeitskräftepotenzial und insbesondere die Personen aus dem Asylbereich, deren Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden soll, tatsächlich in den Genuss des Inländervorrangs kommen, sind die Kontingentsgrössen so festzulegen, dass ein primärer Anreiz besteht, auf inländische Arbeitskräfte zurückzugreifen. Dazu ist erforderlich, bei der Festlegung der Höchstzahlen nicht bloss die Arbeitslosenquote, sondern die Anzahl der Stellensuchenden, d.h. auch der ausgesteuerten Arbeitslosen, zu berücksichtigen.

2. Soll eine Kontrolle der orts-, und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Die SKOS begrüsst eine Variante, die sowohl für die Verwaltung als auch für die Arbeitgebenden nicht zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führt. Wie beim Inländervorrang soll zumindest bei EU/EFTA-Staatsangehörigen auf eine vorgängige Prüfung der Lohn- und

Arbeitsbedingungen verzichtet werden und bloss eine summarische Prüfung der finanziellen Situation bzw. der ausreichenden Existenzgrundlage vorgenommen werden.

Es ist richtig, dass zwecks Missbrauchsbekämpfung weiterhin Kontrollen möglich sind. Da Missbräuche aber nicht die Regel sind, ist eine vorgängige Prüfung im Einzelfall nicht erforderlich. Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen soll auch künftig mit nachträglichen Kontrollen, d.h. mit Kontrollen im Rahmen der sog. flankierenden Massnahmen, erfolgen.

3. Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

Die SKOS spricht sich für den Einsitz der Sozialpartner und weiterer Vertreter in die Zuwanderungskommission aus. Im Vernehmlassungsbericht wird immer wieder betont, dass die Umsetzung von Art. 121a BV völkerrechtskonform erfolgen soll. Die Einhaltung von völker- und staatsrechtlichen Verpflichtungen ist jedoch nicht bloss bei der Gesetzgebung, sondern auch bei der Gesetzesanwendung zentral. Um dies zu gewährleisten bzw. diesen Verpflichtungen bei den Empfehlungen an den Bundesrat zur Festlegung der Höchstzahlen genügend Rechnung tragen, ist der Einsitz der Sozialpartner und von Nichtregierungsorganisationen zwingend erforderlich. Die Zuwanderungskommission kann so über die langjährige Erfahrung, insbesondere der im Migrationsbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen, profitieren.

Fazit

Die SKOS nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Umsetzung von Art. 121a BV zu einigen problematischen Anpassungen des Ausländergesetzes führen wird. Sie begrüsst Massnahmen, die der Integration von Ausländerinnen und Ausländern dienen und regt an, der Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials generell besondere Beachtung zu schenken und diesbezüglich weitere Massnahmen zu planen. Hingegen lehnt sie Restriktionen beim Familiennachzug – da der Integration der betroffenen Personen abträglich – ab.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS



Felix Wolfers, Co-Präsident



Dorothee Guggisberg, Geschäftsführerin



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Kritische Würdigung des Vernehmlassungsentwurfs Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Grundsätzliche Bemerkungen

Der Vernehmlassungsentwurf enthält im Sinne einer Zusatzbotschaft Ergänzungen der Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Änderung des AuG vom 8. März 2013 (Integration; 13.030). Diese vom Ständerat Ende 2013 bereits beratene Vorlage wurde im Frühling 2014 vom Parlament mit dem Auftrag an den Bundesrat zurückgewiesen, die erforderlichen Anpassungen an Art. 121a BV vorzunehmen. Diesbezüglich unterbreitet der Bundesrat Vorschläge zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge (vgl. nachstehend Teil 1). Weiter wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, in der Zusatzbotschaft die Anliegen von fünf parlamentarischen Initiativen aus den Jahren 2008 und 2010 aufzunehmen (vgl. nachstehend Teil 2).

Parallel zum vorliegenden Vernehmlassungsentwurf hat der Bundesrat am 11. Februar 2015 auch die Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung, Änderung des Ausländergesetzes) ausgelöst. Die Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID) begrüsst in diesem Zusammenhang, dass der Bundesrat in dieser Vorlage von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit (Art. 121a Abs. 3 BV) im Zulassungsverfahren auch für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten explizit absieht.

Schliesslich ist aus Sicht der Integrationsdelegierten im Kontext der angestrebten verstärkten Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials auf zwei wichtige Aspekte hinzuweisen:

Wir stellen fest, dass insbesondere die Arbeitsmarktintegration von spät zuziehenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Herausforderung darstellt: Die Angebote der Regelstrukturen (z.B. Berufsbildung) und die darauf vorbereitenden Angebote sind noch zu wenig auf diese Personengruppen und ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichtet. Sie sind für Personen mit ungünstigen Voraussetzungen zu hochschwellig. Hier braucht es zusätzliche Unterstützung, die mit den bestehenden Ressourcen nicht möglich ist.

Als Folge der verschärften monetären Bedingungen (Entkoppelung des Schweizer Franken vom Euro, Einführung von Negativzinsen) ist davon auszugehen, dass die Arbeitslosigkeit vor allem bei den tiefqualifizierten Arbeitskräften deutlich zunehmen wird. Migrantinnen und Migranten werden hier überproportional betroffen sein, in diesem Sinne müssen zwingend genügend Mittel für gezielte Umschulungsmassnahmen bereitgestellt werden.

Teil 1: Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

Eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt hat einen positiven Einfluss auf den Integrationsprozess. Vorläufig aufgenommene Personen (VA) und anerkannte Flüchtlinge (FL) haben durch die Asyl- und Ausländergesetzrevision im Jahre 2008 grundsätzlich uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, sie brauchen jedoch eine Arbeitsbewilligung. Diese muss bei den zuständigen kantonalen Behörden beantragt werden, die eine ausländerrechtliche sowie arbeitsmarktliche Prüfung des Gesuchs durchführen. Der entsprechende administrative Aufwand, die damit verbundenen Wartezeiten sowie die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens anfallenden Gebühren stellen nicht zu vernachlässigende Hindernisse für eine Anstellung von VA/FL dar. Sie bedeuten überdies eine deutliche Schlechterstellung dieser Personengruppe auf dem Arbeitsmarkt gegenüber in der Schweiz lebenden Personen aus EU/EFTA-Staaten. Die Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID) begrüsst deshalb die Absicht des Bundesrates, administrative Zugangshürden zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich mit einem Aufenthaltsrecht (FL) bzw. einem de facto Aufenthaltsrecht (VA) abzubauen und so einen Beitrag zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu leisten.

Nicht nur administrative Hürden erschweren die Arbeitsmarktintegration von VA/FL. Wie verschiedene Studien belegen, spielen individuelle Faktoren ebenfalls eine wichtige Rolle: schlechte Sprachkenntnisse und eingeschränkte Grundkompetenzen, Mangel an beruflicher Qualifikation oder Nichtanerkennung der Qualifikation des Heimatlandes in der Schweiz, geringe oder keine Erfahrung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und damit verbunden, keine Vernetzung im Arbeitsmarkt sowie gesundheitliche und soziale Probleme. Bei dieser Ausgangslage ist es wichtig, nicht nur in Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu investieren, sondern auch in die vorgelagerten Abklärungsarbeiten. Eine sorgfältige Standortbestimmung etwa stellt den ersten Schritt einer langfristigen und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt dar. VA/FL verfügen über Kompetenzen und Potenziale, die es zu erkennen und zu nutzen gilt. Deswegen ist eine sorgfältige, effiziente, effektive und individualisierte Unterstützung dieser Personengruppe bei der Integration in den Arbeitsmarkt unerlässlich.

Der Bund zahlt den Kantonen pro VA und FL eine einmalige Integrationspauschale von CHF 6'000.--. Dieser Pauschalbetrag hat sich in der Praxis jedoch als völlig unzureichend erwiesen: Im Durchschnitt ist allein für die Intensivsprachförderung mit Kosten in der Höhe von rund CHF 8'000 pro Person zu rechnen. Hinzu kommen Ausgaben für individuelle Begleitmassnahmen/Coaching sowie spezifische Massnahmen zur Aus-, Weiter- und Nachholbildung. Zum Vergleich: Das Staatssekretariat für Migration (SEM) stellt im Rahmen des Pilotprojekts Resettlement für Integrationsmassnahmen CHF 20'000.- pro Person zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund fordert die KID eine substantielle Erhöhung der Integrationspauschale.

Neben den Kosten und Gebühren im Rahmen des Bewilligungsverfahrens bedeutet auch die Sonderabgabe für VA einen administrativen Aufwand. Arbeitgeber, die bereit sind, Personen dieser Zielgruppe anzustellen, haben dafür kein Verständnis. Im schlimmsten Fall kann die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen von Arbeitnehmenden als negativer Anreiz verstanden werden. Vor diesem Hintergrund begrüsst die KID die diesbezüglichen Änderungsvorschläge des Bundesrates.

Zwingend notwendig für diese Zielgruppe wären zudem Änderungen bezüglich der Durchführung von befristeten Praktika im ersten Arbeitsmarkt, wie diese für versicherte Personen der

Arbeitslosenversicherung im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) möglich sind. Für stellensuchende VA/FL ohne ALV-Anspruchsberechtigung bedeutet der restriktive Zugang zu Praktika ein unnötiges Hindernis auf dem schwierigen Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Ebenfalls sollte im Sinne von Einstiegsgehältern die Möglichkeit geschaffen werden, unter klaren Bedingungen eine befristete Unterschreitung von Mindestgehältern zuzulassen und somit die Chancen auf eine Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Schliesslich müssen auch die Arbeitgebenden für ihre zentrale Rolle im Integrationsprozess sensibilisiert werden. Positiv zu würdigen sind in diesem Zusammenhang die Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) im Rahmen des Integrationsdialogs. Dieser sollte verstärkt und vermehrt mit den kantonalen und kommunalen Integrationsaktivitäten verknüpft werden.

Abschaffung der Sonderabgabe:

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 88 AuG sowie Art. 85-87, Art. 115 Bst. c, 116a und 117 AsylG

Die Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen wird befürwortet. Ebenso die Ausdehnung des rückerstattungspflichtigen Personenkreises bei der Vermögenswertabnahme auf Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid.

Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen Art. 85 Abs. 6, Art. 85a, Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g AuG sowie Art. 61 AsylG

VA/FL leben bereits seit längerem in der Schweiz und werden grösstenteils auch in der Schweiz bleiben¹. Sie sind daher zwingend als Teil des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu betrachten, das vermehrt genutzt werden sollte. Die Arbeitgeber stossen dabei jedoch auf Hindernisse:

So sind VA/FL durch teilweise lange Wartezeiten bis zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung gegenüber anderen Gruppen, zum Beispiel aus dem EU/EFTA-Raum, auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Das Problem spitzt sich zu, wenn es darum geht, eine Stelle schnell zu besetzen oder wenn es sich um einen kurzen Arbeitseinsatz handelt (z.B über Stellenvermittlung). Auch finden VA und FL erfahrungsgemäss eher eine Anstellung in einem Bereich mit tiefen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmenden. Arbeitgebende sind deshalb oft nicht gewillt, das komplizierte Verfahren für eine Bewilligung auf sich zu nehmen.

Die Verfahrensdauer ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Meist sind mehrere Stellen in das Verfahren eingebunden, was eine Beschleunigung des Verfahrens oft nicht zulässt. Vor diesem Hintergrund begrüsst die KID die Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit der Zielgruppe und den Ersatz durch eine Meldepflicht. Mit dieser Gesetzesänderung wird eine wichtige Integrationshürde abgebaut.

¹ Vgl. Efonyi-Mäder, Denise und Ruedin, Didier (2014): Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Université de Neuchâtel.
https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf
[11.05.2015].

Erfahrungen der Bewilligungsbehörden zeigen, dass vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge überproportional betroffen sind von prekären Arbeitsverhältnissen und Lohndumping. Dem gilt es Rechnung zu tragen: Zwingende Voraussetzung der Abschaffung der Bewilligungspflicht ist deshalb die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 85a Abs. 4 und 5) sowie eine Busse bei Widerhandlungen des Arbeitgebers (Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g). Die Kantone sollten im Bedarfsfall und aufgrund der bisherigen Erfahrungen auch vorgelagerte Prüfungen in einzelnen Branchen oder in allen Fällen durchführen können. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Personen dieser Zielgruppe oftmals eng durch spezifische Integrationsfördermassnahmen in ihrer Arbeitssuche begleitet werden und die fallführenden Stellen meist in engem Kontakt stehen mit interessierten Arbeitgebern.

Teil 2: Umsetzung der fünf parlamentarischen Initiativen

Mit seiner Gesetzvorlage zur Änderung des AuG vom 8. März 2013 (Integration; 13.030) wollte der Bundesrat seinerzeit ein Stufenmodell einführen, wonach die Anforderungen an die Integration umso höher zu stellen sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf stellt dieses Konzept wieder in Frage, indem Personen mit Niederlassungsbewilligung in gewissen Punkten Personen mit Aufenthaltsbewilligung gleichgesetzt werden. Das ist aus integrationspolitischer Sicht zu bedauern. Mit der Aufnahme der Anliegen aus den erwähnten parlamentarischen Initiativen wird über das Ziel hinaus geschossen und das gemeinsame Grundanliegen, den ausländerrechtlichen Stellenwert einer guten Integration gesetzlich stärker zu verankern, gerade wieder unterminiert.

Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 34 Abs. 6, Art. 51 Abs. 2 Bst. b und Art. 63 Abs. 3 AuG

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass ausländische Personen in der Regel nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz genügend integriert sind, um ihnen eine Niederlassungsbewilligung erteilen zu können. Neu setzt die Integrationsvorlage in Art. 34 Abs. 2 Bst. c für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ausdrücklich die Integration der betreffenden Person voraus. Beim entsprechenden Entscheid werden sich die kantonalen Behörden in erster Linie auf aktenkundige Informationen stützen, die ihnen im Rahmen der deutlich ausgebauten Meldepflichten übermittelt worden sind. Einem wichtigen Teilanliegen der Parl. Initiative wird damit bereits Rechnung getragen.

Die Integrationsdelegierten teilen die Sicht des Bundesrates, wonach eine „Niederlassungsbewilligung auf Probe“ abzulehnen ist. Eine Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B, wie sie neu in Art. 63 Abs. 3 vorgesehen ist, steht im Widerspruch zum Stufenmodell Integration. Entsprechend erübrigt sich auch die Änderung von Art 34 Abs. 6.

Ebenso unterstützen die Integrationsdelegierten die Argumentation des Bundesrates, dass auf eine Ergänzung der Gründe, die für ein Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug führen, verzichtet werden sollte. Aus integrationspolitischer Sicht erweisen sich zudem Verschärfungen im Bereich des Familiennachzugs, wie sie neu in Art. 51 Abs. 2 Bst. b vorgese-

hen sind, als kontraproduktiv und erschweren insgesamt den Integrationsprozess. Ausserdem würde dadurch das Recht auf Familie (Art 14 BV) weiter unter Druck geraten. Schliesslich ist im Kontext der Umsetzung von Art. 121a BV auch darauf hinzuweisen, dass eine Einschränkung des Familiennachzugs, die sich nur auf Drittstaatsangehörige beziehen würde, mengenmässig kaum einen Einfluss auf die Zuwanderung hat.

Integration gesetzlich konkretisieren (Pa. Iv. 08.420)

Die Parlamentarische Initiative 08.420 verlangt einerseits, dass eine Niederlassungsbewilligung generell erst nach einer erfolgreichen Integration erteilt werden sollte (d.h. insbesondere gute Kenntnisse einer Landessprache). Andererseits soll geprüft werden, ob weitere Kriterien für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung bestimmt werden können für ausländische Personen, die extremistische oder fundamentalistische Ansichten vertreten. Die KID ist ebenso wie der Bundesrat der Ansicht, dass die Integrationsvorlage in der vom Ständerat verabschiedeten Version diese Anliegen bereits abdeckt und es keinen weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt. An dieser Stelle ist aber ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die KID den Entscheid des Ständerates, auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung eines Rechtsanspruchs auf Niederlassungsbewilligung zu verzichten, bedauert. Damit wurde es versäumt, gesetzlich einen Anreiz für eine rasche Integration zu verankern.

Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. Iv. 08.428)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen bei Art. 43 Abs. 1 Bst. d, Art. 44 Abs. 1 Bst. d, Art. 45 Bst. d, Art. 85 Abs. 7 Bst. c bis sowie Art. 97 Abs. 3 Bst. f und g AuG

Die Integrationsdelegierten lehnen weitere Einschränkungen im Bereich des Familiennachzugs ab. Der Familiennachzug erfolgt in der Praxis zu einem Zeitpunkt, bevor überhaupt ein Bezug von Ergänzungsleistungen möglich ist (Karenzfrist sowie Nachzugsfristen). Die entsprechenden Bestimmungen würden also nur beschränkt Wirkung entfalten.

Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen in Art. Art. 63 Abs. 2 AuG

Die parlamentarische Initiative möchte das AuG dahingehend anpassen, dass die Behörden eine Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit jederzeit widerrufen können. Der Bundesrat unterstützt diese Forderung. Die vorgeschlagene Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG, würde bedeuten, dass eine Niederlassungsbewilligung auch nach mehr als 15 Jahren widerrufen werden kann. Dies hätte eine Abwertung der Niederlassungsbewilligung zur Folge, da die an die C-Bewilligung geknüpften Rechte jenen der B-Bewilligung gleichgesetzt würden. Dieser Ansatz widerspricht dem von Bund und Kantonen angestrebten Stufenmodell mit Anreiz der Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei guter Integration und ist deshalb abzulehnen. Aus Integrations-sicht ist zudem mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass Rechtssicherheit eine zentrale Voraussetzung im Integrationsprozess ist.

Zudem zeigen die bisherigen Erfahrungen mit dem Entzug von Aufenthaltsbewilligungen aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit, dass die Behörden im Rahmen der Ermessensprüfung die persönlichen Verhältnisse nur ungenügend berücksichtigen, was zu nur schwer nachvollziehbaren Entscheiden führen kann. Der Aspekt des Verschuldens beim Sozialhilfebezug muss zwingend berücksichtigt werden: Bei einem Unfall, einer schweren Krankheit oder bei

erheblichen psychischen Beeinträchtigung, wo offensichtlich kein Verschulden vorliegt, muss dies auch angemessen berücksichtigt werden. Auch sollten die *reellen* Chancen auf dem Arbeitsmarkt für die betroffene Person berücksichtigt werden. Schliesslich trifft es oftmals Frauen, welchen z.B. die Aufenthaltsbewilligung aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen wird. Wenn die Behörden somit die Trennung der (Ehe)Frau und ihren Kindern in Kauf nehmen, so widerspricht dies klar dem Recht auf Familienleben und der Kinderrechtskonvention. Auch das Kindeswohl muss stets im Auge behalten werden, z.B. bei Wegweisung einer Familie mit Kindern, welche in der Schweiz geboren sind und sich beinahe im Jugendalter befinden und keine andere Heimat kennen. Auch vor diesem Hintergrund raten die Integrationsdelegierten dringend von der Streichung von Art. 63 Abs. 2 Aug ab.

Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485)

Betrifft die vorgeschlagenen Änderungen in Art. 43 Abs. 1 Bst. b und c sowie 1bis AuG

Gemäss Bundesrat ist die in der parl. Initiative vorgeschlagenen Vereinheitlichung im Ergebnis nur gesetzestechnischer Natur und führt zu einer besseren Verständlichkeit der Bestimmung über den Familiennachzug. Aus Sicht der Integrationsdelegierten würden jedoch mit den vorgeschlagenen Änderungen die Rechte der C-Bewilligung jenen der B-Bewilligung gleichgesetzt, was das Prinzip des Stufenmodells verletzt. Die vorgeschlagenen Ergänzungen sind deshalb abzulehnen.



Union Suisse des Sociétés d'Ingénieurs-Conseils
Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen
Unione Svizzera degli Studi Consulenti d'Ingegneria
Swiss Association of Consulting Engineers
Member of FIDIC and EFCA

Frau Bundesrätin Simonette Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per Mail an:

bernhard.fuerer@sem.admin.ch
carola.haller@sem.admin.

Bern, 28.05.2015

Teilrevision Ausländergesetz AuG: Umsetzung Masseneinwanderungsinitiative

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme im oben genannten Vernehmlassungsverfahren. Gerne unterbreiten wir Ihnen dazu die nachfolgende Stellungnahme.

1. Allgemeines

Die Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen usic vertritt die Interessen der Arbeitgeber in der Planerbranche und repräsentiert das Ingenieurwissen, das es braucht, um namentlich die grossen Infrastrukturprojekte in der Schweiz zu realisieren. Die Ingenieurbüros sind dazu auf gut ausgebildete, fachlich qualifizierte und erfahrene Ingenieurinnen und Ingenieure angewiesen; deren Herkunft bzw. Nationalität nicht von Bedeutung sind. Das Arbeitskräftepotenzial in diesem Bereich und die Ausbildungsquote der Schweiz genügen nicht, um die entsprechende Nachfrage nach Fachkräften zu decken. Eine verbandsinterne Umfrage nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hat ergeben, dass die baunahe Ingenieurs- und Planungsbranche auf mindestens 800 ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist. Mit grosser Besorgnis haben wir deshalb die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative zur Kenntnis genommen. Aufgrund dieser Ausgangslage stellen wir mit Befriedigung fest, dass der Bundesrat das Problem des Fachkräftemangels erkannt hat. Wir begrüssen ausdrücklich die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Regelung, bei einem ausgewiesenen Fachkräfte-

mangel auf den Nachweis gemäss Art. 21 Abs. 1 AuG zu verzichten. Wir gehen davon aus, dass unsere Branche unter diese Ausnahmeregelung fällt.

Hingegen sind wir der Auffassung, dass zusätzliche Vorschriften nötig sind, um die Planungssicherheit für die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden in Branchen mit Fachkräftemangel zu erhöhen und um unabhängig von der Steuerung der Zuwanderung Anreize zu setzen, damit das inländische Potenzial an Fachkräften erhöht und besser ausgenutzt wird.

2. Antrag betreffend Feststellung des Fachkräftemangels

Die Kontingente und Höchstzahlen werden gemäss dem Gesetzesentwurf jährlich durch den Bundesrat festgelegt, u.a. gestützt auf die Erhebungen und Empfehlungen der Zuwanderungskommission. Im Entwurf findet sich dagegen keine explizite Regelung, wie, durch wen und in welcher Periodizität die Branchen bzw. Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel festgestellt werden, für welchen der Nachweis des Inländervorrangs gemäss Art. 21 Abs. 1 AuG nicht erbracht werden muss (vgl. Art. 21 Abs. 2 bis E-AuG). Der aktuelle Regelungsvorschlag geht wohl davon aus, dass die Bewilligungsbehörde bei der Gesuchsprüfung im Einzelfall darüber entscheidet. Zudem geht aus dem Wortlaut hervor, dass die zuständige Behörde lediglich auf den Nachweis verzichten kann, aber nicht muss.

Diese Regelung erachten wir als ungenügend. Unsere Mitglieder bzw. die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden im Ingenieurwesen sind darauf angewiesen, über eine gewisse Zeitdauer Sicherheit und Stabilität bei der Rekrutierung von Fachpersonal zu haben. Eine Einzelfallpraxis oder die Festlegung der Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel in der jährlichen Periodizität der Höchstzahlen und Kontingente ist zu unsicher bzw. ein zu kurzes Intervall. Liegt schliesslich ein ausgewiesener Fachkräftemangel vor, so sollte es nicht im Ermessen der Behörde stehen, im Einzelfall den Nachweis des Inländervorrangs dennoch zu verlangen; vielmehr sollte diesfalls der Nachweis zwingend und generell entfallen.

Wir beantragen deshalb die folgenden Ergänzungen und Änderungen:

Art. 17a Abs. 1 E-AuG: Neuer dritter Satz

² [...] Bei Bedarf kann er die Höchstzahlen jederzeit anpassen]. *Er bezeichnet zudem alle acht Jahre die Branchen oder Berufe, in welchen ein ausgewiesener Fachkräftemangel besteht.*

Art. 17d E-AuG: Ergänzung Abs. 2

² [...] Sie arbeitet Empfehlungen für die jährliche Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente sowie für die Bezeichnung der Branchen oder Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel aus (Art. 17a). [...].

Art. 21 E-AuG: Änderung von Abs. 2^{bis}

^{2bis} *Betrifft das Gesuch eine Branche oder ein Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel, so entfällt der Nachweis nach Absatz 1.*

Art. 22 E-AuG: Änderung Abs. 2

² [...] *Betrifft das Gesuch eine Branche oder ein Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel und ergibt die Prüfung, dass keine Anhaltspunkte [...].*

3. Anreize zur Behebung des Fachkräftemangels

Nebst der Erleichterung bei der Zuwanderung muss zur Behebung des Fachkräftemangels in der Schweiz zwingend auch das inländische Arbeitskräftepotenzial zur Deckung der Nachfrage nach gut qualifizierten Fachkräften genutzt und erhöht werden. Hier liegt unseres Erachtens noch viel Potenzial brach, welches durch entsprechende Massnahmen der Wirtschaft und des Staates aktiviert werden könnten. Zu diesen Massnahmen gehören flexible Arbeitszeitmodelle (z. Bsp. Förderung der Teilzeitarbeit, Job-Sharing od. ähnl.), längere, aber angepasste Erwerbstätigkeit für ältere Arbeitnehmende, Schaffung von Ausbildungsplätzen, Anbieten von Aus- und Weiterbildungsplätzen sowie Bildungsentgelt in Bereichen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel (im Sinne von Public Private Partnership). Deshalb sollte die aktuelle Gesetzesvorlage genutzt werden, entsprechende Anreize für die Wirt-

schaft, v.a. für KMU zu setzen. Firmen, welche nachweislich Anstrengungen für die Behebung des Fachkräftemangels tun, sollen von steuerlichen Anreizen profitieren können.

Mit freundlichen Grüßen

u s i c



Dr. Mario Marti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer

u s i c



Lea Kusano
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Über die usic

Die Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmungen usic nimmt seit 1912 die Interessen der Arbeitgeber in der Planerbranche gegenüber Politik und Wirtschaft wahr und ist die anerkannte nationale Stimme der Ingenieurbranche in der Schweiz. Sie fördert die öffentliche Akzeptanz technischer Vorhaben und engagiert sich in der Qualitätssicherung sowie Berufsbildung und für die Nachwuchsförderung. Gegründet wurde die Schweizerische Vereinigung beratender Ingenieurunternehmungen usic 1912 unter dem Namen ASIC (Association Suisse des Ingénieurs-Conseils). Die ASIC war eine angesehene Vereinigung renommierter Ingenieure – hier Mitglied sein zu dürfen, war eine grosse Ehre und Anerkennung. Mittlerweile ist die usic ein gut aufgestellter, moderner Verband und zählt 442 Mitglieder. Diese sind mit Ingenieurbüros an gegen 1'000 Standorten in der ganzen Schweiz vertreten und beschäftigen über 14'000 Mitarbeitende. Die usic-Unternehmen decken alle ingenieurrelevanten Tätigkeiten im Baubereich ab: Bauingenieurwesen, Gebäudetechnik, Elektroingenieurwesen, Geologie und Geotechnik, Umweltingenieurwesen, Geomatik sowie Raum- und Landschaftsplanung.

Mme la Présidente de la Confédération
Simonetta Sommaruga

Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques

Par courrier électronique à :
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

RR/jsa

312

Berne, le 28 mai 2015

Prise de position de la FSA dans les procédures de consultation relatives à la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Madame la Conseillère fédérale, Présidente de la Confédération,

Mesdames, Messieurs,

Référence est faite aux procédures de consultation ouvertes le 11 février 2015 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers. La commission des droits de l'Homme de la Fédération Suisse des Avocats (FSA) a examiné ces projets de révision. La FSA se limite à insister sur les principes qui doivent présider à la révision de ces textes, en particulier le respect des droits fondamentaux.

1) **Ad article 17a LEtr**

Il convient de rappeler que la Suisse est tenue par le principe de non-refoulement, consacré à l'article 10 Cst. fédérale, à l'article 83 LEtr, à l'article 5 LAsi et par de nombreux instruments internationaux¹.

L'« admission provisoire » est le titre de séjour délivré aux personnes qui ne peuvent être renvoyées ou expulsées dans leur pays d'origine, car leur renvoi est impossible, illicite ou non raisonnablement exigible. L'admission provisoire découle du principe de non-refoulement. Partant, la mise en place de nombres maximaux et de contingents pour cette catégorie de personnes est contraire au droit applicable susmentionné.

¹ *Inter alia* Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), Convention Européenne des droits de l'Homme (CEDH), Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (CR).

Il conviendrait, par conséquent, d'inclure à la liste de l'alinéa 4 une exclusion générale des catégories de personnes visées aux articles 83 LETr (admission provisoire) et 66 LAsi (protection provisoire). Pour les mêmes raisons, une exception analogue devrait être prévue pour les réfugiés reconnus ainsi que pour les requérants d'asile.

Les exclusions prévues aux lettres b. et c. de l'alinéa 4 du projet de modification de la LETr doivent être maintenues, car elles assurent la cohérence du système. Puisque ces personnes ne peuvent être renvoyées, il convient en effet de ne pas ajouter de barrières systémiques à leur intégration.

De plus, il apparaît que le nouvel article 17a LETr qui entend imposer des nombres maximaux et des contingents aux ressortissants d'Etats membres de l'UE/AELE, est incompatible avec le principe de libre circulation consacré dans l'Accord sur la Libre circulation des personnes du 21 juin 1999 (RS 0.142.112.681, ci-après : ALCP).

2) **Ad article 42 LETr**

La teneur proposée de l'alinéa *2bis* est manifestement contraire à l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'Homme (RS 0.101, ci-après : CEDH), soit le droit au respect de la vie privée et familiale.

3) **Ad article 43 LETr**

La teneur proposée de l'alinéa *1bis* est manifestement contraire à l'article 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale).

4) **Ad article 44 LETr**

La teneur proposée de l'alinéa 2 est manifestement contraire à l'article 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale).

5) **Ad article 45 LETr**

La nouvelle condition temporelle restrictive prévue à l'alinéa 2 est contraire à l'article 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale).

6) **Ad article 48 LETr**

L'alinéa *1bis* proposé contrevient au principe juridique de l'intérêt supérieur de l'enfant. Par conséquent, sa mise en œuvre devra respecter les obligations internationales de la Suisse telles que prévues notamment dans la Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale du 29 mai 1993 et dans la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

7) **Ad article 83 LEtr**

Vu les motifs exposés au point 9) ci-dessous, il convient d'instaurer une exception générale au principe des nombres maximaux et contingents pour les réfugiés reconnus, les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement ainsi que les personnes au bénéfice d'une protection provisoire.

Dans cette mesure, la FSA estime que la modification proposée à l'article 83 alinéa 1^{er} est irrémédiablement incompatible avec les obligations internationales de la Suisse.

8) **Ad article 85 LEtr**

La teneur proposée de l'alinéa 7 let. d. est manifestement contraire à l'article 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale).

9) **Ad article 60 LAsi**

Le système prévalant actuellement en Suisse contrevient à divers égards à la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30 – ci-après : CR). En application de la CR, l'article 3 LAsi confirme le caractère constatatoire de la décision de reconnaissance du statut de réfugié. Ainsi, la notion de « *requérant d'asile* » instituée par l'ordre juridique suisse fait entorse à cette présomption légale.

La catégorie ainsi créée prive les personnes concernées des droits afférents à la qualité de réfugié. Il en va ainsi des droits consacrés aux articles 17 et 26 CR notamment, auxquels contreviennent en l'état déjà les articles 60 et 27 LAsi. La modification proposée de l'article 60 ne permet toujours pas à la Suisse de se conformer à ses obligations internationales.

A teneur de l'article 17 alinéa 1^{er} CR, « *[l]es Etats Contractants accorderont à tout réfugié résidant régulièrement sur leur territoire le traitement le plus favorable accordé, dans les mêmes circonstances, aux ressortissants d'un pays étranger en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée* ».

Il en découle une obligation pour la Suisse d'attribuer aux personnes ayant obtenu l'asile un permis de travail correspondant au traitement le plus favorable prévu pour les étrangers en droit suisse, soit une autorisation de séjour (permis B), étant entendu que dès que les conditions seront remplies, une autorisation d'établissement (permis C) devra être délivrée. Dès lors, soumettre la délivrance de permis à des nombres maximums et des contingents contrevient à la CR.

Par ailleurs, à teneur de l'article 26 CR, « *[t]out Etat Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances* ».

Il en découle que des nombres maximaux et des contingents ne sauraient restreindre la liberté d'établissement en Suisse d'une personne ayant obtenu l'asile.

Ainsi, la FSA propose de rejeter cette modification. De plus, elle relève qu'une proposition de révision de la LAsi conforme à la CR permettrait à la Suisse de respecter ses obligations internationales.

10) **Ad article 66 LAsi**

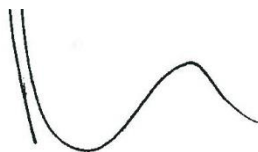
La FSA observe que la mise en place d'un système de nombres maximaux et de contingents pour les personnes visées à l'article 4 LAsi est incompatible avec l'esprit de cette disposition.

Celle-ci vise, en effet, à protéger les groupes de personnes exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile, ou lors de situations de violence généralisée. Il est inconcevable de renoncer à offrir une telle protection pour des raisons inhérentes à la situation du pays d'accueil.

La FSA vous remercie de prendre en compte ses remarques et vous prie d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Présidente de la Confédération, Mesdames, Messieurs, l'expression de sa considération distinguée.

Pour la Fédération Suisse des Avocats :

Président FSA
Pierre-Dominique Schupp

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of fluid, connected strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

Secrétaire général FSA
René Rall

A handwritten signature in black ink, featuring a large, bold, and somewhat circular initial 'R' followed by a few more strokes.



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 Mitgliedsstaaten. 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 «Inländerpoteziale» 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 Inländervorrangs: 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 Widerrufsgründe 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 Lützelschwab
Mitglied der Geschäftsleitung

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

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

Per E-Mail

Zürich, 21. Mai 2015 mas / mr

Umsetzung von Art. 121a BV. Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Baumeisterverband nimmt gerne Stellung zur Umsetzung von Art. 121a BV und der Revision des Ausländergesetzes. Als grösster Sektor der Bauwirtschaft, die pro Jahr 60 Milliarden Franken umsetzt, ist das von uns vertretene Bauhauptgewerbe wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig von ausländischen Fachkräften abhängig. Rund zwei Drittel unserer Baustellen-Angestellten kommen aus dem Ausland, 80 Prozent davon aus der EU. Dennoch legt der Schweizerische Baumeisterverband Wert auf eine korrekte, politisch vertretbare Umsetzung des neuen Zuwanderungsartikels. Entsprechend intensiv haben wir uns mit der Vorlage auseinandergesetzt und sind zu folgendem Schluss gekommen:

Der Schweizerische Baumeisterverband lehnt die vorgeschlagene Umsetzung von Art. 121a BV und zur Änderung des Ausländergesetzes ab.

- *Es handelt sich um eine Scheinlösung, die die entscheidenden Fragen über die Steuerung der Zuwanderung aus den EU-Staaten umgeht.*
- *Der Spielraum des Zuwanderungsartikels wird mitnichten ausgeschöpft und die darin priorisierte Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Interesse missachtet.*

Die Vorlage ist deshalb an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, eine gesamtheitliche Lösung basierend auf alternativen, mit dem Freizügigkeitsabkommen in Einklang stehenden Modellen der Zuwanderungsbeschränkung auszuarbeiten.

WIR BAUEN FÜR SIE DIE SCHWEIZ.

A. Ausgangslage

1. **Dualismus in der Ausländerpolitik.** Bei der Regelung der Zuwanderung unterscheidet die Schweiz zwischen Angehörigen von Drittstaaten und EU(Efta)-Bürgern. Für erste gelten die Bestimmungen des Ausländerrechts, namentlich des Ausländergesetzes AuG. Für EU-Bürger dagegen gilt das Freizügigkeitsabkommen mit der EU, das ohne innerstaatliche Gesetzgebung direkt angewendet wird. Das Verhältnis der Zuwanderung aus EU/Efta-Ländern und Drittstaaten beträgt rund 3:1, im Bauhauptgewerbe sogar 5:1.
2. **Zuwanderungsartikel für alle Ausländerkategorien.** Entgegen dem bewährten schweizerischen Dualismus im Ausländerbereich wurden mit der Annahme der „Masseneinwanderungsinitiative“ vom 9. Februar 2014 nun aber Art. 121a und Art. 197 Ziff. 11 in die Bundesverfassung eingefügt, welche die Schweiz zu einer eigenständigen Steuerung der Zuwanderung über alle Ausländerkategorien hinweg verpflichtet.
3. **Zuwanderungsartikel nicht direkt anwendbar.** Anders als das Freizügigkeitsabkommen muss Art 121a BV mittels innerstaatlicher Gesetzgebung umgesetzt werden. Dies ergibt sich aus der Bestimmung in Art. 121a Abs. 5 BV, wonach das Gesetz die Einzelheiten regelt, sowie aus der Formulierung des Artikels, die trotz der Benennung einzelner, scheinbar konkreter Massnahmen wie Höchstzahlen und Kontingente erstaunlich offen ist. Klar und unmissverständlich ist lediglich der Kern des neuen Verfassungsanliegens, nämlich die Begrenzung der Nettozuwanderung.
4. **Keine Pflicht zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens.** Die Initianten verlangen in Art. 197. Ziff. 11 Abs.1 BV, dass völkerrechtliche Verträge, die Art. 121a BV widersprechen, innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen sind. Von einer Kündigung des Freizügigkeitsabkommens ist keine Rede. Ausdrücklich unzulässig ist gemäss Art. 121a Abs. 4 BV lediglich der *Abschluss* neuer völkerrechtlicher Verträge, die gegen Art. 121a BV verstossen. Eine Absage an den bilateralen Weg geht aus dem Verfassungstext nicht hervor.
5. **Gesamtwirtschaftliches Interesse geht vor.** Der Konflikt zwischen Art. 121a BV und dem Freizügigkeitsabkommen ist nicht so unauflöslich, wie oft dargestellt wird. Der Verfassungsartikel lässt dem Gesetzgeber trotz der Benennung konkreter Massnahmen beachtlichen Spielraum. So steht der Erlass von Höchstzahlen und Kontingenten mit den im Absatz 3 genannten gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Widerspruch, was Raum für Auslegungen eröffnet. Aufgrund der Stellungnahmen der Initianten vor und nach der Abstimmung scheint klar, dass das wirtschaftliche Interesse vorgeht.
6. **Starre Kontingente nicht zwingend.** Die Verfassungsbestimmung darf also nicht so umgesetzt werden, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Schweiz beeinträchtigt wird. D.h. die geforderte Einführung einer Kontingentierung ist stark zu relativieren. Denn ein System mit jährlich festgelegten starren Kontingenten ist a priori nicht wirtschaftsverträglich. Es verunmöglicht der Wirtschaft, zeitgerecht auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren. Zudem behindert die generelle Beschränkung oder sogar Reduktion potenzieller Arbeitskräfte das Wachstum einer Volkswirtschaft.

7. **Verträglichkeit mit dem Freizügigkeitsabkommen.** Wie dargelegt lässt sich Art. 121a BV nach den für die *Verfassungsauslegung massgeblichen Grundsätzen* ohne starre Kontingente umsetzen. Auch verlangt der Artikel keine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens und beinhaltet keine Absage an den bilateralen Weg. Wenn die Begrenzung der Nettozuwanderung aber auch anders erreicht werden kann als mit jährlich fixierter Zahlen für ausländerrechtliche Bewilligungen, dann ergeben sich alternative Möglichkeiten für eine völkerrechtsverträgliche Umsetzung von Art 121a BV. Denn Politiken zur Begrenzung der Zuwanderung stehen nicht a priori im Widerspruch zum Freizügigkeitsabkommen. Das zeigt die Tatsache, dass die EU der Schweiz solche Begrenzungsmodelle in Form von Ventilklauseln ja temporär zugestanden hat.

B. Vorgehen des Bundesrats

8. **Missachtung des Verfassungsspielraums.** Der Bundesrat nützt in seinem Entwurf für die Umsetzung von Art. 121a BV den Verfassungsspielraum mitnichten. Anstatt eine generelle Umsetzungspolitik für alle Ausländerkategorien zu formulieren, setzt er einerseits auf ein öffentlich nicht kommuniziertes Verhandlungsmandat mit der EU. Andererseits schlägt er mit der Revision des Ausländergesetzes AuG (vgl. Punkt C) eine Verschärfung des Drittstaatenregimes vor, die teils weit über den Verfassungsauftrag hinausgeht (z.B. Kurzaufenthalt-Kontingente).
9. **Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Interesses.** In seinem Vorschlag missachtet der Bundesrat die in Art. 121a BV geforderte Orientierung am „gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz“ (Art. 121a Abs.3 BV) gleich doppelt: Erstens mit der Verschärfung der Drittstaatenregelung (Revision AuG); zweitens sorgt er mit der Vertröstung der Öffentlichkeit auf EU-Verhandlungen für Unsicherheit unter einheimischen Unternehmungen und potentiellen ausländischen Investoren.
10. **Gefahr des Etikettenschwindels.** Die vorgeschlagene Lösung betrifft bis auf weiteres nur Angehörige aus Drittstaaten. Dies entspricht gesamtschweizerisch einem von vier Zuwanderern, im Bauhauptgewerbe sogar einem von fünf. Man könnte also zur Tagesordnung übergehen, da effektiv nur ein Bruchteil der Zuwanderung beschränkt wird – und dies bei der Drittstaatenregelung, wo heute Kontingente bereits möglich sind. Korrekterweise gilt es jedoch festzustellen, dass der Bundesrat den Kern des neuen Verfassungsauftrags, nämlich eine wie auch immer geartete Beschränkung der Nettozuwanderung nicht erfüllt hat. Dies ist politisch verhängnisvoll und könnte noch radikalere direktdemokratische Interventionen zur Folge haben.
11. **Bundesrat muss alternative Modelle vorlegen.** Wie aufgezeigt, kann Art. 121a BV auch ohne starre alljährlich fixierte Kontingente, die im Widerspruch mit Freizügigkeit stehen, verfassungsrechtlich korrekt umgesetzt werden. Entsprechende Modelle wurden in den letzten Monaten vorgebracht. Etwa die vom ehemaligen Staatssekretär Prof. Michael Ambühl vorgestellte NECOM-Schutzklausel (Zürich, März 2015, Swiss Political Science Review, S. 76 ff.). Zu prüfen wäre auch ein Modell mit Mehrjahreszielen und Massnahmenzielen wie es Prof. Dr. Astrid Epiney in ihrer Studie „zur rechtlichen Tragweite der Art. 121a und Art. 197 Ziff. 11 BV“ (Freiburg, 15. April 2014,

Institut für Europarecht, Seiten 15 ff.). Als weitere mögliche Varianten nennt Epiney Systeme mit jährlichen oder mehrjährigen Richtwerten, fixe Kontingente mit Anwendungseinschränkung oder mit Erhöhungsmöglichkeiten.

12. **Prüfung eines Zuwanderungsgesetzes.** Fraglich ist, ob das AuG das richtige Instrument zur Zuwanderungskontrolle darstellt. Die Umsetzung des Personenfreizügigkeitsabkommen hat bisher keinen Eingang in die Schweizerische Gesetzgebung gefunden. Zum jetzigen Zeitpunkte wäre die Schaffung eines eigentlichen Zuwanderungsgesetzes ein gangbarer Weg, um zu einer Entflechtung von migrations- und wirtschaftspolitischen Zielen beizutragen.
13. **Gebiete mit Sonderstatus.** Die Schweiz hat insgesamt enorm von den bilateralen Verträgen profitiert. Eine Kündigung könnte grosse wirtschaftliche Schäden verursachen. Nichtsdestotrotz leiden einige grenznahe Gebiete unter der Personenfreizügigkeit. Besonders das Tessin hat mit enormen Problemen durch Lohndumping im nahen Ausland und der „Kolonialisierung“ durch italienische KMU im Baubereich zu kämpfen. Entsprechend der Standesinitiative 14.303 fordert der Baumeisterverband deshalb, dass der Bundesrat die Einführung von Gebieten mit Sonderstatus oder zumindest umfassender Entlastungsmassnahmen prüft, in denen spezifische Massnahmen gegen die negativen Auswirkungen der Freizügigkeit und der bilateralen Abkommen getroffen werden können.
14. **Höchstzahlen Entsandte.** Heute ist es für ausländische Unternehmen aus dem EU-Raum möglich, kurzzeitige Dienstleistungen in der Schweiz ohne Aufenthaltsbewilligung durchzuführen. Vor allem das Tessin ist durch diese Situation unter Druck geraten, weil es nicht möglich ist, die Löhne der entsandten Angestellten aus Italien zu kontrollieren. Da die EU vorerst keine vollständige Liberalisierung der Dienstleistungen anstrebt, können diese Entsandten Höchstzahlen unterstellt werden. Zudem ist die Forderung der Motion 14.4029 von Nationalrat Regazzi umzusetzen, wonach Bauarbeiten künftig nicht mehr den Dienstleistungen zugerechnet werden. Die hohen, durch allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge zugesicherten Löhne im Bauhauptgewerbe entwickeln sich sonst zu starken Wettbewerbsnachteilen, welche die Existenz vieler Bauunternehmen bedroht.
15. **Grundlegende Überarbeitung nötig.** Aus den genannten Gründen ist die Vorlage zur Umsetzung des Zuwanderungsartikels an den Bundesrat zur vollständigen Neukonzeptionierung und Überarbeitung zurückzuweisen.

C. Revision des Ausländergesetzes AuG

Der Schweizerische Baumeisterverband erachtet die vorgeschlagene Revision des AuG als nicht überzeugend und in wesentlichen Teilen falsch. Sie ist mindestens in folgenden Punkten zu korrigieren.

1. **Keine Beschränkung der L-Bewilligungen.** Als Zuwanderer im eigentlichen Sinn gilt nur jemand, der mit der Absicht einer dauerhaften Niederlassung in ein Land reist. Bei Kurzaufenthalten ist dies nicht der Fall: Sie planen, das Land nach einer klar umrisse-

nen Frist wieder zu verlassen. Konsequenterweise sind sie deshalb nicht den Kontingenten und Höchstzahlen zu unterstellen.

2. **Keine Vorprüfungen in Branchen mit aveGAV.** In Branchen mit allgemeinverbindlichem Gesamtarbeitsvertrag sind die paritätischen Kommissionen mit der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen betraut. Damit ist auch klar, dass keine behördliche ex ante / ex post-Prüfung nötig ist, hat sich doch das paritätische System bisher bewährt und für eine wirtschaftsfreundliche Lösung gesorgt.
3. **Keine Einzelfallprüfung des Inländervorrangs in aveGAV-Branchen.** Weil in Branchen mit allgemeinverbindlichem Arbeitsvertrag für alle Arbeitnehmer Mindeststandards hinsichtlich Lohn- und Arbeitsbedingungen bestehen, ist nicht davon auszugehen, dass ausländische Arbeitskräfte bevorzugt werden. Deshalb ist, wie bei Branchen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel, auf die Einzelfallprüfung zu verzichten, da diese nur zu bürokratischer Mehrbelastung ohne tatsächlichen Nutzen führt. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine ausländische Arbeitskraft wirklich nur dann eingestellt wird, wenn dies aus wirtschaftlichen Gründen unumgänglich ist.
4. **Einsitz in der Zuwanderungskommission.** Eine zentrale Forderung des Verfassungsartikels 121a BV ist die Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz. Im vorliegenden Entwurf beschränkt sich die Rolle der Wirtschaft hingegen darauf, durch die neue Zuwanderungskommission konsultiert zu werden. Damit die wirtschaftlichen Interessen stärker in den Fokus geraten, sind die Sozialpartner als permanente Mitglieder in die Zuwanderungskommission aufzunehmen.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Revision AuG

5. Kapitel: Zulassungsvoraussetzungen

1. Abschnitt: Begrenzungsmaßnahmen

Art. 17a Höchstzahlen und Kontingente

Antrag

² Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:

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

~~b.a.~~ Aufenthaltsbewilligungen (Art. 33)

~~c.b.~~ Niederlassungsbewilligungen (Art. 34)

~~d. Grenzgänerbewilligungen (Art. 35) für mehr als vier Monate~~

⁴ Die Höchstzahlen gelten nicht für:

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

⁷ Die Kantone können Höchstzahlen und Kontingente für Grenzgänerbewilligungen (Art. 35) für mehr als vier Monate festlegen.

Das Ziel von Art. 121a BV ist die Begrenzung der Einwanderung. Ein Einwanderer kann aber nur sein, wer sich in einem Land niederlässt, um dort ansässig zu werden. Dies trifft in der

Schweiz in erster Linie auf Ausländer mit B- und C-Bewilligungen zu. Im bisherigen AuG behielt sich der Bundesrat die Kontingentierung der Kurzaufenthaltsbewilligungen vor.

Erwerbstätige mit L-Bewilligungen sind für viele Branchen, darunter auch das Bauhauptgewerbe, unerlässlich, um saisonale Arbeitsspitzen zu bewältigen. Eine Kontingentierung der L-Bewilligungen steht deshalb den Interessen der Wirtschaft entgegen.

Dasselbe gilt auch für Grenzgänger: Sie haben sich bewusst nicht in der Schweiz niedergelassen und damit auch keine Ansprüche gegenüber den Behörden. Jedoch hat sich gezeigt, dass in den Grenzgebieten durch die Grenzgänger unterschiedliche bzw. unterschiedlich gravierende Probleme verursacht werden. Statt dem Bundesrat eine neue Kompetenz einzuräumen, ist die Kontingentierung bzw. Regulierung der Grenzgängerbewilligungen deshalb den Kantonen zu übertragen, die mit den lokalen Verhältnissen deutlich besser vertraut sind als der Bund.

Art. 17d Zuwanderungskommission

Antrag

¹ Der Bundesrat setzt eine Kommission ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone und 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 Aufgabe insbesondere die Sozialpartner an und~~ berücksichtigt die nationalen und internationalen Entwicklungen im Migrationsbereich, der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt.

Der Verfassungsartikel 121a BV nennt explizit die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz als Richtschnur für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente. Eine blosser Anhörung der Sozialpartner ist unserer Ansicht nach nicht ausreichend, um diesen Interessen ausreichend Rechnung zu tragen. Wir fordern deshalb, dass die Sozialpartner direkt Einsitz in die Zuwanderungskommission nehmen, um möglichst praxisnahe Empfehlungen an den Bundesrat abgeben zu können.

Desweiteren sind die nationalen und internationalen wirtschaftlichen Entwicklungen zwingend in die Erwägungen der Kommission miteinzubeziehen. Sie sind dem Migrationsbereich zwingend gleichzustellen.

Art. 21 Vorrang**Antrag**

¹ Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur zugelassen werden, wenn nachgewiesen wird, dass keine dafür geeigneten inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Angehörige von Staaten, mit denen ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, gefunden werden können.

² ...

^{2bis} Ergibt die Prüfung des Gesuchs, dass es sich um einen Beruf mit ausgewiesenem Mangel an geeigneten Arbeitskräften~~Fachkräftemangel~~ oder aus einer Branche mit einem allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag handelt, so ~~kann~~ verzichtet die zuständige Behörde darauf ~~verzichten~~, einen Nachweis nach Absatz 1 zu verlangen

Es ist nicht klar, weshalb der Bundesrat in Branchen mit allgemeinverbindlichem Gesamtarbeitsvertrag den Inländervorrang durch Einzelprüfung kontrollieren will. Für Unternehmen mit ave GAV besteht kein Interesse daran, ausländische Arbeitskräfte zu bevorzugen, da inländische und ausländische Arbeitnehmer zu denselben Konditionen arbeiten. Damit ist klar, dass ein Ausländer nur dann eingestellt wird, wenn keine geeigneten inländischen Arbeitskräfte gefunden werden können. Damit kann auf den Nachweis nach Art. 21 Abs. 1 verzichtet werden.

Der Fachkräftemangel ist ein rechtlich unbestimmter Begriff aus der Bildungspolitik. Bei der Beurteilung, ob es sich um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt, ist zwingend zu beachten, dass die formale Ausbildung einer Arbeitskraft keine Auskunft darüber gibt, ob es sich um eine Fachkraft handelt. Tatsächlich gibt es zahlreiche Berufe, welche auch ohne (akademische) Qualifikation ein hohes Mass an Fachwissen bedingen. Zudem ist zu befürchten, dass Unternehmen bei Verwendung der formalen Ausbildung als Merkmal dazu verpflichtet werden, unqualifizierte Arbeitnehmer für wichtige Funktionen einzusetzen, wofür eigentlich die berufliche Erfahrung fehlt. Aus diesem Grund ist korrekterweise von einem Mangel an geeigneten Arbeitskräften statt einem Fachkräftemangel zu sprechen.

1a. Abschnitt: Zulassung zu einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit**Art. 22** Lohn- und Arbeitsbedingungen**Antrag**

² Ergibt die Prüfung des Gesuchs, dass es sich um einen Beruf mit ausgewiesenem Mangel an geeigneten Arbeitskräften~~Fachkräftemangel~~ oder aus einer Branche mit einem allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag handelt und dass keine Anhaltspunkte für eine Unterbietung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bestehen, so verzichtet ~~kann~~ die zuständige Behörde darauf ~~verzichten~~, die Einhaltung dieser Bedingungen weitergehend zu prüfen.

Art. 25**Antrag**

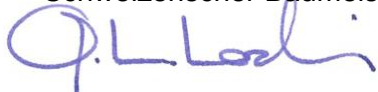
^{1bis} Die Kantone können zusätzlich eine Prüfung des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 21) ~~sowie der Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22)~~ vorsehen.

Heute sind die paritätischen Kommissionen mit der Arbeitsmarktüberwachung in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen betraut. Diese leisten sehr gute Arbeit und haben in den letzten Jahren einen erheblichen Beitrag gegen die Verletzung von orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen geleistet. Diese Regelung genügt vollends; eine zusätzliche Prüfung durch die Kantone ist nicht nötig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

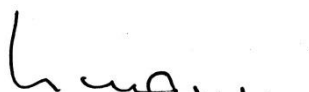
Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband



Gian-Luca Lardi

Zentralpräsident



Dr. Daniel Lehmann

Direktor

Staatssekretariat für Migration SEM
Stab Recht
Frau Carola Haller
Herr Bernhard Fürer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 26. Mai 2015/SR
Register N : 841.1

**Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK
zur Änderung des Ausländergesetzes für die Umsetzung der Volksinitiative „gegen
Masseneinwanderung“**

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fürer

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung zur Umsetzung der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“. In der Beilage finden Sie die Vernehmlassungsantwort des Kirchenbundes. Wir bitten Sie, die vorgeschlagenen Änderungen und Anmerkungen in die weitere Bearbeitung aufzunehmen.

Für Rückfragen steht Ihnen der Beauftragte für Migration, Simon Röthlisberger (Tel. 031 370 25 53, simon.roethlisberger@sek.ch), sehr gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Philippe Woodtli
Geschäftsleiter



Simon Röthlisberger
Beauftragter für Migration

Beilage: erwähnt

Kontingentierung mit Augenmass

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zu den Änderung des Ausländergesetzes für die Umsetzung der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“

1. Ausgangslage

In der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 ist die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ gutgeheissen worden. Der neue Verfassungsartikel 121a legt insbesondere fest, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuert und hierfür Kontingente und Höchstzahlen definiert.

Der Bundesrat hat nun die zur Umsetzung notwendigen Änderungen des Ausländergesetzes AuG in die Vernehmlassung gegeben. Damit verbunden sind auch Anpassungen des Ausländergesetzes betreffend der Integration (siehe Kapitel 2 Vernehmlassungsantwort Kirchenbund).

Der Entwurf sieht eine strikte am Wortlaut des neuen Verfassungsartikels orientierte Umsetzung vor. So sollen beispielsweise gemäss Entwurf auch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in die Kontingente einbezogen sein. Durch die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ sind die Bilateralen Verträge mit der Europäischen Union EU sowie das Freizügigkeitsabkommen in Frage gestellt. Dies erfordert Verhandlungen mit der EU. Verhandlungsergebnisse sind soweit dies uns bekannt ist, noch keine erzielt worden – obwohl diese für die Änderungen des AuG von zentraler Bedeutung sind.

1.1. Position Kirchenbundes

Der Kirchenbund äussert sich im Folgenden zu den aus seiner Sicht zentralen Themen:

Die bilateralen Verträge mit der EU und das Freizügigkeitsabkommen dürfen nicht gefährdet werden: Die Umsetzung der Vorgaben aus der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ tangieren das Verhältnis der Schweiz mit der EU und der EFTA. Das Freizügigkeitsabkommen FZA ist dabei von zentraler Bedeutung. Der Kirchenbund hat sich wiederholt für das FZA ausgesprochen. Er tat dies sowohl bei der Grundsatzabstimmung 2005 als auch 2009 bei der Volksabstimmung über die Weiterführung und Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien. In diesem Sinne ist festzuhalten, dass der Kirchenbund keine Gefährdung des FZA durch die Umsetzung der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ wünscht.

Kein Vorrang von Art. 121a BV gegenüber anderem Verfassungsrecht: Zu Recht wird in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf dargelegt, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden sollen. 121a BV hat gegenüber anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben keinen Vorrang; vielmehr ist der neue Verfassungsartikel mit bestehendem Verfassungsrecht zu harmonisieren:¹ Dies müsste für die Rechte auf Familien- und Privatleben (Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention

¹ Vgl. Peter Uebersax, Zum bundesrätlichen Vernehmlassungsentwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV, in: Jusletter 16. März 2015.

EMRK und Art 13 Abs 1 BV) sowie die internationalen und nationalen Bestimmungen zum Schutz von Flüchtlingen gelten (Art. 33 Flüchtlingskonvention, Art. 3 EMRK und Art. 25 Abs. 2,3 BV).

Keine Kontingente für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: Positiv zu werten ist, dass der Gesetzesentwurf keine Kontingente für Asylsuchende vorsieht. Gemäss dem Gesetzesentwurf sind aber sowohl die Aufenthaltsrechte anerkannter Flüchtlinge (Art. 17 Abs. 2b) als auch vorläufig Aufgenommener (Art. 17a Abs. 2b) kontingentiert. Der Kirchenbund hat bereits in seiner Stellungnahme im Vorfeld der Volksabstimmung über die Initiative deutlich gemacht, dass er sich gegen Kontingente im Asylbereich ausspricht. Die Schutzgewährung für Verfolgte und Gefährdete kann nicht Höchstzahlen unterliegen und in Konkurrenz mit arbeitsmarktbedingter Zuwanderung treten.² Die eher steuerbare Arbeitsmigration sowie die Erteilung von Aufenthaltsrechten für Schutzsuchende und humanitäre Aufnahmen aus Krisenregionen sind strikte zu trennen.

Paradoxe und prekäre Situationen, falls der Gesetzgeber an Kontingenten im Asylbereich festhält: Dem Flüchtlingsschutz unterstehende, vorläufig Aufgenommene oder solche, die aus humanitären Gründen nicht rückgeschoben werden, geraten in einen prekären Status, falls sie aufgrund fehlender Kontingente und bereits erreichter Höchstzahlen keinen Aufenthaltsstatus erhalten, aber dennoch in der Schweiz verbleiben dürfen. Jedenfalls gibt der Gesetzesentwurf darauf keine Antwort. Absehbar wird dadurch auch, dass ein solch prekärer rechtlicher Aufenthaltsstatus eine rasche Integration, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt behindert.

Vorschlag Kirchenbund – Kontingent Härtefallbewilligungen (Sans-Papiers-Kontingent): Höchstzahlen und Kontingente sind nicht geeignete Instrumente, um Personen aus humanitären Gründen neue Perspektiven zu bieten. Ist der Gesetzgeber jedoch gewillt, die Kontingentierungslogik auch auf diese Gruppe anzuwenden, dann drängt sich eine weitere Kontingent-Kategorie auf:

Im Gesetzesvorschlag finden sich keine expliziten Ausführungen über die Festlegung von Kontingenten für humanitäre Bewilligungen. Unter anderem zur Regularisierung von Sans-Papiers braucht es ein grosszügiges Kontingent.

Zu prüfen sind kantonale Kontingente zur Regularisierung von Sans-Papiers. Die bereits vielerorts bestehenden kantonalen Härtefallkommissionen können bei der Beurteilung der Härtefallgesuche eine tragende Expertenrolle einnehmen. Es ist bekannt, dass die heutige Praxis der Kantone bei der Regularisierung von Sans-Papiers höchst unterschiedlich ist: ähnliche Fälle werden ungleich behandelt. Vorschläge und Projekte die Härtefallpraxis zu harmonisieren, sind bisher gescheitert. Kantonale Härtefall-Kontingente können neue Anreize schaffen, Sans-Papiers zu regularisieren.

² Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Menschen - nicht Massen, Stellungnahme zur Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“, Januar 2014.

Recht auf Familienleben bedeutet ein Recht auf Familiennachzug: Schon die geltenden gesetzlichen Vorgaben für den Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene sind – im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen – streng. Der Familiennachzug ist erst nach drei Jahren möglich. Gemäss dem Gesetzesentwurf unterliegt auch der Familiennachzug der Kontingenzierungslogik, resp. der Bedingung, dass die Höchstzahlen noch nicht ausgeschöpft sind. Diese (zusätzliche) Hürde, um das Recht auf Familienleben einzulösen, lehnt der Kirchenbund sowohl bei Personen aus dem Asylbereich als auch bei aus humanitären Gründen Aufgenommenen ab (Art. 42-45, Art. 85 Abs. 7).

Festhalten an Kontingenzierung ab Aufenthalt von vier Monaten: Der Gesetzesentwurf sieht vor, auch Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Erwerbstätigkeit ab vier Monaten zu kontingenzieren. Der Kirchenbund unterstützt diese Regelung. Würde die Obergrenze höher als bei vier Monaten angesetzt, wäre damit eine Umgehung der anderen Kontingenzkategorien absehbar. Mehr Arbeitsmigranten würden dadurch in diesem zeitlich sehr beschränkten und dadurch unsicheren Status leben.

Keine neuen Saisoniers: Der Kirchenbund begrüsst es, dass im Gesetzesentwurf kein neues Saisonier-Statut geschaffen wurde. Diese Mitte der 1990er Jahre abgeschaffte Aufenthaltsregelung brachte zweifellos zu viele negative Begleiterscheinungen. Beispielsweise führte der untersagte Familiennachzug dazu, dass Kinder in die Illegalität verdrängt wurden, wenn sie trotzdem in die Schweiz kamen oder hier geboren wurden.

Geltung des Inländervorrangs für vorläufig Aufgenommene und weitere Schutzbedürftige: Der Gesetzesentwurf sieht vor, diese Personen dem inländischen Arbeitskräftepotenzial zuzuordnen. Sie sollen vom sogenannten „Inländervorrang“ profitieren können. Dies kann dazu beitragen, ihre Chancen bei der Bildung sowie auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und ist für die Integration im Allgemeinen förderlich. Der Kirchenbund stimmt deshalb diesem Vorschlag zu.

2. Ausgangslage

Das Parlament hat zur Anpassung an Art. 121a BV einen bereits vor der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ erarbeiteten Entwurf des Ausländergesetzes an den Bundesrat zurückgewiesen. Nun hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf erneut in die Vernehmlassung bei interessierten Kreisen gegeben.

2.1 Position Kirchenbund

Der Kirchenbund hat bereits an der Vernehmlassung vom März 2012 zu den Änderungen des Ausländergesetzes teilgenommen. Er nimmt deshalb nur zu ausgewählten zwischenzeitlich vorgenommenen Änderungen Stellung:³

Integrationsförderung durch sicheres Aufenthaltsrecht: Der Kirchenbund hat sich wiederholt dahingehend geäußert, dass ein sicheres Aufenthaltsrecht die Integration – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – fördert. Für Arbeitgeber ist es attraktiver, Personen mit einem langfristigen Aufenthaltsrecht einzustellen. Deshalb sprach sich der Kirchenbund schon früher für einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung C aus.⁴ Der Entzug einer C-Bewilligung ist schon heute möglich, wenn im Verfahren falsche Angaben gemacht oder schwerwiegende Vergehen begangen wurden. Die aktuellen Entzugsgründe sind genügend.

Bedingungen für den Familiennachzug nicht verschlechtern: Das Recht auf Familienleben ist für den Kirchenbund zentral. Unterstehen die Migranten dem Freizügigkeitsabkommen FZA, können sie ihre Familie bedingungslos nachziehen. Für Migranten aus Ländern ausserhalb des FZA gelten hingegen andere Regeln.

Der Gesetzesentwurf sieht nun vor, dass Personen mit Niederlassungsbewilligung aus Nicht-FZA-Ländern für den Familiennachzug die gleichen Anforderungen erfüllen müssen wie solche, die lediglich eine Aufenthaltsbewilligung haben. Namentlich sind dies Anforderungen an eine bedarfsgerechte Wohnung und das Nicht-Beziehen von Sozialhilfegeldern gebunden. Die vorgeschlagene Änderung erschwert den Familiennachzug. Der Kirchenbund lehnt diese deshalb ab.

© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

Autor: Simon Röthlisberger

Bern, 20. Mai 2015

info@sek.ch www.sek.ch

³ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer AuG, 21. März 2012.

⁴ U.a. Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Vernehmlassungsantwort zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer; Ausschaffungsinitiative“, 7. April 2009.



Per E-Mail an:
kdasb@eda.admin.ch

Bern, 29. Mai 2015

Änderungen des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV / Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) / Vernehmlassung / Stellungnahme des SGV

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit uns aus Sicht der rund 1'650 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Die neue Verfassungsbestimmung zur Steuerung der Zuwanderung verlangt auf Gesetzesstufe Regelungen, die mit den Zielen des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) und weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen teilweise in Konflikt stehen. Die nun vorgelegten Änderungen des Ausländergesetzes entsprechen der in der Vorlage so genannten ersten Säule und basieren auf dem Umsetzungskonzept des Bundesrates vom 20. Juni 2014. Die Umsetzung der zweiten Säule verlangt u.a. Verhandlungen mit der Europäischen Union zur Anpassung des FZA. Der Ausgang dieser Verhandlungen ist aktuell höchst ungewiss, weshalb der SGV sich explizit vorbehält, seine Position je nach veränderter Ausgangslage in einem neuen Vernehmlassungsverfahren zu adaptieren. Der in der Vernehmlassungsvorlage so genannten dritten Säule mit den Begleitmassnahmen zur Entfaltung und Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, die die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften dämpfen sollen, steht die Bewährungsprobe noch bevor. Der SGV würde sich in diesem Bereich ein noch stärkeres Bekenntnis des Bundes mit griffigeren Instrumenten, vor allem in der Aus- und Weiterbildung, zur Aktivierung des Potenzials von inländischen Arbeitskräften wünschen. Insbesondere auch bei jenen Personen aus dem Asylbereich, die (voraussichtlich) auf Dauer in unserem Land bleiben werden, sieht der SGV im Bereich der Arbeitsintegration Handlungsbedarf.

Der SGV war mit einem Vertreter in der Expertengruppe zur Begleitung der Umsetzungsarbeiten von Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) vertreten, welche die Umsetzungsarbeiten konzeptionell und inhaltlich begleitete und die Umsetzungsvorschläge des zuständigen Staatssekretariats diskutieren konnte. Er verzichtet deshalb an dieser Stelle auf eine weiter gehende ausführliche Würdigung der Vorlage und beschränkt sich im Folgenden auf die aus seiner Sicht wesentlichen Fragestellungen resp. die im Begleitschreiben des EJPD aufgeworfenen Fragen:

Inländervorrang

Der SGV spricht sich dafür aus, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt wird. Auf eine Prüfung im Einzelfall ist zu verzichten, da sie für Behörden und Unternehmen einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand zur Folge hätte.

Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn und Arbeitsbedingungen

Der SGV spricht sich auch in diesem Fall aus Gründen der Praktikabilität gegen die Hauptvariante aus. Mit der Hauptvariante müssten die Kantone – mit Ausnahme der Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel – bei jedem einzelnen Gesuch entscheiden, ob der vertraglich zugesicherte Lohn einer Stelle orts- und branchenüblich ist. Diese schwierige und aufwändige Aufgabe würde auch hier zu einem kaum vertretbaren administrativen Mehraufwand führen. Mit der summarischen Prüfung, ob die finanzielle Situation eine ausreichende Existenzgrundlage darstellt, wird das Bewilligungsverfahren wesentlich vereinfacht und die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt hier weiterhin durch nachträgliche Kontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen.

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

Der SGV verzichtet auf eine Stellungnahme in dieser Frage. Allerdings fordert er auch den Einbezug der kommunalen Ebene in die ausserparlamentarische Kommission, sollte diese neben den Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden von Bund und Kantonen entgegen der Hauptvariante mit zusätzlichen Vertretern (Sozialpartner) erweitert werden.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann
Ständerat

Direktor



Reto Lindegger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herr Bernhard Führer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 27. Mai 2015 sgv-KI/ds

Vernehmlassung: Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV, Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Führer

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes Stellung zu nehmen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der sgv unterstützt grundsätzlich den Vorschlag des Bundesrats zur Umsetzung der Zuwanderungsinitiative. Der Umsetzungsvorschlag respektiert den Entscheid des Souveräns vom 9. Februar 2014. Ebenso unterstützt der sgv den Erhalt der bilateralen Verträge. Die bilateralen Verträge hatten in den vergangenen Jahren einen entscheidenden Anteil am Wachstum unseres Wohlstandes in der Schweiz. Indem der Bundesrat auf die Festlegung starrer Reduktionsziele verzichtet, trägt er einem zentralen Bedürfnis der Wirtschaft Rechnung. Der Umsetzungsvorschlag orientiert sich stark am Umsetzungskonzept vom Juni 2014. Insbesondere begrüsst der sgv den Entscheid, aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen keine starren Reduktionsziele einzuführen.

Zum Verhandlungsmandat betreffend Freizügigkeitsabkommen hat der sgv bereits in seiner Stellungnahme vom 27 Oktober 2014 in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt den angestrebten Ansatz, mit der EU eine Lösung auszuhandeln, welche den durch die Masseneinwanderungsinitiative festgelegten Zielen Rechnung trägt und gleichzeitig stabile Beziehungen mit der EU wahren will. Ebenso unterstützen wir jegliche Bestrebungen, den gut funktionierenden Arbeitsmarkt zu erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz sicherzustellen. Der sgv hat das Personenfreizügigkeitsabkommen stets gutgeheissen und unterstützt den Ansatz des Bundesrates, eine Lösung auszuhandeln, welche den durch die Masseneinwanderungsinitiative festgelegten Zielen Rechnung trägt und gleichzeitig stabile Beziehungen mit der EU wahren will.

Positiv zu vermerken ist, dass auf Branchenkontingente verzichtet wird. Der sgv unterstützt, dass die Kantone selber die Möglichkeit erhalten, die Verteilung der vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen auf der Grundlage von gemeinsam festgelegten Kriterien vorzunehmen und der Bundesrat nur subsidiär für die Festlegung der kantonalen Kontingente zuständig ist. Mit der Möglichkeit des „Bottom-up“-Ansatzes wird die Nachfrageerhebung für ausländische Arbeitskräfte via Kantone vorgenommen und durch die Zuwanderungskommission validiert. Dies allerdings nur unter zwingender Voraussetzung, dass die Sozialpartner in die Entscheide der Zuwanderungskommission eng eingebunden werden.

Der sgv fordert zudem, den Begriff der Fachkraft extensiv auszulegen. Die Qualifikation als Fachkraft darf nicht an ein Studium oder eine bestimmte Ausbildung geknüpft sein. Fachkräfte sollen jene sein, die innerhalb einer Branche eine spezifische Tätigkeit ausüben und vom Arbeitgeber dafür nachgefragt werden.

2. Kurzaufenthalter

Mehr Flexibilität fordert der sgv bei den Kurzaufenthaltern bis zu einem Jahr. Kurzaufenthalter sollen gemäss Bundesrat nur während vier Monaten ausserhalb der Kontingente in der Schweiz arbeiten, obwohl der Verfassungstext hier viel mehr Raum zulässt. Der sgv fordert, dass der Handlungsspielraum konsequent genutzt und Kurzaufenthalter während eines ganzen Jahres kontingentsfrei in der Schweiz arbeiten dürfen. Mit einer kontingentsfreien Aufenthaltsdauer von lediglich vier Monaten können saisonale Herausforderungen nicht bewältigt werden. Aufgrund saisonaler Zyklen sind viele Branchen auf eine flexible, rasche und unbürokratische Rekrutierung von Arbeitskräften angewiesen. Dies gilt insbesondere für die Gastro- und die Hotelleriebranche, aber auch für die Landwirtschaft. Diese Arbeitskräfte sollten auch nicht als Zuwanderer angesehen werden. Sie sind in der Regel jünger als 34 Jahre, haben noch keine Familie und benutzen die international branchenüblichen Lehr- und Wanderjahre, um auch in der Schweiz während kurzer Zeit Berufserfahrungen sammeln zu können. Allein das Gastgewerbe verzeichnete 2013 etwa 17'000 Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter. Als Zuwanderer soll aber nur gelten, wer mit der Absicht einer dauerhaften Niederlassung einreist. Bei den Kurzaufenthaltern bis 12 Monate ist das nicht der Fall.

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

Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von

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

Besonders wichtig für die Branche, die temporäre Arbeitskräfte vermittelt, ist die Vermeidung von Bürokratie. Rund 13% der Ausländer haben im Personalverleih eine L-Bewilligung. Im Personalverleih ist in vielen Fällen zeitliche Dringlichkeit gegeben und Personen müssen innerhalb von 48 Stunden beim Kunden bzw. den Einsatzbetrieben platziert werden. Administrative Verfahren müssen beschleunigter abgewickelt werden können, falls eine zeitliche Dringlichkeit nachgewiesen werden kann.

3. Grenzgänger

Die Umsetzung von Art. 121a BV verlangt, dass die Anzahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger beschränkt werden soll. Von Seiten der Initianten dürfte die Motivation hinter dieser Forderung insofern begründet sein, dass sich einige wenige Grenzkantone speziellen Herausforderungen bzw. negativen Konsequenzen im Zusammenhang mit den Grenzgängerinnen und Grenzgängern konfrontiert sehen. In den allermeisten Grenzregionen der Schweiz stellt das Grenzgängertum jedoch kein Problem dar. Das Gegenteil ist der Fall. So stellen die französischen und deutschen Grenzregionen und deren Bewohnerinnen und Bewohner ein integraler Bestandteil der Wirtschaftsregionen Nordwestschweiz und Arc Lémanique dar. Diese Regionen sind dringend auf einen funktionierenden bi- bzw. trinationalen Arbeitsmarkt angewiesen. Es droht eine Diskriminierung von Wirtschaftszentren in Grenzregionen gegenüber Wirtschaftszentren im Innern der Schweiz, weil sich in Letzteren die dringend benötigten Fachkräfte rund um das Wirtschaftszent-

rum niederlassen können, während dies in Grenzregionen nur in einem geografisch beschränktem Raum möglich ist.

Um diese Benachteiligung zu vermeiden, sollten die vorgeschlagenen Beschränkungen nur in jenen Grenzkantonen vorgenommen werden, welche auch tatsächlich negative Konsequenzen aus dem Grenzgängertum erleiden. Hierfür ist eine Anpassung des Gesetzesentwurfs vorzunehmen, wonach einzig die Kantone über die zahlenmässige Begrenzung und weiteren möglichen Einschränkungen im Bereich der Grenzgänger befinden. Dies selbstverständlich in Beachtung des Bundesrechts.

Art. 17a Abs. 1 und 2 ist wie folgt umzuformulieren:

- 1: Der Bundesrat begrenzt die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch jährliche Höchstzahlen. Bei Bedarf kann er die Höchstzahlen jederzeit anpassen. Diese Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:
 - a. Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit für mehr als vier zwölf Monate;
 - b. Aufenthaltsbewilligungen (Art. 33);
 - c. Niederlassungsbewilligungen (Art. 34);
 - ~~d. Grenzgängerbewilligungen (Art. 35) für mehr als vier Monate;~~
- 2: Die Kantone begrenzen die Zahl der Grenzgängerbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit für mehr als 12 Monate durch jährliche Höchstzahlen. Bei Bedarf können sie die Höchstzahlen jederzeit anpassen.

Art. 25 AuG ist wie folgt umzuformulieren:

- 1: Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Grenzgängerinnen oder Grenzgänger nur zugelassen werden, wenn die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.
- 2: Die zuständige kantonale Behörde kann die Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern davon abhängig machen, dass
 - a. sie in einem Nachbarstaat ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen und ihren Wohnort seit mindestens sechs Monaten in der benachbarten Grenz-zone haben;
 - b. sie innerhalb der Grenzzone der Schweiz erwerbstätig sind; und
 - c. die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.
- ~~1 bis 3:~~ Die Kantone können Die zuständige kantonale Behörde kann zusätzlich eine Prüfung des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 21) sowie der Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22) vorsehen.
- ~~2 4:~~ Die Artikel 23 und 24 sind nicht anwendbar.

4. Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen

Art. 27 AuG betrifft die Zulassungsvoraussetzungen für eine Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz. Neu ist in Art. 27 Abs. 1bis E-AuG vorgesehen, dass auch bei Studierenden in einem Aufenthalt von länger als einem Jahr die Höchstzahlen der Kontingente gemäss Art. 17a eingehalten werden müssen. Der sgV lehnt das ab. Studierende bzw. Schülerinnen und Schüler bilden nicht Teil der Zuwanderung. In der Regel reisen sie nach Beendigung der Aus- oder Weiterbildung wieder aus und können deshalb gar nicht zu einer dauerhaften Erhöhung des Ausländeranteils in der Schweiz beitragen. Für eine Kontingentierung der Aus- und Weiterbildungsplätze für ausländische Lernwillige besteht gar keine Notwendigkeit.

Bereits nach geltendem Recht ist sichergestellt, dass eine vorgängige Zulassung zu Aus- und Weiterbildungszwecken – mit Ausnahme einer Besonderheit im Hochschulbereich - nicht zu einer Bevorzugung im Rahmen der Prüfung des späteren Verbleibs in der Schweiz führt. Eine Kontingentierung führt letztlich unnötigerweise zu einer Schwächung des internationalen Bildungsstandortes Schweiz.

5. Inländervorrang bei Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente versus zusätzliche Prüfung im Einzelfall

Der sgv unterstützt eine flexible Lösung bei der Berücksichtigung des Inländervorrangs und der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente. Es macht keinen Sinn, den Inländervorrang in jedem einzelnen Fall zu prüfen. Das führt sowohl für das Unternehmen wie auch für die Behörden zu einem grossen bürokratischen Aufwand. Bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel soll auf weitergehende Prüfungen verzichtet werden können. So wird der unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation in den verschiedenen Branchen gebührend Rechnung getragen. Der sgv unterstützt die Variante, dass auf eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten verzichtet wird.

Das Bottom-up System der Kontingentierung von den Kantonen und der Reserve des Bundes ist nur dann eine überzeugende Lösung, wenn Gewähr dafür geboten ist, dass die Kantone bei der Zuteilung keine Eigeninteressen zulasten privater Anbieter verfolgen können. Dafür braucht es eine Vertretung der Sozialpartner mit Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Zuwanderungskommission. Der sgv vertritt damit vor allem die Interessen der Anbieter von Spitex- und Privatklinikdienstleistungen. Es muss aber auch regionalen Unterschieden Rechnung getragen werden können und die Grenzgänger betreffen. Insbesondere darf es zu keinen Benachteiligungen für Wirtschaftssektoren mit tiefer Wertschöpfung kommen. Bei den Kantonen geht das Verfahren schneller und effizienter, als wenn alle Kontingente auf Bundesebene entschieden werden müssen (wie heute bei den Drittstaatenkontingenten).

Im Gesundheitswesen geraten manche Kantone in einen Interessenkonflikt. In manchen Kantonen sind die Kantone Eigentümer und Betreiber von Spitalinfrastruktur, bezahlen einen grossen Teil der Leistungen und entscheiden über die Aufnahme von Spitälern auf die kantonale Spitalliste. Das Risiko, dass öffentliche Spitäler bei der Kontingenzuteilung privilegiert werden, besteht. Die Kontingenzuteilung kann im Gesundheitswesen nur dann auf kantonaler Ebene erfolgen, wenn die Spitalverantwortlichkeiten in allen Kantonen endlich entflochten sind. Subsidiär – und aufgrund der zeitlichen Verhältnisse eher realisierbar - müsste für den Gesundheitsbereich eine Sonderlösung mit Zuteilung auf Bundesebene vorgesehen werden.

6. Vertretung der Sozialpartner in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission

Der Vernehmlassungsentwurf sieht als Hauptvariante vor, dass der Bundesrat eine Zuwanderungskommission einsetzt, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist. Den Sozialpartnern ist in diesem Falle lediglich ein Anhörungsrecht zugeordnet.

Wir lehnen diesen Vorschlag ab und unterstützen die Variante, wonach auch die Sozialpartner in der Zuwanderungskommission mit Mitbestimmungsrecht Einsitz nehmen können. Die Sozialpartner sollen als vollwertige Mitglieder in diese Zuwanderungskommission eingebunden sein und nicht nur ein Anhörungsrecht haben. Die jährlichen Kontingente sollen mit Mitbestimmungsrecht der Sozialpartner im Rahmen der Zuwanderungskommission festgelegt werden.

In diesem Sinne ist Art. 17d VE AuG wie folgt anzupassen:

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

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 berücksichtigt die nationalen und internationalen Entwicklungen im Migrationsbereich, der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt.

Der Bundesrat kann der Kommission weitere Arbeiten zuweisen.

7. Kontrolle der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall versus summarische Prüfung

Der sgv unterstützt das vereinfachte Bewilligungsverfahren für EU- und EFTA-Angehörige. Die nachträgliche Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt dabei weiterhin gemäss den Grundzügen der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen. Bei allgemeinverbindlich erklärten GAV soll es keine Prüfung der branchenüblichen Löhne und der Anstellungsbedingungen durch die kantonalen Arbeitsämter geben. Damit fällt die Prüfung im Einzelfall weg. Die Paritätischen Kommissionen (PK) nehmen bereits eine Prüfung vor.

Sodann unterstützt der Schweizerische Gewerbeverband sgv, dass von einer Prüfung der Integrationsfähigkeit abgesehen wird. Eine systematische Überprüfung der Integrationsfähigkeit liesse sich kaum bewerkstelligen und würde die Kapazitäten der kommunalen und kantonalen Behörden sprengen. Die Bundesbehörde kann eine Integrationsfähigkeit nicht vornehmen. Diese müsste vor Ort passieren.

8. Stellungnahme zum Teil Integration der Vernehmlassungsvorlage – Fachkräfteinitiative und weitere Massnahmen

Gegenstand des zweiten, gleichzeitig laufenden Vernehmlassungsverfahrens sind Bestimmungen im AuG. Die sich seit Frühjahr 2013 in den eidgenössischen Räten in Behandlung befindende Vorlage ist nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 an den Bundesrat mit dem Auftrag der Überarbeitung zurückgewiesen worden.

Grosse Bedeutung bei der Umsetzung der Zuwanderungsinitiative kommt der Bedarfserhebung für Fachkräfte zu. Der sgv teilt die Meinung des Bundesrates, dass im Rahmen der Fachkräfteinitiative das Potenzial der inländischen Arbeitskräfte noch besser genutzt und ausgeschöpft werden muss. Hier erwartet der sgv als grösster Dachverband der Schweizer Wirtschaft konkrete Vorschläge des Bundesrates.

Auch die berufliche Integration der Menschen mit einer Beeinträchtigung ist zu stärken und für Personen aus dem Asylbereich ein besserer Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen. Personen aus dem Asylbereich, die in der Schweiz leben, sind ebenfalls Teil des inländischen Potentials an Arbeitskräften, das besser ausgeschöpft werden kann.

Hingegen lehnt der sgv Massnahmen zur Förderung des inländischen Potentials wie die Auflage an die Adresse der Arbeitgeber, wie beispielsweise die Schaffung neuer Ausbildungsplätze oder zweckgebundene Abgaben für die Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem Ausland entschieden ab. Arbeitgeber müssen nicht zusätzlich in die sozialpolitische Verantwortung einbezogen werden. Sie leisten bereits heute genug Anteil in dieser Hinsicht.

Für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen sollen administrative Hürden abgebaut werden. Beispielsweise kann diese durch eine Ersetzung der Bewilligungspflicht für Erwerbstätigkeit abuschaffen mit einem einfachen Meldeverfahren erzielt werden. So will der Vernehmlassungsentwurf die Sonderabgabepflicht für erwerbstätige Personen im Asylbereich sowie die bisherige Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge abschaffen. Nach geltendem Recht unterliegen Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung der Sonderabgabepflicht. Diese Personengruppen sind verpflichtet, Sozialhilfe-, Ausreise-, Vollzugskosten sowie Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten. Nehmen Angehörige dieser Personengruppen eine Erwerbstätigkeit auf, sind die Arbeitgeber verpflichtet, für jede erwerbstätige Person 10% des Lohnes an das Staatssekretariat für Migration zu bezahlen.

Die jährlichen Nettoeinnahmen des Bundes belaufen sich dadurch auf rund 4 Millionen Franken. Diese Beträge würden mit der Abschaffung der Sonderabgabepflicht entfallen. Die betroffenen Arbeitnehmenden und die Arbeitgebenden würden entlastet. Mit einer zusätzlichen Integration dieser Kreise in den Arbeitsmarkt nehmen die Sozialhilfekosten ab. Es ist davon auszugehen, dass die Entlastung im Bereich der Sozialhilfe höher ist als die durch den Wegfall der Sonderabgabe verursachten Ausfälle.

Allerdings muss festgehalten werden, dass die Wirkung dieser Massnahmen sehr beschränkt ist. Man geht etwa von 230 betroffenen Personen aus, die sich so zusätzlich in den Arbeitsmarkt integrieren lassen können. Das Problem der Fachkräfte wird damit nicht gelöst. Wesentlich ist aber, dass bereitwillige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber entlastet werden, auch dank der Aufhebung der Bewilligungspflicht bzw. den Ersatz durch eine Meldepflicht.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv befürwortet deshalb die Aufhebung der Sonderabgabe und die Aufhebung der Bewilligungspflicht. Diese Massnahme führen zu einem Bürokratieabbau. Die Integration von Arbeitskräften im Asylbereich – auch wenn die Zahl verschwindend gering ist – kann verbessert und das inländische Potential stärker ausgeschöpft werden. Es geht dabei nur um Personen, die bereits längere Zeit in der Schweiz sind. Ein neues Kontrollsystem lehnt der sgv ab.

Nach dem bewährten Grundsatz des Fördern und Forderns soll die Integration von Ausländerinnen und Ausländern verbindlicher gestaltet und die Eigenverantwortung der betroffenen Personen in Bezug auf ihre Integration aktiver gefordert werden. Ausländerinnen und Ausländer sollen die Niederlassungsbewilligung nur noch erhalten, wenn sie integriert sind. Der sgv unterstützt diesen Ansatz, der bei den Behörden zu mehr Rechtssicherheit führen wird.

Die zweite Vernehmlassungsvorlage umfasst auch die Stellungnahme zu mehreren Vorstössen:

- 1) Kein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt in der Schweiz von 10 Jahren
Dieser Vorstoss fordert unter anderem, dass nur integrierte Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Der sgv unterstützt diese Forderung. Auch die Forderung, dass bei integrationsunwilligen Ausländern die Niederlassungsbewilligung wieder entzogen werden kann (Rückstufung vom Ausweis C auf den Ausweis B), unterstützt der sgv.
- 2) Integration gesetzlich konkretisieren
Der sgv unterstützt die Forderung, dass die Integration gesetzlich konkretisiert werden soll. Dies schafft Rechtssicherheit für die Behörden und einen Massstab für alle integrationswilligen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Eine Niederlassungsbewilligung soll erst nach einer erfolgreichen Integration erteilt werden.
- 3) Kein Familiennachzug beim Bezug von Ergänzungsleistungen (EL)
Der Familiennachzug zu Personen mit Aufenthaltsbewilligung, Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einer vorläufigen Aufnahme ist gesetzlich ausgeschlossen, wenn Ergänzungsleistungen beansprucht werden. Der sgv unterstützt diese Position.
- 4) Mehr Handlungsspielraum für die Behörden
Ziel dieses Vorstosses ist es, den Behörden die Möglichkeit zu geben, eine Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit jederzeit widerrufen zu können. Der sgv unterstützt auch diese Forderung.
- 5) Vereinheitlichung beim Familiennachzug
Der sgv unterstützt auch diese Forderung. Personen mit Niederlassungsbewilligung sollen ihre Familienangehörigen nur dann in die Schweiz nachziehen dürfen, wenn sie ebenfalls über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen und die Familie keine Sozialhilfe beansprucht.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV

Hans-Ulrich Bigler
Direktor

Dieter Kläy
Ressortleiter

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herr Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern

Per E-Mail:

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

Bern, 22. Mai 2015

**Vernehmlassungsantwort zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes:
Umsetzung von Art. 121a BV**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, zur geplanten Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer Stellung zu nehmen.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB lehnt die vorgeschlagene Revision des Ausländergesetzes klar ab. Sie wird die Situation der Berufstätigen in der Schweiz verschlechtern, indem sie Prekarisierung und Tieflohnpolitik Vorschub leistet – wie im „alten“ Kontingentsystem. Eine Diskriminierung und Ausgrenzung von Personen ohne Schweizer Pass schadet am Schluss allen Berufstätigen in der Schweiz.

Der SGB setzt sich für gute Löhne und Arbeitsbedingungen sowie für sichere Arbeitsplätze ein. Eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür ist ein mächtiger, wirksamer Arbeitnehmerschutz. Als kleines Land mitten in Europa ist die Schweiz auch auf die Bilateralen Verträge mit der EU angewiesen. Für den Wohlstand und die Sicherheit der Arbeitsplätze in der Schweiz wäre es fahrlässig, die bilateralen Brücken zur EU abzubrechen, weil Arbeitgeber das Freizügigkeitsabkommen FZA missbraucht haben. Die Missbräuche müssen bekämpft werden, nicht die Bilateralen.

Der SGB setzt sich für den Fortbestand der Bilateralen ein – verstärkt durch einen besseren Arbeitnehmerschutz und schärfere flankierende Massnahmen. In der Schweiz müssen Schweizer Löhne bezahlt werden und Schweizer Arbeitsbedingungen gelten. Damit wird nicht nur Lohn- und Sozialdumping bekämpft, sondern es wird auch verhindert, dass die Arbeitgeber „billigere“ Arbeitskräfte aus dem Ausland holen auf Kosten der InländerInnen. Die Schweiz kann im Bereich des Arbeitnehmerschutzes und der Beschäftigungspolitik auch unter dem FZA alles tun, solange sie Arbeitskräfte mit EU-Pass nicht diskriminiert. Eine Diskriminierung oder Schlechterstellung von EU-Staatsangehörigen gefährdet hingegen nicht nur die Bilateralen, sondern schadet auch den Berufstätigen mit Schweizer Pass. Denn weil in der Schweiz fast 30 Prozent der Erwerbstätigen keinen Schweizer Pass haben, wird sich bei einer Schlechterstellung der „AusländerInnen“ die Lage aller verschlechtern.

Für den SGB ist es zentral, den Schutz der Arbeitnehmenden vor Arbeitgebermissbrauch zu verstärken. Denn die ausgesprochen knappe Ja-Mehrheit am 9. Februar 2014 war nur möglich, weil zahlreiche Menschen in der Schweiz berechnete Sorgen um ihre Löhne und Arbeitsbedingungen hatten. Beim Lohnschutz müssen einerseits der Vollzug verbessert (mehr Kontrollen in den gefährdeten Regionen/Branchen, aber auch Erlass von Mindestlöhnen in Branchen mit Lohndruck) und andererseits die flankierenden Massnahmen verstärkt werden (höhere Administrativsanktionen, einfachere Allgemeinverbindlich-Erklärung von GAV, Arbeitsunterbrüche bei krassen Dumpingfällen u.a.).

Die Vernehmlassungsvorlage betont explizit den Vorrang des FZA mit der EU vor dem vorliegenden Entwurf für die Revision des Ausländergesetzes AuG. Das ist für uns zentral. Wir stimmen auch ihrer Analyse zu, dass das neue Verfassungsrecht nicht automatisch dem älteren Völkerrecht vorgeht.

Wir bezweifeln im Übrigen, dass der Gesetzesentwurf der Verfassungsbestimmung in Art. 121a BV entspricht. Beispielsweise verlangt Art. 121a in keiner Art und Weise die Prüfung eines Inländervorranges im Einzelfall. Im Gegenteil müssen „die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer [...] unter Berücksichtigung eines Vorranges“ für InländerInnen festgelegt werden und nicht einzelnen ausländerrechtlichen Bewilligungen. Das bedeutet, dass der Vorrang vor Festlegung der Höchstzahlen gewährleistet sein muss. Das kann unserer Meinung nach nur über nichtdiskriminierende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Massnahmen geschehen.

Kontingente und Einzelfallprüfung des Inländervorrangs: Negative Auswirkungen

Kontingente sind kein wirksames Schutzinstrument. Im Gegenteil, es droht noch mehr Missbrauch.

- Kontingente legen nur Höchstgrenzen fest. Die Anstellungsbedingungen sind nicht geregelt. Deshalb waren Lohndumping, Tieflohne und prekäre Anstellungsbedingungen unter dem alten Kontingentsregime verbreitet; Arbeitskräfte ohne Schweizer Pass verdienten systematisch weniger als SchweizerInnen. Weil sie wegen den instabilen Aufenthaltsbedingungen unter Druck waren und sich gegen schlechte Behandlung weniger gut wehren konnten, aber auch weil die Löhne an den Arbeitsplätzen kaum kontrolliert wurden.
- Die Höchstgrenzen wurden in der Vergangenheit vom Bundesrat so festgelegt, dass die Arbeitgeber weitgehend so viele Arbeitskräfte holen konnten, wie sie wollten. Beispielhaft sind die rekordhohen Einwanderungszahlen zu Beginn der 1990er Jahre. Waren die Kontingentsgrenzen erreicht, haben Arbeitgeber ihr Personal teilweise schwarz angestellt. Das mit geringem Risiko, da es kaum Kontrollen gab.
- Das vom Bundesrat vorgeschlagene Kontingentsystem wird die Prekarisierung der Arbeitsbedingungen noch verstärken, indem es mit der Ausnahme von Kurzaufenthalten bis 4 Monaten quasi ein neues Saisonierstatut schafft. Auch durch die Ausnahme der Entsendungen wird der Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen noch zunehmen.

Eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall ist mit grossen Risiken für Löhne und Arbeitsplätze verbunden und hilft den Erwerbslosen in der Schweiz nicht. Im Gegenteil drohen sogar Verschlechterungen.

- Die Einzelfallprüfung steht im Widerspruch zu den Bilateralen Verträgen mit der EU.
- Die Firmen dürften vermehrt auf Schwarzarbeit ausweichen, um diese Prüfung zu umgehen – wie im alten Kontingentsystem.
- Um die Arbeitgeber im Kanton nicht zu verärgern, werden die Behörden in zahlreichen Tieflohnbranchen auf genaue Prüfungen weitgehend verzichten – wie im alten Kontingentsystem.
- Politisch wird der Druck steigen, die wirksamen Kontrollen der Löhne und Arbeitsbedingungen vor Ort abzuschaffen. Doch gerade diese Kontrollen sind für den Schutz der Löhne, der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsplätze von entscheidender Bedeutung. Denn nur vor Ort und in den Lohnbuchhaltungen kann effektiv überprüft werden, wer wie viel verdient. Dazu kommt, dass auch Inländer von Lohndumping betroffen sein können. Auch das kann nur vor Ort aufgedeckt werden.
- Die Firmen werden ihre Bewilligungen selbst bei Einzelfallprüfung z.B. dann erhalten, wenn sie ihr Personal zu Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen oder Löhnen beschäftigen wollen, für die es InländerInnen unmöglich ist, zu arbeiten. Beispielsweise ist Arbeit auf Abruf nicht vereinbar mit familiären Betreuungspflichten.

Die Einzelfallprüfung entspricht – wie eingangs erwähnt – auch nicht Art. 121a BV. Es gibt viel wirksamere, nicht-diskriminierende Massnahmen zur Senkung der hohen Erwerbslosigkeit im Inland.

Keine Abkehr von der bewährten tripartiten Arbeitsmarktregulierung und –aufsicht in der Schweiz

Der SGB ist sehr besorgt über die Absicht des Bundesrates, die Sozialpartner in der Arbeitsmarktregulierung und –aufsicht nicht mehr voll einzubinden, wie das der vorgeschlagene Ausschluss der Sozialpartner aus der „Zuwanderungskommission“ vorsieht. Die Schweizer Arbeitsmarktpolitik erfolgte bisher immer tripartit durch die Sozialpartner und den Staat. Deshalb sind auch alle Kommissionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik tripartit zusammengesetzt. Dieses Prinzip gilt heute auch bei der Festlegung der Höchstzahlen bei Drittstaaten. Durch die tripartite Zusammensetzung ist gewährleistet, dass alle relevanten Akteure in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Mit dieser AuG-Revision will der Bundesrat nun mit dem bewährten Prinzip der tripartiten Arbeitsmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz brechen.

Es ist völlig unverständlich, warum der Bundesrat an einen solchen Systemwechsel denkt. Er scheint u.a. ein verzerrtes Bild von der Bedeutung der Kantone für den Schweizer Arbeitsmarkt zu haben.

- Ein grosser Teil der Erwerbstätigen in der Schweiz pendelt über die Kantonsgrenzen. Die Kantonsgrenze ist für ihren Arbeitsmarkt nicht relevant.

- Viele Wirtschaftsräume sind kantonsübergreifend (AG/ZH, BE/SO usw.). Der Kanton ist kein geeignetes Abgrenzungskriterium. Das BFS arbeitet beispielsweise mit „Grossregionen“.
- Es gibt in der Schweiz kaum kantonale Daten zu Beschäftigung und Erwerbstätigkeit (ausser der Arbeitslosenstatistik). Seriöse kantonale Arbeitsmarktanalysen sind somit kaum möglich. Nur die wenigsten Kantone verfügen über professionelle Arbeitsmarktanalysen.
- Das Argument, dass die RAV den Arbeitsmarkt genau kennen, ist mit grosser Vorsicht aufzunehmen. Arbeitslose müssen sich beim RAV im Wohnkanton melden. Arbeit gibt es aber oft in anderen Kantonen. Die kantonalen RAV haben daher eine beschränkte Sicht auf die Schweizer Realität. Rund 50 Prozent der bei den RAV gemeldeten offenen Stellen betreffen den Bau und das Gastgewerbe (inkl. Personalverleih). Gemessen an allen offenen Stellen machen diese Branchen jedoch nur rund 10 Prozent aus (s. Amosa-Studie).¹

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat

¹ http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/FMB/01_FMB_Schlussbericht_DE.pdf (S. 22).

Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
Monsieur Bernhard Fürer
Madame Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Adresses électroniques :
Carola.Haller@sem.admin.ch
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Berne, le 28 mai 2015

2. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration) : Procédure de consultation

Madame la Présidente de la Confédération,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur l'adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration). Ce second avant-projet porte sur les compléments à apporter à la LEtr du 8 mars 2013, que le parlement a renvoyé au Conseil fédéral afin que ce dernier l'adapte à l'art. 121a Cst. Le Conseil fédéral propose ainsi d'encourager le recours à la main d'œuvre indigène en améliorant l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Dans le même temps, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de prendre en considération dans le message additionnel les demandes formulées dans cinq initiatives parlementaires auxquelles les Commissions des institutions politiques des deux Chambres ont donné suite. Ces initiatives parlementaires n'ont pas de lien direct avec la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

L'USS soutient la proposition du Conseil fédéral qui vise à supprimer l'obligation de verser la taxe spéciale, qui touche les personnes relevant du domaine de l'asile exerçant une activité lucrative, ainsi que l'obligation d'autorisation – qui sera remplacée par une procédure simplifiée – à laquelle sont soumis les migrants admis à titre provisoire et les réfugiés reconnus pour exercer une activité lucrative. Si l'USS est favorable à ces mesures, elle demande néanmoins que les nouvelles conditions d'embauche susmentionnées soient assorties de salaires équitables et de conditions de travail dignes.

Par contre, l'USS rejette en bloc et fermement les demandes formulées dans les cinq initiatives parlementaires. De manière générale, celles-ci ne visent qu'à durcir la loi, à rendre plus précaire le statut des personnes migrantes en Suisse ou encore à les stigmatiser. Les quatre initiatives déposées par Philipp Müller sont symptomatiques d'une telle démarche. L'une (iv. pa. 08.406) demande qu'une autorisation d'établissement puisse être remplacée par une autorisation de séjour en cas de déficits d'intégration, soit une nouvelle possibilité de rétrogradation. La suivante (iv. pa. 08.428) vise à exclure tout regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires. Or, pour l'USS, et comme le précise d'ailleurs le droit fédéral, aide sociale et prestations complémentaires ne doivent pas être mises sur un même plan. Une autre (iv. pa.

08.450) demande la possibilité de révoquer à tout moment une autorisation d'établissement même après un séjour de plus de quinze ans en cas de dépendance à l'aide sociale. Enfin, la dernière (iv. pa. 10.485) vise à harmoniser les dispositions liées au regroupement familial entre les titulaires d'une autorisation de séjour et les titulaires d'une autorisation d'établissement et ce, afin que ces derniers ne puissent faire venir en Suisse les membres de leur famille s'ils ne disposent pas d'un logement approprié ou s'ils dépendent de l'aide social... En bref, pour l'USS, ces initiatives ne favorisent nullement l'intégration et sont, au contraire, très contre-productives de ce point de vue. Quant à la cinquième initiative (iv. pa. 08.420) qui revient sur certains critères nécessaires à l'obtention d'une autorisation d'établissement, elle n'apporte rien de nouveau, les critères mentionnés sont déjà pris en compte dans le projet de loi relatif à l'intégration.

Concernant l'obtention d'une autorisation d'établissement (permis C), l'USS demande que la proposition du Conseil fédéral soit retenue et non celle du Conseil des Etats. En effet, dans le projet élaboré par le Conseil fédéral, une autorisation d'établissement *doit* être octroyée si la personne migrante satisfait aux conditions fixées par la loi, c'est-à-dire en particulier si elle est intégrée. Le Conseil des Etats a modifié ce point. Il souhaite au contraire maintenir le droit en vigueur, selon lequel une autorisation d'établissement *peut* être octroyée si la personne migrante satisfait aux conditions fixées par la loi. La formulation défendue par le Conseil des Etats permet d'éviter que le Tribunal fédéral, saisi d'un recours, ne définisse en dernière instance ce qu'il faut comprendre par intégration. Cette appréciation devrait continuer de relever des autorités cantonales avec les risques d'arbitraire que cela peut impliquer... L'USS demande – afin d'améliorer la sécurité du droit et l'égalité de traitement – que la formulation du Conseil des Etats soit biffée et que la proposition élaborée par le Conseil fédéral soit retenue. De plus, l'USS fait cette demande avec force, car l'obtention d'une autorisation d'établissement est un critère incontournable de la loi révisée sur la nationalité. L'obtention d'une telle autorisation prend ainsi une importance centrale pour toute personne qui décide de s'engager dans une procédure de naturalisation.

De plus, et toujours concernant les autorisations d'établissement, l'USS souhaite que le séjour des étrangers au service pendant 5 ans des organisations internationales ou de leurs personnels puisse bénéficier d'une autorisation d'établissement et que les dispositions de la loi en titre les servent avantageusement. Ces personnes – voire souvent les membres de leur famille – travaillent dans le pays et connaissent bien leurs devoirs à son égard. Aussi l'USS demande que l'art. 34, al. 2, let a soit complété de la manière suivante, partie en italique : a) il a séjourné en Suisse au moins dix ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour, dont les cinq dernières années de manière ininterrompue au titre d'une autorisation de séjour, *ou a été sous carte de légitimation B, C, D, E, I, L, P, H ou F pendant 5 ans (y compris la période passée sous permis Ci).*

Enfin, rappelons que le projet proposé par le Conseil fédéral en matière d'intégration est basé sur le principe « encourager et exiger » et vise à introduire en Suisse des conventions d'intégration contraignantes et qui fonctionneront sur le mode de la sanction. L'USS avait vivement critiqué l'instauration de telles conventions d'intégration, car ce n'est pas en sanctionnant que l'on va mieux intégrer. Il s'agit, au contraire, d'inciter en informant au mieux et en offrant un large éventail de cours de langue et d'intégration, néanmoins ciblés et adaptés, à l'ensemble des nouveaux arrivants. En bref, encourager par une offre de qualité afin d'assurer au mieux l'égalité des chances, mais sans sanctionner, ni menacer ou forcer. De plus, le projet proposé est basé sur une vision trop unilatérale de l'intégration et n'offre aucune réelle contrepartie à celles et ceux qui font tous les efforts requis. Or, encourager, c'est également offrir des droits et la possibilité de participer à la vie économique, politique et sociale de la société d'accueil pour devenir, au final,

un citoyen à part entière. De ce point de vue, le projet proposé par le Conseil fédéral demeure extrêmement pauvre.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en considération nos remarques ci-dessus, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente de la Confédération, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
Président



José Corpataux
Secrétaire central



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
CH-3003 Bern-Wabern

Per Mail: Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch und
Carola.Haller@sem.admin.ch

Bern, 28. Mai 2015

Umsetzung von Art. 121a BV und Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration): Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Städteverband (SSV) dankt Ihnen für die Gelegenheit, sich zu dieser Vorlage äussern zu dürfen. Städte und Agglomerationsgemeinden sind von der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative gleich in zwei Themenfeldern betroffen. Zum einen tangieren migrationspolitische Bestimmungen die urbanen Gebiete und ihre international geprägte Bevölkerung per se. Zum zweiten sind die Städte bedeutende Wirtschaftszentren – mehr als 80 Prozent der Wirtschaftsleistung unseres Landes wird in urbanen Gebieten erbracht – und als solche sind sie von der zukünftigen Regelung der Migration auch aus wirtschaftspolitischer Sicht betroffen.

Der SSV war zusammen mit Bundes-, Kantons-, Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern Mitglied in einer Expertengruppe, die seit dem 9. Februar 2014 mehrmals tagte, um die Umsetzung des neuen Verfassungsartikels zu diskutieren. Die Gruppe legte im Juni 2014 einen Synthesebericht ihrer Arbeit vor, zuhänden dieses Berichtes hat der SSV auch einen eigenen Umsetzungsvorschlag eingebracht¹, mit dem die städtischen Interessen und migrationspolitischen Anliegen einfließen sollten.

I. Allgemeines

Für den SSV und seinen Vorstand ergaben sich aus der Annahme der Initiative zwei Prioritäten: Erstens sollte eine rasche Umsetzung angestrebt werden, um so die Periode der juristischen Unabwägbarkeiten zügig zu beenden. Zweitens sollte der bilaterale Weg gesichert werden. Mit Blick auf die Interessen der Wirtschaft und des Gewerbes sind die Städte der Ansicht, dass eine Gefährdung des bestehenden Vertragswerkes mit der Europäischen Union ein ausserordentliches Risiko für die ökonomische Zukunft des Landes darstellt. Die Folgen einer Kündigung der bilateralen Abkommen mit dem bedeutendsten Handelspartner wären nicht absehbar und mit grosser Wahrscheinlichkeit

¹ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/syntheseber-experten-d.pdf>, S. 25.



schwerwiegend. Alleine die entstehenden rechtlichen Unsicherheiten dürften wesentliche Schäden verursachen. Eine rasche Klärung der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative soll deshalb auch zum aktuellen Zeitpunkt Planungsunsicherheiten mindern. Von unseren Mitgliedern wird verschiedentlich betont, dass diese bereits heute eine bedeutende Unannehmlichkeit für den Wirtschaftsstandort Schweiz darstellen.

Des Weiteren betonten die Städte stets, dass für sie zentrale Sektoren, wie etwa die Wissenschaft und Kultur, aber auch die unternehmerischen Forschungs- und Innovationsabteilungen auf die Migration angewiesen sind. So trägt die Migration dazu bei, Leistungen zu erbringen, die auch das gesellschaftliche Leben in den Städten positiv prägen. Insbesondere die Universitätsstädte betonen, wie sehr ihre Bildungsinstitutionen auf internationale Mitarbeiter angewiesen sind, um weiterhin zur europäischen und weltweiten Spitze zu gehören. In der Stadt Genf zählen die Internationalität und die zahlreichen weltweit tätigen Organisationen geradezu zu den Hauptmerkmalen der Stadt. Genf ruft den Bundesrat deshalb dazu auf, die internationale Ausrichtung der zweitgrössten Metropole bei der Umsetzung des Verfassungsartikels im Blickfeld zu behalten.

Der SSV versuchte zudem mehrfach darauf hinzuwirken, den im Abstimmungsergebnis zum Ausdruck gebrachten Handlungsbedarf nicht nur aus ausländerrechtlicher Perspektive zu erfassen. Die in der Bevölkerung geäusserten Ängste betreffen ein breites politisches Feld, das gerade auch die Städte und Agglomerationen gut kennen. So ist beispielsweise die Wohnungsknappheit in den urbanen Zentren ein Thema, das beachtet werden muss, und auch arbeitsrechtliche Massnahmen müssen in Erwägung gezogen werden, um den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Für den Städteverband ist es zentral, dass der Bundesrat die politischen Vorhaben und Begleitmassnahmen, mit denen er den hier vorgestellten Umsetzungsvorschlag ergänzt, vorantreibt.

II. Verknüpfung mit dem Freizügigkeitsabkommen

Der SSV ist mit der grundsätzlichen Einschätzung des Bundesrates, dass eine Gesamtbeurteilung der Umsetzung von Artikel 121a BV erst möglich sein wird, wenn das Verhandlungsergebnis zur Anpassung des FZA vorliegt, einverstanden. Insofern ist es auch wesentlich festzustellen, dass die neuen Verfassungsbestimmungen nicht automatisch älterem Völkerrecht vorgehen, zumal die Initiative keine expliziten Bestimmungen enthält, wie zu verfahren ist, wenn das FZA nicht angepasst werden kann. Es ist deshalb zweckmässig, wie vom Bundesrat ebenfalls festgehalten wird, «über das weitere Vorgehen unter Berücksichtigung aller Umstände neu zu entscheiden», falls keine Anpassungen beim FZA möglich sind. Die Mitglieder des Städteverbandes erachten die Sicherung des bilateralen Weges in sämtlichen nun anstehenden Umsetzungsbestrebungen als absolut entscheidend.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang erneut darauf hinzuweisen, dass die fortwährende Unsicherheit über die endgültige Ausgestaltung der Umsetzungsregelungen insbesondere aus Sicht der Wirtschaft sehr zu bedauern ist. Insgesamt kann aber auch dahingehend argumentiert werden, dass das zweigleisige Vorgehen (Vorbereitung der Gesetzesänderungen bei gleichzeitigen Verhandlungen mit der Europäischen Union) dem politischen Auftrag der Initiative, die im Initiativtext die Einführung von Kontingenten und (!) Neuverhandlungen zum FZA verlangt, entspricht. Die Komplexität und Unberechenbarkeit der derzeitigen Situation hat ihren Ursprung somit letztlich in der Ausgestaltung der Initiative.



III. Eigenschaften und Festlegung der Kontingente

Festlegende Instanz

Vorgesehen ist, dass der Bundesrat das Gesamtkontingent der zu vergebenden Aufenthaltsbewilligungen jährlich bestimmt und anschliessend hauptsächlich die Kantone deren Verteilung untereinander vornehmen. Hierbei werden verschiedene Teilkontingente für verschiedene Aufenthaltszwecke geschaffen, wobei auch Reservekontingente vorgesehen sind. Für den Vollzug und damit die Ausstellung der Bewilligungen bleiben wie heute die Kantone zuständig.

Der SSV anerkennt, dass ein ausgedehnterer Rhythmus anstelle der jährlichen Festlegung der Kontingente der Wirtschaft grössere Planungssicherheit geben würde. Allerdings bietet die vorgeschlagene Lösung den bedeutenden Vorteil, dass zügig auf ökonomische Entwicklungen reagiert werden kann. Die vorgeschlagene Zusammenarbeit zwischen dem Bund (Festlegen der Gesamtkontingente) und den Kantonen (Aufteilen derselbigen) ist aus Sicht des SSV praktikabel. Können sich die Kantone nicht einigen, so ist der Bund subsidiär für die Aufteilung der Kontingente zuständig. Unsere Mitglieder merken denn auch an, dass es zu einer anspruchsvollen Aufgabe werden wird, bei der Aufteilung Einigkeit unter den Kantonen herzustellen.

Insbesondere die Städte in Grenzgebieten rufen dazu auf, die Interessen der Grenzkantone ausreichend zu berücksichtigen. Es muss genau aufgezeigt werden, wie sichergestellt wird, dass die Wirtschaft dieser Regionen weiterhin ohne unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand genügend Grenzgänger einstellen kann. Gewisse Sektoren, wie etwa der Gesundheitssektor, sind in bedeutendem Masse von Grenzgängern abhängig.

Zu berücksichtigende Aufenthaltsdauer für kontingentierete Bewilligungen

Gemäss dem Umsetzungsvorschlag werden auch Kurzaufenthalte ausländischer Arbeitnehmer ab einer Dauer von mehr als vier Monaten den Kontingenten zugerechnet. Wir möchten anmerken, dass der Bundesrat den hier zur Verfügung stehenden Spielraum nicht ausnützt. Es wäre möglich gewesen, nur Aufenthalte ab der Zeitdauer eines Jahres zu kontingentieren, da der Verfassungsartikel die «dauerhafte» Zuwanderung beschränken möchte. Die Städte sind denn auch mehrheitlich der Ansicht, dass eine solche «Jahreslimite» eine zweckmässige Lösung darstellen würde. Die Gefahr von Umgehungen, die der Bundesrat in seinem Entwurf anführt, wird jedoch auch von unseren Mitgliedern anerkannt, wodurch die 4-Monats-Regelung ebenfalls namhafte Unterstützung erhält.

Indikatoren für die Festlegung

Die Kantone ermitteln den Bedarf an ausländischen Arbeitnehmern mit Hilfe verschiedener statistischer Indikatoren. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise die Arbeitslosenquote oder demografische Daten. Berücksichtigt werden auch Empfehlungen der Wissenschaft und Migrationsdaten aus dem Asylwesen. Die Städte begrüssen das Vorhaben, die Nachfrage des Arbeitskräftebedarfs empirisch zu erfassen. Anzumerken ist allerdings, dass die Prognostizierung ein komplexes Vorhaben darstellen wird, weil grosse branchenspezifische Unterschiede bestehen.



Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

Bei der Festlegung der Kontingentsgrösse stützt sich der Bundesrat auf die Empfehlungen einer Zuwanderungskommission, wobei diese insbesondere die zuvor erfolgten Bedarfserhebungen der Kantone beurteilt. Einsitz nehmen sollen in der Kommission die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone. Aus Sicht des SSV ist es sinnvoll, dem Vorschlag der Sozialpartner statt zu geben und diese ebenfalls als Mitglieder der Kommission zu anerkennen. Dies, weil die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände über genaue Informationen und Einschätzungen zur Entwicklung in den Branchen und auf dem Arbeitsmarkt verfügen und so verstärkt in die wirtschafts- und migrationspolitischen Entscheidungen eingebunden werden können. Zu prüfen ist angesichts der Bedeutung der Städte als Wirtschaftsmotoren des Landes auch eine städtische Vertretung in der Kommission.

IV. Inländervorrang

Der SSV stützt die für diesen Umsetzungsvorschlag vorgenommene Definition des Inländervorranges, nach welcher dieser sowohl für Schweizerinnen und Schweizer, als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt gilt. Eine weitere Unterscheidung nach Staatszugehörigkeit(en) und eine Differenzierung nach Aufenthaltsdauer wären in der Praxis kaum möglich.

Prüfungsmodalitäten

Zur Verifizierung des Inländervorranges erwähnt der bundesrätliche Umsetzungsvorschlag verschiedene Varianten, zu denen in der Vernehmlassung explizit um eine Beurteilung gebeten wird. Aus Sicht des Städteverbandes ist die vorgeschlagene «Hauptvariante», bei der die prioritäre Stellenbesetzung mit Arbeitnehmern aus dem Inland jeweils im Einzelfall überprüft werden soll, mit einem zu grossen administrativen Aufwand bei Arbeitsmarktbehörden verbunden.

Der Städteverband spricht sich deshalb für die einfacher zu handhabende Prüfung des Inländervorranges und des damit verbundenen Bedarfes an ausländischen Arbeitskräften bei der Festlegung der Kontingentgrössen aus. Diese sollen so festgelegt werden, dass ein primärer Anreiz besteht, auf inländische Arbeitskräfte zurückzugreifen. Entsprechend sollen auch die Einhaltung der berufs- und ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen summarisch und wie derzeit üblich, innerhalb der Kontrollen zu den flankierenden Massnahmen geregelt werden.

V. Die Bedeutung der begleitenden Massnahmen

Obleich nicht unmittelbar Teil der hier zur Vernehmlassung gestellten gesetzlichen Bestimmungen, möchten wir einige Erläuterungen zur Bedeutung der begleitenden Massnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative machen. Aus Sicht des SSV können verschiedene gesellschaftlich und ökonomisch problematische Entwicklungen, die ihren Ausdruck im Abstimmungsresultat vom 9. Februar 2014 fanden, mit eben diesen begleitenden Massnahmen angegangen werden. So halten wir es beispielsweise für zentral, die Fachkräfteinitiative weiter voranzutreiben.

Zudem sind für den Städteverband weitere politische Vorhaben, die zwar nicht Teil der Begleitmass-



nahmen im engeren Sinne sind, von Seiten des Bundes aber ebenfalls als Reaktion auf die Masseneinwanderungsinitiative lanciert oder gestärkt worden sind, ausgesprochen wichtig. So können etwa im Rahmen des Wohnungspolitischen Dialoges zentrale Probleme der Wohnungspolitik diskutiert werden. Gerade in den Städten und Agglomerationen dürften diese Probleme wesentlich zur Zustimmung zu der Initiative beigetragen haben.

Als Kernelement bei der erweiterten politischen Behandlung der Masseneinwanderungsinitiative sind aus Sicht des SSV auch die Optimierungen bei den flankierenden Massnahmen (FlaM) zu nennen. Sie sind elementar, um negative Auswirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt zu verhindern und beispielsweise Lohndumping zu bekämpfen. Negativauswüchse auf dem Arbeitsmarkt und problematische Konkurrenzsituationen mit ausländischen Unternehmen (sogenannte Scheinselbstständige) dürften bei der Zustimmung zur Initiative ebenfalls eine bedeutende Rolle gespielt haben. Umso befremdlicher ist es nun, dass ein Teil der bereits vorgesehenen Massnahmen zur Optimierung der flankierenden Massnahmen, etwa die Vereinfachungen bei der Verbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, vom Bundesrat wieder sistiert worden sind. Im Zusammenhang mit den FlaM weisen unsere Mitglieder insbesondere darauf hin, dass die mit den Kontrollen betrauten Instanzen künftig mit genügend Ressourcen ausgestattet werden müssen, um ihrer Kontrollpflicht nachkommen zu können.

VI. Elemente der «Integrationsvorlage»

Die Änderungen im Ausländerrecht, die unter der Bezeichnung der «Integrationsvorlage» mit der Umsetzung von 121 a BV in die Vernehmlassung gegeben wurden, enthalten ebenfalls bedeutende Elemente für die Städte.

Ausgesprochen positiv beurteilt der SSV, dass darin Massnahmen zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Personen aus dem Asylbereich vorgesehen werden. Für die Städte ist es von sehr grosser Bedeutung, dass anerkannte Flüchtlinge zügig ihren eigenen Lebensunterhalt bestreiten können, da ansonsten mit markanten Belastungen in der kommunalen Sozialhilfe zu rechnen ist.

In diesem Zusammenhang sind die Bestrebungen, die Sonderabgabe abzuschaffen, sehr zu befürworten. Die Einsparungen bei der Sozialhilfe, die aus der höheren Arbeitsquote bei den Flüchtlingen und den vorläufig Aufgenommenen resultieren dürfte, werden die bisherigen Einnahmen der öffentlichen Hand aus der heutigen Sonderabgabe um ein Vielfaches übertreffen. Allerdings weisen städtische Integrationsfachleute darauf hin, dass die Integrationspauschale, die der Bund pro Flüchtling zahlt, heute mit 6000 Franken zu tief angesetzt ist.

Auch die Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit der Zielgruppe zugunsten einer einfacher handzuhabenden Meldepflicht ist positiv zu beurteilen. Die Änderung stellt hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration einen bedeutenden Schritt dar.

Mit Blick auf die in der Vorlage erläuterten Verschärfungen beim Familiennachzug für Ausländer wird insbesondere von kommunalen Integrationsverantwortlichen darauf hingewiesen, dass diese aus integrationspolitischer Sicht kritisch zu beurteilen sind: Das Zusammenleben in der Familie in der Schweiz kann die Integrationsbemühungen der Betroffenen erhöhen und umgekehrt kann eine Nicht-Gewährung des Familiennachzuges die Integration bedeutend erschweren. Skeptisch beurteilt wird auch die Verknüpfung des Bezugs von Ergänzungsleistungen (EL) mit dem Widerruf des Familiennachzugsrechts, zumal ohnehin davon auszugehen ist, dass ein Familiennachzug in der Regel erfolgt,



bevor ein Antrag auf EL gestellt wird. Die entsprechende Bestimmung dürfte deshalb nur beschränkt Wirkung entfalten.

Kritsch beurteilt wird insbesondere auch die Möglichkeit des Widerrufs von langjährigen Niederlassungsbewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit, wie dies Art. 63 AuG neu vorsieht. Es wird seitens unserer Mitglieder darauf hingewiesen, dass der Aspekt des Verschuldens zwingend mitberücksichtigt werden muss, um zu verhindern, dass die Niederlassung aufgehoben wird, wenn jemand beispielsweise durch einen Unfall aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden ist.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

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

Bern, 28. Mai 2015

Vernehmlassung zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) – Anpassung an den Artikel 121a und 197 Ziff. 9 der Bundesverfassung

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Verbandes der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen SVBG

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 das Vernehmlassungsverfahren zum Massnahmenpaket zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (im Folgenden MEI) eröffnet. Gerne nimmt der Dachverband SVBG diese Gelegenheit wahr, um sich zu dieser Vorlage zu äussern.

Als grösster Dachverband von Berufsorganisationen im Gesundheitswesen vertritt der SVBG rund 35'000 Berufsleute, die im Gesundheitsbereich tätig sind (siehe Mitgliederliste im Anhang).

Vorbemerkungen und Ausgangslage

Wir verzichten auf eine Stellungnahme zur Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes unter dem Blickwinkel der Integration (parlamentarische Geschäftsnummer:13.030) und beschränken uns auf eine summarische Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Steuerung der Zuwanderung).

Der SVBG unterstützt den ethischen Kodex zur Rekrutierung von Gesundheitspersonal der WHO und ist Mitunterzeichnerin des Manifestes Gesundheitspersonalmangel.¹

Gemäss einer Hochrechnung von H+ benötigt das Schweizer Gesundheitswesen pro Jahr ca. 17'000 ausländische Fachkräfte.

Auf diesem Hintergrund sind aus Sicht des SVBG die Begleitmassnahmen zur Erhöhung der Ausschöpfung des Inländerpotentials ebenso zentral wie eine Form der Umsetzung der Initiative, welche dem Bedarf in der Gesundheitsversorgung Rechnung trägt.

Zusammenfassende Beurteilung der Vorlage

Allgemein

- Der SVBG begrüsst, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Zuwanderungssteuerung auf ein starres Reduktionsziel verzichtet.
- Der SVBG begrüsst grundsätzlich die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Wegs als Fundament der Beziehungen zur EU.

¹ <https://gesundheitspersonalmangel.wordpress.com/das-manifest/>

Umsetzungsmodell

- Der SVBG ist gegenüber dem Kontingentierungsmodell äusserst skeptisch und kritisiert, dass der Bundesrat keine Varianten zum vorgeschlagenen Kontingentierungssystem zur Diskussion stellt. Wir beantragen eine allgemeine Schutz- oder Ventilklausel, damit erst ab Überschreitung einer gewissen Grenze Bewilligungen eingeholt werden müssen. Dies bietet den Betrieben im Gesundheitswesen Planungssicherheit, eine flexiblere Möglichkeit, ihren Personalbedarf zu decken und schützt vor überbordender Bürokratie.
- Die vorgesehene Aufteilung in Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen, Jahresaufenthaltsbewilligungen, Niederlassungsbewilligungen und Grenzgängerbewilligungen kann die für die Rekrutierung von qualifizierten Gesundheitsfachpersonen aus den nahen EU-Staaten notwendige Planungssicherheit nicht gewähren und wird sich negativ auf den Mangel an Gesundheitspersonal auswirken. Kurzaufenthalter, Stagiaires und Asylsuchende sind keine Lösung für den Gesundheitssektor. Vor allem im Langzeitbereich benötigen die Betroffenen Kontinuität in der Pflege und Betreuung und somit längerfristig angestelltes Personal. Mit Kurzanstellungen kann in der Langzeitpflege und -betreuung keine genügende Qualität der Pflege und Betreuung gewährleistet werden.
- Sollte das Kontingentierungsmodell umgesetzt werden, müssen bei der Festlegung der Höhe der Kontingente folgende Kriterien einbezogen werden: Bisheriger Bedarf, Situation auf dem Arbeitsmarkt, Arbeitslosenquoten, wirtschaftliche Entwicklung, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften, Ausschöpfung des inländischen Potenzials, Versorgungssicherheit der Bevölkerung.
Um dies gewährleisten zu können, müssen die betroffenen Berufsverbände vor der Festlegung von Höchstzahlen angehört werden (Art. 17a, Abs. 5 müsste heissen: „Der Bundesrat kann, nachdem er die *Berufsverbände* und Wirtschaftsbranchen angehört hat, Höchstzahlen festlegen für“ (...))

Eine ausschliessliche Berücksichtigung oder eine zu hohe Gewichtung des Kriteriums «Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während der letzten Jahre» zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten ist für den SVBG nicht akzeptabel.

Ausserdem fordert der SVBG, dass das Kriterium «Versorgungssicherheit der Bevölkerung» berücksichtigt wird: Das revidierte Ausländergesetz darf nicht dazu führen, dass die notwendigen Gesundheits- und/oder Langzeit-/Betreuungsangebote zur Versorgung der Bevölkerung wegen Personalmangel abgebaut werden müssen.

- Zuwanderungskommission: In der Zuwanderungskommission sollten auf jeden Fall die Sozialpartner, zusätzlich aber auch Berufsverbände vertreten sein. Ein Einbezug der traditionellen Sozialpartner wäre aus unserer Sicht nicht genügend, um die Bedürfnisse des Gesundheitssektors abzudecken. Die Berufsverbände sind eine wichtige aber oft übersehene dritte Kraft neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern.
- Der SVBG warnt vor dem grossen administrativen Aufwand, der mit den vorgesehenen Überprüfungen des Inländervorrangs im Einzelfall verbunden ist sowie die Rekrutierung des nötigen ausländischen Personals erschwert und verteuert. Der SVBG spricht sich damit gegen eine Prüfung des Inländervorranges im Einzelfall aus.
- Der SVBG begrüsst, dass bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel gemäss Bundesratsvorlage auf eine weitgehende und administrativ aufwendige Prüfung verzichtet wird. Wir gehen davon aus, dass der Fachkräftemangel in vielen Berufsgruppen im Gesundheitswesen anerkannt ist.
- Der SVBG begrüsst die vorgesehenen Massnahmen zur Erleichterung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, sofern diese durch Aus- und Weiterbildung begleitet werden.

Begleitmassnahmen

Der SVBG begrüsst ausdrücklich, dass der Bund eine Intensivierung der Anstrengungen zur Erhöhung der Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials vorsieht: durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für WiedereinsteigerInnen, eine Stärkung der beruflichen Integration der Menschen mit Behinderung, durch einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich, durch einen erleichterten Zugang von Frauen und älteren Arbeitnehmenden zum Arbeitsmarkt sowie durch deren Beibehaltung als Arbeitskräfte auf diesem Markt können dazu beitragen.

Weitere wichtige Massnahmen zur Erschliessung und Mobilisierung des Inlandpotenzials sind primär die Steigerung der Attraktivität der Gesundheitsberufe, die Verbesserung des Arbeitsumfelds in den Betrieben und damit die Erhöhung der Berufsverweildauer.

Ausserdem müssen die Anstrengungen zur Erhöhung der Anzahl Ausbildungsplätze auf allen Bildungsniveaus (von Sek II bis Tertiär A) weiter verfolgt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Claudia Galli
Präsidentin



André Bürki
Geschäftsführer

Anhang: Die Mitgliedverbände des SVBG

Aktivmitglieder

- Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner SBK / ASI www.sbk-asi.ch
- Schweizerischer Verband Medizinischer PraxisAssistentinnen SVA, www.sva.ch
- LangzeitSchweiz Schweizer Fachverband für Pflege und Betreuung, www.langzeitschweiz.ch
- Schweizerischer Hebammenverband SHV/ASSF, www.hebamme.ch
- ErgotherapeutInnen-Verband Schweiz EVS / ASE, www.ergotherapie.ch
- Kinaesthetics Schweiz, www.kinaesthetics.ch
- Schweizerischer Berufsverband der Biomedizinischen Analytikerinnen und Analytiker labmed www.labmed.ch
- Schweizerischer Verband dipl. ErnährungsberaterInnen SVDE / ASDD, www.svde-asdd.ch
- Schweizerischer Verband der Orthoptistinnen und Orthoptisten SVO / ASO, www.orthoptics.ch
- Homöopathie Verband Schweiz HVS, www.hvs.ch

Passivmitglieder

- Konferenz der Schweizerischen Berufsverbände der Logopädinnen & Logopäden, www.logopaedie.ch
- Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste vpod / ssp, www.vpod-ssp.ch
- SYNA – Die Gewerkschaft Gesundheits- und Sozialwesen, www.syna.ch
- Schweizerischer Verband für Fussreflexzonen-Massage SVFM, www.fussreflexzonenmassage.ch

Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
Monsieur Bernhard Fürer
Madame Carola Haller

Zurich, 26 mai 2015

Procédure de consultation : projets de modification de la loi sur les étrangers

1. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

2. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)

Mesdames et Messieurs,

L'Association Suisse d'Assurances (ASA) a bien reçu votre invitation à participer à la procédure de consultation concernant les objets cités en référence et vous en remercie.

L'ASA a combattu l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », acceptée en votation populaire le 9 février 2014. Tout en regrettant ce résultat, elle a à cœur de respecter la volonté populaire et, par conséquent, de mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel. Se ralliant aux prises de positions d'économiesuisse et de l'Union patronale suisse, la position de l'ASA se résume comme suit. Afin de préserver la voie bilatérale, d'assurer le recrutement de main-d'œuvre étrangère qualifiée et de minimiser les coûts administratifs des entreprises, l'ASA soutient la proposition d'un modèle d'application de la nouvelle norme constitutionnelle qui s'articule autour de trois axes.

Tout d'abord, l'ASA apporte son soutien à l'introduction d'une clause de sauvegarde. Celle-ci prévoit le maintien de la libre circulation avec les Etats de l'UE/AELE jusqu'à l'atteinte d'un plafond d'immigration nette qui serait défini annuellement par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Une fois que ce seuil serait dépassé, l'immigration serait contingentée. Ce système présente l'avantage de respecter à la fois la volonté populaire et l'esprit de l'accord sur la libre circulation des personnes.

Deuxièmement, l'ASA préconise une application pragmatique de l'article 121a de la constitution fédérale en renonçant à contingenter les séjours de courte durée jusqu'à une année et en

laissant à chaque canton le soin de fixer son contingent de frontaliers. De plus, elle prône le maintien du système dual d'admission et du regroupement familial. Elle considère également que les partenaires sociaux doivent être associés aux travaux de la Commission de l'immigration.

Le troisième volet du modèle vise à mieux exploiter le potentiel de travailleurs indigènes. L'ASA soutient le projet «Avenir du marché suisse du travail» élaboré conjointement par l'Union patronale suisse et economiesuisse, qui a pour objectif de sensibiliser leurs membres aux possibilités de mieux exploiter le potentiel indigène : les travailleurs de plus de 50 ans, les femmes, les jeunes et les personnes atteintes dans leur santé.

Pour les détails, merci de bien vouloir consulter les prises de positions d'economiesuisse et de l'Union patronale suisse.

Meilleures salutations

Association Suisse d'Assurances ASA



Lucius Dürr
Directeur



Valérie Bourdin
Chargée des affaires publiques en
Suisse latine



CH-3003 Bern, SWIR

Frau
Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 26. Mai 2015

Änderung des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat SWIR hat die Entwicklungen der internationalen Beziehungen der Schweiz seit dem 9. Februar 2014 mit Besorgnis verfolgt. Er würdigt die Bereitschaft des Bundesrates, die unter den gegebenen Umständen beste Lösung für die Schweiz zu suchen und eine zügige Umsetzung anzustreben.

Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass die Regelung der Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten den Interessen der Schweiz im Grundsatz zuwiderläuft.

Besonders betroffen sind Wissenschaft und Forschung. Der Wissenschaftsrat stellte 2009 fest, dass „die internationale Forschungskooperation [...] nicht nur für den einzelnen Forschenden [sondern] auch für die gesamte Wissenschaft bedeutend ist, [...] [da es] der rege lokale, regionale und grenzüberschreitende Austausch [ist], der die bestehenden Fachbereiche stetig neu ausrichtet“¹. Wissenschaft und Forschung leben massgeblich vom internationalen Austausch. Eine erfolgreiche, international ausgerichtete Forschungskooperation hängt entscheidend von den sozialen und migrationspolitischen Rahmenbedingungen ab².

Die ausserordentlich gute Positionierung der Schweiz in internationalen Innovationsleistungsfähigkeitsvergleichen beruht wesentlich auf den Bedingungen, unter denen ausländische For-

¹ SWTR Schrift 5/2009, Empfehlungen des SWTR zur Wissenschaftsaussenpolitik, Eine Analyse der Anliegen und Erfahrungswerten von Wissenschaftler/innen im Kontext der zunehmenden Internationalisierung von Forschung und Lehre, Bern 2009, S. 45. Siehe auch: Zur Internationalität des Wissenschaftsstandortes Schweiz und dem Prinzip der brain circulation, Stellungnahme des SWTR vom 1. April 2010.

² SWTR Schrift 5/2009, Empfehlungen des SWTR zur Wissenschaftsaussenpolitik, Eine Analyse der Anliegen und Erfahrungswerten von Wissenschaftler/innen im Kontext der zunehmenden Internationalisierung von Forschung und Lehre, Bern 2009, S. 31.

schende und Fachkräfte in die Schweiz einreisen oder in andere Länder ausreisen können. Innovationen entstehen nur dann, wenn im Kontext einer generellen geistigen Offenheit geforscht und produziert werden kann.

Der Austausch von Ideen und wissenschaftlichen Methoden und damit untrennbar verbunden die Mobilität von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern lassen sich nicht auf Europa beschränken. Die globale Dimension von Bildung und Forschung muss bei einer Umsetzung des neuen Art. 121a BV mitbedacht werden.

Soll die herausragende Leistungsfähigkeit der Schweizer Wissenschaft auch in Zukunft gesichert sein, ist alles daran zu setzen, dass der Anschluss an den europäischen Forschungsraum gewährleistet wird. Dies kann nur mit einer vollständigen Assoziierung an das Forschungsrahmenprogramm der EU gelingen.

Der SWIR möchte betonen, dass das Ziel, den europäischen Wissenschaftsraum mit dem schweizerischen möglichst eng zu vernetzen, für ihn nach wie vor Gültigkeit hat. Er empfiehlt dem Bundesrat, die Umsetzung auf Gesetzesebene und die Verhandlungen mit der Europäischen Union immer mit Blick auf die traditionelle internationale Offenheit der Schweiz und im Sinne der nachhaltigen Sicherung der Lebensqualität der Bevölkerung anzugehen. Dafür sind günstige Rahmenbedingungen für eine exzellente Forschung und einen leistungsfähigen Innovationsplatz unabdingbar. Der SWIR ist überzeugt, dass der Bundesrat diese Interessen angemessen berücksichtigen wird.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat SWIR



Astrid Epiney
Präsidentin

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Herr B. FÜRER
Frau C. Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

SAH Region Basel
SAH Bern
OSEO Fribourg
OSEO Genève
SOS Ticino
SAH Schaffhausen
OSEO Valais
OSEO Vaud
SAH Zentralschweiz
SAH Zürich

Bern, 28. Mai 2015

Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a BV und Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes an Art. 121 a BV

Sehr geehrter Herr FÜRER,
sehr geehrte Frau Haller,
sehr geehrte Damen und Herren

Im Februar 2015 haben wir den Entwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV, sowie die Anpassung der Integrationsvorlage erhalten. Gerne nehmen wir Stellung zu den einzelnen Punkten dieser beiden Vorlagen.

Als Experten im Bereich der Arbeitsintegration arbeiten wir mit Erwerbslosen, Migrant/-innen, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen an deren erfolgreichem (Wieder-) Einstieg ins Berufsleben und Integration in die Gesellschaft. Aus dieser Praktiker-Sicht erfolgt unsere Beurteilung der unterbreiteten Vorlagen.

Stellungnahme I

Änderung des Ausländergesetzes zur Umsetzung von Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung)

Die Kontingentierung der Zuwanderung mag einigen als verlockend einfaches Patentrezept zur Steuerung der „Masseneinwanderung“ erscheinen. In der Praxis wird sich ein solches Kontingentierungssystem kaum bewähren können.

EU/EFTA-Angehörige

Im erläuternden Bericht zur Vorlage wird festgehalten, dass ein Verhandlungsmandat zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) erteilt werden soll, welches der Schweiz

erlaubt, die Zuwanderung unter Wahrung des bilateralen Weges eigenständig zu steuern. Die starre (und damit wirksame) Kontingentierung kollidiert jedoch mit dem FZA und würde von der Europäischen Union kaum je akzeptiert.

Drittstaatsangehörigen

Die Kontingentierung im Bereich der Drittstaatsangehörigen ist grundsätzlich möglich, läuft jedoch den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz zuwider – ist doch die Schweiz in hohem Masse von qualifizierten Fachkräften aus ebendiesen Staaten angewiesen.

Asylbereich

Zu guter Letzt bliebe die Kontingentierung im Asylbereich. Zwar soll die Anzahl Aufenthalte im Rahmen des Asylverfahrens nicht kontingentiert werden, wohl aber die Anzahl der vorläufig Aufgenommenen und anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung. Die Gesetzesvorlage sieht vor, dass Personen, denen Asyl gewährt wurde Anspruch haben auf eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton, in dem sie sich rechtmässig aufhalten – dies jedoch lediglich im Rahmen der Höchstzahlen und Kontingente. Die Vorlage geht allerdings nicht darauf ein, was mit allen anderen anerkannten Flüchtlingen geschieht.

Da ein positiver Asylentscheid umfassenden Schutz und das Recht auf Anwesenheit in der Schweiz einschliesst, muss sich jedoch zwangsläufig die Frage stellen, was mit denjenigen Flüchtlingen geschieht, welche das Verfahren mit einem positiven Asylentscheid abschliessen, jedoch die Plafonierung der Flüchtlingskontingente überschreiten. Als erstes Ventil könnte eine vorläufige Aufnahme dienen. Allerdings ist auch diese mit einer Höchstzahl festgelegt und kann daher nicht die Lösung.

Da gemäss Umsetzungskonzept Höchstzahlen und Kontingente auch für den Asylbereich vorgesehen sind, müssten die Kontingente, um nicht gegen Völkerrecht zu verstossen, so hoch sein, dass sie de facto nicht wirksam sind (was wiederum dem Sinn der Einführung ebendieser Kontingente widerspricht). Ob der Bundesrat die notwendigen Höchstzahlen ex ante korrekt ermitteln kann, ist aufgrund der Schwankungen im Bereich der Asylgesuche allerdings fragwürdig.

Zusammenfassend bestehen seitens Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAH grosse Zweifel bezüglich der Einführung von Kontingenten im Speziellen und (der Möglichkeit) der völkerrechtskonformen Umsetzung von Artikel 121a BV im Allgemeinen.

Zu den konkreten Fragestellungen des Staatssekretariats für Migration

Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk steht einer Einzelfallprüfung skeptisch gegenüber. Es gibt viele Branchen und Arbeitsbereiche, wo eine Einzelfallprüfung eher zu Schwarzarbeit,

als zum Inländervorrang führen wird. Als Beispiel zu nennen sind hier die Care Migration und der Hauswirtschaftsbereich. Es ist auch fraglich, ob dieser zusätzliche Kontrollaufwand von den Kantonen überhaupt gestemmt werden kann.

Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Wir bevorzugen die summarische Prüfung.

Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk stellt die Kompetenz der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden in keiner Weise in Frage. Dennoch empfehlen wir gerade für den Bereich Migration und Erwerbstätigkeit eine Ergänzung der Kommission durch die Sozialpartner und im Sinne der Abschöpfung des Inlandpotentials auch eine Vertretung des Dachverbands Arbeitsintegration Schweiz, dem Dachverband der Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen.

Stellungnahme II

Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Im Hinblick auf die (Arbeits-)Integration begrüsst das Schweizerische Arbeiterhilfswerk SAH die Anpassungen zur Änderung des Ausländergesetzes. Insbesondere die Abschaffung der Sonderabgabe und die Einführung einer Meldepflicht anstelle der Bewilligung ist der raschen Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen (VAP) in hohem Masse förderlich. Der restriktiveren Handhabung des Familiennachzugs hingegen steht das SAH kritisch gegenüber, wirkt sich der Familiennachzug doch erwiesenermassen positiv auf die Integration aus.

Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich Sonderabgabe

Mit der Abschaffung der Sonderabgabe steigt sowohl der Anreiz zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit für die Asylsuchenden und VAP, als auch die Bereitschaft zur Anstellung ebendieser Personen durch Arbeitgeber, weil der administrative Aufwand für sie entfällt.

Im erläuternden Bericht wird vorgerechnet, welche Einsparungen erzielt werden können, wenn 150 VAP, resp. 230 Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Mindereinkünfte werden durch die Einsparungen mindestens ausgeglichen. Obschon das SAH immaterielle Werte wie die erfolgreiche sprachliche und soziale Integration höher gewichtet, als rein monetäre Werte, sei an dieser Stelle der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen,

dass die getätigten Berechnungen sehr kurz greifen. Völlig ausser Acht gelassen sind die weiteren Folgekosten der Sozialhilfeabhängigkeit wie beispielsweise höhere Gesundheitskosten und die aus Studien belegte „Vererbung von Sozialhilfeabhängigkeit“ an die Kinder.

Meldepflicht anstelle der Bewilligung

Mit der Abschaffung der Bewilligungspflicht für die Aufnahme der Erwerbstätigkeit von entfällt eine grosse administrative Hürde für die Einstellung von Personen aus dem Asylbereich. Aus unserer Praxiserfahrung bei der Integration von Stellensuchenden Personen aus dem Asylbereich können wir bestätigen, dass die fehlende, rechtzeitige Erteilung der Arbeitsbewilligung schon oft das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen verhinderte. Gerade im Bereich der niedrig qualifizierten Arbeitskräfte ist es jedoch oftmals wichtig, die Arbeit möglichst rasch aufnehmen zu können.

Mit dem Abbau von administrativen und finanziellen Hindernissen kann ein wichtiger Grundstein gelegt werden für eine rasche berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich. Die berufliche Integration korreliert stark mit der sprachlichen und sozialen Integration und stellt damit einen Mehrwert, nicht nur für die Asylsuchenden und VAP sondern im Endeffekt auch die gesamte Gesellschaft dar. In diesem Sinne befürwortet das Schweizerische Arbeiterhilfswerk SAH die vorgeschlagenen Anpassungen klar.

Umsetzung der parlamentarischen Initiativen

Der erläuternde Bericht hält selbst an verschiedenen Stellen fest, dass viele der Anliegen der parlamentarischen Initiativen bereits Einzug fanden in der Integrationsvorlage, oder aber bereits in der jetzigen Gesetzgebung ausreichend geregelt sind. Eine Verschärfung im Bereich des Familiennachzugs lehnt das Schweizerische Arbeiterhilfswerk SAH klar ab – wirkt sich doch der Familiennachzug positiv auf die Integration aus und läuft dem Sinn der Integrationsvorlage zuwider.

Herzlichen Dank für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Freundliche Grüsse

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAH



Kim Schweri
Nationale Sekretärin

Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK im Rahmen der Vernehmlassung vom 11. Februar 2015 zur Umsetzung von Art. 121 a BV und zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Antwort SRK zu den drei übergeordneten Fragen des Vernehmlassungsverfahrens vom 11. Februar 2015:

1. *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):*

Das SRK stimmt dem gesetzlichen Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats zu, der entgegen dem Wortlaut von Artikel 121a Absatz 3 BV die Gültigkeit des Inländervorrangs von Schweizerinnen und Schweizern auch auf Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz ausdehnt. Damit wird einer Diskriminierung von bereits in der Schweiz ansässigen ausländischen Staatsangehörigen gegenüber der schweizerischen Wohnbevölkerung entgegen gewirkt. Das SRK bevorzugt eine Variante, die den „Inländervorrang“ nur bei der jährlichen Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt, hingegen von der Prüfung im Einzelfall absieht. Eine Prüfung des „Inländervorrangs“ im Einzelfall soll nur dann möglich sein, wenn es sich nachweislich nicht um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt (vgl. Ziff. 12.6 des Umsetzungskonzepts) oder wenn gewisse völkerrechtliche Verpflichtungen entgegenstehen (Ziff. 1.6).

Dem SRK scheint es darüber hinaus wichtig, dass das Verfahren insgesamt vereinfacht und sein Aufwand in Grenzen gehalten werden kann. Die Zulassung von EU/EFTA-Angehörigen ist bereits im Freizügigkeitsabkommen (FZA) geregelt und muss daher nicht ins AuG (und in den Vernehmlassungsentwurf) übernommen werden. Würde diese Personengruppe neu ebenfalls dem „Inländervorrang“ (vgl. Ziff. 2.3 des Erläuternden Bundesberichts) unterstellt, wäre somit eine Anpassung des FZA nötig.

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

Wiederum aus Gründen der Vereinfachung des Verfahrens soll eine summarische Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden und keine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenspezifischen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall vorgenommen werden. Das SRK schlägt vor, dass die Ausgestaltung der Bewilligungserteilung so vorgenommen wird, dass der Aufwand für eine nachträgliche Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen reduziert werden kann. Bereits die vorgängige generelle Prüfung soll somit adäquate Lohn- und Arbeitsbedingungen sicherstellen.

3. Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.3 und 2.2.2)

Das SRK befürwortet die Vertretung der Sozialpartner in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission. Zusätzlich wünscht es den ständigen Einsitz von Nichtregierungsorganisationen (Hilfswerken) als Vertretung der Zivilgesellschaft. So verfügt beispielsweise das SRK in Migrationsfragen über eine langjährige Expertise und über fachliche und praktische Erfahrung in der Begleitung und Betreuung der Zielgruppe „Migrantinnen und Migranten“, darunter im speziellen auch von vorläufig aufgenommenen Personen, Asylsuchenden und Flüchtlingen. Zudem ist das SRK mit seinen Einzelhilfestellen mit dem Phänomen der südeuropäischen Wanderarbeitenden konfrontiert, die in der Schweiz eine Arbeit suchen. Es scheint uns unerlässlich, dass in der vorgesehenen ausserparlamentarischen Zuwanderungskommission alle massgebenden Akteure beteiligt sind. Nebst der Vertretung arbeitsmarktpolitischer Interessen benötigt es auf der anderen Seite zwingend auch Organisationen, denen die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten vertraut ist und die in der Zuwanderungskommission eine humanitäre und völkerrechtliche Perspektive vertreten.

Dem SRK ist es ein grosses Anliegen, dass bei der geplanten Umsetzung von Artikel 121a BV die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz eingehalten werden. Kritische Punkte der Umsetzung liegen insbesondere im Asylbereich sowie bei der Möglichkeit zur Beschränkung des Familiennachzugs und der Sozialhilfe, da hier die Gefahr einer Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie des unkündbaren UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann.

1. Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (AuG) (Steuerung der Zuwanderung) - Umsetzung von Artikel 121a BV

Im Folgenden nimmt das SRK vor dem Hintergrund seiner humanitären Arbeit mit Migrantinnen und Migranten zu ausgewählten Bestimmungen Stellung:

I. Änderung des AuG vom 16.12.2005

Art. 17a Höchstzahlen und Kontingente

Das SRK findet es grundsätzlich problematisch, dass die Festlegung von jährlichen Höchstzahlen und Kontingenten nun auch auf EU-/EFTA-Staatsangehörige ausgeweitet werden soll. Damit diese Regelung rechtlich überhaupt wirksam werden kann, müsste jedoch das Freizügigkeitsabkommen (FZA) entsprechend angepasst werden. Wichtig ist der Zusatz in Artikel 17a, dass der Bundesrat bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anpassen kann.

Höchst problematisch ist für das SRK jedoch, dass – wie in Art. 17a Abs. 3 festgehalten – die Höchstzahlen auch gelten für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme für mehr als ein Jahr und für die Gewährung vorübergehenden Schutzes für mehr als ein Jahr. Der Asylbereich sollte grundsätzlich aus den Höchstzahlen und Kontingenten ausgeschlossen bleiben. Es ist zudem unklar, wie in der Praxis die Anzahl von Aufenthaltsbewilligungen, auf deren Erteilung teilweise ein völkerrechtlicher Anspruch besteht, überhaupt begrenzt werden könnte.

Art. 1d Zuwanderungskommission

Wie bereits weiter oben vermerkt, befürwortet das SRK die Mandatierung einer ausserparlamentarischen Kommission, die den Bundesrat bei Grundsatzfragen bezüglich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern berät. Das SRK wünscht sich hingegen eine Erweiterung der Kommission um Vertretungen aus der Zivilgesellschaft, namentlich um Nichtregierungsorganisationen (Hilfswerke), die im Migrationsbereich tätig sind und somit über die entsprechende Fachexpertise und Erfahrung verfügen.

Entsprechend ersucht das SRK um die Aufnahme folgender (*kursiv gesetzter*) Ergänzungen in Art.17d:

Abs1 „Der Bundesrat setzt eine Kommission ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, des Bundes und der Kantone sowie der Sozialpartner und ausgewiesener Nichtregierungsorganisationen (Hilfswerke) aus dem Migrationsbereich zusammengesetzt ist.

Abs 2 „(...) Die Kommission hört im Rahmen dieser Aufgaben insbesondere die Sozialpartner und die Nichtregierungsorganisationen (Hilfswerke) aus dem Migrationsbereich an (...)“

Art. 21

Das SRK befürwortet den bereits bisher geltenden und nun geplanterweise beizubehaltenden Vorrang in der Zulassung von EU/EFTA-Staatsangehörigen gegenüber Angehörigen sogenannter Drittstaaten nicht. Das duale Zulassungssystem der Schweiz diskriminiert Drittstaatenangehörige gegenüber Personen aus EU/EFTA-Staaten.

Hingegen unterstützt das SRK Art. 21 Abs. 2, Buchstaben c-e und Abs. 2bis, insbesondere die Neuerung, dass vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ebenfalls als inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Diese Personen gehören zum einheimischen Arbeitsmarkt und damit auch zum bereits vorhandenen inländischen Arbeitskräftepotenzial. Das SRK ist traditionsgemäss im Auftrag des Bundes für die Prüfung und Anerkennung ausländischer Diplome im Bereich der nichtuniversitären Gesundheitsberufe zuständig. Es stellt aufgrund dieser Tätigkeit ein sehr hohes inländisches Arbeitskräftepotenzial mit Migrationshintergrund – gerade auch im Bereich der Pflege - fest, das dringend mehr gefördert werden müsste, um auf dem einheimischen Arbeitsmarkt längerfristig Fuss zu fassen und um den sich gemäss statistischer Prognosen künftig noch verstärkenden Mangel an Pflegepersonal zu kompensieren. Zur Zeit ist das SRK vom Staatssekretariat für Migration SEM beauftragt, gemeinsam mit seinen Kantonalverbänden unterstützende Massnahmen für die arbeitsmarktliche Integration von Pflegehelfer/-innen SRK mit Migrationshintergrund zu entwickeln und umzusetzen – darunter auch für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge.

Das SRK befürwortet im Weiteren, dass im Interesse eines vereinfachten und unbürokratischen Zulassungsverfahrens auf eine weiterführende Prüfung des Inländervorrangs zu verzichten sei, wenn es sich um einen offensichtlichen Fachkräftemangel handelt. Ebenfalls begrüsst wird, wenn – wie vorgesehen – die Zuwanderungskommission im Interesse einer einheitlichen Anwendung der Ausnahmebestimmungen (Fachkräftemangel) entsprechende Empfehlungen erarbeitet.

Art. 30

Das SRK begrüsst es grundsätzlich sehr, dass Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige zur Erwerbstätigkeit und zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen zugelassen werden können. Aufgrund seiner langjährigen Erfahrung in der Betreuung dieser Zielgruppen weiss das SRK, wie wichtig die Möglichkeit ist, einer Beschäftigung nachzugehen, und wie stabilisierend sich diese für die betreffenden Personen auswirken kann. Es hält es hingegen für problematisch, dass in Art. 30 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. I die Zulassung dieser Personengruppen zum Arbeitsmarkt ebenfalls den Höchstzahlen und Kontingenten untersteht.

Höchstzahlen und Kontingente auch für Familiennachzug

Art. 42, Art. 48, Art. 83, Art. 85

Das SRK hält es grundsätzlich für problematisch und nicht völkerrechtskonform, wenn der Familiennachzug für mehr als ein Jahr Aufenthaltsdauer ebenfalls den Höchstzahlen und Kontingenten untersteht. Das Recht auf Einheit der Familie gemäss EMRK ist so nicht gewährleistet.

Dabei ist insbesondere störend, dass sogar vorläufig aufgenommene Personen, deren Weg- oder Ausweisung gemäss Art. 83 Abs.1 nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, den Höchstzahlen unterstehen.

Art. 85 Abs. 7 Bst. d

Das SRK weiss aus der Betreuung von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, dass die Voraussetzungen für eine gelingende Familienvereinigung und Integration in der Schweiz - insbesondere auch der schulischen und später beruflichen Integration von Kindern unter 18 Jahren – umso besser sind, je früher ihr Nachzug in die Schweiz stattfindet. Aus diesem Grund wird eine dreijährige Wartezeit für den Familiennachzug ab Erteilung der vorläufigen Aufnahme kritisch eingeschätzt. Zudem ist auch hier problematisch, dass die Höchstzahlen einzuhalten sind.

II. Änderung des Asylgesetzes vom 26.6.1998

Art. 60 Abs. 1

Das SRK spricht sich entschieden gegen die gemäss Artikel 121a Absatz 2 BV (Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative) geplante Bestimmung aus, auch Personen, denen Asyl gewährt wird, den Höchstzahlen und Kontingenten zu unterstellen. Der Zusatz, dass in jedem Fall völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz vorbehalten bleiben, könnte gestrichen werden, wenn Personen, denen Asyl gewährt wird, von vornherein von Höchstzahlen und Kontingenten ausgeschlossen blieben. Eine Kontingentierung des Flüchtlingsbereichs trägt den Entwicklungen der krisenerschütterten Weltlage in keiner Weisung Rechnung (vgl. z.B. die aktuelle Lage in Syrien).

Art. 66 Abs. 1

Auch Schutzbedürftige sind von Höchstzahlen und Kontingenten auszunehmen. Dabei gilt dieselbe Argumentation wie für anerkannte Flüchtlinge (vgl. oben).

2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration;13.030) an Art. 121 a BV und an fünf parlamentarische Initiativen

Das SRK teilt die Ansicht des Bundesrats, dass dem Anliegen der parlamentarischen Initiative Müller vom 19. März 2008 „Erteilung von Niederlassungsbewilligungen nur an integrierte Ausländerinnen und Ausländer“ bereits im Rahmen der Integrationsvorlage Rechnung getragen wird. Der Gesetzesentwurf setzt für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung neu ausdrücklich die Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz voraus (Art. 34). Die massgebenden, zu erfüllenden Integrationskriterien sollen zudem neu explizit im AuG festgehalten werden. Das SRK begrüsst es, dass die Integrationsvorlage entgegen dem Wortlaut der parlamentarischen Initiative auf das Erfordernis der „erfolgreichen Integration“ verzichtet und zudem die Unterscheidung zwischen „guter“ und „erfolgreicher“ Integration grundsätzlich abgeschafft wird.

Das SRK ist der Meinung, dass mit der bestehenden Gesetzesvorlage für Ausländerinnen und Ausländer bereits hohe Anforderungen an den Erwerb der Niederlassungsbewilligung gestellt werden und hält es für verfehlt, weitere Hürden einzubauen. Es hat sich bereits 2012 in seiner Vernehmlassung zur Teilrevision des AuG (Kapitel Integration) kritisch dazu geäußert, dass die Erteilung der Niederlassungsbewilligung immer stärker zu einem Sanktionsinstrument für geglückte oder nicht geglückte Integration wird.

Insbesondere lehnt es die von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Möglichkeit, „integrationsunwilligen Ausländerinnen und Ausländern“ die Niederlassungsbewilligung zu entziehen und durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen (Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B) entschieden ab. Das SRK geht mit dem Bundesrat einig, dass von der mit der Initiative vorgeschlagenen „Niederlassungsbewilligung auf Probe“ abzusehen ist. Sie widerspricht dem Grundsatz, dass die Niederlassungsbewilligung unbefristet und nicht an Bedingungen gebunden sein soll. Zudem stellt die Niederlassungsbewilligung die rechtliche Grundlage für eine gesellschaftliche Integration mit Perspektiven dar.

Daher ist Art. 34 Abs. 6 zu streichen.

Mit dem Auftrag der vom Stimmvolk angenommenen „Massenzuwanderungsinitiative“, die Integrationsvorlage an Artikel 121 a der Bundesverfassung anzupassen, ist gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats vom Februar 2015 auch zu prüfen, ob die zusätzlichen Bedingungen für den Familiennachzug (Sprachkenntnisse) sowie die Integrationsvereinbarungen nicht nur für Angehörige aus Drittstaaten, sondern neu auch für Angehörige der EU/EFTA-Staaten gelten sollen. Das SRK hat sich bereits in seiner Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des AuG 2012 (Kapitel Integration) kritisch zu den zusätzlichen Bedingungen für den Familiennachzug bei Angehörigen von Drittstaaten ausgesprochen. Es geht daher mit dem Bund einig, dass diese nicht auch noch auf EU-/EFTA-Angehörige auszudehnen sind. Hinzu kommt, dass der Familiennachzug von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten abschliessend im Freizügigkeitsabkommen (FZA) geregelt ist. Somit könnten Änderungen erst durch eine Anpassung des FZA nach Verhandlungen mit der EU umgesetzt werden.

Zu den nachstehenden Artikeln äussert sich das SRK wie folgt:

Art. 43, 44, 45 und 85 Abs. 7 Bst. cbis

Das SRK lehnt ab, dass neu auch für Personen mit einer Niederlassungsbewilligung zusätzliche Restriktionen für den Familiennachzug eingeführt werden sollen. Insbesondere Buchstabe c) *Sozialhilfebezug* und d) *Bezug von Ergänzungsleistungen* sind in der Regel keine selbstverschuldeten „Defizite“, sondern die persönliche Folge struktureller, arbeitsmarktlicher Entwicklungen (z.B. Folge von Beschäftigung im Tieflohnbereich, in konjunkturschwachen Arbeitsmarktsektoren mit erhöhtem Risiko von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, etc.). Dass nun auch Niedergelassene künftig für ihren allenfalls schwachen sozioökonomischen Status zusätzlich mit Sanktionen beim Familiennachzug bestraft werden sollen, hält das SRK für sehr problematisch.

Bei den Ergänzungsleistungen kommt noch dazu, dass gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats (Seite 77) Ende 2013 77% der EL-Beziehenden Schweizerinnen und Schweizer, 12% Angehörige aus EU-EFTA-Staaten und 11% Drittstaatenangehörige waren. Die Schweizerinnen und Schweizer bezogen dabei mit 81% den deutlich grössten Teil der ausbezahlten Leistungssumme. Mit den vorgesehenen Bestimmungen werden Ausländerinnen und Ausländern zusätzliche Restriktionen auferlegt, die in keinem Verhältnis zum Problem - Zugang und Bezug von EL - stehen. Das ist per Gesetz diskriminierend und verstösst gegen die Bundesverfassung Art. 12, wonach sämtliche Personen in der Schweiz unabhängig von ihrer Herkunft etc. ein Anrecht auf Hilfe in Notlagen haben. Die Restriktion für nur einen Teil der in der Schweiz lebenden Bevölkerung ist umso stossender, als ja bei Erwerbstätigkeit alle Personen, d.h. auch Ausländerinnen und Ausländer, ALV/ILV und EO einzahlen.

Entschieden lehnt das SRK folgende Neuerung ab: Bisher war der Widerruf von Niederlassungsbewilligungen bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit nach einem Aufenthalt von 15 Jahren nicht mehr zulässig. Diese Regelung bzw. Artikel 63 Abs. 2 soll künftig aufgehoben werden, was bedeutet, dass Niederlassungsbewilligungen künftig jederzeit widerrufen werden können, wenn die Voraussetzung der Sozialhilfeabhängigkeit erfüllt ist. Dies hält das SRK für einen unverhältnismässig einschneidenden und daher nicht zulässigen Abbau an aufenthaltsrechtlicher Sicherheit und integrationspolitischer Lebensperspektive, wie sie bisher mit dem Ausweis C gewährleistet waren. Wie bereits weiter oben erwähnt, tritt Sozialhilfeabhängigkeit in der Regel nicht aus eigenem Verschulden ein und würden Sozialhilfebezüger mit Migrationshintergrund, die heute ohnehin bereits unter einem wachsenden Druck der Gesellschaft stehen, zusätzlich zur Stigmatisierung als Sozialhilfeempfänger durch den Verlust der Niederlassungsbewilligung noch doppelt bestraft. Dies bedeutet im weitern eine klare Rechtsungleichheit und somit Diskriminierung gegenüber Schweizerinnen und Schweizern. Das SRK lehnt auf der Basis seiner Grundsätze der Menschlichkeit und der Unparteilichkeit entsprechend auch den neuen Absatz 3 in Art. 63 in aller Entschiedenheit ab, wonach die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden kann, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich zu integrieren (Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B). Dadurch würde eine Willkürgefahr geschaffen, da „Integrationsunwilligkeit“ letztlich Interpretationssache bleibt. In Fachkreisen der Integrationsarbeit – so auch beim SRK – ist hinlänglich bekannt, wie schwierig es ist, Integration zu messen. Noch schwieriger dürfte es sein, die „Bereitschaft zur Integration“ zu messen. Klare, objektive und allgemein gültige Kriterien, um den Zustand festzulegen, wann eine Bereit-

schaft genügend, respektive ungenügend ist, sind kaum möglich. Entsprechend wird auch eine objektive Beurteilung kaum gelingen. Um der Gefahr der Willkür wirkungsvoll zu begegnen, bedarf es eines sauberen Rechtswegs, der Einsprachen gegen einen auf Art. 63 Abs. 3 beruhenden Entscheid mit aufschiebender Wirkung ermöglicht. Zudem sollte das SEM gesetzlich definieren, wann dieser Artikel angewendet werden darf. In der vorliegenden Form wird diese Aufgabe den Gerichten zugewiesen, was aus Sicht des SRK eine Ungleichbehandlung bedeutet gegenüber den potenziellen Opfern von Behördenwillkür, weil eine solche Praxis in einem teuren und zeitaufwändigen Einzelfallverfahren erkämpft werden muss.

Art. 85a, Abs. 1: Das SRK begrüsst es sehr, dass vorläufig Aufgenommene neu einen Anspruch auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben, wenn orts- und berufsübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährt werden gem. Artikel 22 AuG. Mit den vorgesehenen Massnahmen in Abs. 2 und 3 kann einem potenziellen Lohn- und Sozialdumping entgegengewirkt werden. Das SRK befürwortet ebenfalls die in Absatz 4 und 5 vorgesehenen Schutzmassnahmen für vorläufig Aufgenommene, die häufig in der Tieflohnbranche beschäftigt sind.

Art. 97 Abs. 3 Buchstaben f und g: Nach geltendem Recht besteht gegenüber den Ausländerbehörden eine Meldepflicht bei Eröffnung von Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtlichen Urteilen, dem Bezug von Sozialhilfe oder dem Bezug von Arbeitslosenentschädigung, etc. Bereits beim geltenden Recht wirkt es stossend, dass bei der Meldepflicht an die Ausländerbehörden „Strafrechtsverstösse“ in einem Zug genannt werden mit „Sozialhilfebezug“ und „Arbeitslosenentschädigung“. Auch an dieser Stelle weist das SRK darauf hin, dass es sich bei Ersterem um Selbstverschulden bei Letzterem in der Regel um persönliche Folgen struktureller Benachteiligung handelt. Die mit der Gesetzesanpassung vorgesehene und unter Buchstabe f geregelte Neuerung, die ausländerbehördliche Meldepflicht nun auch noch auf den Bezug von Ergänzungsleistungen auszuweiten, lehnt das SRK aus bereits erwähnten Gründen ab.

Anpassungen im Asylgesetz:

Artikel 61 Erwerbstätigkeit: Wie bereits weiter oben erwähnt, begrüsst das SRK die Regelung, wonach Personen, denen Asyl gewährt wurde oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden, in der ganzen Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Dies unterstützt – gemäss Erfahrungen des SRK – die Förderung der Integration dieser Personengruppen.

Artikel 85 Absatz 1: Neu sollen in die Rückerstattungspflicht auch Nothilfekosten eingeschlossen werden. D.h. auch Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid sind rückerstattungspflichtig. Das SRK stellt die Zweckmässigkeit dieses neuen Absatzes von Artikel 85 sowie auch von *Artikel 86 Absatz 1* in Frage, weiss es doch aus seiner Erfahrung in der Rückkehrberatung mit abgewiesenen Personen aus dem Asylbereich, dass diese Zielgruppe in der Regel absolut mittellos ist.

Bern, im April 2015



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

EINGANG GEVER SEM

2015 -03- 25

ORT/DATUM Zürich, 23. März 2015
ZUSTÄNDIG Urs Hofstetter
DIREKTWAHL 043 244 73 90
E-MAIL urs.hofstetter@suissetec.ch

Revision Ausländergesetz AuG (Umsetzung von Art. 121a BV / Steuerung Zuwanderung)

Sehr geehrte Frau Haller, sehr geehrter Herr Fürer

Unserem Verband gehören rund 3'400 Unternehmungen aus den Branchen Sanitär, Spenglerei/Gebäudehülle, Heizung, Klima/Kälte, Lüftung, Rohrleitungsbau/Werkleitungen sowie Solarinstallationen an.

Obwohl wir viel in den Berufsnachwuchs investieren, gelingt es unseren Mitgliedsfirmen nicht immer, fähige Fachkräfte in ausreichender Anzahl zu finden. Da sich die vorliegende Revision auf den Arbeitsmarkt auswirkt und die Gefahr besteht, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschärft, nehmen wir hiermit gerne Stellung dazu.

Art. 2.2 relativiert die Bedeutung des vorliegenden Gesetzes insofern, als er für EU-Angehörige und für Entsandte in erster Linie das Freizügigkeitsabkommen als anwendbar erklärt. In Anbetracht dieser Einschränkung nehmen wir im Wesentlichen zu den drei Hauptfragen Stellung:

1. Inländervorrang

Was die Kontingente betrifft, so sollte der Leitgedanke sein, nur dort Kontingente anzuwenden, wo es zwingend Kontingente braucht. Das heisst, der in der Verfassung vorgegebene Spielraum sollte ausgenutzt werden. Es stellt sich die Frage, ob dieser Spielraum vorliegend genügend ausgenutzt wurde, wenn Kurzaufenthalter bereits ab einer Dauer von 4 Monaten in den Kontingentsbereich fallen.

Wir sprechen uns mit Blick auf den obgenannten Leitgedanken sowie auch aus Gründen des administrativen Aufwands gegen die Hauptvariante aus, bei welcher der Inländervorrang im Einzelfall geprüft werden soll.

Im Übrigen erachten wir es aber als positiv, dass die Höhe der Kontingente nicht starr festgeschrieben ist.

WIR, DIE
GEBÄUDETECHNIKER.

NOI, I TECNICI
DELLA COSTRUZIONE.

NOUS, LES
TECHNICIENS DU BÂTIMENT.

2. Kontrolle der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen

In unseren Branchen besteht ein allgemeinverbindlicher Gesamtarbeitsvertrag, welcher unter anderem Mindestlöhne, Arbeitszeiten und Ferien regelt. Insofern dürfte es im Einzelfall relativ einfach sein, gestützt auf den GAV auf die Orts-, Berufs- und Branchenüblichkeit zu schliessen.

Mit Blick auf den herrschenden Wettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmungen kommt dem Kostenfaktor „Personalaufwand“ eine grosse Bedeutung zu. Darum ist es wichtig, dass die Unternehmungen über „gleich lange Spiesse“ verfügen. Zwar werden bereits heute FlaM-Kontrollen durchgeführt. Mit einer Prüfung im Einzelfall kann dem Anspruch der „gleich langen Spiesse“ aber noch besser Rechnung getragen werden, weshalb wir uns dafür aussprechen. Eine bloss summarische Prüfung der ausreichenden Existenzgrundlage würde aus unserer Sicht zudem im Widerspruch zu den bilateralen Verträgen stehen.

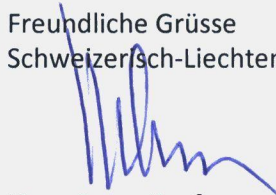
3. Vertretung der Sozialpartner in der Zuwanderungskommission

Ziel muss es sein, dass die Zuwanderungskommission insbesondere die Höchstzahlen und die Kontingente in einer für die Gesamtwirtschaft möglichst verträglichen Form festlegt. Der Einbezug der Sozialpartner dürfte aus unserer Sicht hierfür unumgänglich sein. Allerdings kommt den Sozialpartnern die wichtige Funktion zu, ein objektives Bild der Realität in der Kommission abzugeben d.h. alle Branchen einzubeziehen und sich mit Blick auf die Gesamtwirtschaft nicht von einzelnen - einflussreichen - Branchen vereinnahmen zu lassen.

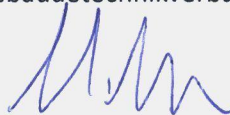
Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband (suissetec)



Hans-Peter Kaufmann
Direktor



Urs Hofstetter
Mitglied der Geschäftsleitung
Leiter Mandate und Politik

Kopie an:

bauenschweiz, Herr B. Wittwer, Weinbergstr. 55, Postfach, 8042 Zürich
Schweizerischer Arbeitgeberverband, Hegibachstr. 47, Postfach, 8032 Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband SGV, Herr D. Kläy, Schwarztorstr. 26, Postfach, 3001 Bern
Per Mail an: bernhard.fuerer@sem.admin.ch; carola.haller@sem.admin.ch



Seilbahnen Schweiz
Remontées Mécaniques Suisses
Funivie Svizzere

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
z.H. Frau C. Haller und Herrn B. Fürer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail an: Carola.Haller@sem.admin.ch und Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Bern, 27. Mai 2015

Tel. +41 (0)31 359 23 27, maurice.rapin@seilbahnen.org

Änderung Ausländergesetz

Sehr geehrte Frau Haller, sehr geehrter Herr Fürer
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, zum oben stehenden Themenbereich Stellung zu nehmen.
Gerne unterbreiten wir Ihnen im Folgenden unsere Position.

I. Allgemeines

Seilbahnen Schweiz (SBS) anerkennt den Volkswillen, setzt sich jedoch für eine möglichst liberale und wirtschaftsfreundliche Umsetzung der Zuwanderungsinitiative ein. SBS erachtet die Regulierung aus den folgenden Gründen als schwierig:

- Der Tourismus ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen; bis zu 40% stammen aus dem Ausland
- In der Branche gibt es viel saisonale Beschäftigung, ein Arbeitgeber muss flexibel und rasch auf die schwankende Nachfrage reagieren können
- Ein aufwändiger Rekrutierungsprozess verursacht hohe administrative Kosten
- Der bilaterale Weg ist wichtig, er muss wirtschaftsfreundlich weiterentwickelt werden. Die bisherigen Errungenschaften, insbesondere das Schengenvisum, darf nicht gefährdet werden
- Die Zuwanderungsinitiative wird als ausländerfeindlich wahrgenommen und schadet dem Schweizer Tourismus

SBS begrüsst die Begleitmassnahmen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, wie die Fachkräfteinitiative, um das inländische Potenzial besser zu nutzen. Im erläuternden Bericht zur Änderung des Ausländergesetzes ist festgehalten, dass durch die Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze, sowie weitere innenpolitische Entscheide die Unsicherheit, wie auch die Produktionskosten gestiegen sind. Dies trifft laut Bericht vor allem auf Exportunternehmen und den Tourismus zu. Aus diesem Grund hat SBS zusammen mit dem STV und



weiteren Branchenverbänden ein Massnahmenpaket erarbeitet. Ein Punkt betrifft die Zuwanderungsinitiative. **Es ist der Branche ein wichtiges Anliegen, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) bis zu einem Jahr und ebenso Grenzgängerbewilligungen auf keinen Fall kontingentiert werden.** Als absolut indiskutabel für standortgebundene Branchen wie der Tourismus (und insbesondere personalintensive Branchen wie die Hotellerie) betrachtet Seilbahnen Schweiz die angedachte Idee im Begleitbrief, Abgaben zu erheben, wenn ein Arbeitgeber eine „neue“ ausländische Arbeitskraft rekrutiert.

In Bezug auf die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente muss sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der Tourismusbranche und der Wirtschaft berücksichtigt werden. Es ist absolut notwendig, dass die Kantone in der Ausgestaltung stark miteingebunden werden. Daher sind die Höchstzahlen auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe festzulegen.

II. Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) bis zu einem Jahr

SBS bedauert, dass der Bundesrat seinen rechtlichen Spielraum nicht ausgeschöpft hat. Der Tourismus ist auf saisonale Arbeitskräfte angewiesen. Eine Wintersaison in einer Winter-sportdestination kann bis zu 5 Monate dauern (November-April). Entsprechend fällt eine saisonale Arbeitskraft im Tourismus in das Kontingentsystem. Dennoch: Ein Arbeitgeber muss rasch und flexibel auf die saisonalen Schwankungen reagieren können. Dies ist mit einem langwierigen und teuren Bewilligungsverfahren nicht gewährleistet. Der erläuternde Bericht zum Ausländergesetz hält fest: „Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten.“ Weiter: „Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr.“ Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, dass der Bund Kurzaufenthaltsbewilligungen kontingentieren will. Der saisonale Tourismus ist auf Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA Raum angewiesen. Dies betrifft Seilbahn-Fachpersonal, im Besonderen aber auch Hotel-Fachpersonal und Gastronomie-Fachpersonal, Skilehrer und viele weitere. Inländisches Fachpersonal ist beschränkt vorhanden und oftmals nicht an einer befristeten Anstellung von 5 Monaten interessiert. Die benötigten temporären Arbeitskräfte können nicht in ausreichender Masse im Inland rekrutiert werden. Eine Kontingentierung verunmöglicht es, die heutigen touristischen Infrastrukturen aufrecht zu erhalten. Die Attraktivität einer Destination würde damit massiv reduziert, was langfristig zu noch weniger Ersteintritten und Logiernächten führen würde. Gerade für Gemeinden, die stark vom Tourismus abhängig sind, wäre dies fatal und würde den Tourismusstandort Schweiz massiv schädigen, was auch für den Bund hohe Folgekosten im Rahmen der Standortförderung nach sich ziehen würde. Deshalb ist auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr zu verzichten.

III. Grenzgängerbewilligungen

Grenzgängerbewilligungen sollen analog zur Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu einem Jahr **nicht** kontingentiert werden. Grenzgänger wandern nicht in die Schweiz ein und tragen deshalb gerade nicht zur von den Initianten befürchteten Masseneinwanderung bei. Es besteht deshalb auch kein Anlass, sie der Kontingentierung zu unterstellen.

IV. Stellungnahme zu den gestellten Fragen

Inländervorrang:

Frage: Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?

Der Inländervorrang soll nur bei der Berechnung der Kontingente berücksichtigt werden. Eine aufwändige und teure Einzelprüfung des Inländervorranges treibt die Kosten und zeitlichen Aufwendungen für die Arbeitgeber unnötig in die Höhe.

Kontrolle der Branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen:

Frage: Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Aus Sicht SBS ist keine zusätzliche Kontrolle notwendig. Zumal eine Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bereits durch die Kontrollen im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (FlaM) erfolgt.

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission:

Frage: Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

Der Einbezug der Sozialpartner bei der Verteilung der Kontingente ist aus Sicht SBS nicht zwingend. Hingegen fordert SBS, dass eine Vertretung der Arbeitgeber in der Zuwanderungskommission Einsitz nimmt, um die Interessen der Wirtschaft zu vertreten. Schliesslich sind es die Arbeitgeber, welche die beschlossenen Massnahmen in ihren Betrieben direkt zu spüren bekommen und umsetzen müssen.

V. Antrag

Streichung Art. 17a lit. a und lit. d

Art. 17a Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:

- ~~a. Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für mehr als vier Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit~~
- b. Aufenthaltsbewilligungen (Art. 33)
- c. Niederlassungsbewilligungen (Art. 34)
- ~~d. Grenzgängerbewilligungen (Art. 35) für mehr als vier Monate~~

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und freuen uns auf Ihre Rückmeldung in Bezug auf die Arbeitsgruppe.

Freundliche Grüsse



Ueli Stückelberger
Direktor



Maurice Rapin
Leiter Tourismus & Mitgliederservice,
Vizedirektor

Kopie an:
mra, ast, Regionalverbände

Mantenere i bilaterali Risoluzione

Società degli impiegati del commercio
sezione Ticino
Via Vallone 27
CH-6500 Bellinzona

Telefono +41 91 821 01 01
info@sicticino.ch
sicticino.ch

Chiasso, 28 maggio 2015

Nell'applicazione dell'iniziativa sull'immigrazione di massa, la Società degli impiegati del commercio – SIC Ticino raccomanda al Consiglio federale di mantenere gli accordi bilaterali e la libera circolazione delle persone nella misura più ampia possibile.

L'approvazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa deve essere rispettata. In tal senso si esprime la Società degli impiegati del commercio – Sezione Ticino in occasione della consultazione sulle misure di attuazione proposte dal Consiglio federale. La Società degli impiegati del commercio è favorevole al mantenimento degli Accordi bilaterali con l'UE così come della libera circolazione delle persone. Gli Accordi bilaterali sono indispensabili per la Svizzera sia per ragioni economiche sia politiche. Rispetto alla libera circolazione, l'associazione si è sempre impegnata a favore di misure di accompagnamento efficaci. Queste servono per impedire il peggioramento delle condizioni di lavoro e il dumping salariale. Esse devono essere mantenute e rispettivamente integrate in una riforma della regolamentazione del mercato del lavoro. Per questo motivo la Società degli impiegati del commercio continua a dare fiducia al partenariato sociale.

Affinchè la libera circolazione possa svilupparsi in maniera utile per il nostro territorio, la Società degli impiegati del commercio ritiene urgente promuovere l'occupazione del personale residente attraverso un miglioramento sia a livello legislativo sia delle misure di accompagnamento.

La Società degli impiegati del commercio chiede quindi al Consiglio federale di adattare la regolamentazione in vigore affinché:

- a) l'intervento in caso di abuso sugli stipendi sia esteso a singole aziende;
- b) nel caso di contratti normali di lavoro, per evitare una pressione verso il basso degli stipendi, siano stabiliti stipendi minimi obbligatori definiti per categorie di funzione all'interno del medesimo ramo;
- c) la procedura di adozione di contratti normali di lavoro sia facilitata;
- d) l'adozione di decreti d'obbligatorietà generale per i contratti collettivi di lavoro sia agevolata;
- e) le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali può essere conferita l'obbligatorietà generale attraverso la procedura agevolata siano estese.

Un migliore sviluppo e utilizzo del potenziale di manodopera specializzata interna deve pure essere favorito con il mantenimento del livello del finanziamento pubblico per la formazione così come con misure che favoriscono la conciliazione fra lavoro e vita privata.



Spitex Verband Schweiz

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herrn Bernhard Fürer
Frau Carola Haller

Bern, 27. Mai 2015

**Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Umsetzung von Artikel 121a BV)
Vernehmlassungsantwort Spitex Verband Schweiz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 die interessierten Kreise eingeladen, zum Massnahmenpaket zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (MEI) Stellung zu beziehen. Gerne nimmt der Spitex Verband Schweiz diese Möglichkeit wahr.

Als nationaler Dachverband der Schweizer Non-Profit-Spitex vertreten wir die Interessen der Spitex-Verbände aller Kantone und der nahezu 600 lokalen gemeinnützigen Spitex-Organisationen. Diese beschäftigen rund 33'500 Mitarbeitende. 180'000 Personen werden von der gemeinnützigen Spitex zu Hause gepflegt und 111'000 Personen bei der Alltagsbewältigung unterstützt.

1 Generelle Bemerkungen

Die Spitex Organisationen beschäftigen zurzeit schweizweit vergleichsweise wenig Mitarbeitende mit einer B-, G- oder L-Bewilligung. Eine Ausnahme stellen einige Grenzkantone dar, in denen viele Grenzgängerinnen bei der Non-Profit-Spitex arbeiten.

Von einer engen Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ und einer restriktiven Praxis bei der Vergabe von Kontingenten wäre die Spitex aber sehr wohl in der gesamten Schweiz stark betroffen. Der Fachkräftemangel im Gesundheitsbereich verschärft sich zunehmend. Könnten die Spitäler und Heime nicht mehr genügend Personal im Ausland rekrutieren, würde sich die weitere Verknappung von Personal auch auf die Spitex auswirken. Die Gesundheitsbranche setzt sich bewusst seit längerer Zeit dafür ein, das inländische Potential an Arbeitskräften auszuschöpfen, engagiert sich sehr in der Ausbildung und ist trotzdem weiterhin auf ausländische Mitarbeitende angewiesen.

Der Spitex Verband Schweiz plädiert in der Folge für eine weniger enge Auslegung der MEI als vom Bundesrat vorgelegt und würde es sehr begrüßen, wenn die sogenannte Schutz- oder Ventilklausele priorisiert würde.

Der Spitex Verband Schweiz spricht sich für den Beibehalt der Personenfreizügigkeit aus und begrüsst die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Wegs mit der EU.

2 Stellungnahme zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 2

Der Spitex Verband Schweiz unterstützt, dass das sogenannte Freizügigkeitsabkommen Vorrang vor dem Bundesgesetz hat. Wir stehen hinter dem Personenfreizügigkeitsabkommen und den Bilateralen Verträgen der Schweiz mit der Europäischen Union.

Art. 17a Abs. 1

Der Spitex Verband Schweiz fordert eine Verminderung der Bürokratie durch eine allgemeine Schutz- oder Ventilklausel. Vor der Einführung und Festlegung von jährlichen Höchstzahlen soll ein schweizerisches Maximaldach in Form einer Schutz- oder Ventilklausel für Einwanderung gelten. Erst bei Überschreitung werden weitere Massnahmen im Sinne des vorgeschlagenen Art. 17a ausgelöst.

Art. 17a Abs. 5

Der Spitex Verband Schweiz unterstützt die Flexibilität, wenn die Branchen vorgängig angehört werden.

Neu: „Der Bundesrat kann, nachdem er die Berufs- und Wirtschaftsverbände angehört hat, Höchstzahlen festlegen für (...)“.

Art. 17a Abs. 6

Der Spitex Verband Schweiz unterstützt, dass die Kontingente auf die Kantone verteilt werden. Das kantonal organisierte Gesundheitswesen hat im Personalbedarf sehr unterschiedliche Bedürfnisse, die es zu berücksichtigen gilt.

Art. 17b Abs. 1

Die Branchenverbände der Schweizer Wirtschaft sind im Sinne des Art. 121a BV („auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz“) stärker einzubinden.

Neu: „f. die Empfehlungen der nationalen Branchenverbände.“

Art. 17d Abs. 1 und 2

Da die nationalen Branchenverbände durch das Anhörungsrecht der Sozialpartner nur indirekt einbezogen sind, braucht es die explizite Nennung in Art. 17b. Branchenvertretungen müssen fester Bestandteil der Kommission sein, die die Höchstzahlen vorschlägt respektive festlegt.

Art. 21 Abs. 2bis

Die versorgungskritischen Berufe im Gesundheitswesen wie die Pflegefachpersonen, müssen einen gesetzlichen Sonderstatus erhalten und sind soweit möglich von personaleinschränkenden Massnahmen auszunehmen.

Art. 22 Abs. 2

Der Spitex Verband Schweiz begrüsst diese Ausnahme.

Art. 25 Abs. 1 Bst. b

Der Buchstabe b ist zu streichen. GrenzgängerInnen können heute sehr einfach von ihrem Wohnort bis mitten in die Schweiz pendeln. Die grenznahe Region entspricht nicht mehr dem heutigen Einzugsgebiet von GrenzgängerInnen.

Art. 27 Abs. 1bis

Da die meisten Ausbildungen mit einem eidgenössisch anerkannten Abschluss mehr als zwei-Jahre dauern, ist der Abs. 1bis ersatzlos zu streichen. Der Spitex Verband Schweiz erachtet es als sinnvoll, dass ausländische Jugendliche in der Schweiz Ausbildungen und Abschlüsse absolvieren können, weil die Schweiz über zu wenig inländische Jugendliche verfügt, die den beruflichen Nachwuchs sichern können.

Art. 30 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. I

Der Spitex Verband Schweiz begrüsst diese Ausnahme.

Art. 42 Abs. 2bis

Der Absatz ist zu streichen. Binationale Familien dürfen nicht Gefahr laufen, getrennt zu werden.

Art. 85a

Der Spitex Verband Schweiz unterstützt, dass vorläufig aufgenommene Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Asylgesetz, Art. 60 Abs. 1

Der Spitex Verband Schweiz unterstützt, dass Personen, denen in der Schweiz Asyl gewährt worden ist, und vorläufig aufgenommene Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

3 Zu den Fragen des EJPD

- a) Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich der Inländervorrang auch im Einzelfall überprüft werden?

Von einer Einzelfallprüfung ist abzusehen, da diese mit hohem administrativem Aufwand verbunden sein wird.

- b) Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Bei der Ausgestaltung dieser Prüfung ist uns wichtig, dass sie sowohl effizient und mit geringem administrativem Aufwand erfolgt, als auch den Kriterien der Effektivität genügt.

- c) Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

Die Sozialpartner sind einzubeziehen. Der Einbezug ist zwingend auf die Branchenverbände auszudehnen. Die Gesundheitsbranche, welche eine für die Gesamtbevölkerung zentrale Grundversorgung gewährleistet, ist dabei unbedingt zu berücksichtigen.

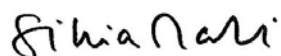
Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Spitex Verband Schweiz



Marianne Pfister
Zentralsekretärin
pfister@spitex.ch



Silvia Marti Lavanchy
Politik/Grundlagen
marti@spitex.ch

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

Per E-Mail an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch und
Carola.Haller@sem.admin.ch

Zürich, 27. Mai 2015

Vernehmlassung Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) / Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fürer
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, Ihnen nachstehend unsere Stellungnahme zur geplanten Änderung des Ausländergesetzes einzureichen.

1. Legitimation und Betroffenheit

Im Swico sind mehr als 420 Anbieter aus den Branchen Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) sowie Unterhaltungselektronik organisiert. Sie beschäftigen zusammen mehr als 36'000 Personen und erwirtschaften einen Umsatz von über 20 Milliarden Franken. Der Swico vertritt die Interessen dieser Branchen bei Politik, Verwaltung und NGOs.

Swico Mitgliederfirmen sind auf Fachspezialisten aus dem Ausland in grossem Masse angewiesen. Damit sind unsere Mitglieder von dieser Vorlage unmittelbar und ganz besonders betroffen (vgl. auch: <http://swico.ch/aktuell-medien/aktuell/fehlende-kontingente-wertschoepfung-geht-ins-ausland/3481?referer=aktuell>).

Unsere Stellungnahme behandelt grundsätzliche sowie aus unserer Sicht besonders problematische Punkte des Gesetzesentwurfes.

2. Vernehmlassung

2.1 Zusätzliches Vernehmlassungsverfahren

Wie im erläuternden Bericht dargestellt, muss im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV die Koordination gefunden werden zwischen der Revision des Ausländergesetzes, welches heute insbesondere für Drittstaatenbürger gilt und bereits eine Begrenzung mit jährlichen

Höchstzahlen und Kontingente kennt und den Verhandlungen über eine Anpassung des FZA, welches heute primär für die EU/EFTA-Angehörigen gilt und mit der EU bis dato, gestützt auf das FZA, gerade keine Begrenzung und Kontingente vorgesehen hat. Diese Verknüpfung muss zeitlich eng erfolgen. Sollten sich im Rahmen von allfälligen Verhandlungen mit der EU tatsächlich weitere Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung ergeben, welche sich auch auf die neuen Anpassungen im Ausländergesetz auswirken könnten, fordern wir, dass ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren des Ausländergesetzes durchgeführt wird.

2.2 Gesamtwirtschaftliche Interessen der Schweiz (121a BV) / Erhalt der Bilateralen Verträge

Der in der Volksabstimmung vom 19. Februar 2014 angenommenen Verfassungsartikel Art. 121a „Steuerung der Zuwanderung“ besagt dass die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten sind. Auf dieser Grundlage ist die Gesetzesvorlage auszurichten. Zu den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz zählt auch der Erhalt der Bilateralen Verträge I.

2.3 Engagement der ICT-Branche/Notwendigkeit an Fachspezialisten aus dem Ausland

Die ICT-Branche engagiert sich schon seit einigen Jahren in verschiedenen Projekten und Initiativen für die Nachwuchsförderung (z.B. ICT Berufsbildung Schweiz) und die Integration des inländischen Arbeitskräftepotenzials.

Trotz aller Bemühungen und Efforts zur besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials ist die Sachlage in der ICT-Branche so, dass gewisse Spezialisten notwendig sind, welche in der Schweiz (auch in den nächsten Jahren) ganz einfach nicht verfügbar sind. Die Umsetzung der Masseinwanderungsinitiative mit einem (angenommenen) Nettozuwanderungskontingent von 40'000 Personen wird dies ab 1. Februar 2017 noch verschärfen und zu einem offenen Fachkräftebedarf von ca. 30'000 Personen beitragen. Aufgrund der langen Bildungszyklen ist es unmöglich, dass diese Lücke bis 2022 geschlossen werden kann (vgl. [http://www.ictswitzerland.ch/media/dateien/Econlab - ICT-Bedarfsprognose 2022.pdf](http://www.ictswitzerland.ch/media/dateien/Econlab_-_ICT-Bedarfsprognose_2022.pdf)).

Diese Fachspezialisten aus dem Ausland werden beispielsweise 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. Aufgaben müssen ins Ausland verlagert werden und Wachstumschancen können nicht mehr genutzt werden. Dies alles kann nicht im Interesse der Schweizer Wirtschaft und der Schweiz sein.

2.4 Grenzgänger

Gemäss erläuterndem Bericht sollen Personen mit einer Grenzgängerbewilligung ebenfalls von einer bevorzugten Bewilligungserteilung profitieren können. Konkret ist zu erläutern, wie diese Privilegierung aussehen könnte. Nebst dem Hinweis, dass sie bei der Beurteilung der Inländervorranges auch privilegiert behandelt werden sollen, fehlen aber konkrete Hinweise, wie dieser Vorrang ausgestaltet werden soll.

2.5 Kurzaufenthalter

Kurzaufenthalter sind erst ab einem Aufenthalt von 12 Monaten unter die Höchstzahlen und Kontingentierung zu stellen. Im erläuternden Bericht (S. 16) ist festgehalten, dass die Möglichkeit besteht, auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten (S. 16). Wir beantragen, dass der Verhandlungsspielraum bei der neuen Begrenzungslösung auszuschöpfen ist und Aufhalten bis 12 Monaten nicht zu kontingentieren oder begrenzen sind. Gleichermassen befürworten wir die Art. 32 Abs. 3 AuG verankerte Möglichkeit der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu maximal zwei Jahren sowie deren Anwendung auf EU/EFTA-Angehörige und Drittstaaten.

2.6 Zuwanderungskommission

Wir verlangen, dass die Sozialpartner als vollwertige Mitglieder Einsitz in die geplante Zuwanderungskommission nehmen können. In Anbetracht 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.

2.7 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Heute prüfen die zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes jährlich rund 13'000 Gesuche für Personen aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA, die eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufnehmen wollen. Neu werden es pro Jahr rund 140'000 Gesuche für erwerbstätige EU/EFTA-Angehörige mit Kurz- oder Aufenthaltsbewilligungen sowie rund 60'000 Gesuche für Grenzgänger sein. Dazu kommen rund 75'000 Gesuche von Ausländern ohne Erwerbstätigkeit. Dies führt gemäss erläuterndem Bericht zu einer erheblichen Erhöhung des Stellenbedarfs bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden (vgl. erläuternder Bericht, S. 39).

2.8 Auswirkungen auf die Unternehmen und die Gesamtwirtschaft

Der Bund rechnet damit, dass aufgrund dieser Vorlage insbesondere die Kosten und Verfahrensdauern für Arbeitsbewilligungen in etwa auf das Niveau von Arbeitskräften aus den EU-2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) ansteigen werden. In der Summe könnten alleine die Regulierungskosten für die Unternehmen von 20 Mio. auf rund 100 Mio. ansteigen, die Bewilligungsdauer könnte ebenfalls deutlich länger als heute ausfallen (vgl. erläuternder Bericht, S. 37). Dies allein zeigt schon auf, dass der vorgeschlagene Umsetzungsvorschlag enorm aufwändig ist und auf den Standort Schweiz negativ auswirken wird.

2.9 Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Sowohl mit Bezug auf die Umsetzung des Inländervorranges als auch die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen befürworten wir, dass bei EU/EFTA-Angehörigen nur eine summarische Prüfung sowohl der Lohn- als auch der Arbeitsbedingungen stattfindet. Gleiches gilt für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräfte resp. Fachspezialistenmangel. Die Lohn- und Ar-

beitsbedingungen sollen im Rahmen der bisherigen FlaM (ex ante-Kontrolle) überprüft werden, wobei das Ausmass der bisherigen Prüfungen nicht ausgeweitet werden darf.

3. Fazit

Eine Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative gemäss vorgeschlagenem Entwurf führt unseres Erachtens zu einer markanten Gefährdung des Standortes Schweiz und zu einem bedeutenden Verlust an Wertschöpfung. Des Weiteren erhöht das vorgesehene aufwändige System der Umsetzung die Staatsquote unnötig und unverhältnismässig.

Freundliche Grüsse
Swico



Jean-Marc Hensch
Geschäftsführer



Christa Hofmann
Head Regulatory Affairs

swisscleantech | Reitergasse 11 | 8004 Zürich | [A Post](#)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Frau Carola Haller & Herr Bernhard Fuerer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

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

Zürich, 28. Mai 2015
franziska.barmettler@swisscleantech.ch | Tel. +41 58 580 0816

Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) – Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne möchten wir die Gelegenheit wahrnehmen, im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) Stellung zu nehmen. Wir haben die Vorlage gestützt auf unsere Europastrategie analysiert und in unserer Fokusgruppe «Europa» – einer breit abgestützten Arbeitsgruppe unter Einbezug diverser Stakeholder sowie Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft – diskutiert. Im Folgenden finden Sie die Darlegung unserer Überlegungen sowie die Antworten zu den von Ihnen gestellten Fragen.

Grundsätzlich unterstützen wir den Bundesrat in seiner Bestrebung den vorgegebenen Verfassungsauftrag unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen und einer guten Beziehung zu unserem wichtigsten Kooperationspartner umzusetzen. Eingängig möchten wir Sie dennoch auf folgende Schwierigkeit hinweisen, die einer fundierten Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage entgegensteht: Betreffend der Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten setzt die Vorlage eine Neuverhandlung des Personenfreizügigkeitsabkommens voraus, wonach diese einer Anpassung unterzogen würde. Die Europäische Union (EU) hat indess wiederholt und auch jüngst wieder deutlich gemacht, dass sie nicht über Kontingente und Inländervorrang im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr verhandeln möchte. Damit erweist sich die Vorlage bezüglich dem freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU als nicht umsetzbar, sofern der Bundesrat den Bruch des betroffenen bindenden Abkommens mit der EU vermeiden will. Angesichts dieses wichtigen zu berücksichtigenden und ungelösten Themendossiers und der Fokussierung der Vorlage auf das Ausländergesetz, kann keine abschliessende Beurteilung vorgenommen werden. Gerne möchten wir aber unsere grundsätzlichen Überlegungen darlegen.

Einleitende Bemerkungen

Seit dem **9. Februar 2014** stecken wir in einer **europapolitischen Sackgasse**. Die verfassungsrechtliche Verankerung von **Höchstzahlen und Kontingenten** als Instrumente der Zuwanderungssteuerung steht in grundsätzlichem **Widerspruch zum Prinzip des freien Personenverkehrs**.

Die **Grenzen des bilateralen Wegs** zeichnen sich allerdings bereits seit 2006 ab. Schon seit geraumer Zeit knüpft die EU den Abschluss weiterer Marktzugangsabkommen an die Klärung der «institutionellen Fragen». Die EU machte zudem unlängst deutlich, dass ein Einvernehmen im Bereich des Personenverkehrs wiederum Voraussetzung für die Lösung dieser Fragen ist. Das Nichtzustandekommen eines Überbrückungsabkommens im Strombereich hat dies bereits verdeutlicht.

Wie einleitend festgehalten, befindet sich der **Bundesrat** unserer Einschätzung nach somit auf direktem **Kollisionskurs mit der EU**. Es gilt deshalb in erster Linie und ohne Zeitverzögerung eine **Diskussion** über die **Alternativen** zu führen. Ziel muss sein, unsere **Beziehung zur EU** rasch auf eine **stabile und langfristige Basis** zu stellen, die den **Volkswillen** nach einer **Lenkung der Zuwanderung** berücksichtigt. Letzteres soll mit einer **Schutzklausel** gewährleistet werden. Die Forderung nach einer Schutzklausel hat nur dann Erfolg, wenn wir einen Schritt auf die EU zugehen. Die Schweiz muss bereit sein, im **Gegenzug ein institutionelles Rahmenabkommen** abzuschliessen. Wie in seiner Europastrategie vom Februar 2015 dargelegt, plädiert swisscleantech deshalb für einen **europapolitischen «New Deal»**, der die **Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI)** mit der **Klärung der institutionellen Fragen verknüpft**.

1. Personenverkehr: Verankerung einer Schutzklausel

swisscleantech **unterstützt** den Kerngedanken des **freien Personenverkehrs**. Er bildet nicht nur eine wichtige Grundlage für eine wettbewerbsfähige und erfolgreiche Wirtschaft und Wissenschaft sondern bietet auch für die Gesellschaft zahlreiche Vorzüge. Daher **lehnt swisscleantech die Einführung** von festen **Höchstzahlen** und einen grundsätzlichen **Inländervorrang** für die Zuwanderung **ab**. Diese würden nicht zuletzt auch zu zusätzlichen bürokratischen Bürden und Ineffizienzen sowie Fehlallokationen führen. Um dem Wunsch und der Besorgnis der Bevölkerung und den Herausforderungen, die im Zusammenhang mit der Zuwanderung auftreten können Rechnung zu tragen, fordert swisscleantech stattdessen die **Umsetzung innenpolitischer Massnahmen zur Stärkung des inländischen Arbeitskräftepotentials** (siehe Punkt 2) sowie die Verankerung einer **dauerhaften Schutzklausel** im Bereich des Personenverkehrs für **Ausnahmefälle**.

Der Sinn und Zweck solch einer Schutzklausel wäre die **kurzfristige Steuerung der Zuwanderung**. Die Schutzklausel liesse die Möglichkeit offen, kurzfristig Massnahmen zu ergreifen, wenn es zu einer Überschreitung von vordefinierten und mit der EU vereinbarten Zuwanderungsrichtwerten kommt. So entsteht Zeit- und Handlungsspielraum, damit innenpolitische Massnahmen zur langfristigen Lenkung der Zuwanderung ihre Wirkung entfalten können.

Dabei sollte die Schutzklausel sowohl auf **schweizerische als auch europäische Indikatoren der Zuwanderung** abgestützt sein und somit auch die Gegebenheiten in anderen europäischen Ländern berücksichtigen. Aus der Sicht von swisscleantech erfüllt die Schutzklausel, wie sie im Sommer 2014 an der ETH Zürich von Prof. Dr. Michael Ambühl und Dr. Sibylle Zürcher entwickelt wurde, diese Anforderungen.

Mechanismus

Gemäss der ETH-Formel¹ käme eine Schutzklausel dann zum Einsatz, wenn die Nettomigration (in %) einen Schwellenwert übersteigt. In diesem Fall dürften vordefinierte Massnahmen, welche die Einwanderung einschränken, ergriffen werden.

Der Schwellenwert bei dem die Klausel zum Einsatz käme, errechnet sich aus dem Mittelwert und der Streuung der Nettozuwanderungen der 32 EU/EFTA-Staaten, unter Einbezug weiterer relevanter makro- und sozioökonomischer Parameter des Arbeitsmarkts und der Wirtschaft wie beispielsweise der Arbeitslosenquote, dem Anteil Ausländer an der Gesamtbevölkerung eines Landes oder dem Bestand an EU-EFTA-Bürgern.

Der Vorteil dieser mathematischen Lösung ist nicht nur, dass sie eine transparente Betrachtungsweise anhand quantitativer Grössen und somit eine objektive Analyse erlaubt, sondern auch, dass sie flexibel ist. Man kann die Formel mit weiteren durch die Verhandlungspartner vereinbarten gesellschaftspolitischen oder sozioökonomischen Parametern ergänzen. Die Schutzklausel ist zudem so aufgebaut, dass sie theoretisch von allen 32 Staaten nach gleicher Logik eingeführt werden könnte, falls dies erwünscht wäre.

Umsetzung

Schutzklauseln sind in verschiedenen EU-Verträgen enthalten. Das Beispiel Liechtenstein zeigt, dass die EU eine permanente Schutzklausel für EWR-Staaten unter bestimmten Bedingungen im Grundsatz nicht ausschliesst. Eine temporäre bereits ausgelaufene Schutzklausel ist auch Bestandteil des jetzigen Personenverkehrsabkommens (Artikel 10) zwischen der Schweiz und der EU. Ihre Anrufung durch den Bundesrat hat gezeigt, dass sie weder zu einer Belastung der Schweizer Wirtschaft führen muss noch eine negative Wirkung auf den EU-Binnenmarkt hat.

Auch die Möglichkeit, Abhilfemassnahmen zu ergreifen ist Gegenstand des Abkommens über den freien Personenverkehr. Konkret sieht **Artikel 14** des Freizügigkeitsabkommens vor, dass beim Auftreten von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei geeignete Abhilfemassnahmen prüfen und erlassen darf. Diese Bestimmung im bestehenden Freizügigkeitsabkommen könnte mittels eines **Zusatzprotokolls** mit einer Schutzklausel **ergänzt** werden, die auch bei ernsthaften gesellschaftspolitischen Herausforderungen angerufen werden dürfte. Angelehnt an den ETH-Schutzklauselvorschlag² könnten solche Herausforderungen beispielsweise dann als aufgetreten erachtet werden, wenn die Migration übermässig gross ist. Übermässigkeit wiederum könnte dahingehend definiert werden, wenn aus statistischer Sicht Ausnahmefälle auftreten – sprich die Zuwanderung grösser ist als ein definierter Schwellenwert – welche sich wiederum durch die vordefinierten Schutzklausel-Parameter ableiten liessen.

Statt Kontingente könnte beim Überschreiten des Schutzklausel-Schwellenwerts eine **Lenkungsabgabe auf die Anstellung ausländischer Arbeitskräfte** erhoben werden. Mit den Einnahmen könnten langfristig wirkende, innenpolitische Massnahmen unterstützt werden.

2. Inländische Massnahmen: Prioritär und umfassend umsetzen

Da die Zuwanderung letztlich durch Angebot und Nachfrage von Arbeitsplätzen gesteuert wird, bedarf es **innenpolitischer Massnahmen, welche die Zuwanderung mittel- und langfristig lenken**, indem sie das innenpolitische Arbeitskräftepotential stärken. Die Konzipierung und Umsetzung solcher

¹ Näheres dazu bei M. Ambühl & S. Zürcher, *Immigration and Swiss-EU Free Movement of Persons: Question of a Safeguard Clause*, SPSR, March 2015, Vol. 21, Issue 1

² M. Ambühl, [Zu den verhandlungspolitischen Herausforderungen der Beziehungen Schweiz-EU](#), September 2014

Massnahmen muss **umfassend und prioritär behandelt werden**. swisscleantech erarbeitet hierzu gegenwärtig Lösungsansätze in der Fokusgruppe «Wirtschaft & Gesellschaft».

Dabei stehen derzeit folgende **Massnahmenbereiche** im Vordergrund:

- Anreizsysteme zur verbesserten Integration von Frauen, älteren und jüngeren Arbeitskräften im Arbeitsmarkt (inkl. Teilzeitarbeit, Fokus auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie)
- Rechtskonformer Vollzug des Personenfreizügigkeitsabkommens in den Kantonen (insbesondere flankierende Massnahmen)
- Stärkung der Bildungs- und Weiterbildungspolitik (z.B. Fachkräfte-Initiative des Bundes)
- Griffige Umsetzung des Raumplanungsgesetzes sowie einer nachhaltigen Mobilitätsstrategie
- Selektive und qualitative Standortförderung unter Verzicht auf Steuerdumping

3. Bilateralen Weg weiterentwickeln: MEI-Umsetzung & Lösung der institutionellen Fragen verknüpfen

swisscleantech anerkennt die **Wichtigkeit**, die kulturelle Bedeutung sowie den wirtschaftlich, wissenschaftlich und gesellschaftlichen Wert der **Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa** und ist besorgt über den gegenwärtigen Zustand dieser. Gestützt auf die einleitend dargelegten Geschehnisse geht es in der Einschätzung von swisscleantech aber um mehr als um die Rettung der **bilateralen Verträge**. Wie sich in vieler Hinsicht gezeigt hat – z.B. betreffend die institutionellen Fragen, den Marktzugang oder den Personenverkehr – bedarf es einer **Weiterentwicklung** dieser.

Dies beinhaltet gemäss unseren Überlegungen die **Bekräftigung der politischen Zusammenarbeit** zwischen der Schweiz und der EU, **ohne Beitritt** der Schweiz zur EU, die **Sicherstellung der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Integration** sowie eines **diskriminierungsfreien Zugangs zum EU-Binnenmarkt**.

Gestützt auf diese Überlegungen plädieren wir dafür die **Umsetzung der MEI** mit der **Lösung der institutionellen Fragen zu verknüpfen** und wenn nötig die Verhandlungsmandate entsprechend anzupassen. Diese Lösung müsste für die Schweiz **institutionelle Mitspracherechte** im Bereich der **Rechtssetzung und Gerichtsbarkeit** gewährleisten bezüglich demjenigen Teil des EU-Rechts, der auch für die Schweiz gilt. Die Mitspracherechte wiederum müssten deutlich **über** das heutige Niveau an Mitsprache im Rahmen der bilateralen Abkommen und im EWR hinausgehen. Die Paketlösung würde auch die **Verankerung einer permanente Schutzklausel** im Bereich des **Personenverkehrs** (siehe Punkt 2) als Bestandteil der institutionellen Lösung vorsehen. **Kurz- und Mittelfristig** bedeutet dies zudem die **Erweiterung** von Umfang und Reichweite des **Marktzugangs** z.B. im Bereich des Stroms, den **Rückzug des Beitrittsgesuchs** zur EU sowie die Konzipierung und Umsetzung **innenpolitischer Massnahmen**. **Längerfristig** wäre der **Abschluss eines Binnenmarktvertrags** – angelehnt an eine Weiterentwicklung des EWR-Vertrags – vorgesehen.

Führen die **Verhandlungen zu keinem Erfolg** oder sollte es dem **Bundesrat** und dem **Parlament nicht gelingen** ein **tragfähiges Umsetzungsgesetz** in **gegebener Frist** zu erlassen, soll dem Stimmvolk mit einer **zweiten Abstimmung** die Möglichkeit gegeben werden, über den **Erhalt der Bilateralen** zu entscheiden bzw. auf die **Einführung von Kontingenten** zu verzichten. Sollte zwischen den Stakeholdern auch hierfür kein Konsens zustande kommen, unterstützt swisscleantech die Initiative «Raus aus der Sackgasse – **RASA**» als Plan B.

4. Stellungnahme Anpassungen Ausländergesetz: Antworten zu den Fragen

Im Sinne einer **unbürokratischen** und **effizienten Umsetzungsgesetzgebung**, nehmen wir wie folgt Stellung zu den von Ihnen gestellten Fragen:

- **Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?**

swisscleantech lehnt eine Prüfung im Einzelfall ab.

- **Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?**

swisscleantech plädiert für die Durchführung der summarischen Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage. Dies setzt griffige Kontrollen und effektive Missbrauchsbekämpfung im Rahmen der Flankierenden Massnahmen voraus.

- **Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?**

Ja.

Fazit: Im Sinne einer **raschen Lösungsfindung** sowie der **Beendigung der Rechtsunsicherheit für die Wirtschaft**, fordert swisscleantech die Verankerung einer **permanenten Schutzklausel** im bestehenden Freizügigkeitsabkommen sowie die prioritäre Umsetzung von **inländischen Massnahmen** zur Stärkung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Zudem schlägt swisscleantech vor, die Lösung der Fragen im Bereich der Zuwanderung mit der Lösung der offenen institutionellen Fragen zu verknüpfen (**Paketlösung**). Sollte es Bundesrat und Parlament nicht gelingen eine tragfähige Umsetzungsgesetzgebung in der Umsetzungsfrist zu erlassen, plädiert swisscleantech für eine **Zweitabstimmung** im Rahmen derer dem Stimmvolk die Möglichkeit gegeben wird, über den Erhalt der Bilateralen zu befinden bzw. auf die **Einführung von Kontingenten** zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Überlegungen und die Berücksichtigung unserer Anliegen in der weiteren Bearbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen

Franziska Barmettler
Co-Geschäftsführerin

Martina Novak
Analystin Europa

Beilagen:

- [Grundlagen einer liberalen und nachhaltigen Beziehung Schweiz-EU – swisscleantech Europastrategie](#)
- [Beziehung Schweiz-EU mit Rücksicht auf Migrationsfrage entwickelbar – Schlussbericht gfs-Studie «Schweiz und Europa»](#)

Sécretariat d'Etat aux migrations
Par email, à l'att. de M. et Mme
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Neuchâtel, 18.05.2015

Consultation concernant les modifications de la Loi fédérale sur les étrangers : 1. Mise en oeuvre de l'art. 121a Cst. ; 2. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)

Madame, Monsieur,

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel (SFM) vous remercie de votre invitation à s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation sur la modification de la Loi sur les étrangers.

Le SFM ne prend pas de positions politiques spécifiques, mais s'exprime sur la base de connaissances scientifiques issues, entre autres, de diverses études menées au sein de l'institut ou par d'autres organismes et chercheurs. Les arguments qui suivent ont fait l'objet d'une discussion approfondie à laquelle ont participé les personnes suivantes : Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi et Florian Tissot du SFM, ainsi que Stefanie Kurt et Eva Zschirnt (UniNE), Annique Lombard (UniNE) et Laure Sandoz (UniBS) du *NCCR-On-the-move*. Le texte porte moins sur des articles de loi précis que sur la mise en perspective du mandat et de ses implications, notamment dans le rapport explicatif. Les arguments avancés se basent, dans la mesure du possible, sur des données empiriques issues d'études scientifiques ou d'expertises juridiques. Sur cette base, le SFM salue tout particulièrement les mesures proposées permettant de lever des obstacles d'accès au marché du travail pour les admis provisoires qui exercent une activité lucrative, car elles contribuent à mettre en valeur le potentiel de la main-d'œuvre résidante et à favoriser l'intégration des personnes en question.

Pour commencer, notre réponse aborde une dimension peu thématifiée lors des débats qui ont suivi la votation au sujet de la mise en oeuvre de l'article 121 a de la Constitution (1.1). Nous évoquerons ensuite, d'une part, les questions juridiques soulevées par le contingentement pour les personnes qui obtiennent une protection en Suisse au titre de l'asile ou de

l'admission provisoire (1.2) et, d'autre part, les conséquences prévisibles pour les universités. Le projet d'adaptation de la loi fédérale sur les étrangers (intégration) fera l'objet du deuxième point, en commençant par l'amélioration, déjà mentionnée, de l'accès au marché du travail dans le domaine de l'asile (2.1). Enfin, seront abordé les restrictions proposées concernant le regroupement familial et les droits liées à l'établissement (2.2). A l'exception de la section 2.2 (en français), le texte est rédigé en allemand.

1 Umsetzung von Art. 121a BV

1.1 Allgemeine Bemerkungen

Es ist unbestritten, dass Art. 121a vom Souverän angenommen wurde, um eine Beschränkung der ausländischen Zuwanderung zu erwirken. Ebenso klar ist, dass sich eine wortgetreue Umsetzung des Artikels als mit früheren Volksentscheiden (über das Freizügigkeitsabkommen und die bilateralen Verträge) unvereinbar erweisen dürfte. Dieser Widerspruch muss in seiner ganzen Tragweite, das heisst mit Vor- und Nachteilen für die Bevölkerung debattiert werden. Es geht insbesondere auch um die freie Mobilität für Schweizerinnen und Schweizer in die EU. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die anstehenden Umsetzungsentscheide – über eine migrationspolitische Weichenstellung hinaus – weitreichende Implikationen für die politische, völkerrechtliche, wirtschaftliche und demografische Lageentwicklung der Schweiz in Europa (EU und EWR) haben werden.¹

Gerade der demografische Aspekt wird unter Einfluss eines migrationskritisch geprägten Agenda-Settings einseitig beurteilt, als wäre eine hohe Nettomigration ausschliesslich nachteilig für die Schweiz. Kaum zur Sprache kommt auch im erläuternden Bericht² ausserdem, dass bei einer massiven Senkung der Zuwanderung auf eine demografische Dynamik verzichtet würde, die – anders als in anderen europäischen Staaten – in der Schweiz gegenwärtig geradezu optimal ist. Bis etwa 2040 werden nämlich die ehemaligen Babyboomkinder den Arbeitsmarkt verlassen, um in Pension zu gehen. Folge einer starken Drosselung des Bevölkerungswachstums in dieser Zeitspanne wäre eine Schrumpfung des Erwerbstätigenanteils, eine beschleunigte Bevölkerungsalterung³ und massive Rentenknappeit mit absehbaren ökonomischen und sozialen Folgeerscheinungen. Höchstwahrscheinlich würden wachsende regionale Entwicklungsdiskrepanzen (Abwanderung aus Randregionen und Bevölkerungskonzentration in Agglomerationen) hinzukommen, wie sie in Frankreich, Deutschland und Italien bereits beobachtet werden. Solche Nachteile machen etwa die Studien von Philippe Wanner (2014) anhand sachlich dargestellter Entwicklungsszenarien gut nachvollziehbar ohne Herausforderungen auszublenden. Wäh-

¹ Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf sieht derzeit eine Ausnahmeregelung für EU/EFTA Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen sowie für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmende von Unternehmen vor, die in den EU/EFTA Staaten ihren (Wohn)Sitz haben. Die geplanten Gesetzesänderungen sind nur insofern anwendbar, als das Freizügigkeitsabkommen keine abweichenden Bestimmungen oder das vorgeschlagene Gesetz keine günstigeren Bestimmungen vorsieht (vgl. dazu Art. 2 Abs. 2 E-AuG, Steuerung der Zuwanderung).

² Mittel- und längerfristige demografische Entwicklungen werden zwar nebenbei – meist nur in Zusammenhang mit wirtschaftlichen Entwicklungen – erwähnt, aber Vor- und Nachteile nicht konkretisiert.

³ Dank der langen Lebenserwartung in der Schweiz, die weltweit nur von Japan und Singapur übertroffen wird, ist die demografische Alterung ausgeprägt und wurde aber bisher dank des Migrationsüberschusses direkt (Einwanderung) und indirekt (Geburten) gebremst.

rend regelmässig Schreckensbilder der Bevölkerungszunahme – schweizerisches Hong-Kong – in die Debatte geworfen werden, sind solche absehbaren Negativentwicklungen viel seltener ein Thema. Das mag an mangelndem Bewusstsein über die demografischen Entwicklung liegen; es gilt jedoch die absehbaren Folgen unterschiedlicher Szenarien zu berücksichtigen, um mögliche langfristige Auswirkungen der Migration zu erkennen (Wanner 2013).

1.2 Höchstzahlen und Kontingente im Asylbereich (Art. 121a BV)

Die Vorschläge des Bundesrates zur Umsetzung von Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) im Ausländergesetz bergen einige rechtliche Spannungsfelder in sich. So sieht der Bundesrat unter anderem Höchstzahlen und Kontingente im Asylbereich vor. Dies ist aus rechtlichen Gesichtspunkten ausdrücklich abzulehnen, da diese Änderungen nicht mit dem internationalen Flüchtlingsrecht vereinbar sind. Der Vorschlag sieht Höchstzahlen für die vorläufige Aufnahme und die ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung vor, die länger als ein Jahr in der Schweiz bleiben.

Anerkannte Flüchtlinge, die in der Schweiz Asyl erhalten, fallen unter die Höchstzahlen der ausländerrechtlichen Bewilligungen. Sobald diese Kontingente ausgeschöpft sind, wird unklar, welchen Aufenthaltsstatus die anerkannten Flüchtlingen erhalten werden: Dies versetzt die betreffenden Personen somit in einen rechtlich unregelmässigen Wartestatus aufgrund der ausgeschöpften jährlichen Kontingente. Zudem stellt sich die Frage, wie sich der Zugang zum Arbeitsmarkt, die Möglichkeit der Wohnsitznahme und der Inanspruchnahme von Integrationsprogrammen ausgestalten wird. Die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme als Ersatzmassnahme ist aus rechtlichen Gründen in diesen Fällen nicht möglich, da anerkannte Flüchtlinge einen positiven Asylentscheid bzw. Asyl erhalten (während die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme erst infolge eines negativen Asylentscheids erfolgt).

Die vorläufige Aufnahme ist für Personen mit einem negativen Asylentscheid vorgesehen, deren Wegweisung aus Gründen der Unzulässigkeit, Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit ausgeschlossen ist. Es stellt sich berechtigterweise die Frage, was mit diesen Personen geschieht, sofern die Höchstzahlen der vorläufigen Aufnahme ausgeschöpft sind. Dieser Problematik nimmt sich aber der vorliegende Gesetzentwurf nicht an; vielmehr lässt er offen, wie in solchen Fällen zu handeln ist.

Insgesamt zeigt sich, dass die Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten aus rechtlicher Sicht abzulehnen ist und die Umsetzung nicht ohne Abstriche und Prekarisierung des Aufenthalts der betroffenen Personen umgesetzt werden kann. Somit würden etwa geplante Verbesserungen betreffend der Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen (siehe Sektion 2 unten) wieder zunichte gemacht.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist nochmals auf die unklare Situation für die betroffenen Personen bei der Ausschöpfung der vorgesehenen Höchstzahlen hinzuweisen. Zudem bedingt eine völkerrechtskonforme Umsetzung, dass die Höchstzahlen und Kontingente sehr hoch angesetzt werden müssen, was das geforderte Steuerungsinstrument obsolet machen würde. Gleichzeitig führt die derzeitige Ausgestaltung zu prekären Aufenthaltssituationen und insbesondere zu einer Erhöhung von Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus. Im Übrigen widerspricht eine Kontingentierung im Flüchtlingsbereich auch den Verpflichtungen aus der Dublin-III-Verordnung.

1.3 Bedeutung des Art. 121a für Schweizer Universitäten

Die Schweizer Universitäten, insbesondere die polytechnischen Institute, geniessen zurzeit ein sehr gutes Ansehen im Ausland. Im weltweiten Universitätsranking ist die ETHZ auf Platz 13 eingestuft, auf Platz 34 folgt die EPFL.⁴ Die geplante Umsetzung des Artikels 121a BV würde der Wettbewerbsfähigkeit schaden und die Bedingungen bei der Rekrutierung von internationalen Talenten verschlechtern.

Die Folgen vom 9. Februar 2014 – die Rückstufung der Schweizer Teilnahme am Forschungsprogramme Horizon2020 und die Suspendierung der Beteiligung der Schweiz an Erasmus+ – sorgen für Unsicherheit. Mit der Unterzeichnung des Abkommens zu Horizon2020 und den Übergangslösungen für Erasmus+ ist die Teilnahme an den EU-Programmen nur bis Ende 2016 gesichert. Was danach folgt, ist abhängig von politischen Entwicklungen und Verhandlungen. Dies beeinträchtigt die Attraktivität der Schweiz als Studien-, Forschungs- und Innovationsstätte und hat eine stark negative Signalwirkung.

Studierende mit Erwerbstätigkeit, wie bei PhD- und PostDoc-Stellen, werden gemäss dem erläuternden Bericht kontingentiert. Schweizweit sind rund 50% der Doktorierenden, z.T. mit Lehrtätigkeit, ausländischer Nationalität⁵ und stellen einen wichtigen Bestandteil für die Lehre und Forschung sowie die internationale Vernetzung der Universitäten dar. Dasselbe gilt für Ausländer, die für Studienzwecke für über ein Jahr ohne Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen. Diese fallen ebenfalls in die Kategorie, für die kantonale Kontingente und Reserven beim Bund geschaffen werden sollen.

Die akademische Mobilität hat für Universitäten einen hohen Stellenwert und hat stark von der Personenfreizügigkeit profitieren können. Im Falle einer Kontingentierung laufen die Universitäten Gefahr bei der Priorisierung der Vergabe von limitierten Kontingenten gegenüber den Bereichen der Wirtschaft und des Asyls und in den Hintergrund zu treten.

Der zukünftige Rektor der Universität Genf äussert die Befürchtung, dass die Schweiz mit der Einführung von Kontingenten riskiert, den Anforderungen für die Teilnahme an EU-Forschungsprogrammen nicht mehr gerecht zu werden, wodurch die Beteiligung ab 2016 stark gefährdet ist⁶. Für den ETH-Rat ist die volle Assoziierung an Horizon2020 ein zentrales Anliegen, nur so können die Schweizer Forschenden gesamteuropäische Projekte uneingeschränkt koordinieren und von EU-Fördermitteln profitieren.⁷ Für Schweizer Universitäten, insbesondere für die Vorreiter ETHZ und EPFL, würde die Kontingentierung für die internationale Zusammenarbeit, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie für die Rekrutierung von hochspezialisierten und bestqualifizierten Fachkräften schwerwiegende Konsequenzen haben.

⁴ Platzierung der Schweizer Universitäten innerhalb der besten 200 Universitäten:

UniBS (75), UniZH (103), UniGE (107), UniBE (132) und UniL (136). Times higher education worldwide rankings 2014/15 (www.timeshighereducation.co.uk)

⁵ Bundesamt für Statistik BFS (2014) Publikation «Bildungsabschlüsse»

⁶ Interview mit Yves Flückiger: «Appliquée strictement, l'initiative UDC sur l'immigration pénalisera les universités» (Le Temps vom 30.3.2015)

⁷ Medienmitteilung «Rekordwerte trotz schwierigem Umfeld» (Newsadmin vom 4.5.2015)

2 Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

2.1 Erleichterung der Erwerbstätigkeit von Personen im Asylbereich

Der Abbau von administrativen Hürden für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen beim Zugang zur Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich ist eine sinnvolle und zielführende Massnahme. Gemäss Erkenntnissen aus verschiedenen Studien (siehe unten) sehen insbesondere kleinere und mittelgrosse Unternehmen die Auflagen für die Einstellung von Personen mit vorläufiger Aufnahme als Herausforderung mit grossem administrativem Aufwand. Dies wirkt sich auf die Einstellungsbereitschaft eindeutig negativ aus; ferner verlängern diese Auflagen i.d.R. die Bewilligungsdauer. Insbesondere die im Tieflohnbereich tätigen Personen, für die es oft es darum geht, eine Stelle ohne Verzögerung anzutreten, sehen sich bisher gegenüber Bewerbenden aus einem EU-Land, deren Stellenantritt einem einfachen Meldeverfahren unterstellt ist, stark benachteiligt (Efionayi-Mäder et al. 2009; Spadarotto et al. 2014). Dies wird dank der geplanten Änderung nicht mehr der Fall sein.

Auch die Möglichkeit für vorläufig Aufgenommene, einer Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz nachgehen zu können, ist in diesem Zusammenhang eminent wichtig. Es versteht sich von selbst und ist durch die erwähnten Studien ebenfalls mehrfach belegt, dass der Berufstätigkeit dieser Personen gerade in kleineren Kantonen entsprechend enge Grenzen gesetzt sind. Allerdings ist es in diesem Zusammenhang auch wichtig, dass eine Möglichkeit besteht, den Wohnort zu wechseln zu können, wenn es darum geht, die Erwerbsbeteiligung der vorläufig Aufgenommenen zu verbessern.

Abschliessend ist zu betonen, dass ein ganz wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen durch eine Änderung der Bezeichnung der F-Bewilligung (vorläufige Aufnahme) erreicht werden könnte. Praktisch ausnahmslos alle vertiefenden Untersuchungen zeigen, dass dieser Begriff – trotz verbesserter Information auf dem Arbeitsmarkt – stigmatisierend und missverständlich ist, so dass gewisse Arbeitgebende sogar der Ansicht sind, dass Asylsuchende (mit N-Bewilligungen) Personen mit F-Bewilligungen vorzuziehen sind, da diese *nur* über eine „vorläufige“ „Ersatzmassnahme“ für bereits abgewiesene Asylsuchende verfügen (Efionayi-Mäder und Ruedin 2014; Kalbermatter 2012; Ruedin und Efionayi-Mäder 2014; Spadarotto et al. 2014; UNHCR 2014). Dies verschleiert aber die Tatsache, dass diesen Personen Schutz gewährt wurde, und dass die meisten von ihnen dauerhaft in der Schweiz leben, wie auch der erläuternde Bericht ausführt.

2.2 Révision des normes avec un impact sur le processus d'intégration

Regroupement familial

Le Conseil fédéral propose une restriction du regroupement familial en contradiction avec le principe affirmé précédemment considérant le regroupement familial comme un facteur très important dans le parcours d'intégration des migrants. Il soutient l'initiative parlementaire du 23 septembre 2010, déposée par le conseiller national Philipp Müller. Cette initiative demande que les exigences posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) souhaitant bénéficier du regroupement familial soient alignées sur celles posées aux titulaires d'une autorisation de séjour (permis B), notamment la disponibilité d'un logement convenable et de moyens suffisants évitant le recours à l'aide

sociale (art. 43, al. 1 lettre c). L'exigence relative au logement est problématique étant donné les différences importantes entre cantons dans la mise en œuvre de cette disposition (Dubacher & Reusser 2012 ; Wichmann et al. 2011, Achermann 2004). En outre, le Conseil fédéral intègre dans son texte le principe de la révocation à tout moment de l'autorisation d'établissement d'une personne dépendant durablement de l'aide sociale, même après un séjour ininterrompu de 15 ans⁸, comme demande l'initiative parlementaire du 22 septembre 2008 de Philipp Müller.

De plus, le regroupement familial ne sera pas autorisé pour les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires⁹. Il convient de rappeler que ces prestations ont été instituées pour palier à l'insuffisance des rentes à couvrir les besoins vitaux. En d'autres termes, cette norme empêche le regroupement familial de personnes, affaiblies par la maladie ou l'âge et de ce fait susceptibles de chercher soutien dans leur réseau familial, et ce en dépit de leur résidence de longue durée et de leur contribution au système des assurances sociales. Finalement, le regroupement familial est soumis à des exigences sur le plan des connaissances linguistiques (suivre un cours de langue)¹⁰.

Rétrogression et fragilisation des parcours d'intégration

Les normes proposées concernant le regroupement familial et l'aide sociale concourent à fragiliser le statut des personnes établies au point d'estomper la distinction entre permis B et C : le permis d'établissement peut être révoqué et remplacé par un permis de séjour¹¹ (art. 63 al.3 ...). Le modèle du parcours est vidé de son sens. En effet, le franchissement d'une étape dans le parcours d'insertion ne donne pas lieu à un acquis car celui-ci peut être retiré : la personne étrangère est soumise à des examens continus portant tant sur le plan socio-culturel (connaissances de la langue, respect de l'ordre social, familiarité avec les us et coutumes suisses) qu'économique (volonté de participer à la vie économique et participation effective).

Cette fragilisation remet en cause la conception de l'intégration des migrants – sous-jacente à la politique d'intégration adoptée par la Suisse dans les années 2000 – comme un parcours progressif où la familiarité acquise au fil du temps avec la réalité suisse est reconnue par l'octroi de statut de plus en plus consolidé. Elle ne tient ainsi pas compte des résultats de la recherche scientifique qui soulignent que l'issue des processus d'intégration n'est pas uniquement déterminée par la 'qualité' des migrants lors de leur recrutement ainsi que de leurs efforts d'insertion, mais aussi comme étant largement le produit de

⁹ Art. 13 al. 1 lettre d : ils ne perçoivent pas de prestations complémentaires annuelles au sens de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Or, « Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI sont accordées lorsque les rentes et autres revenus ne couvrent pas les besoins vitaux. Avec l'AVS et l'AI, les prestations complémentaires (PC) constituent un fondement majeur de notre Etat social ». <https://www.ahv-iv.ch/p/5.01.f>

En proposant de considérer les PC comme de l'aide sociale, le Conseil fédéral rétablit l'égalité de traitement mise à mal par le Tribunal fédéral qui, dans sa décision du 20 février 2008 (2C_448/2007) avait assimilé les PC à un salaire pour les bénéficiaires exerçant une activité lucrative mais non pas pour ceux qui n'en avaient pas.

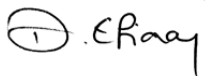
¹⁰ Art. 41 al. 1 N-LEtr, Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration), dans la version du Conseil des Etats du 11 décembre 2013, Février 2015.

¹¹ Art. 63 al. 3 N-LEtr en lien avec Art. 58a, Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration), dans la version du Conseil des Etats du 11 décembre 2013, Février 2015.

l'interaction entre les migrants et les opportunités offertes (ou refusées) par la société d'accueil (Alba und Nee 1997, 2009; Crul et al. 2012).

Loin d'être exhaustive, cette prise de position se limite délibérément aux modifications proposées qui nous paraissent particulièrement problématiques – ou, au contraire, avantageuses – sur la base de nos connaissances de recherche et du point de vue du droit.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir en prendre note et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments très distingués.



Denise Efonayi-Mäder
directrice adjointe

Literaturhinweise

- Achermann, Alberto, Hg. (2004). Die „angemessene Wohnung“ als Voraussetzung für den Familiennachzug, Materialien zur Integrationspolitik, Bern, Eidgenössische Ausländerkommission.
- Alba, Richard und Victor Nee (1997). "Rethinking assimilation theory for a new era of immigration." *International migration review*: 826-874.
- Alba, Richard und Victor Nee (2009). *Remaking the American mainstream: Assimilation and contemporary immigration*. Harvard University Press.
- Crul, Maurice, Jens Schneider und Frans Lelie (2012). *The European second generation compared: does the integration context matter?* : Amsterdam University Press.
- Dubacher Claudia und Reusser Lena, (Hg.) (2012). Familiennachzug und das Recht auf Familienleben, Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht.
- Efionayi-Mäder, Denise (2011). "Mesures d'intégration destinées aux titulaires d'admissions provisoires dans le canton de Vaud." *Asile revue pour le droit et la pratique d'asile*, (01-2011).
- Efionayi-Mäder, Denise et al. (2009). *Mesures d'intégration pour les titulaires d'admission provisoire dans le canton de Vaud*. Neuchâtel SFM.
- Efionayi-Mäder, Denise und Didier Ruedin (2014). *Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz - Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen* Neuchâtel: SFM.
- Kalbermatter, Jacqueline (2012). „*Ich laufe auf der Strasse richtig, ich fahre richtig, ich schlafe richtig, ich esse richtig, alles wie ein Schweizer*“. Freiburg: Universität Freiburg i. Ue. Departement für Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit
- Ruedin, Didier und Denise Efionayi-Mäder (2014). "Wenn aus vorläufig endgültig wird." *Terra Cognita*, 2014: 102-104.
- Spadarotto, Claudio et al. (2014). *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Zürich Basel: KeK CdC und B.S.S.
- UNHCR, Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2014). *Arbeitsmarktintegration - Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz*. Genf: UNHCR.
- Wanner, Philippe, Hg. (2013). *La démographie des étrangers en Suisse*. Zürich: Seismo.
- Wanner, Philippe (2014). *Une Suisse à 10 millions d'habitants: enjeux et débats*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Wichmann, Nicole et al., (2011). Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

per E-Mail an:

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

Staatssekretariat für Migration

z.H. Herr Bernhard Fürer

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Bern, 26. Mai 2015

Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Sehr geehrter Herr Fürer

Sehr geehrte Frau Haller

Die SRF bedankt sich für die Möglichkeit, zur Vernehmlassung zur Teilrevision des AuG Stellung nehmen zu können.

Unser Verband ist der Meinung, dass der Volksentscheid zur Masseneinwanderungsinitiative zwingend im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz umgesetzt werden muss. Dabei soll dem Erhalt der Bilateralen I oberste Priorität zukommen.

Die Branche Detailhandel ist der zweitgrösste Arbeitgeber im privaten Sektor mit rund 270'000 Mitarbeitenden und der grösste Auszubildner in der Grundausbildung. Die Arbeitnehmenden im Detailhandel stammen neben der Schweiz aus diversen Nationen. Mehrere Tausend Grenzgängerinnen und Grenzgänger arbeiten in der Branche. Diese pendeln täglich aus Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien an ihren Arbeitsplatz in der Schweiz.

Bilaterale Verträge I erhalten

Eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens würde infolge der „Guillotine-Klausel“ und der damit verbundenen automatischen Ausserkraftsetzung der weiteren Abkommen der Bilateralen Verträge I für die Schweizer Wirtschaft gravierende Folgen haben und den Wohlstand in unserem Land gefährden. Die Kombination der Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze durch die Nationalbank und die Rechts- und Planungsunsicherheit über die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen gefährden 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.

Grenzgängerinnen und Grenzgänger sollen von der Vorlage ausgenommen werden

Der Detailhandel hat in den letzten Jahren stark von der Zuwanderung profitiert. Dank der kontinuierlichen Zuwanderung konnten trotz stark ansteigendem Einkaufstourismus die Umsätze im Detailhandel konstant gehalten werden. Damit war es der Branche möglich, einen wichtigen volkswirtschaftlichen Beitrag zu leisten, sowie Arbeits- und Ausbildungsplätze zu sichern.

Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind für die Zuwanderung nicht relevant, da sie lediglich zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in die Schweiz kommen. Aus diesem Grund müssen aus unserer Sicht Grenzgängerinnen zwingend von der Vorlage ausgenommen werden.

Höchstzahlen und Kontingente - die administrativen Kosten für die Unternehmen und die Behörden müssen möglichst tief gehalten werden

Die SRF erachtet das vorgeschlagene Modell als sinnvoll, ermöglicht es doch, kurzfristig und flexibel auf die Bedürfnisse der Wirtschaft zu reagieren. Wir begrüßen zudem die Einbindung der Kantone in die Kontingentsausgestaltung. Dadurch können regionale Bedürfnisse besser abgedeckt werden. Durch die Einbindung der Kantone darf jedoch kein übermässiger bürokratischer Aufwand entstehen. Dies kann durch sehr eng gefasste Definitionen auf nationaler Ebene verhindert werden.

Inländervorrang

Die SRF erachtet es als sinnvoll, dass das inländische Potential bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen, respektive der Kontingente, berücksichtigt wird. Zudem macht aus unserer Sicht die Ausdehnung der bewährten Drittstaatenpraxis Sinn, da dieses System bei den Unternehmen bereits bekannt ist. Die SRF spricht sich zudem für die vorgeschlagene Variante, die einen Verzicht der Prüfung der Inländer im Einzelfall bei Angehörigen der EU- und EFTA Staaten vorschlägt, aus. Diese Variante erachten wir als weitaus flexibler und einfacher, da sie mit einem geringeren Aufwand für die Behörden und die Unternehmen verbunden ist. Da der Inländervorrang bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen zum Tragen kommt, ist eine Einzelfallprüfung bei EU / EFTA Bürgern aus unserer Sicht nicht notwendig. Der Verzicht auf die Einzelfallprüfung lässt sich zudem weitaus besser mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbaren.

Kurzaufenthaltsbewilligung

Bis anhin wurden statistisch nur Aufenthalte ab 12 Monate unter dem Begriff „ständige ausländische Wohnbevölkerung“ erfasst. Diese Definition wird auch für Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit weitergeführt. Aus diesen Gründen beantragen wir, die Handhabung der Kurzaufenthalte zu Erwerbszwecken anzupassen analog der Regelung bei Aufenthalten ohne Erwerbstätigkeit. Umgehungen sind wie bisher mit entsprechenden Kontrollmassnahmen zu verhindern. Wir befürworten die Möglichkeit der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu maximal zwei Jahren sowie deren Anwendung auf EU/EFTA-Angehörige und Drittstaaten.

Grenzgänger-Bewilligung

Die neue Verfassungsbestimmung dient dem Zweck, die Zuwanderung in die Schweiz zu steuern. Grenzgängerinnen und Grenzgänger haben für die Zuwanderung keine Relevanz, da sie sich nicht in der Schweiz niederlassen. Dieser Umstand soll bei der Umsetzung der Verfassungsgrundlage zwingend berücksichtigt werden. Insofern sind wir mit dem vorliegenden Entwurf nicht einverstanden: Eine Gleichbehandlung der Grenzgänger-Bewilligung und der Kurzaufenthaltsbewilligung und die damit verbundene Kontingentsbefreiung bei einer Aufenthaltsdauer unter 4 Monaten erachten wir als unzureichend. Um dem speziellen Status der Grenzgänger-Bewilligung gerecht zu werden, müsste die Mindestaufenthaltsdauer nach oben verlängert, respektive eine neue Lösung innerhalb der Kontingentsanforderung gefunden werden.

Wir bedanken uns bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Dr. Adrian Wyss

Geschäftsführer

Mitglieder der Swiss Retail Federation sind:

| | |
|---|--|
| Aldi Suisse AG Schwarzenbach SG | La Valaisanne Holding SA Martigny |
| Athleticum Sportmakets AG Hochdorf | Landi Schweiz AG Dotzigen |
| C&A Mode AG Baar | LIDL Schweiz Weinfelden |
| Charles Vögele Trading AG Pfäffikon | Loeb Holding AG Bern |
| Conforama Direction SA Ecublens | Manor AG Basel |
| A.Dürr & Co. AG Basel | Markant Syntrade Schweiz AG Pfäffikon SZ |
| eManor AG Basel | Maus Frères SA Genève |
| Franz Carl Weber – Ludendo AG Zürich | Mode Bayard AG Bern |
| Gonset Holding SA Crissier | Molino AG Zürich |
| Gonset Immeubles d'Entreprises SA Yverdon-les-Bains | Nordmann & Cie SA Fribourg |
| Grandi Magazzini Manor Sud SA Lugano | Pistor AG Rothenburg LU |
| Hofer Management AG Ebikon | Spar Management AG St. Gallen Winkeln |
| Hornbach Baumarkt (Schweiz) AG Sursee | Tchibo (Schweiz) AG Wallisellen |
| IKEA AG Spreitenbach | Transa Backpacking AG Zürich |
| Jeans & Co. AG Baar | Valora Holding AG MuttENZ |
| Jelmoli AG Zürich | Volg Konsumwaren AG Winterthur |
| Jumbo Markt AG Dietlikon | Warenhaus Schubiger & Co Glarus |
| Karl Vögele AG Uznach | |

Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Arbeitgeberpolitik

Pfingstweidstrasse 102
Postfach
CH-8037 Zürich
Tel. +41 44 384 41 11
www.swissmem.ch
arbeitgeber@swissmem.ch

Zürich, 8. Juni 2015 Di/Vak

Stellungnahme zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes:

- 1. Umsetzung von Art. 121a BV sowie**
- 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Swissmem vertritt die Interessen von mehr als 1'000 Unternehmen der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie (MEM-Industrie) sowie verwandter technologieorientierter Branchen.

Die MEM-Industrie stellt einen der grössten industriellen Sektoren der Schweizer Wirtschaft dar und erbringt die Hälfte der industriellen Wertschöpfung. Dies entspricht gut 9% des Bruttoinlandsprodukts der Schweiz.

Für 2014 ist die MEM-Industrie mit über 333'000 Beschäftigten die mit Abstand grösste industrielle Arbeitgeberin und bestreitet mit Exporten von über 66 Milliarden CHF beinahe 32% der gesamten Güterausfuhren der Schweiz. Die Branche wird durch KMU geprägt; 99% der Unternehmen beschäftigen weniger als 250 Mitarbeitende. Rund 60% der ausgeführten Güter der MEM-Industrie werden in die EU exportiert.

Wir konzentrieren uns in der Stellungnahme auf den ersten Teil. Auf die 2. Revision im Integrationsbereich gehen wir hier kurz ein:

Wir sind der Ansicht, dass sämtliche Möglichkeiten einer besseren Integration genutzt werden sollten und eine entsprechende Sanktionierung bis hin zum Verlust der Niederlassungsbewilligung bei Nichterfüllen der Integrationsvereinbarungen eingehender geprüft werden sollte. Der Bund macht im Rahmen der Beurteilung der fünf relevanten parlamentarischen Initiativen z.B. gegenüber der Pa. Iv. 08.406 geltend, dass die Ausdehnung von Erlöschensgründen unnötig sei. Das sehen wir anders und befürworten eine Umsetzung dieser Initiative. Wir fordern den Bund auf, insbesondere hier ein Zeichen zu setzen und die möglichen Optimierungen vorzunehmen. Für die konkrete Umsetzung von Art. 121a BV fassen wir unsere wichtigsten Positionspunkte wie folgt zusammen:

- Der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 muss **respektiert** und **wirtschaftsverträglich umgesetzt** werden.
- Der **bilaterale Weg** muss dabei aber gesichert bleiben.
Aus diesen beiden Zielsetzungen folgen gewisse Anforderungen an die Umsetzung:
- Swissem will **keine massive Reduktion der Zuwanderung in unseren Sektor, da wir über die Rekrutierung aus der EU wertschöpfungsintensive, produktive Arbeitsplätze mit qualifizierten Fachkräften besetzen, die in der Schweiz schwierig bis gar nicht zu finden sind.**
- Die starre **Kontingentierung** soll durch ein **Schutzklauselkonzept** ersetzt werden.
- Die **kontingentierungsfreien Kurzaufenthaltsbewilligungen** sollen auf **12 Monate** erweitert werden.
- Die **Grenzgänger** müssen nicht kontingentiert werden.
- Die MEM-Branche braucht **schlanke, administrative Verfahren** und keine **zusätzliche Bürokratie**.
- **Swissem fordert, dass die Sozialpartner als vollwertige Mitglieder Einsitz in die geplante Zuwanderungskommission nehmen können und dabei der MEM-Branche als wertschöpfungsintensiver Branche ein Platz zugeteilt wird.**
- **Sofern gewisse Kriterien erfüllt sind, muss der Inländervorrang nur vorgängig bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente und nicht im Einzelfall geprüft werden.**
- **Aufgrund der bestehenden flankierenden Massnahmen reicht die summarische Überprüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage.**

1. Allgemeine Bemerkungen

Einleitend möchten wir festhalten, dass Swissem den Willen des Schweizer Volkes und seines Entscheides über die Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative (MEI) respektiert. Da das Personenfreizügigkeitsabkommen, wie auch alle weiteren Abkommen der Bilateralen Verträge, für die Schweizer Wirtschaft überlebensnotwendig sind, fordert Swissem eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung der Initiative.

Wir möchten ausdrücklich positiv würdigen, dass der Bundesrat in seinem Gesetzesentwurf den Inländervorrang sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als **auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung** vorsieht. Dies erachten wir als eine minimale Entschärfung der aus der Annahme der MEI resultierenden Lage. Dennoch bleibt die Lage für unsere Branche in Bezug auf die künftige Rekrutierung von Fachkräften enorm anspruchsvoll.

Bei der wissenschaftlichen Untersuchung von elf häufigen Berufen unserer Branche durch B,S,S. Basel stellen wir jedoch bereits bei deren fünf (!) einen ausgewiesenen Fachkräftemangel fest. Wir setzen uns darum bereits seit längerem stark dafür ein, dem Fachkräftemangel lösungsorientiert mit der besseren Ausschöpfung des inländischen Potentials zu begegnen. So unterstützen wir unsere Firmen beispielsweise mit verschiedenen Instrumenten, um den demografischen Wandel und den Fachkräftemangel zu bewältigen. Zudem ist es nicht nur die dafür kritisierte Wirtschaft, 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.

Eine zusätzliche Ausdehnung der Bürokratie ist unter allen Umständen zu verhindern. Weitere administrative Hürden würden die Firmen massiv einschränken. In der momentan ohnehin heiklen Situation mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses würde dies eine weitere Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit für den Standort Schweiz bedeuten.

2. Position Swissmem

2.1 Allgemeine Punkte

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, aus Sicht von Swissmem ungenügend Rechnung. Der Bundesrat nutzt somit die bestehenden Spielräume für eine massvolle Umsetzung der MEI nicht aus. Swissmem bedauert insbesondere, dass im Gesetzesentwurf das von der Wirtschaft vorgeschlagene Schutzklausel-Modell nicht enthalten ist. Der Bundesrat hält fest, dass es notwendige Anpassungen des FZA brauche und dazu entsprechende Verhandlungen notwendig seien. Sollten diese Verhandlungen zu entsprechenden Resultaten führen – was mit dem Konzept einer Schutzklausel sehr viel chancenreicher wäre – ist aus Sicht Swissmem erneut ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Wir möchten an dieser Stelle daran erinnern, dass gemäss Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» die neuen Verfassungsbestimmungen den folgenden Wortlaut haben:

*Art. 121a Ab.3 (neu) Steuerung der Zuwanderung: «Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer **sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz** unter Berücksichtigung eines Vorrangs für Schweizerinnen und Schweizer **auszurichten**».*

Somit lässt Art. 121a BV das Begrenzungsziel bei der Zuwanderung offen, das heisst, dass die beabsichtigte Begrenzung der Zuwanderung unterschiedlich ausgelegt werden kann. Auch die Initianten haben sich nie konkret zu dieser Frage, wo die Begrenzungshöhe der Zuwanderung liege, geäußert.

Swissmem begrüsst 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 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 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 für die meisten Unternehmen der MEM-Industrie und auch andere Branchen zur Schicksalsfrage. Damit die MEM-Branche international wettbewerbsfähig bleiben kann, ist 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 Werkplatzes Schweiz und seiner Arbeitsplätze.

2.2 Schutzklausel und Reserve

Das Umsetzungskonzept des Bundesrats sieht ein «klassisches» Kontingentsystem vor:

- Kontingente bei einem Aufenthalt über vier Monate;
- Kontingente für Grenzgänger;
- Inländervorrang;
- Festsetzung der Kontingente gemäss angemeldetem Bedarf der Kantone und Empfehlung eines Expertengremiums.

a) Schutzklausel

Dieser klassische, strikte Ansatz des Bundesrats soll aus Sicht von Swissmem in diversen Punkten flexibilisiert und mit einer **Schutzklausel** ergänzt werden. Diese Klausel muss zwar nicht zwingend jetzt im Ausländergesetz eingebaut sein, soll aber im erweiterten Kontext und damit im Verhandlungsdispositiv des Bundesrats einfließen. Die Schutzklausel ermöglicht vom Grundgedanken her eine Freizügigkeit mit Steuerungsmöglichkeit und sie kommt bei politischen, sozialen und ökonomischen Schwierigkeiten mit der Zuwanderung, die ernsthaft sind, zum Tragen.

- Der Arbeitsmarkt kann frei «atmen», d.h. es gäbe kein Kontingentsystem sondern nur eine administrative Erfassung, wie es heute der Fall ist (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt).
- Ab einer gewissen, maximalen Höhe der Nettozuwanderung (Drittstaaten und EU) würde dann davon ausgegangen, dass die Belastung für die Schweiz so hoch ist und ernsthafte Schwierigkeiten aufgrund der Zuwanderung entstehen, dass temporär Massnahmen ergriffen werden müssten, analog zur heutigen Ventilklausel (Beschränkung der Aufenthaltsbewilligungen, quartalsweise Verteilung der Kontingente).
- Für die Festlegung der maximalen Nettozuwanderung kann sich Swissmem 2 Varianten vorstellen:
 - Die Höhe liesse sich in Variante 1 rechnerisch analog dem Ansatz von Prof. M. Ambühl festlegen. Es soll dann von «ernsthaften Schwierigkeiten» gesprochen werden, wenn die Nettozuwanderung in der Schweiz den Mittelwert im EU/EFTA-Raum um einen zuvor bestimmten Schwellenwert übersteigt. Dieser würde unter Berücksichtigung von Einwanderungs-, Arbeitsmarkt- und Ausländerstatistiken anhand einer mathematischen Formel berechnet, welche den Mittelwert der Nettomigration in den EU/EFTA-Mitgliedstaaten und zwei Standardabweichungen zugrunde legt. Beim Festlegen des Schwellenwerts wäre gemäss Prof. M. Ambühl «das Finden eines vernünftigen Gleichgewichts» entscheidend. Dieses müsse so definiert werden, dass es den Grundsatz der Freizügigkeit nicht aushöhle aber trotzdem Wirkung entfalte. Dieses Konzept hat den Vorteil, dass es aufgrund objektiver Faktoren und nicht aufgrund subjektiver Werturteile angewendet würde.
 - In Variante 2 definiert der Bundesrat mit der Zuwanderungskommission und ihrer Zustimmung die Höhe der Nettozuwanderung.
- In beiden Varianten ist eine nach EU/EFTA und Drittstaaten abgestufte Limitierung denkbar.

- Sobald die Einwanderung wieder unter einen gewissen Level fällt, würden die Begrenzungsmaßnahmen aufgehoben und das Prinzip der Freizügigkeit gegenüber EU/EFTA Arbeitskräften gälte wieder gemäss bekannter Ausgestaltung. Bei den Drittstaaten würde die bereits heute geltende Kontingentierung gelten. Grundsätzlich ist ein solches System des **temporären Immigrationsmanagements** eine deutlich kleinere Abweichung vom bestehenden Freizügigkeitsabkommen und damit eine wirtschaftsfreundliche Umsetzung, sofern die entsprechende Grenze genug hoch angesetzt wird. Andernfalls würde aus der temporären Notmassnahme relativ rasch ein dauerhaft bindender Zustand. Das System würde zudem den Kern des Volkswillens übernehmen, da die Schweiz die Kontrolle über die Zuwanderung ausübt.
- Überdies ist die Einführung einer solchen Schutzklausel bereits im Freizügigkeitsabkommen formuliert. Danach besteht «bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» die Möglichkeit, im gegenseitigen Einverständnis «geeignete Abhilfemassnahmen» zu ergreifen, um die aufgetauchten Probleme zu bekämpfen. Eine überdurchschnittliche Einwanderung und die damit verbundenen sozialpolitischen Spannungen würden für die Anwendung einer solchen Schutzklausel sprechen. Das Konzept muss im Entwurf als Annex des Freizügigkeitsabkommens entworfen und dann in die politische Diskussion mit der EU eingebracht werden. Dabei erscheint uns wichtig, dass dieses Verhandlungsthema auch verhandlungstaktisch mit anderen Themen verknüpft wird und so über einen adäquaten Parallelismus mehr Druck auf die EU erzeugt werden kann.

b) Reserve des Bundes

Im erläuternden Bericht (Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes von Febr. 2015, Umsetzung von Artikel 121a BV) steht:

«Zur Abdeckung eines unvorhergesehenen Mehrbedarfs sollen weiterhin auch Bundeskontingente als Reserven ausgeschieden werden (wie heute bei Drittstaaten). Die Höhe dieser Reservkontingente hängt davon ab, wie gut es gelingt, die Höchstzahlen und Kontingente im Voraus (ex ante) gestützt auf geeignete Indikatoren festzulegen. Eine Anpassung der Höchstzahlen und Kontingente ist namentlich dann vorzusehen, wenn es die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Ziff. 1.6) erfordert.»

Swissmem schlägt deshalb wie gerade erwähnt vor, dass nach Erreichen des errechneten Schwellenwerts die Schutzklausel greift und die Zuwanderung stoppt.

Sollte in diesem Fall die Wirtschaft nachweislich trotzdem noch Bedarf an Kontingenten haben, besteht auf Ebene Bund ein «Sonderkontingent» (RESERVE) ausserhalb dieser definierten Höchstzahl, welches für spezifische Bedürfnisse angerufen werden kann, wie zum Beispiel «Gesamtschweizerische Wirtschaftsinteressen», «Schaffung von Arbeitsplätzen» oder «andere wichtige Interessen» (unternehmensspezifische Interessen, öffentliche Interessen oder Partikularinteressen). Die Bewilligungen werden nicht mehr nach dem Prinzip «first come, first served» zur Verfügung gestellt. Denkbar wäre, für gewisse Fälle diese obersten Reserve-Kontingente kostenpflichtig zu gestalten, z.B. abhängig von der Grösse der Unternehmen und/oder abhängig vom Gehalt des entsprechenden Mitarbeitenden. Zudem vergrössern die ungenutzten kantonalen Kontingente die Bundesreserve.

2.3 Kurzaufenthalter

Im erläuternden Bericht steht:

«Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr; vorübergehende Aufenthalte werden nicht angerechnet.»

Swissmem fordert die Umsetzung dieser Aussage und damit ein besseres Ausschöpfen des Spielraums:

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Kontingentierung von Kurzaufenthaltern ab vier Monaten Aufenthaltsdauer ist zu restriktiv. Eine Erweiterung der kontingentierungsfreien Kurzaufenthaltsbewilligungen auf 12 Monate (Vorschlag Swissmem) würde den Unternehmen mehr Flexibilität und Handlungsspielraum geben. So könnten auch kurzfristig die befristete Anstellung eines ausländischen Mitarbeitenden für Projektarbeiten, die länger als vier Monate dauern, geplant werden, ohne von zusätzlichen Kontingenten Gebrauch machen zu müssen.

2.4 Grenzgänger

Grenzgänger sind auf eidgenössischer Ebene **nicht zu kontingentieren**, da sie nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung sind. Es wäre allenfalls zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit einer temporären Begrenzung der Grenzgänger einzuräumen ist. Dies wäre denkbar, wenn spezifische Probleme auf ihrem Gebiet eine solche temporäre Massnahme notwendig machen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass für viele Unternehmen des Industriesektors Grenzgänger seit jeher eine wichtige Rolle spielen. Eine zu starke Einschränkung der Kontingente würde viele Firmen vor existenzielle Probleme stellen.

2.5 Inländervorrang

Der Inländervorrang sollte implizit als erfüllt betrachtet werden, wenn bei der Rekrutierung für einen bestimmten Beruf (inkl. Qualifikation) der inländische Arbeitsmarkt dort «ausgetrocknet» ist. Dabei gilt es, das vom Bundesrat vorgeschlagene Ausnahmeverfahren für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel zu unterstützen. Die MEM-Branche ist nämlich gemäss der von Swissmem in Auftrag gegebenen Studie von B,S,S. Basel stark von diesem Phänomen betroffen. Des Weiteren liesse sich eine einfache Prüfung desselben über die kantonalen RAV koordinieren. Diese unbürokratische Prüfung durch die Kantone sollte wieder in den Lösungsansatz aufgenommen werden.

3. Stellungnahme zu zwei sich in diesem Zusammenhang speziell stellender Fragen

3.1 Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden, oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?

Vorbemerkung

Wir begrüssen, dass der Bundesrat entgegen dem Wortlaut von Art. 121a Abs. 3 BV den Inländervorrang sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung vorsieht. Wie ebenfalls vom Bundesrat erkannt, ist eine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeiten weder möglich noch sinnvoll.

Wirtschaftsfreundliche Umsetzung des Inländervorrangs

Für die Umsetzung des Verfassungsartikels gegen die Masseneinwanderung schlägt der Bundesrat als mögliche Variante die Prüfung des Inländervorrangs nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und der Kontingente vor. Diese Variante des Umsetzungskonzepts ist auf den ersten Blick sehr wirtschaftsfreundlich.

Bei einer Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall besteht zwar die Möglichkeit, bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel auf eine weitgehende Prüfung der Voraussetzungen zu verzichten. Der administrative Aufwand für die Unternehmen bleibt jedoch relativ gross. Im heute wirtschaftlich schwierigen Umfeld ist es im Sinne der Wirtschaft und der Industrie, den administrativen Aufwand so gering wie möglich zu halten. Eine zusätzliche Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall würde den Firmen Mehrkosten verursachen.

Die *Prüfung des Inländervorrangs nur bei der Festsetzung der Höchstzahlen und der Kontingente* würde dagegen das Verfahren wesentlich vereinfachen und den Aufwand für Unternehmen und Behörden verringern. Auch das Konfliktpotential zum Personenfreizügigkeitsabkommen würde mit dieser Variante deutlich verkleinert.

Vorgängige Prüfung unter zwei zwingenden Voraussetzungen

Aus Sicht von Swissmem ist diese Variante der *vorgängigen Überprüfung des Inländervorrangs nur bei Festsetzung der Höchstzahlen und Kontingente* zu bevorzugen, sofern folgende zwei Voraussetzungen erfüllt werden:

- Swissmem und andere Branchenverbände können in der vom Bundesrat gebildeten Zuwanderungskommission für die Festsetzung der Höchstzahlen und der Kontingente Einsitz nehmen.
- Als Grundlage für die Analysen zur Feststellung des Fachkräftemangels in einer Branche dient *das Indikatorensystem Fachkräftemangel* von B,S,S. Basel, welches im Auftrag des SBFI und des SECO entwickelt wurde. Das Indikatorensystem bildet die Fachkräftesituation mittels vier konkreter Indikatoren (siehe unten) ab und nutzt dazu Daten des Bundesamts für Statistik (Strukturerhebung), des SECO (Arbeitslosenstatistik) sowie jobagent.ch (Daten zu offenen Stellen).

Folgende Indikatoren bilden den Fachkräftemangel ab:

- Der Deckungsgrad des Berufsfelds ist kleiner als der gesamtschweizerische Wert;
- Die Zuwanderung in das Berufsfeld ist überdurchschnittlich;
- Die Arbeitslosenquote im Berufsfeld ist unterdurchschnittlich;
- Die Quote der offenen Stellen in dem Berufsfeld ist überdurchschnittlich.

Sollten diese zwei Voraussetzungen (Einsitz in der Zuwanderungskommission und Anwendung des bei uns und beim Bund bereits bekannten Indikatorensystems) nicht umgesetzt werden, bevorzugt Swissmem *die Einführung der Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall*, soweit die vom Fachkräftemangel betroffenen Berufe mit einer Ausnahmeregelung von der Einzelfallprüfung befreit werden.

3.2 Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Vorbemerkung

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.

Keine zusätzlichen Hürden für die Wirtschaft

Der Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats sieht als Hauptvariante eine vorgängige Prüfung der berufs- und ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall – wie heute bei Angehörigen von Drittstaaten – nun auch bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten vor.

Der Bundesrat schlägt jedoch als weitere Variante eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vor.

Um der Wirtschaft keine weiteren Hürden in den Weg zu legen, ist aus Sicht von Swissmem die zweite Variante eindeutig zu bevorzugen. Auch wenn damit die in Artikel 121a Absatz 3 BV vorgeschriebene Prüfung der ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlagen nicht mehr vertieft erfolgt, wird das Bewilligungsverfahren damit wesentlich vereinfacht.

Verknüpft mit der Möglichkeit, den Inländervorrang nur bei der Festlegung der Kontingente oder bei Berufen mit einem ausgewiesenen Fachkräftemangel durch ein vereinfachtes Verfahren zu prüfen, ist eine summarische Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen eine wichtige Voraussetzung, dass nicht noch mehr Bürokratie aufgebaut wird und damit unsere Wirtschaft auch im internationalen Vergleich weiterhin konkurrenzfähig bleiben kann.

Kein Lohndumping durch flankierende Massnahmen

Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt bei dieser Variante weiterhin durch eine nachträgliche Kontrolle mit den eingangs beschriebenen flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen. Deren von den Gewerkschaften auch im Rahmen dieser Vorlage wieder geltend gemachten Ausbau lehnen wir ab. Ein starker Vollzug der geltenden Regeln muss hier der Weg sein.

4. Auftrag das inländische Potenzial besser auszuschöpfen

Der Bundesrat hat sich über die bessere Ausschöpfung dieses Potenzials im Rahmen der Fachkräfteinitiative (FKI) des WBF ausgetauscht und im Rahmen der Umsetzung der MEI den Auftrag gegeben, dass inländische Potenzial besser auszuschöpfen.

In diesem Bereich nimmt Swissmem ihre Verantwortung wahr und hat dementsprechend eine Fachkräftestrategie entwickelt, welche aus drei Säulen besteht: «Nachwuchsförderung», «Verbesserung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Familien» sowie die bessere Integration der «älteren Mitarbeitenden» in Unternehmen und Arbeitsmarkt.

Die Unternehmen haben ein Interesse, das im Inland vorhandene Potential auszuschöpfen und sie tun dies auch. Neben diesem ureigenen Interesse leistet auch die lancierte Fachkräftestrategie ihren positiven Beitrag und trägt entsprechende Früchte.

5. Schlussbemerkungen

Die EU ist mit Abstand der wichtigste Markt für unsere Industrie. Die Wirtschaft braucht die bilateralen Verträge, um vom praktisch diskriminierungsfreien Zugang zu diesem Absatzmarkt profitieren zu können. Kontingente und Inländervorrang sind mit der Personenfreizügigkeit nicht vereinbar. Es ist daher absehbar, dass ein starres System, das nur auf diesen Elementen aufbaut, von der EU kaum akzeptiert werden wird. Dem ist mit einem sinnvollen Schutzklauselkonzept zu begegnen, welches in die Diskussion eingebracht werden muss.

Der Bundesrat schlägt wie erwähnt die Bildung einer Zuwanderungskommission vor, welche u.a. aus Bundes- und Kantonsvertretern besteht. Die Sozialpartner sollen in der Hauptvariante lediglich indirekt über die Spitzenverbände beigezogen bzw. angehört werden.

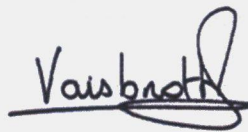
Wir sind der Auffassung, dass es für die bestmögliche Umsetzung der MEI wichtig und unverzichtbar ist, dass auch Sozialpartner aus den Branchen direkt in diesem Gremium vertreten sind. Es wäre nicht nachvollziehbar, diese Kommission anders zu organisieren als z.B. die Eidgenössische Arbeitskommission. Im erläuternden Bericht wird eine Variante zur Stellungnahme unterbreitet, wonach auch die Sozialpartner in dieser Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können. Diese Variante wurde insbesondere von den Vertretern der Sozialpartner in der Expertengruppe unterstützt mit der Begründung, dass alle massgebenden betroffenen Kreise in einer solchen ausserparlamentarischen Kommission vertreten sein sollten. Swissmem unterstützt diese Variante und beantragt, dass **unsere Branche (MEM) Einsitz in der Zuwanderungskommission zur Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative erhält.**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, wir bedanken uns sehr für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen und sind selbstverständlich gerne bereit, ebenfalls unseren Beitrag zu leisten.

Freundliche Grüsse



Peter Dietrich
Direktor



Kareen Vaisbrot
Mitglied der Geschäftsleitung



Pfingstweidstrasse 102
Postfach
CH-8037 Zürich

08.06.15

CH - 8037
Zürich

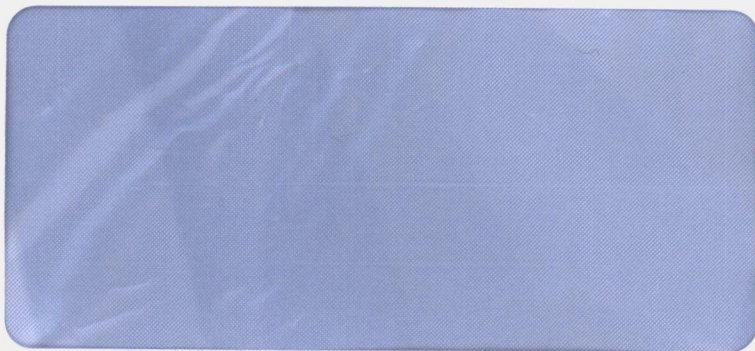
1.00

A
STANDARD



DIE POST 

2040184



Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

- 9. Juni 2015

No.  GEM



Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herr Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail an:
Carola.Haller@sem.admin.ch und
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Dübendorf, 28. Mai 2015

Vernehmlassung:

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV, Anpassung der Gesetzesvorlage zur Anpassung des Ausländergesetzes (Integration)

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

Swissstaffing ist das Kompetenz- und Servicezentrum der Schweizer Personaldienstleister und zählt über 300 Mitglieder mit über 600 Standorten. Als Arbeitgeberverband vertritt swissstaffing die Anliegen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Temporärbranche erzielte im Jahr 2014 einen Umsatz von 6,5 Milliarden Franken. Seit dem 1. Januar 2012 ist der allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsvertrag Personalverleih in Kraft getreten, der mit 300'000 unterstellten Temporärarbeitnehmenden grösste GAV der Schweiz.

Mit dem Schreiben vom 11. Februar 2015 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD uns eingeladen, zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit.

Unsere Einschätzungen gründen einerseits auf einer internen Umfrage unter ausgewählten Mitgliedern aus der Personalverleihbranche und andererseits auf der Absprache mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband, dem Schweizerischen Gewerbeverband, dem Schweizerischen Baumeisterverband, GastroSuisse und hotelleriesuisse, welche die nachfolgend dargelegten Grundpositionen mit Ausnahme von B.12 (Familiennachzug) ebenfalls vertreten.

I. Allgemeines

A. Vorbemerkungen

Swissstaffing unterstützt im Grundsatz den Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats zur Umsetzung von Art. 121a BV. Dieser respektiert den Volksentscheid vom 9. Februar 2014 und orientiert sich am Umsetzungskonzept vom Juni 2014.

Swissstaffing unterstützt auch das Ziel des Bundesrates, mit der EU eine Lösung zu verhandeln. Diese soll den Zielen von Art. 121a BV Rechnung tragen und eine stabile Beziehung zur EU gewährleisten, insbesondere die Weiterführung der bilateralen Verträge. Swissstaffing fordert aber, bei den Umsetzungsarbeiten dem Erhalt des gut funktionierenden Arbeitsmarktes Schweiz und der Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz genügend Rechnung zu tragen.

B. Grundpositionen

Swissstaffing vertritt im Wesentlichen folgende Positionen, wobei die Hauptanliegen kursiv hervorgehoben sind:

1. *Bei der Umsetzung von Art. 121a BV soll das Personenfreizügigkeitsabkommen und die Bilateralen Verträge I erhalten werden (Ziff. II.A.1);*
2. Der Widerspruch zwischen der Personenfreizügigkeit und der Begrenzung der Zuwanderung wird mit dieser Vernehmlassungsvorlage nicht gelöst. *Swissstaffing fordert deshalb, dass ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, falls die Verhandlungen mit der EU zu einer neuen Ausgangssituation führte (Ziff. II.A.1);*
3. Swissstaffing unterstützt die Weiterführung des dualen Bewilligungssystems für EU/EFTA-Angehörige und Drittstaatenbürger (Ziff. II.A.2.4);
4. Swissstaffing fordert die Einführung eines Mechanismus zur In- bzw. Ausserkraftsetzung des Kontingentierungssystems, falls eine definierte Zuwanderungsgrenze über- bzw. unterschritten wird (z.B. Schutzklausel/ Ventilklausel; Ziff. II.A.2);
5. *Swissstaffing lehnt es ab, dass Kurzaufenthalter und Grenzgänger, die bis zu 12 Monaten in der Schweiz tätig sind, einer Höchstzahl unterstellt und kontingentiert werden; swissstaffing fordert hier die Ausschöpfung des juristischen Spielraums (Ziff. II.A.2.1 und 2.2);*
6. *Wir unterstützen 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 („Bottom-up Prinzip“; Ziff. II.A.5);

- 7. swissstaffing will keine Einführung von Grenzzonen wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen; die bisherige geografische Mobilität ist beizubehalten (Ziff. II.A.9.1);*
- 8. Swissstaffing 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 keinen weiteren Begrenzungsregelungen unterliegen. Swissstaffing unterstützt auch die Regelung, dass für Drittstaaten die bisherige Regelung nach AuG weitergeführt wird (Ziff. II.A.2.2 und 2.3);*
- 9. Beim Nachweis einer zeitlichen Dringlichkeit (Arbeitsbeginn innert 2 Wochen) durch den Arbeitgeber soll das Bewilligungsverfahren im beschleunigten Verfahren abgewickelt werden, damit der/die Arbeitnehmende fristgerecht eingesetzt werden kann (Ziff. II.A.8);*
- 10. Swissstaffing fordert, dass der Inländervorrang bei EU/EFTA-Angehörigen nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (summarisch) berücksichtigt werden soll (Ziff. II.A.8);*
- 11. Swissstaffing fordert, dass in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten GAV auf die Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren verzichtet werden soll; die Prüfung soll wie bisher ex post durch die zuständigen paritätischen Kommissionen erfolgen (Ziff. II.A.8.3);*
- 12. Swissstaffing unterstützt den Vorschlag, dass für Drittstaatenbürger das Verfahren betreffend Familiennachzug weitergeführt wird; der Familiennachzug von EU/EFTA-Angehörige soll hingegen entgegen der Vorlage eingeschränkt werden (Kernfamilie, Sprachen) (Ziff. II. A.11);*
- 13. Swissstaffing fordert, dass neben den vorgesehenen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch Vertreter der Arbeitgeber als vollwertige Mitglieder in der Zuwanderungskommission vertreten sind (Ziff. II.A.5).*

II. Stellungnahme zu den Vernehmlassungsvorlagen

A. Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung von Art. 121a BV

1. Art. 2 Abs. 2 VE AuG

Gemäss dem erläuternden Bericht ist es im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV erforderlich, dass das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA) und das Ausländergesetz (AuG) koordiniert werden. Das AuG gilt heute insbesondere für Drittstaatenbürger und sieht bereits eine Begrenzung mit jährlichen Höchstzahlen und Kontingenten vor. Das FZA hingegen gilt heute primär für EU/EFTA-Angehörige und sieht bis heute keine Begrenzung und Kontingente vor. Dies gilt es mit Blick auf die Umsetzung von Art. 121a BV mit der EU zu verhandeln.

Die Koordination des FZA und des AuG hat zeitlich eng zu erfolgen. Swissstaffing fordert ein zusätzliches ordentliches Vernehmlassungsverfahren unter Ansetzung einer verhältnismässig langen Frist zur Stellungnahme für den Fall, dass allfällige Verhandlungen mit der EU zu weiteren Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung führten, die sich auf die Anpassung des AuG auswirken könnten.

Eine Kündigung des FZA setzte aufgrund der „Guillotine-Klausel“ die weiteren Abkommen der Bilateralen Verträge I automatisch ausser Kraft. Dies hätte weitreichende Konsequenzen für die Schweizer Wirtschaft. Wir teilen das Fazit des Bundes im erläuternden Bericht zu Art. 121a BV, dass die bilateralen Verträge über Jahre einen bedeutenden Wachstumsbeitrag geleistet haben. Die durch die Schweizerische Nationalbank aufgehobene befristete Frankenuntergrenze und die noch unklare Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung gefährdet unseres Erachtens kurz- und mittelfristig Arbeitsplätze in der Schweizer Wirtschaft.

Swissstaffing unterstützt deshalb die Bestrebungen des Bundesrates, die Bilateralen I zu erhalten.

2. Art. 17a VE AuG

Die Vorlage sieht weiterhin ein duales Bewilligungssystem vor, das in bestimmten Bereichen die Zuwanderung von EU/EFTA-Angehörige bevorzugt zulässt: Keine Prüfung der beruflichen Qualifikationen bei der Zulassung, Vorrang bei der Rekrutierung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten und die Möglichkeit von separaten Kontingenten.

Swissstaffing ist der Meinung, dass der Bundesrat mit dieser Vernehmlassungsvorlage den Spielraum von Art. 121a BV zu wenig nutzt: Wir sind der Ansicht, dass flexible Modelle zur In- bzw. Ausserkraftsetzung des Kontingentierungssystems wie beispielsweise Ventil- oder Schutzklauseln mit der Verfassungsbestimmung vereinbar wären. Sie ermöglichten der Schweiz mit Blick auf die Verhandlungen mit der EU eine bessere Ausgangslage und bedeuteten für die betroffenen Unternehmen einen geringeren Aufwand.

Antrag:

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

2.1 Art. 17a Abs. 2 lit. a VE AuG

Art. 17a Abs. 2 VE AuG zählt abschliessend jene ausländerrechtlichen Bewilligungen auf, für welche die Höchstzahlen gelten sollen. Wir bedauern, dass Frau Bundespräsidentin Sommaruga die Frage, welche Arten von Bewilligungen durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden sollen, nicht zu einer Kernfrage erhoben hat.

Insgesamt waren im Jahr 2014 von total 302'526 Erwerbstätigen im Personalverleih 164'825 Ausländer. Davon kommen 120'753 aus dem EU/EFTA-Raum. Untersuchungen haben gezeigt, dass 51'107 ausländische Arbeitskräfte im Personalverleih zur nicht ständigen Wohnbevölkerung gehören. Sie bleiben also maximal ein Jahr in der Schweiz, um im Personalverleih zu arbeiten. 1'886 der ausländischen temporären Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kommen dabei mit einer Grenzgänerbewilligung und 4'042 mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Bewilligung) von vier bis zwölf Monaten in unser Land. Im Jahr 2014 gab es 10'240 Kurzaufenthaltsbewilligungen unter 4 Monaten. Rund 49'853 der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten eine B-Bewilligung, 63'418 eine C-Bewilligung:

| Aufenthalts-status/ Bewilligungsart | Schweizer | B | C | L | G | 90 Tage |
|--|-----------|--------|--------|--------|-------|---------|
| | 137'701 | 49'853 | 63'865 | 14'282 | 1'886 | 34'939 |

Die Verleihbranche ist auf Personal aus dem Ausland angewiesen. Die Branche leidet zudem an den Folgen der Frankenstärke, weil sie aufgrund der wirtschaftlichen Schwäche ihrer Kunden, den Einsatzbetrieben, immer tiefere Margen zu verzeichnen hat. Zudem ist der Personalverleih in zahlreichen Bereichen gegenüber den „Festangestellten-Branchen“ aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (z.B. Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung) benachteiligt:

Deshalb anerkennen wir zwar die Notwendigkeit der Zuwanderungsbeschränkung, fordern jedoch die Zuwanderung mit Mass zu beschränken und diejenigen Bewilligungen auszunehmen, bei welchen dies juristisch möglich ist:

Gemäss dem Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz bestünde verfassungsrechtlich ein Spielraum Kurzaufenthalter (L-Bewilligungen) bis 12 Monate von den Höchstzahlen auszunehmen; bei einem Aufenthalt von dieser Dauer handelte es sich nach herrschender Lehre nicht um eine Zuwanderung im Sinne von Art. 121a BV.

Wir fordern zusammen mit anderen betroffenen Branchenvertretern, dass dieser Spielraum auszuschöpfen ist. Swissstaffing hat diese Position von Beginn weg vertreten. Wir haben uns mit diesem zentralen Anliegen zusammen mit vier weiteren bedeutenden Arbeitgeberverbänden (Schweizer Bauernverband, Schweizerischer Baumeisterverband, GastroSuisse und hotelleriesuisse) im November 2012 mit einem Schreiben an den Gesamtbundesrat gewendet.

Antrag:

Es sei Art. 17a Abs. 2 lit. a VE AuG wie folgt zu ändern (Änderungsvorschlag rot markiert):

„² Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:

a. Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für mehr als ~~vier~~ **zwölf** Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit;“

2.2 Art. 17a Abs. 2 lit. b-e und Abs. 3 VE AuG

Wir begrüßen, dass die Vorlage für B- und C-Bewilligungen (über vier Monate) Höchstzahlen einführt. Damit wird dem Grundgedanken von Art. 121a BV Rechnung getragen.

Nach dem Wortlaut von Art. 121a BV müssen auch Grenzgänger, die in die Schweiz zuwandern, in die Höchstzahlen und Kontingente einbezogen werden. Dieser Volkswille gilt es zu respektieren. Jedoch ist hier der mögliche Handlungsspielraum auszuschöpfen: Grenzgänger mit einer Bewilligung bis und mit 12 Monaten fallen unseres Erachtens nicht unter die Zuwanderung, weshalb eine wortgetreue Umsetzung der Verfassungsbestimmung unter gleichzeitiger Ausnahme der G-Bewilligungen bis und mit 12 Monate von der Kontingentierung möglich ist.

Grenzgänger sind nicht nur für unsere Branche, sondern für die gesamte Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung. Wir sehen zwar die Probleme von Grenzkantonen, sind aber der Auffassung, dass hier neben Lösungen im Bereich der Zuwanderungsbeschränkungen auch solche im Bereich der Mindestarbeitsbedingungen zu suchen sind. Swissstaffing begrüsst denn auch die jüngste Entwicklung im Kanton Tessin, in gewissen Branchen mittels Normalarbeitsverträgen Mindestlöhne einzuführen (z.B. Normalarbeitsvertrag für die Uhrenindustrie, der am 1. Juli 2015 in Kraft treten wird). Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass in gewissen Grenzkantonen massive Probleme durch Grenzgänger verursacht wurden. Deshalb sind wir der Ansicht, dass die Regulierung der Grenzgängerbewilligungen den Kantonen zu übertragen ist. Diese sind mit den regionalen Verhältnissen und Herausforderungen besser vertraut. An der unter dieser Ziff. Eingangs erwähnten Forderung halten wir aber fest.

Antrag:

Es sei die Abwicklung des Bewilligungsverfahrens im beschleunigten Verfahren für den Fall vorzusehen, dass eine zeitliche Dringlichkeit (Arbeitsbeginn innert 2 Wochen) durch den Arbeitgeber nachgewiesen werden kann.

2.3 Art. 17a Abs. 4 VE AuG

Infolge unseres Antrags zu Art. 17a Abs. 2 lit. a VE AuG beantragen wir die Anhebung der Grenze zur Unterstellung unter das Zuwanderungsregime von Kurzaufenthaltsbewilligungen von vier auf zwölf Monate.

Wir befürworten hingegen, dass die Verlängerung einer nicht den Höchstzahlen unterstehenden L-Bewilligung einer Beschränkung im Rahmen der Höchstzahlen zu unterstellen ist. Damit wird ein Missbrauchspotential verhindert und kann Art. 121a BV im Sinne der Initianten umgesetzt werden. Mit der Verlängerung der L-Bewilligung auf maximal zwei Jahre auch für EU/EFTA-Staatsangehörige sind wir einverstanden.

Antrag:

Es sei Art. 17a Abs. 4 VE AuG wie folgt zu ändern (Änderungsvorschlag rot markiert):

„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;„

2.4 Art. 17a Abs. 5 lit. b VE AuG

Swissstaffing begrüsst den Vorschlag, wonach das duale Bewilligungssystem beibehalten werden soll, vor allem dass für EU/EFTA-Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige unterschiedliche Höchstzahlen festgelegt werden können.

Antrag:

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

2.5 Art. 17a Abs. 6 VE AuG

Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrats, dass die Höchstzahlen auf kantonale Kontingente aufgeteilt werden können.

Antrag:

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

3. Art. 17b VE AuG

Swissstaffing begrüsst die vorgeschlagene Bestimmung von Art. 17b VE AuG, vorbehältlich der Ausführungen und des Antrages zum Inländervorrang (Ziff. II.A.8.1).

Antrag:

Es sei Art. 17b VE AuG in Kraft zu setzen.

4. Art. 17c VE AuG

Wir verweisen auf unsere Ausführungen unter Ziff. II.A.2.

Unseres Erachtens ist dringend sicherzustellen, dass die regionalen Unterschiede in wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Hinsicht auch tatsächlich angemessen berücksichtigt werden.

Antrag:

Es sei in der Verordnung mittels geeigneter Mechanismen die Umsetzung von Art. 17c Abs. 3 VE AuG sicherzustellen.

5. Art. 17d VE AuG

Swissstaffing begrüsst im Grundsatz den Vorschlag des Bundesrats eine Zuwanderungskommission vorzusehen.

Ein blosses Anhörungsrecht, wie dies der Vernehmlassungsentwurf vorsieht, ist jedoch ungenügend. Angesichts der Bedeutung und der Tragweite der Kommission und deren Entscheide ist es sinnvoll, dass neben den vorgesehenen Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch Vertreter der Arbeitgeber als vollwertige Mitglieder in der Zuwanderungskommission vertreten sind. Damit sind auch die

Interessen der Wirtschaft vertreten und praxisnahe Entscheide der Zuwanderungskommission sichergestellt.

Antrag:

Es sei Art. 17d VE AG wie folgt zu ändern (Änderungsvorschlag rot markiert):

„¹ Der Bundesrat setzt eine Kommission ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone **sowie der Arbeitgeber** 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.“

Wir begrüßen 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 um die kantonalen Kontingente festzulegen („Bottom-up Prinzip“). Dieses System gewährleistet eine bedarfsnahe Nachfrageerhebung für ausländische Arbeitskräfte durch die Kantone, welche die Zuwanderungskommission validiert.

Positiv ist, dass die Vorlage auf die Kontingente nach Branchen oder Wertschöpfung verzichtet und stattdessen Kontingente für die Kantone und den Bund sowie Kontingente für EU/EFTA- und Drittstaatsangehörige vorsieht.

Antrag:

Es sei Art. 17d VE AuG um Abs. 2^{bis} zu ergänzen (Ergänzungsvorschlag rot markiert):

„^{2bis} **Die Zuwanderungskommission orientiert sich in erster Linie an den jährlichen Bedarfsmeldungen und den Bedürfnissen der Kantone.**“

6. Art. 19 lit. c-e VE AuG

Die Bundesverfassung sieht vor, dass eine eigenständige Existenzgrundlage ein wesentliches Kriterium ist, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Folgerichtig wird diese Voraussetzung im Vernehmlassungsentwurf geregelt, was wir begrüßen.

7. Art. 20 VE AuG

Dieser Artikel muss, wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen, aufgehoben werden.

8. Art. 21 und 22 VE AuG

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass im Bewilligungsverfahren sowohl der Inländervorrang als auch die Lohn- und Arbeitsbedingungen geprüft werden.

Die Betriebe unserer Branche erhalten von ihren Kunden oft kurzfristige Anfragen für temporäres Personal, bedingt durch unterschiedliche äussere Umstände (Produktionsspitzen, Witterung, Personalausfälle, Ferienabwesenheiten). Ein Personalverleihbetrieb muss diese temporären Arbeitnehmenden im Durchschnitt innert 48 Stunden beim Kunden platzieren. Diese wirtschaftliche Ausgangslage erfordert ein schlankes Bewilligungsverfahren. Mit dem Vorschlag des Bundesrats (Hauptvarianten) aber wird ein System zementiert, das insbesondere mit der Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall ein erhebliches Verzögerungspotential mit sich bringt, was zu erheblichen Mehraufwendungen betroffener Firmen führen kann.

Einerseits fordern wir, dass beim Nachweis einer zeitlichen Dringlichkeit (Arbeitsbeginn innert 2 Wochen) durch den Arbeitgeber das Bewilligungsverfahren im beschleunigten Verfahren abgewickelt werden kann, damit der Arbeitnehmer fristgerecht eingesetzt werden kann.

Antrag:

Es sei im AuG ein beschleunigtes Bewilligungsverfahren für den Fall vorzusehen, dass der Arbeitgeber einen zeitlich dringlichen Personalbedarf (Arbeitsbeginn innert 2 Wochen) aus dem Ausland nachweisen könne.

Andererseits soll der Inländervorrang nicht, wie in der Hauptvariante vorgeschlagen, im Einzelfall geprüft werden. Wir fordern, dass der Inländervorrang bei EU/EFTA-Angehörigen nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (summarisch) berücksichtigt wird.

Im Personalverleih besteht seit dem 1. Januar 2012 ein allgemeinverbindlicher GAV, der Mindestlöhne und Mindestarbeitsbedingungen garantiert. Es existieren somit in der gesamten Schweiz orts- und branchenübliche Löhne, welche eine Existenzgrundlage bieten.

Antrag:

Es sei Art. 19 Abs. 2 AuG zu ergänzen (Ergänzungsvorschlag rot markiert):

„^{1bis} Bei Vorliegen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags ist auf die Prüfung des Inländervorrangs nach Art. 21 AuG zu verzichten. Der Inländervorrang ist bei der Festsetzung der Höchstzahlen zu berücksichtigen.“

8.1 Art. 21 Abs. 2 lit. c-e VE AuG

Swissstaffing befürwortet Art. 21 Abs. 2 lit. c-e VE AuG. Wir beantragen wie bereits erwähnt, dass auch Kursaufenthaltsbewilligungen bis zu 12 Monaten von den Höchstzahlen ausgenommen werden können.

8.2 Art. 21 Abs. 2^{bis} VE AuG

Diese Bestimmung sieht vor, dass bei Berufen mit einem ausgewiesenen Fachkräftemangel im Einzelfall darauf verzichtet werden kann, den Inländervorrang nachzuweisen.

Wie bereits erwähnt fordern wir, dass der Inländervorrang bei EU/EFTA-Angehörigen nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (summarisch) berücksichtigt wird.

Unabhängig davon stellt sich bei der vorliegenden Bestimmung ein Definitionsproblem: Da die demographische Entwicklung alle Branchen betrifft, ist es wichtig, dass bei der Linderung des Fachkräftemangels eine branchengerechte Definition des Begriffes „Fachkraft“ Anwendung findet. Personalverleihbetriebe sind auf Berufsleute, angeleitete Mitarbeitende und ungelernte Arbeitskräfte angewiesen (siehe Definition in Art. 20 Abs. 1^{bis} GAV Personalverleih).

Die Personalverleihbetriebe sind in Bezug auf die Definition „Fachkraft“ mit einem branchenspezifischen Problem konfrontiert: Es gibt temporäre Arbeitnehmende mit einer Ausbildung, die als Mitarbeiter in ihrem angestammten Beruf tätig sind und somit Fachkraft sind. Aber sie können auch in einem verwandten oder anderen Gebiet eingesetzt werden, wo sie dann nicht mehr als Fachkraft im eigentlichen Sinne gelten.

Swissstaffing begrüsst deshalb die Definition von „Fachkräfte“ als „Ausübende einer spezifischen Tätigkeit in einer Branche“, unabhängig der Qualifikation bzw. einem akademischen Titel.

Wir sind entschieden dagegen, dass für einen Fachkräftemangel auf die Anzahl der Arbeitslosen in einer Branche abgestellt wird. Zudem kennt gerade die Branche des Personalverleihs per definitionem keine Arbeitslosenquoten, weil unsere Branche durch den Verleih von temporären Arbeitnehmenden in Einsatzbetriebe, u.a. Arbeitslosen den Einstieg ins Erwerbsleben ermöglicht.

8.3 Art. 22 Abs. 2 VE AuG

Swissstaffing fordert, dass in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten GAV wie dem GAV Personalverleih auf die Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren verzichtet wird; die Prüfung soll statt einer behördlichen ex ante-Prüfung wie bisher ex post durch die zuständigen paritätischen Kommissionen erfolgen. Diese sind auf die Arbeitsmarktüberwachung spezialisiert und leisteten in den vergangenen Jahren eine wichtige Arbeit im Kampf gegen die Verletzung von orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen.

Antrag:

Es sei Art. 22 VE AuG zu ergänzen (Ergänzungsvorschlag rot markiert):

„³ Bei Vorliegen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags ist auf die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 Abs. 1) zu verzichten.“

9. Art. 25 Abs. 1, Abs. 1^{bis} und Abs. 2 VE AuG**9.1 Art. 25 Abs. 1 VE AuG**

Die Bundesverfassung sieht in Art. 121a Abs. 3 vor, dass auch die Grenzgänger in die Höchstzahlen und Kontingente einzubeziehen sind. Dies wurde mit Art. 17a Abs. 2 lit. d VE AuG umgesetzt (siehe Ziff. II.A.2.2 mit unserem Antrag).

Allerdings sieht der Entwurf vor Grenzzonen wieder einzuführen. Wir sehen den Sinn und die Notwendigkeit die geografische Mobilität von Grenzgängern einzuschränken nicht ein und plädieren für die Beibehaltung der heutigen liberalen Lösung. Es soll daher auf die Einführung einer Grenzzone in der Schweiz verzichtet werden.

Antrag:

Es sei Art. 25 Abs. 1 VE AuG ersatzlos zu streichen.

9.2 Art. 25 Abs. 1^{bis} VE AuG

swissstaffing lehnt die Gestaltungsmöglichkeiten der Kantone bei der Prüfung des Inländervorranges sowie der Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Grenzgängerbewilligungen ab. Wie dargelegt sind wir der Auffassung, dass solche Prüfungen bei Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV unnötig sind.

Antrag:

Es sei Art. 25 Abs. 1^{bis} VE AuG ersatzlos zu streichen.

10. Art. 26, Art. 27 Abs. 1bis, Art. 28 Abs. 2, Art. 29 Abs. 2, Art. 30 Abs. 1 Einleitungssatz und Best. 1 VE AuG

Diese Artikel müssen aufgrund der Einführung von Art. 17a AuG angepasst werden.

11. Art. 42 Abs. 2bis, Art. 43 Abs. 1bis, Art. 44 Abs. 2, Art. 45 Abs. 2 VE AuG

Art. 121a BV sieht vor, dass der Anspruch auf Familiennachzug eingeschränkt werden kann. Heute ist der Familiennachzug bereits für Drittstaatsangehörige beschränkt. Es ist uns bewusst, dass der Familiennachzug bereits im Freizügigkeitsabkommen (bedarfsgerechte Wohnung) und in Art. 8 EMRK beschränkt ist.

Der Spielraum von FZA und EMRK ist auszuschöpfen. Swissstaffing hat von Beginn weg gefordert, dass auch der Familiennachzug auf den/die Lebenspartner/in und die direkten Nachkommen (die „Kernfamilie“) zu beschränken ist. Immerhin kamen im Jahr 2014 rund 37'000 Personen als „Familiennachzügler“ in die Schweiz (aus EU/EFTA: 25'000; aus Drittstaaten: 12'400). Die Reduktion der Höchstzahl betr. Familiennachzug könnte der Höchstzahl der arbeitstätigen zuwandernden Ausländer zu Gute kommen.

Wir sehen auch Beschränkungspotential betreffend den Familiennachzug bei Kurzaufenthaltsbewilligungen unter einem Jahr: Hier sieht der Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates keine zahlenmässige Beschränkung des Familiennachzugs vor. Dies würde dann keinen Sinn machen, wenn der Bundesrat dem Antrag von swissstaffing, die Bewilligungen für einen Kurzaufenthalt bis maximal einem Jahr von den Höchstzahlen auszunehmen, Folge leisten sollte.

12. Art. 48 Abs. 1bis, Art. 83 Abs. 1, Art. 85 Abs. 7 AuG, Art. 60 Abs. 1 und Art. 66 Abs. 1 VE AsylG

Wir sind mit der Änderung dieser Artikel einverstanden.

B. Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Swissstaffing begrüsst, dass der Bundesrat bei den Asylsuchenden auf Höchstzahlen verzichtet und die Ablösung des Bewilligungsverfahrens durch ein Meldeverfahren sowie die Abschaffung der Sonderabgabepflichten auf Erwerbseinkommen vorsieht. Dies baut administrative Hürden ab, erleichtert die Zulassung von Personen aus dem Asylbereich und fördert das Inländerpotential.

Unsere Branche hat eine Brückenfunktion, indem sie Leute aus der Ausbildung und Arbeitslosigkeit in eine längerfristige Beschäftigung überführt. Insofern schöpfen die Personalverleihbetriebe bereits ein gewisses inländisches Potential aus. Swissstaffing prüft zudem zusammen mit dem Staatssekretariat für Migration und den Arbeitgeberdachverbänden die Lancierung eines Pilotprojekts zur besseren Ausschöpfung anerkannter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener, mit einer allfälligen Ausweitung auf weitere Gruppen (ältere Arbeitnehmer, Mütter).

C. Beantwortung der vom SECO gestellten Fragen

1. *Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen?*

Swissstaffing fordert, dass der Inländervorrang bei EU/EFTA-Angehörigen nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (summarisch) berücksichtigt werden soll.

2. *Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?*

Swissstaffing fordert, dass in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten GAV auf die Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren verzichtet werden soll; die Prüfung soll wie bisher ex post durch die zuständigen paritätischen Kommissionen erfolgen.

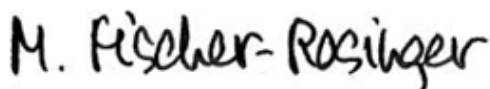
3. *Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?*

Swissstaffing fordert, dass neben den vorgesehenen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch Vertreter der Arbeitgeber als vollwertige Mitglieder in der Zuwanderungskommission vertreten sind.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

swissstaffing



Myra Fischer-Rosinger

Direktorin



Arie Joehro

Vizedirektor, Leiter Rechtsdienst

Frau Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements
Bundeshaus West
3003 Bern

swissuniversities

Vorstand von swissuniversities

Bern, 12. Mai 2015

Martine Rahier
Präsidentin
T +41 32 718 10 20
martine.rahier@
swissuniversities.ch

Antwort von swissuniversities auf die Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Umsetzung von Artikel 121a BV)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

swissuniversities
Effingerstrasse 15, Postfach
3000 Bern 1
www.swissuniversities.ch

Die Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen (swissuniversities) übermittelt Ihnen hiermit gerne ihre Stellungnahme zum oben genannten Thema. Dieses ist für die Schweizer Hochschulen ein Dossier von höchster Wichtigkeit, da die internationale Offenheit eine Hauptbedingung für ihre Existenz und ihren Erfolg darstellt. Mobilität auf internationaler Ebene ist für die Schweizer Hochschulen und ihre Angehörigen essentiell sowohl zur Sicherung ihrer Exzellenz wie auch zur Förderung von interkulturellen Erfahrungen für die Studierenden.

In Bezug auf die Umsetzung von Art. 121a BV muss zwischen EU-/EFTA-Bürger/innen und Drittstaaten/innen unterschieden werden. Soweit letztere betroffen sind, schlägt der Bundesrat ein eigentliches Kontingentierungssystem vor. Hierzu möchten wir zuerst die Stellungnahmen in Erinnerung rufen, welche die früheren Rektorenkonferenzen der Schweizer Universitäten (CRUS) und der Fachhochschulen (KFH) im Laufe des Jahres 2014 abgegeben haben. Diese haben betont, dass bei der Umsetzung des neu eingefügten Artikels 121a BV zwei Aspekte unbedingt berücksichtigt werden: Einerseits muss unbedingt jenen Arbeitskräften Priorität gegeben werden, die hochqualifiziert sind und die für das wirtschaftliche und wissenschaftliche System der Schweiz sehr produktiv sind, und andererseits sollen Studierende auf Stufe Bachelor, Master, Doktorat und Postdoktorat (Forschende mit befristetem Vertrag bis zu 6 Jahren nach Erhalt des Doktorats) aus der Kontingentierung ausgeschlossen werden. Für den Fall, dass diese Anliegen nicht aufgenommen werden können, haben die Rektorenkonferenzen ausdrücklich verlangt, dass für die Hochschulen und Forschungseinrichtungen ein separates Kontingent angewendet wird. Grundsätzlich ist es in diesem Zusammenhang prioritär, dass die Autonomie der Hochschulen im Umgang mit ausländischen Studierenden und Forschenden hoch bleibt sowie die administrativen Einschränkungen möglichst gering sind.

swissuniversities hält an dieser Position fest. Unserer Meinung nach müssten dem Bereich der Hochschulen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV besondere Bedingungen zugestanden werden. Der erläuternde Bericht des Bundesrates kommt ebenfalls zum selben Schluss und weist auf S. 20 darauf hin, dass bei der Umsetzung „insbesondere

auch die Bedürfnisse der Wissenschaft und Forschung berücksichtigt werden“ sollen. Wir bedauern allerdings, dass diesem ermutigenden Satz keine spezifische Verpflichtung oder Präzisierung folgt. Im weiteren halten wir fest, dass das Konzept des Vorranges für Schweizer/innen, das den Kern der Initiative „gegen die Masseneinwanderung“ und somit dieses Entwurfs bildet, im Bereich der Hochschulen und Forschung wenig sachdienlich ist. Dessen Anwendung würde dem Prinzip der Mobilität zuwiderlaufen, das dem internationalen akademischen System inhärent ist. Ausserdem muss daran erinnert werden, dass die ausländischen Studierenden oder Forschenden in der Schweiz insofern nicht Teil des einheimischen „Arbeitsmarkts“ sind, als dass sie Stellen innehaben, die nicht im direkten Wettbewerb stehen zu jenen der Schweizer Forschenden, welche ihrerseits ins Ausland gehen, um zu studieren oder zu forschen. Diese Überlegungen zeigen u.E. auf, dass dem Bereich der Hochschulbildung und Forschung in diesem Zusammenhang besondere Bedingungen zugestanden werden müssen – bis hin zu einer Befreiung von der Kontingentierung.

Falls das System der Kontingente in unserem Bereich dennoch angewendet würde – so wie im Entwurf vorgebracht – , besteht swissuniversities darauf, dass die Höchstzahlen möglichst hoch anzusetzen sind. So möchten wir besonders Art. 17a Abs. 5 Buchst. a hervorheben, der besagt, dass der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen den Zweck des Aufenthalts berücksichtigt. Im Sinne des oben erwähnten Satzes aus dem erläuternden Bericht hoffen wir, dass der Bereich der Hochschulbildung und Forschung bei der Festlegung der Indikatoren bevorzugt behandelt wird. Wir sind ebenfalls der Meinung, dass es möglich sein muss, dass die auf Bundesebene vorgesehene Reserve für spezifische und nicht planbare Bedürfnisse der Hochschulen gebraucht werden kann.

Konkret beantragen wir eine Änderung der Bestimmungen bezüglich der Aufenthaltsdauer der Personen mit oder ohne Erwerbstätigkeit. Der Entwurf sieht vor, dass die Kontingentierung auf ausländische Staatsangehörige (einschliesslich EU/EFTA) angewendet wird, sobald der Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit mehr als vier Monate (Art. 17a Abs. 2 Buchst. a) und ohne Erwerbstätigkeit mehr als ein Jahr dauert (S. 16f). Im zweiten Fall präzisiert der Bericht richtigerweise, dass diese Aufenthalte hauptsächlich „zum Zweck der Aus- und Weiterbildung“ stattfinden. Damit die Kohärenz mit dieser Analyse gewahrt ist und damit die Studienzyklen auch wirklich vollständig absolviert werden können, sind wir der Ansicht, dass die von der Kontingentierung befreiten Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit auf zwei oder sogar drei Jahre (Dauer eines Masters resp. Bachelor) verlängert werden müssen. Für die Aufenthalte mit Erwerbstätigkeit beantragen wir, dass bei Doktorierenden und Postdoktorierenden – die einen Zwischenstatus zwischen Studierenden und Berufstätigen in der Forschung innehaben – ebenfalls eine längere Zeitspanne von der Kontingentierung ausgenommen werden kann. Diese Bestimmung muss ebenfalls auf Praktikant/innen in der praktischen Ausbildung, Assistierende und weitere Mitglieder des Mittelbaus der Fachhochschulen angewendet werden. Wir verlangen bei der Kontingentierung dieser Personalkategorie einen liberalen Ansatz, der sich vor allem auf die Aufnahmekapazität der Hochschulen abstützt.

Bezüglich der Aufteilung der Kontingente verzichtet swissuniversities zum jetzigen Zeitpunkt darauf, sich zur Rolle der Kantone und des Bundes zu äussern. Wir halten jedoch fest, dass es wichtig ist, dass ein zweckmässiges System aufgebaut wird, das die Bedürfnisse der Hochschulen respektiert. Ausserdem verlangt swissuniversities ausdrücklich, dass der Familiennachzug bei der Berechnung der Einwanderungskontingente ausgeschlossen wird. Neben den rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, die diese Massnahme mit sich bringt (vgl. S. 17 des erläuternden Berichts), reduziert sie eindeutig die Attraktivität unseres

Landes in der globalen akademischen Landschaft. Die Forschenden, welche die Hochschulen anziehen wollen, sind in der Regel in einem Alter, in dem die Familiengründung stattfindet, was bei der Wahl ihres Ziellandes wesentlich ist.

Hinsichtlich der Prüfung des Inländervorrangs und der Arbeits- und Lohnbedingungen befürworten die Hochschulen klar jene Lösungen, die administrativ am schlanksten sind. Sie empfehlen daher für den ersten Punkt eine Berücksichtigung bei der Festlegung der Höchstzahlen und für den zweiten Punkt eine summarische Prüfung.

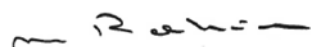
Mit Interesse nimmt swissuniversities die Absicht zur Kenntnis, eine Zuwanderungskommission zu gründen. Aufgrund der spezifischen Bedürfnisse der Hochschulen verlangen wir mit Nachdruck, dass Vertreterinnen und Vertreter der Hochschulen darin einbezogen werden. Sollte diese Kommission für nichtstaatliche Akteure nicht geöffnet werden, müssen die für Hochschulbildung und Forschung verantwortlichen Stellen des Bundes und der Kantone unbedingt in der Kommission vertreten sein.

Schliesslich nutzen wir die Gelegenheit zu wiederholen, dass wir beunruhigt sind bezüglich der Assoziierung der Schweiz an den europäischen Austausch- und Forschungsprogrammen (namentlich Erasmus+ und Horizon 2020). Falls die Vorschläge des vorliegenden Entwurfs für Bürger/innen der EU / EFTA gleich angewendet werden wie für Bürger/innen von Drittstaaten, wie es im Moment der Fall ist, so besteht die Gefahr, dass das Abkommen über die Personenfreizügigkeit dahinfallen würde. Die Behörden der EU haben klar kundgetan, dass sie es nicht akzeptieren würden, wenn Kontingente für europäische Bürger/innen geschaffen würden. In der Folge wäre der dauerhafte Ausschluss der Schweiz aus den Programmen Erasmus+ und Horizon2020 unvermeidlich, mit verheerenden Auswirkungen für den nationalen Bildungs- und Forschungsstandort. Wir sind deshalb der Ansicht, dass alle sinnvollen und angemessenen Schritte zur Verhinderung dieser Aufkündigung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, besonders dessen Ausdehnung auf Kroatien, unternommen werden müssen, um eine Lösung mit unseren Partnern zu finden.

Zusammenfassend äussert swissuniversities ihre Beunruhigung über den Entwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV. Wir begrüssen den Willen des Bundesrats, den Besonderheiten der Hochschulbildung und Forschung Rechnung zu tragen, aber betonen zugleich die Schwierigkeiten, welche die Einführung von Kontingenten in unserem Tätigkeitsbereich bereitet, der in höchstem Masse von der internationalen Mobilität abhängig ist. Aus diesem Grund wünschen wir, dass die Studierenden und jungen Forschenden aus der Kontingentierung ausgeschlossen werden, oder andernfalls, dass die Aufenthaltsdauer, die nicht der Kontingentierung untersteht, verlängert wird.

Ausserdem hoffen die Hochschulen, dass die Schwierigkeiten, welche die Schweiz bei der Assoziierung an europäische Bildungs- und Forschungsprogramme antrifft, schnell und zufriedenstellend gelöst werden können.

Aus unserer Sicht geht es darum, die Exzellenz unseres Bildungssystems, die Wettbewerbsfähigkeit und letztlich die Ausstrahlung unseres Landes zu erhalten.



Prof. Dr. Martine Rahier
Präsidentin

Madame Simonetta Sommaruga
Présidente de la Confédération
Cheffe du Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

swissuniversities

Comité de swissuniversities

Berne, le 12 mai 2015

Martine Rahier
Présidente
T +41 32 718 10 20
martine.rahier@
swissuniversities.ch

Réponse de swissuniversities à la consultation sur l'avant-projet de modification de la loi sur les étrangers (mise en œuvre de l'art. 121a Cst.)

Madame la Présidente de la Confédération,

swissuniversities
Effingerstrasse 15, Case Postale
3000 Berne 1
www.swissuniversities.ch

La Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (swissuniversities) a le plaisir de vous communiquer ci-après sa position sur l'objet cité en titre. Il s'agit en effet d'un dossier de la plus haute importance pour les hautes écoles suisses, l'ouverture internationale étant une de leurs principales conditions d'existence et de réussite. La mobilité sur le plan international est essentielle pour les hautes écoles suisses et les personnes qui y sont attachées, ainsi que pour la garantie de leur excellence et l'encouragement des expériences interculturelles des étudiants.

Il faut distinguer dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst les citoyens de l'UE/AELE et les ressortissants des pays tiers. En ce qui concerne ces derniers, le Conseil fédéral propose un système de contingentement propre. Nous souhaitons dès lors rappeler en premier lieu les prises de position exprimées dans le courant de l'année 2014 par les anciennes conférences des recteurs des universités suisses (CRUS) et des hautes écoles spécialisées (KFH). Selon ces dernières, deux éléments devaient impérativement être pris en compte au moment de la mise en œuvre du nouvel article 121a Cst.: d'une part, la nécessité de donner la priorité à la main d'œuvre hautement qualifiée et fortement productive pour le système économique et scientifique suisse, et d'autre part le souhait de voir exclu des contingents les étudiants de niveau bachelor, master, doctorat et postdoctorat (chercheur avec contrat à durée limitée jusqu'à 6 ans après l'obtention du doctorat). Dans le cas où ces demandes ne pouvaient être réalisées, il était expressément demandé qu'un contingent séparé soit appliquée pour les hautes écoles et les établissements de recherche. De manière générale, une grande autonomie des hautes écoles dans la gestion des étudiants et chercheurs étrangers ainsi que la limitation des contraintes administratives constituaient des priorités dans ce contexte.

swissuniversities réitère ici cette position. Selon nous, le domaine des hautes écoles devrait se voir reconnaître des conditions particulières dans le contexte de la mise en œuvre de l'art.121a Cst. Le rapport explicatif du conseil fédéral arrive d'ailleurs au même constat en mentionnant, en p.21, que dans cette mise en œuvre, « une attention particulière doit être

portée aux besoins du monde scientifique et de la recherche ». Nous regrettons cependant que cette phrase encourageante ne soit suivie d'aucun engagement ou précision spécifique. Nous relevons en outre que le concept de préférence nationale, qui figure au cœur de l'initiative « contre l'immigration de masse » et donc de cet avant-projet, est peu pertinent dans le domaine des hautes écoles et de la recherche. Son application contreviendrait en effet au principe de mobilité inhérent au système académique international. Par ailleurs, il convient de rappeler que les étudiants ou chercheurs étrangers en Suisse ne font pas partie du « marché du travail » indigène dans ce sens qu'ils occupent des positions qui ne sont pas directement en concurrence avec les chercheurs suisses – lesquels partent similairement faire leurs études ou recherches à l'étranger. Ces éléments démontrent selon nous que le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche devrait se voir reconnaître des conditions particulières dans ce contexte, jusqu'à une exemption des contingents.

Dans le cas où le système des contingents devrait cependant s'appliquer pour notre domaine – tel que le présente cet avant-projet – swissuniversities insiste sur la nécessité de prévoir des nombres maximums les plus larges possibles. A ce titre nous relevons en particulier l'art.17a al.5 let.a, qui indique que le Conseil fédéral tient compte du but du séjour au moment de répartir les nombres maximums. Dans l'esprit de la phrase du rapport explicatif relevée ci-dessus, nous souhaitons que le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche se voie prendre en compte de manière privilégiée dans la détermination des indicateurs. Nous considérons également que la réserve prévue au niveau fédéral devrait pouvoir être utilisée pour des besoins spécifiques et non planifiables des hautes écoles.

Plus spécifiquement, nous demandons une modification des dispositions concernant les durées de séjour pour les personnes avec et sans activité lucrative. L'avant-projet prévoit en effet que les ressortissants étrangers (y compris UE/AELE) sont intégrés dans les contingents dès que le séjour dure plus de quatre mois avec activité lucrative (art.17a al.2 let.a) et plus d'une année sans activité lucrative (p.17 du rapport). Dans ce deuxième cas, le rapport précise à juste titre que ces séjours ont essentiellement lieu « pour des motifs de formation et de perfectionnement ». Afin d'être cohérent avec cette analyse et de permettre l'accomplissement de cycles d'études complets, nous estimons que les séjours sans activité lucrative exemptés des contingents devraient être prolongés à deux voire trois ans (durée d'un master, respectivement d'un bachelor). Concernant les séjours avec activité lucrative, nous demandons que les doctorants et postdoctorants – qui ont un statut hybride entre étudiants et professionnels de la recherche – puissent bénéficier d'une exemption également plus longue. Cette disposition doit également s'appliquer aux stagiaires en formation pratique, assistants et autres membres du corps intermédiaire des HES. Nous revendiquons pour cette catégorie de personnel une approche libérale des contingents, qui se fonde avant tout sur la capacité d'accueil des hautes écoles.

Concernant la répartition des contingents, swissuniversities renonce en l'état à se déterminer sur le rôle des cantons et de la Confédération. Nous insistons cependant sur l'importance d'un système rationnel et respectant les besoins des hautes écoles. Par ailleurs, swissuniversities demande expressément que le regroupement familial soit exclu du calcul des contingents d'immigration. Outre les difficultés légales et pratiques que cette mesure présente (cf. p.18 du rapport explicatif), elle constitue un frein évident à l'attractivité de notre pays sur la scène académique mondiale. Les chercheurs que les hautes écoles souhaitent attirer sont en général à un âge où se forment les familles, et cet élément est donc essentiel dans leur choix de destination.

Concernant l'examen de la préférence nationale et des conditions de travail et de rémunération, les hautes écoles indiquent une claire préférence pour les solutions les plus simples administrativement. Elles recommandent ainsi de privilégier l'examen au niveau des nombres maximums dans le premier cas, et l'analyse sommaire dans le deuxième.

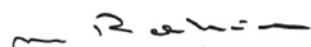
swissuniversities prend également connaissance avec intérêt de la volonté de créer une commission de l'immigration. Au vu des besoins spécifiques des hautes écoles, nous demandons avec insistance que des représentants des hautes écoles soient intégrés dans cette dernière. Si le choix est fait de ne pas ouvrir cette commission à des acteurs non étatiques, les organes en charge du domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche au niveau de la Confédération et des cantons devraient impérativement être présents dans cette commission.

Enfin, nous saisissons l'occasion de cette consultation pour réitérer notre inquiétude concernant l'association de la Suisse aux programmes d'échange et de recherche européens (notamment Erasmus+ et Horizon 2020). Les propositions exposées dans cet avant-projet risquent en effet, si elles sont appliquées aux ressortissants de l'UE/AELE à l'instar des citoyens des Etats-tiers comme c'est le cas actuellement, de provoquer une résiliation de l'accord sur la libre-circulation des personnes. Les autorités de l'Union européenne ont en effet clairement fait savoir qu'elles n'accepteraient pas la création de contingents pour les ressortissants européens. Dans ce contexte, l'exclusion prolongée de la Suisse des programmes Erasmus+ et Horizon 2020 serait un résultat inévitable, avec des conséquences désastreuses pour le paysage national de la formation et de la recherche. Nous estimons donc que toute démarche utile et appropriée visant à éviter la résiliation de l'accord sur la libre-circulation des personnes, notamment l'extension de ce dernier à la Croatie, devrait être entreprise pour trouver une solution avec nos partenaires.

En conclusion, swissuniversities témoigne de son inquiétude quant à cet avant-projet de mise en œuvre du nouvel article 121a Cst. Nous saluons la volonté du Conseil fédéral de tenir compte des spécificités de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais relevons également les difficultés que présente l'introduction de contingents pour notre domaine d'activité, extrêmement dépendant de la mobilité internationale. C'est pourquoi nous souhaitons que les étudiants et jeunes chercheurs puissent être exclus de ces contingents, ou à défaut que leur possibilité de séjour hors contingent soit étendue.

Par ailleurs, les hautes écoles espèrent que les difficultés que rencontre la Suisse au niveau de l'association aux programmes académiques et de recherche européens trouvent une solution rapide et satisfaisante.

Il en va selon nous de la sauvegarde de l'excellence de notre système de formation, de la compétitivité de notre économie et *in fine* du rayonnement de notre pays.



Prof. Dr. Martine Rahier
Présidente