



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

Zürich, 21. Mai 2015

**Umsetzung von Art. 121a BV - Vernehmlassung zur Änderung des
 Ausländergesetzes
 Stellungnahme Swiss Textiles**

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, zu eingangs erwähnten Vorlagen Stellung nehmen zu können. Nachstehend lassen wir Ihnen diese sehr gerne fristgerecht zukommen.

Die Sicherung der Bilateralen ist von grösster Bedeutung

Swiss Textiles vertritt die Interessen von 200 Mitgliederunternehmen – vorwiegend KMU - aus der Textil- und Bekleidungsindustrie. Der Verband bringt sich aktiv in den wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess ein. Die gesamte Industrie erarbeitete im Jahr 2014 eine Wertschöpfung von rund einer Milliarde Schweizer Franken und beschäftigt in der Schweiz rund 12'600 Mitarbeitende. Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und speziell das Personenfreizügigkeitsabkommen sind für unsere Industrie von grösster Bedeutung. Die EU ist mit einem Anteil von 70 Prozent der grösste Exportmarkt für unsere Branche. Etwa ein Viertel der Beschäftigten in der Textil- und Bekleidungsindustrie stammt aus der EU, ca. 10 Prozent sind Grenzgänger (in Regionen wie dem Tessin liegt dieser Anteil wesentlich höher) und ca. 10 Prozent Drittstaaten-Angehörige. Die meisten Ausländer sind als Festangestellte mit Fachaufgaben beschäftigt.

Der neue Art. 121a der Bundesverfassung verlangt eine eigenständige Kontrolle der Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente. Dabei soll der Inländervorrang gelten; parallel dazu ist das bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) mit der EU neu zu verhandeln. Wir respektieren den Volkswillen. Bei der Umsetzung des Verfassungstextes müssen aber folgende Kriterien berücksichtigt werden:

1. Erhalt der bilateralen Verträge: Die Konsequenzen einer Kündigung des Freizügigkeitsabkommens und damit eines Wegfalls der bilateralen Verträge wären gravierend für unsere Branche. Der Initiativtext lässt unseres Erachtens jedoch genügend Spielraum zur Umsetzung des Volkswillens bei gleichzeitigem Erhalt des FZA. Insbesondere wird im Text explizit auf die Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen hingewiesen. Gerade in der heutigen Zeit, nach Aufhebung der Wechselkursuntergrenze vom 15. Januar 2015, gilt es, dem Produktionsstandort Schweiz Sorge zu tragen.

SWISS TEXTILES

2. Geringer administrativer Aufwand: Der administrative und finanzielle Aufwand zur Rekrutierung neuer Arbeitnehmenden muss möglichst gering gehalten werden. Die Mehrzahl unserer KMU haben keine spezialisierten Personalabteilungen oder Hausjuristen.
3. Priorität für bereits ansässige Arbeitnehmende: Priorität hat die Sicherung der Arbeitsbewilligungen für bereits in der Schweiz tätige ausländische Mitarbeitende.
4. Flexibilität: Um auf die sich wandelnden Bedürfnisse und die Wirtschaftsentwicklung flexibel reagieren zu können, sollten auf Gesetzesstufe nur Grundsätze und allfällige Höchstzahlen in einer Verordnung, die anpassungsfähiger ist, festgelegt werden.

Anhand dieser Kriterien beurteilen wir die vorgeschlagene Änderung des AuG folgendermassen:

Duales Bewilligungssystem bewährt sich

Wir unterstützen die Weiterführung des dualen Bewilligungssystems, welches für EU/EFTA-Angehörige gewisse Privilegien gegenüber Drittstaatenangehörigen vorsieht wie zum Beispiel: Keine Prüfung der beruflichen Qualifikationen bei der Zulassung sowie Vorrang bei der Rekrutierung. Nach einer Zulassung soll der Aufenthalt von EU/EFTA-Angehörigen weiterhin gemäss dem bestehenden FZA geregelt werden. Wir unterstützen auch den Vorschlag, dass die heutige Regelung des Familiennachzugs für EU/EFTA-Angehörige zukünftig im FZA sowie für Drittstaaten im AuG weiterführt und keine weiteren Einschränkungen vorgesehen werden.

Klärungsbedarf bei Grenzgängerbewilligungen

Gemäss dem erläuternden Bericht sollen Personen mit einer Grenzgängerbewilligung von einer bevorzugten Bewilligungserteilung profitieren können. Diesen Ansatz befürworten wir ebenfalls, wünschen aber noch genauere Hinweise, wie diese Erleichterungen konkret aussehen sollen.

Umfassende Auslegung des Begriffs «Fachkräfte»

Es ist es uns ein grosses Anliegen, darauf hinzuweisen, dass eine allfällige Definition des Begriffs «Fachkräfte» sich nicht nur auf höher qualifizierte Personen beschränkt, sondern auch Personen, die keine höhere Ausbildung absolviert haben, umfasst. Beide Kategorien können – je nach Wirtschaftslage – zum Begriff des Mangelberufes gezählt werden. Deshalb erachten wir es als sinnvoll, auf eine zu genaue Begriffsumschreibung zu verzichten.

Unterstützung einer Schutzklausel

Die vom Bundesrat vorgeschlagene strikte Umsetzung der Einführung von Kontingenten ist nicht zielführend, da sie mögliche Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des FZA von vornherein zum Scheitern verurteilt. Wir unterstützen hingegen den Ansatz - wie vom Schweizerischen Arbeitgeberverband und economiesuisse vorgeschlagen - die Zuwanderung aus EU- und EFTA-Staaten flexibler zu gestalten und mit einer Schutzklausel zu ergänzen. Konkret könnte dies wie folgt aussehen: Bis zu einer noch festzulegenden Obergrenze würde weiterhin die volle Personenfreizügigkeit gelten. Der Bundesrat soll hierzu auf Verordnungsstufe ein Globalkontingent festlegen, das notfalls auch angepasst werden kann. Erst wenn dieses ausgeschöpft ist, soll die Einwanderung von Arbeitskräften vorübergehend kontingentiert werden. Ein solches Modell könnte auch den Weg zu einer Einigung mit der EU ebnen.

Ausnahme für Kurzaufenthalter und Grenzgänger

Von Höchstzahlen und Kontingenten sind Kurzaufenthalter von einer Aufenthaltsdauer unter 12 Monaten, Grenzgänger und Personen im Asylverfahren auszunehmen. Positiv zu würdigen ist, dass die Höchstzahlen nur bei Erteilung einer erstmaligen Bewilligung gelten und eine allfällige Verlängerung nicht mehr unter die jährlichen Höchstzahlen fällt.

Koordinierte Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

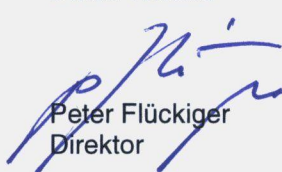
Gemäss Verfassungstext sind die Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten, wobei ein Inländervorrang zu berücksichtigen ist. Unserer Ansicht nach sollte der Bund die Höchstzahlen zweckmässig nach dem Bottom-up-Prinzip als Addition der von den Kantonen gemeldeten Bedürfnisse festlegen. Als Indikatoren für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente sind einerseits die Bedarfserhebungen der Kantone und andererseits die Arbeitslosenquoten anzusehen. Die Kantone nehmen anschliessend die Verteilung der Kontingente untereinander selber vor und zwar auf der Grundlage von gemeinsam festgelegten Kriterien. Zusätzlich zu den kantonalen Kontingenten sollen weiterhin Bundeskontingente als Reserven für einen unvorhergesehenen Mehrbedarf zur Verfügung stehen. Wir unterstützen die Schaffung einer Zuwanderungskommission. Diese muss zwingend die Sozialpartner miteinbinden. Die Zuwanderungskommission soll jedoch nur eingreifen, wenn sich die Kantone bei der Zuteilung der Kontingente nicht einigen können.

Unkomplizierte Bewilligungspraxis

Die Bewilligungspraxis soll unkompliziert ausgestaltet und innert nützlicher Frist umsetzbar sein. Bei EU/EFTA-Angehörigen soll lediglich eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen stattfinden und erst im Nachhinein - im Rahmen der flankierenden Massnahmen – ist eine genauere Überprüfung vorzunehmen. Es gilt klar, Doppelspurigkeiten mit den Flankierenden Massnahmen vorzubeugen, denn diese führen zu unnötigen Kosten und Zeitverlust.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und stehen bei Fragen zu Ihrer Verfügung.

Swiss Textiles



Peter Flückiger
Direktor



Liliane Sieber
Ressort Arbeitgeber- und Sozialpolitik

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 20.5.2015

Vernehmlassung Änderung des Ausländergesetzes (Umsetzung von Art. 121a BV).

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländergesetzes im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV Stellung nehmen zu können.

1. Grundsätzliche Bemerkungen zur Umsetzung von Art. 121a BV

Am 9. Februar 2014 hat eine knappe Mehrheit von weniger als 20'000 Stimmberechtigten die Masseneinwanderungsinitiative angenommen, welche im Art. 121a BV eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz fordert. Travail.Suisse hat unmittelbar nach Annahme der Initiative am 9. Februar 2013 drei Grundsätze bestimmt, welche bei der Umsetzung berücksichtigt werden müssen:

1. Erhalt der Bilateralen Verträge.
2. Keine Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt.
3. Mehr und nicht weniger Schutz für die Löhne und Arbeitsbedingungen.

Erstens hat sich Travail.Suisse immer für die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union und gleichzeitig einen griffigen Schutz der Beschäftigten, ihrer Löhne und Arbeitsbedingungen ausgesprochen. Das Freizügigkeitsabkommen ist Bestandteil der Bilateralen Verträge, welche klare Regeln und geordnete Beziehungen mit unserem wichtigsten Handelspartner ermöglichen. Die

enge wirtschaftliche Verflechtung mit unseren direkten Nachbarn ist für den Wohlstand und die Arbeitsplätze in der Schweiz unerlässlich. Aus Sicht von Travail.Suisse sind die bilateralen Verträge integraler Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz. Die Verfassungsbestimmung von Art. 121a beinhaltet eine Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses, was aus Sicht von Travail.Suisse einen Beibehalt der bilateralen Verträge impliziert.

Zweitens droht die Wiedereinführung eines Kontingentssystems die Lage der Berufstätigen in der Schweiz zu verschlechtern und zusätzlichen Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen zu bewirken. Unter dem alten Kontingentssystem waren die Löhne der Arbeitskräfte ohne Schweizer Pass beispielsweise systematisch tiefer (insb. der Saisoniers), wie Untersuchungen der Universität Genf zeigen. Wird der Aufenthalt an den Arbeitsvertrag gekoppelt, geraten Arbeitnehmende in ein Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Arbeitgebern und sind leichter bereit Lohndumping und prekäre Arbeitsbedingungen zu akzeptieren und es steigt die Gefahr von Schwarzarbeit. Eine Diskriminierung und Schlechterstellung der Berufstätigen ohne Schweizer Pass schadet am Schluss allen Arbeitnehmenden in der Schweiz

Als dritter zentraler Punkt ist es für Travail.Suisse klar, dass die Umsetzung von Art. 121a BV nicht zu einem Abbau der Schutzmassnahmen auf dem Arbeitsmarkt führen darf. Im Gegenteil ist der Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen weiter zu verstärken, sind es doch nicht zuletzt die negativen Auswirkungen der Zuwanderung wie der Druck auf die Löhne und die Angst um den Arbeitsplatz, welche das Ergebnis vom 9. Februar 2013 überhaupt erst ermöglicht haben. Für Travail.Suisse ist klar, dass es eine konsequente Umsetzung der flankierenden Massnahmen sowie eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Instrumente braucht, um Lohndumping wirklich bekämpfen zu können. Dazu braucht es einerseits mehr verbindliche Mindestlöhne, die im Rahmen von Gesamt- und Normalarbeitsverträgen erlassen werden. Andererseits sind eine Vereinfachung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen sowie ein „präventiver“ Erlass von Normalarbeitsverträgen bei absehbarem Missbrauch notwendig. Weiter müssen die 2013 eingeführten Massnahmen zur Scheinselbständigkeit und zur Subunternehmerhaftung genau evaluiert und der Bedarf für weitere Anpassungen analysiert werden. Folglich ist Travail.Suisse mit der Aussage auf Seite 10 im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage absolut einverstanden, wonach die Begleitmassnahmen aus dem Bericht des Bundesrates vom 4. Juli 2012 (u.a. zum Schutz des Arbeitsmarktes) weiterzuführen sind. Für Travail.Suisse ist es daher auch unverständlich, dass der Bundesrat am 1. April 2015 die Massnahmen zur Optimierung der flankierenden Massnahmen, welche aus einem Bericht einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes, der Kantone und der Sozialpartner stammen sistiert hat und nicht einmal die absolut unbestrittenen Erhöhung der Bussen für Lohndumping von 5'000 auf 30'000 Franken sofort umgesetzt hat.

Jedwelche Bestrebung, im Zusammenhang mit der Umsetzung von 121a, den Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zu verwässern, wird von Travail.Suisse entschieden abgelehnt und bekämpft.

Neben einem verstärkten Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen sind für Travail.Suisse insbesondere weitere Massnahmen zur besseren Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials zentral. Insofern wird es von Travail.Suisse begrüsst, dass der Bundesrat neben den konkreten Gesetzesarbeiten im Ausländergesetz und den Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens ebenfalls die dritte Schiene mit Begleitenden Massnahmen zur besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials in die Arbeiten zur Umsetzung von Art. 121 a BV inte-

griert. Inhaltlich fristet diese Schiene aber bis jetzt noch ein stiefmütterliches Dasein. Ohne die vorgestellten Massnahmen (bessere Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen und Menschen mit Behinderung, vermehrte finanzielle Mittel zur Ausbildung von Personal im Gesundheitswesen, Informationsvorsprungs für arbeitslos gemeldete Personen bei zu besetzenden Bundesstellen) herabzuwürdigen oder gar abzulehnen, sind diese Massnahmen längst nicht ausreichend. Hier bedarf es zwingend weiterer Anstrengungen, insbesondere im Bereich der Nachholbildung, des Wiedereinstiegs, der dauerhaften Integration von älteren Arbeitnehmenden in den Arbeitsmarkt und der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Für Travail.Suisse ist klar, dass im Rahmen der Fachkräfteinitiative hier weitere, grosse Schritte und Anstrengungen unternommen werden müssen, um der Schiene der Begleitmassnahmen im Prozess der Umsetzung von 121a BV das notwendige politische Gewicht zu verleihen.

Diese grundsätzlichen Bemerkungen sind für Travail.Suisse für die weitere Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung von Art. 121a BV handlungsleitend. Gleichzeitig ist für Travail.Suisse klar, dass die folgenden Bemerkungen zu den Varianten der Vernehmlassungsvorlage unter dem Vorbehalt stehen, dass das Freizügigkeitsabkommen angepasst werden kann. Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf trägt diesem Punkt Rechnung, indem betont wird, dass das AuG für Angehörige der EU/EFTA-Staaten nur subsidiär gilt und somit eine Anpassung des FZA bedingen, bevor das Umsetzungskonzept auch für Angehörige der EU/EFTA-Staaten zur Anwendung kommt. Folglich teilen wir auch die Einschätzung, dass der Ausgang der Verhandlungen über eine Anpassung des FZA für das vorliegende Vernehmlassungsverfahren von entscheidender Bedeutung ist.

2. Bemerkungen zu den Varianten der Vernehmlassungsvorlage

Inländervorrang

Travail.Suisse lehnt die Hauptvariante der Vernehmlassung ab, welche eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall für den Bereich der EU/EFTA-Bürger vorschlägt. Eine solche Regelung erachten Travail.Suisse als nicht sinnvoll praktikabel, als nicht vereinbar mit den bilateralen Verträgen und in Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Varianten der Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen als schädlich für den schweizerischen Arbeitsmarkt und negativ für die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden in der Schweiz.

Eine Berücksichtigung des Inländervorrangs bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente scheint der pragmatischere Ansatz zu sein. Für Travail.Suisse stellt sich dann aber die Frage nach den Kriterien, auf welchen ein solcher Inländervorrang abgestützt wird und für eine Beurteilung müssen dann zwingend die Begleitmassnahmen mitberücksichtigt werden. Eine verstärkte Verpflichtung der Arbeitgeber zur Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials ist hier zentral und Massnahmen in Richtung der im erläuternden Bericht aus Seite 10 vorgeschlagenen erscheinen für Travail.Suisse zwingend. *„Zum Bereich der Begleitmassnahmen gehört beispielsweise auch die Frage, ob und in welchem Umfang die Arbeitgeber bei einer Rekrutierung von neuen ausländischen Arbeitskräften insbesondere auch zur Förderung des inländischen Potenzials beitragen sollen. Denkbar wäre etwa eine entsprechende Abgabe oder die Schaffung von Ausbildungsplätzen. Solche Massnahmen könnten dazu führen, dass der Bedarf an neuen ausländischen Arbeitskräften und damit auch der Zuwanderung gesenkt werden kann.“*

Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen ist für Travail.Suisse ein zentraler Punkt der Vernehmlassungsvorlage. **Die Hauptvariante mit einer vorgängigen Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall wird von Travail.Suisse aus mehreren Gründen entschieden abgelehnt.** Erstens ist eine vorgängige Kontrolle ungeeignet, um die Lohn- und Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Sie zeigen lediglich ein Bild bei der Bewilligungserteilung und nicht der Situation auf dem Arbeitsmarkt. So wird damit weder die Einhaltung der vereinbarten Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft, noch die Möglichkeit von Funktionen- oder Stellenwechsel berücksichtigt. Auch die Erfahrungen mit dem Kontingentsystem der Vergangenheit hat gezeigt, dass der ausländischen Erwerbsbevölkerung trotz Kontrollen bei der Bewilligungserteilung deutlich tiefere Löhne bezahlt wurden, was den Druck auf die Löhne sämtlicher Personen auf dem Arbeitsmarkt verschärft hat.

Zweitens suggeriert der erläuternde Bericht, dass vorgängige Kontrollen zu einer Reduktion der Arbeitsmarktkontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen führen. Einem Abbau der flankierenden Massnahmen widersetzt sich Travail.Suisse entschieden. Nur die Arbeitsmarktkontrollen im Rahmen der tripartiten Kommissionen können den zentralen Grundsatz, dass in der Schweiz Schweizer Löhne bezahlt werden garantieren.

Zuwanderungskommission

In der Vernehmlassungsvorlage wird die Schaffung einer Zuwanderungskommission vorgeschlagen, welche zur Aufgabe hat, Expertisen zum quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu erstellen und somit die Bedarfserhebungen der Kantone zu spiegeln und so dem Bundesrat das Festlegen der Höchstzahlen und Kontingente zu ermöglichen. Gemäss dem erläuternden Bericht sind „*dabei die übergeordneten Ziele (z. B. Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen; Nutzung des inländischen Potenzials, gesamtwirtschaftliche Interessen der Schweiz, Förderung der Integration; Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen)* zu beachten“ und „*das inländische Potenzial, die Wirtschaftsentwicklung, die demografische Entwicklung sowie die Auswanderung einzubeziehen*“. Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass der Fokus der Arbeit der Zuwanderungskommission weniger migrationspolitischer Natur ist, sondern der Fokus sehr stark und sehr direkt beim Arbeitsmarkt liegt. **Es ist für Travail.Suisse somit zwingend, dass die Sozialpartner nicht nur einbezogen, sondern als Mitglieder in der Zuwanderungskommission vertreten sind.** Erstens garantiert es, dass alle massgebenden betroffenen Kreise angemessen vertreten sind und zweitens wird die erfolgreiche Strategie des direkten Einbezugs der Sozialpartner in Regelungsprozesse des Arbeitsmarktes weiterhin beibehalten.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen



Martin Flügel
Präsident



Gabriel Fischer
Leiter Wirtschaftspolitik

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

DFJP
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral
Berne

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

Berne, le 27 mai 2015

Projets de modification de la loi sur les étrangers

2. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration). Consultation.

Madame, la Conseillère fédérale,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous consulter sur les adaptations prévues à la loi sur les étrangers.
Veuillez trouver ici nos commentaires relatifs aux questions d'intégration.

1. Considérations générales

Lors de la mise en consultation, en novembre 2011, du projet de révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (chapitre sur l'intégration et lois spéciales), Travail.Suisse avait, dans sa réponse, d'une part, salué l'augmentation des moyens financiers pour l'intégration, le renforcement du mandat d'information et la contribution des employeurs à l'intégration mais, d'autre part, rejeté une partie des nouveautés qui s'inscrivent dans le cadre du principe encourager et exiger.

Nous avons en particulier rejeté certains liens faits entre l'intégration et les autorisations de séjour, comme par exemple le fait de lier la délivrance ou la prolongation d'une autorisation de séjour à une bonne intégration et à la conclusion d'une convention d'intégration. Ces nouveautés avaient aussi le désavantage de renforcer l'inégalité de traitement entre citoyens de l'UE/AELE, au bénéfice de l'ALCP et les autres étrangers ; et même entre Suisses et citoyens de l'UE/AELE car les exigences étaient plus élevées pour des conjoints étrangers de Suisses que pour des conjoints de citoyens de l'UE/AELE.

Il est réjouissant que le Conseil fédéral ait largement tenu compte des commentaires critiques émis par de nombreux participants lors de la consultation, dont Travail.Suisse, et ait élaboré un message à l'intention des Chambres fédérales supprimant les principaux griefs que nous avons émis envers ce projet.

La version adoptée par le Conseil des Etats, avant la suspension du projet, très proche de celle proposée dans le message du Conseil fédéral, peut être reprise comme base pour la consultation sauf

sur un point qui concerne l'autorisation d'établissement. Il est préférable à cet égard de revenir à la version du Conseil fédéral qui prévoit qu'une autorisation d'établissement doit être octroyée si l'étranger satisfait aux conditions fixées par la loi, c'est-à-dire en particulier s'il est intégré. Une formulation potestative, comme celle voulue par le Conseil des Etats, n'est pas adéquate car les conditions d'octroi sont devenues plus sévères et sont clairement fixées dans la loi. Il est logique que si ces conditions sont respectées par l'étranger, l'autorisation d'établissement devrait lui être octroyée.

En acceptant l'art. 121a CSt., le peuple ne s'est pas prononcé sur les questions d'intégration. Nous estimons donc qu'il n'y a aucune nécessité de remettre en question les dispositions de l'ALCP sur le plan de l'intégration pour les ressortissants d'un pays lié à la Suisse par l'Accord sur la libre circulation des personnes. Travail.Suisse soutient donc l'orientation du Conseil fédéral qui ne prévoit pas de modification à ce sujet dans le cadre du renvoi du projet par les Chambres fédérales le chargeant de revoir le projet en tenant compte du nouvel art. 121a Cst.

2. Non à la reprise du contenu des initiatives parlementaires

Dans le cadre du renvoi du projet, les Chambres fédérales ont aussi demandé d'y intégrer les demandes formulées dans cinq initiatives parlementaires en suspens. Nous rejetons l'inclusion dans le projet de ces initiatives parlementaires. Nous estimons que leur contenu est déjà partiellement inclus dans les propositions de modification de la loi sur les étrangers.

En outre, la reprise de ces initiatives dans la loi déséquilibrerait fondamentalement le principe encourager et exiger. Les exigences et même les sanctions prendraient alors clairement le pas sur l'encouragement, ce qui irait à l'encontre du modèle graduel d'intégration proposé dans la loi. Ce n'est pas ainsi que l'on contribuera à améliorer l'intégration. On risque plutôt d'aboutir à des ressentiments et des crispations supplémentaires d'une partie de la population migrante envers le pays d'accueil et, partant, à une détérioration de la cohésion sociale.

3. Oui à l'accès facilité au marché du travail pour les personnes du domaine de l'asile

En revanche, nous approuvons les nouvelles mesures pour faciliter l'accès au marché du travail des personnes relevant du domaine de l'asile. Cela favorisera l'intégration de ces personnes, dont on sait qu'une grande partie résidera durablement en Suisse. Nous saluons dès lors la suppression de l'obligation de verser la taxe spéciale et la suppression de l'obligation d'autorisation à laquelle sont soumis les étrangers admis à titre provisoire pour exercer une activité lucrative.

Nous apprécions en particulier l'Art. 85a Activité lucrative qui prévoit pour l'étranger admis à titre provisoire le respect des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche. Les alinéas 2 à 5 de cet article sont particulièrement importants pour que les employeurs s'engagent à respecter les conditions de rémunération et de travail et pour que l'autorité puisse procéder aux contrôles nécessaires. Cela est d'autant plus important que les personnes concernées travaillent généralement dans des branches à bas salaires, aux conditions de travail précaires.

3.1 Augmenter les moyens pour la formation professionnelle et réduire les obstacles au regroupement familial

Les personnes admises à titre provisoire qui travaillent le font le plus souvent dans des secteurs demandant de la main-d'œuvre peu qualifiée et aux conditions de travail et salariales précaires. Avec un taux d'activité de 30 à 40%, ce groupe est très mal intégré professionnellement. Si l'on veut relever sensiblement ce taux d'activité, mais aussi favoriser une intégration durable au marché du travail des personnes admises à titre provisoire, les mesures prévues ici ne suffiront pas.

Il faut aussi, parallèlement, renforcer les mesures de formation professionnelle et de soutien (coaching, mentoring par exemple) afin que les personnes de ce groupe puissent aussi accéder à des

emplois mieux qualifiés et avec des conditions de travail et salariales meilleures. En d'autres termes, les forfaits d'intégration versés pour ces personnes devraient être sensiblement augmentés. Si l'on veut vraiment que ce groupe de personnes apporte sa contribution pour réduire la pénurie de personnel qualifié, comme il en est devenu question suite à l'acceptation de l'Article constitutionnel 121a, il faut se donner les moyens de le faire.

Enfin, les conditions du regroupement familial des personnes admises à titre provisoire devraient être sensiblement assouplies car l'emploi d'un grand nombre de ces personnes n'est pas suffisamment rémunérateur pour permettre de répondre aux conditions légales de ce regroupement. Il en résulte du découragement, un manque de motivation parmi les personnes concernées, ce qui conduit aussi à des coûts pour la société en termes de désintégration (absentéisme, dépression, alcoolisme etc.).

4. Commentaires sur les différents articles

Les articles ci-dessous sont ceux pour lesquels on se montre critique ou que nous rejetons

Art. 34, al. 6

Pour les étrangers qui ont déjà une autorisation d'établissement et qui présentent des déficits d'intégration, il faut mettre l'accent sur l'encouragement à l'intégration plutôt que la sanction avec le remplacement de l'autorisation d'établissement par une autorisation de séjour. Néanmoins si cela se produit, en vertu de l'exécution de l'initiative parlementaire 08.406, nous sommes d'accord avec le Conseil fédéral qui propose que la personne ne doit pas être bien intégrée mais intégrée (contrairement à l'initiative) pour se voir octroyer à nouveau après trois ans au plus tôt une nouvelle autorisation d'établissement.

Art. 43, al.1 et 1^{bis}

Nous rejetons les mêmes exigences posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement que celles demandées aux titulaires d'une autorisation de séjour pour faire venir en Suisse les membres de la famille. En effet, si l'on pose les mêmes conditions pour l'autorisation d'établissement, il faut se demander alors si l'autorisation d'établissement a encore une raison d'être. Nous demandons la suppression des lettres c et d de l'art. 43, al. 1.

Art. 44, al. 1, let d. et Art. 45, let d

Nous rejetons ce durcissement, les conditions actuelles pour le regroupement familial des membres de la famille d'un titulaire d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée sont déjà suffisamment contraignantes.

Art. 51, al. 2, let b

Nous rejetons cette nouvelle lettre. L'extinction du droit au regroupement familial en cas de non disposition à s'intégrer risque d'être très arbitraire. Cette nouveauté va aussi à l'encontre du principe d'intégration graduelle et de l'encouragement à l'intégration.

Art. 63, al. 2 et 3

Nous rejetons clairement l'abrogation de l'al. 2 et le nouvel alinéa 3 qui affaiblissent fortement la portée de l'autorisation d'établissement.

Art. 85, al. 7 et let. c^{bis}

Nous rejetons ces articles car rendant plus difficile l'intégration.

En vous remerciant de tenir dûment compte de notre avis, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

Martin Flügel

President

Denis Torche

Responsable du dossier
politique de migration

Unia Präsidialsekretariat

Weltpoststrasse 20
CH-3000 Bern 15
T +41 31 350 21 11
F +41 31 350 22 11
<http://www.unia.ch>



Unia Präsidialsekretariat, Weltpoststrasse 20, CH-3000 Bern 15

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herr Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern



**Die Gewerkschaft.
Le Syndicat.
Il Sindacato.**

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer: Umsetzung von Art. 121a BV

Bern, 28. Mai 2015

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fürer

Die Gewerkschaft Unia bedankt sich für die Gelegenheit, zur vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer Stellung zu nehmen. Sie äussert sich in dieser Stellungnahme ausschliesslich zur Umsetzung von Art. 121a BV. Eine Stellungnahme zum zweiten Teil „Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)“ erfolgt separat.

Die Gewerkschaft Unia lehnt die vorgeschlagene Anpassung des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländern entschieden ab. Sie würde zu schlechteren Arbeitsbedingungen und einer Zunahme der Fremdenfeindlichkeit führen. Beides würde die Abschottungstendenzen verstärken. Die Gewerkschaft Unia ist überzeugt, dass es keine Alternative zu einem geregelten Verhältnis mit der Europäischen Union gibt. Sie unterstützt nach wie vor die Personenfreizügigkeit unter der Voraussetzung, dass in der Schweiz Schweizer Löhne bezahlt werden. Notwendig wäre darum ein deutlicher Ausbau der Schutzmassnahmen vor Lohn- und Sozialdumping sowie des Kündigungsschutzes. Nur so gibt es in der Schweiz eine Mehrheit für die Weiterführung der Personenfreizügigkeit.

Der Vorschlag des Bundesrates führt zu schlechteren Arbeitsbedingungen

Einer der wichtigsten Gründe für die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 war die zunehmende Befürchtung einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Es waren tendenziell die weniger qualifizierten Arbeitnehmenden mit tiefen Löhnen sowie die Arbeitnehmenden zwischen 50 und 60, welche der Initiative überdurchschnittlich stark zustimmten. Es sind diejenigen Arbeitnehmenden, welche bereits in der Vergangenheit den zunehmenden Druck auf dem Arbeitsmarkt zu spüren bekamen. Dies war insbesondere auch eine Folge davon, dass die Arbeitgeber die Arbeitnehmer real zu einander in Konkurrenz gesetzt haben. Ein Ausdruck davon ist die massive Zunahme der kurzfristigen unterjährigen Arbeitsmigration (Meldepflichtige und L-Bewilligungen), welche von den Arbeitgebern besonders häufig als billige Arbeitskräfte missbraucht werden.

Die Einführung von Kontingentierungssystemen wird zu noch mehr Druck auf dem Arbeitsmarkt, einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zu mehr prekärer Arbeit führen. Die

Erfahrungen mit der Kontingentierung der Arbeitnehmenden ohne Schweizer Pass sind bekannt: Sie führten zu einer grossen Abhängigkeit der Arbeitnehmenden vom jeweiligen Arbeitgeber, entsprechend geringer war deren Möglichkeit, sich gegen gesetzes- und GAV-widrige Arbeitsbedingungen zu wehren, entsprechend grösser war die Differenz zu den ort- und branchenüblichen Löhnen. Wie der Bundesrat gleichzeitig noch den Vorschlag unterbreiten kann, die Kurzbewilligungen – die prekärste Form der Arbeitsmigration – zu fördern, indem er für die längerdauernden Bewilligungen Kontingente vorsieht, ist für die Gewerkschaft Unia völlig unverständlich. Dies würde nur zu einer Zunahme der Entsendungen, der Kurzaufenthalter und von Scheinselbständigen führen. Die Folge des Vorschlags des Bundesrates wäre eine weitere Verschlechterung der Arbeitsbedingungen.

Der Vorschlag des Bundesrates führt zu mehr Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit wurde zu Beginn des Jahrtausends endlich auch ein menschenunwürdiges Saisonierstatut abgeschafft. Dieses hatte Menschen ohne Schweizer Pass nur als Arbeitskräfte betrachtet, die abhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage in die Schweiz geholt oder denen die Arbeitsbewilligung auch wieder entzogen werden konnte. Familien wurden während Jahren getrennt, Kinder mussten versteckt in der Schweiz aufwachsen. Mit der vorgeschlagenen Einführung eines Kontingentierungssystems bewegt sich die Schweiz wieder in diese Richtung. Die Gewerkschaft Unia lehnt dies entschieden ab. Mit der Diskussion über Kontingente setzt der Bundesrat auch ein vollkommen falsches Signal. Ohne den gesteigerten Beitrag von Arbeitnehmenden ohne Schweizer Pass hätte die Schweiz nie die positive wirtschaftliche Entwicklung erzielen können, die sie in den vergangenen Jahren erreichte. Der hohe Bedarf an zum Teil hochqualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland hat auch mit einer verfehlten Bildungspolitik zu tun, die zum Beispiel viel zu wenig Fachkräfte im Gesundheitswesen ausbildet und stattdessen von den Ausbildungsbemühungen anderer europäischer Länder profitiert. Ebenfalls einen negativen Effekt haben die schlechten Rahmenbedingungen, um Beruf und Familie zu vereinbaren. Die Arbeitnehmenden ohne Schweizer Pass waren in der Vergangenheit nicht ein Teil des Problems, sie waren ein Teil der Lösung, um die hausgemachten Probleme zu lindern. Die Zuwanderer aus der EU haben nicht inländische Arbeitskräfte verdrängt, sondern in erster Linie die vielen neuen Arbeitsplätze besetzt, die seit 2002 geschaffen worden sind (rund 700'000 Arbeitsplätze in 10 Jahren). Am anderen Ende des Spektrums gibt es aber nach wie vor Arbeitsplätze, die für die inländische Bevölkerung nicht attraktiv sind, sei es, weil es sich um schwere körperliche Arbeit handelt oder um schlecht bezahlte. Auch diese Wirtschaftszweige sind und waren schon immer auf Zuwanderung angewiesen. Die nun vom Bundesrat weitergeführte Kontingentierungsdiskussion diskriminiert Arbeitnehmenden ohne Schweizer Pass, macht sie fälschlicherweise für die Probleme auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich und führt so zu mehr Fremdenfeindlichkeit.

Für geregelte Verhältnisse mit Europa

Mehr prekäre Arbeitsbedingungen und mehr Fremdenfeindlichkeit sind die denkbar schlechtesten Voraussetzungen, um eine Mehrheit an der Urne für eine Weiterführung der Personenfreizügigkeit zu erreichen. An einem erneuten Urnengang wird aber kein Weg vorbeiführen – auch wenn der Bundesrat das derzeit noch nicht offen zu sagen wagt. Die Gewerkschaft Unia setzt sich nach wie vor dafür ein, dass die bilateralen Verträge mit der EU – und dazu gehört die Personenfreizügigkeit – weitergeführt werden. Dies ist für die Schweiz insgesamt von grosser Bedeutung. Die bilateralen Verträge sind aber nicht ohne die Personenfreizügigkeit zu haben.

Die Einführung von Kontingenten für EU-BürgerInnen ist, wie dies die Vertreterinnen und Vertreter der EU-Kommission und des EU-Parlamentes mehrmals betont haben, nicht mit dem Prinzip der Personenfreizügigkeit und mit den Grundprinzipien der EU vereinbar.

Es erscheint der Gewerkschaft Unia nicht zielführend, jetzt auf ausländerrechtlicher Ebene Vorschläge zu machen, die sich aller Voraussicht nach mit den bestehenden Verträgen mit der EU nicht vereinbaren lassen. Es ist daher sinnvoll, wenn der Bundesrat die Diskussionen mit der EU rasch weiterführt und dann der Bevölkerung klaren Wein einschenkt und nicht länger die Illusion nährt, dass es möglich sei, die bilateralen Verträge aufrecht zu erhalten und gleichzeitig Kontingente für EU-BürgerInnen einzuführen.

Für einen Ausbau der flankierenden Massnahmen zum Schutz der Arbeitsbedingungen

Leider gibt es auch Bereiche, wo Arbeitgeber nur deshalb auf Arbeitskräfte aus der EU zurückgreifen, wenn sie damit die Kosten drücken können. Dies ist zum Beispiel im Bauneben-gewerbe der Fall, wo sich die Firmen mit Preisen unterbieten, welche die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen nach GAV nicht mehr erlauben. Wer solche tiefe Offerten macht, rechnet damit, dass Subunternehmer, die die Arbeiten ausführen, die GAV-Löhne nicht einhalten. Das Vorprojekt des Bundesrates schreibt sich in diesen Rahmen ein: Während im Plan der Umsetzung von Juni 2014 noch unterstrichen wurde, dass die Anwendung des Art. 121a ff « den nationalen Vorrang und den Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping » garantieren soll, wird nun im Vorprojekt nur noch erwähnt, dass „die Anpassung der flankierenden Massnahmen geprüft werden soll, sobald die Umsetzung des Art. 121a ff im Detail festgelegt sein wird“. Die Ausrichtung ist somit im Vorprojekt gegeben : Auf der einen Seite ist vorgesehen, a priori die Kontrollen « zur Einhaltung des nationalen Vorrangs » zu verstärken, analog der Vorkontrolle, die bereits für Angehörige von Drittstaaten vorgesehen ist und die mittelfristig erlauben werden, dass « die Zahl der Kontrollen, die im Rahmen der flankierenden Massnahmen durchgeführt werden, drastisch reduziert werden können ». Auf der anderen Seite wird klar bestätigt, dass, « wenn eine Anfrage eine Berufssparte (...) betrifft, in der ein Mangel an Arbeitskräften besteht und man davon ausgehen kann, dass die Bedingungen respektiert werden, dieses Vorprojekt erlaubt auf jegliche Prüfung zu verzichten ». Mit anderen Worten würden die FlaM nicht mehr in Branchen angewendet, in denen viele Arbeitskräfte gebraucht werden. Mit dem Beispiel des kürzlichen Falles in Genf, bei dem rumänische Informatiker einen Monatslohn von 800 Euro erhalten haben, sieht man, welche Auswirkungen eine solche Verordnung auf ganze wirtschaftliche Zweige hätte!

Im Gegenzug schlägt der Bundesrat « ein Paket von flankierenden Massnahmen » vor, « die erlauben sollen, das Potential der Arbeitenden in der Schweiz besser auszunutzen » und mit denen die « inländischen Arbeitskräfte » vermehrt mobilisiert werden sollen durch wage Empfehlungen an Firmen zur Weiterbildung, zur Anstellung von älteren Arbeitnehmenden, von Frauen, von Behinderten und von Flüchtlingen. Davon kann abgeleitet werden, dass es dann möglich wird, die Krankenpfleger in Spitälern oder Altersheimen, die Kellnerinnen in Restaurants oder die Maurer auf Baustellen mit Migrationshintergrund zu ersetzen. Der Bundesrat verstärkt so noch den ausländerfeindlichen Diskurs, der sich hinter der Forderung nach dem nationalen Vorrang versteckt. Wir lehnen unsererseits jeglichen Versuch einer Schwächung der FlaM ab, in einem Umfeld, das im Gegenteil eine Verstärkung der FlaM erfordert, in einem Umfeld, das ungerechtfertigter Weise den MigrantInnen die Schuld für Lohndumping und Arbeitslosigkeit zuweist.

Diese Entwicklung, die auf Kosten der Arbeitnehmenden und anständiger Firmen gehen, muss wirksamer unterbunden werden. Insbesondere gegenüber prekären Firmen fehlt heute ein wirksames Instrumentarium gegen Lohndumping. Es braucht darum einen entschiedenen Ausbau der flankierenden Massnahmen und eine entsprechende Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen:

- Die Behörden müssen auf Antrag der paritätischen Kommissionen bei gravierenden Fällen von Lohndumping Arbeitsunterbrechungen anordnen können und die Firmen, welche mutmasslich die geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen verletzt haben, müssen den Nachweis erbringen, dass sie die gesetzlichen und gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen einhalten. Denn oft

fehlen in solchen Fällen – insbesondere bei Entsendebetrieben oder Schweizer Firmen, die mittels Kettenkonkursen ihre Angestellten schädigen – die Sanktionsmöglichkeiten.

- Die öffentliche Hand sowie Betriebe mit staatlicher Beteiligung müssen verpflichtet werden, bei der Vergabe von Arbeiten die Betriebe auf das Risiko von Lohndumping hin zu überprüfen. Es muss auch die gesetzliche Grundlage für eine öffentlich zugängliche Liste der sanktionierten Betriebe geschaffen werden, damit zukünftig die korrekten Firmen besser berücksichtigt werden.
- Der Kündigungsschutz, insbesondere auch für ältere Arbeitnehmende und Personalvertreter, die sich gegen Lohndumping wehren, muss verbessert werden.
- Die Kontrollen müssen ausgebaut und die Sanktionen verschärft werden. Die heute üblichen Bussen sind in keiner Art und Weise abschreckend und werden von grösseren Betrieben aus der Portokasse bezahlt.
- Statt von Seiten des Bundes und einiger Kantone die Kontrolltätigkeiten gegen die Aktivitäten der Kantone auszuspielen, braucht es eine wirksame Zusammenarbeit und eine Unterstützung des paritätischen Vollzuges durch die Kantone, zum Beispiel bei der Bearbeitung und Auswertung der Entsendemeldungen. Aus diesem Grund ist für die Gewerkschaft Unia auch unverständlich, dass der Bundesrat in seinem Vorschlag neue Gremien vorsieht, bei denen die Sozialpartner ausgeschlossen werden sollen.

Notwendigkeit einer nochmaligen Abstimmung über den bilateralen Weg

Die Abstimmung vom 9. Februar 2014 und andere Abstimmungen, welche den bilateralen Weg mehrmals gutgeheissen haben, stehen im Widerspruch. Der eindeutige Volkswille ist deshalb zurzeit nicht klar erkennbar. Dies umso mehr, als die SVP vor der MEI-Abstimmung immer wieder betont hat, die bilateralen Verträge könnten neu verhandelt werden und der bilaterale Weg müsse, auch nach einer Annahme der MEI, nicht verlassen werden. Da es sich nun aber zeigt, dass die Umsetzung der MEI mit den bilateralen Verträgen und dem FZA nicht vereinbar ist, wird eine erneute Abstimmung nicht zu umgehen sein.

Aus obengenannten Gründen lehnt die Gewerkschaft Unia eine Anpassung des AuG, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen wird, grundsätzlich ab und nimmt nicht detailliert zu den einzelnen Fragen Stellung.

Freundliche Grüsse



Vania Alleva

Co-Präsidentin der Gewerkschaft Unia



Renzo Ambrosetti

Co-Präsident der Gewerkschaft Unia



Bern, 27.05.2015

Vernehmlassungsantwort der Union der Schülerorganisationen der Schweiz und des Fürstentum Liechtenstein (USO) zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative respektive des Vorschlags zur Änderung des Ausländergesetzes

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga

Die Union der Schülerorganisationen der Schweiz und des Fürstentum Liechtenstein (USO) sendet Ihnen unten stehend die Vernehmlassungsantwort zum Umsetzungsvorschlag von Artikel 121a der Bundesverfassung zu, welcher die Steuerung der Zuwanderung regelt.

Die USO als Dachverband von rund 83 Schülerorganisationen, Schülerräten und Schülerparlamenten ist gegenüber den vorgeschlagenen Änderungen sehr kritisch. Denn durch die vorgeschlagene Steuerung der Zuwanderung sind auch Veränderungen im Bereich der Aufenthalte zu Ausbildungszwecken betroffen.

Unsere Bildung ist eines der wichtigsten Güter der Schweiz und für gute Bildung brauchen wir Austausch und Zusammenarbeit mit anderen Ländern durch Projekte wie beispielsweise Erasmus+. Durch die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative sind diese Projekte gefährdet und somit auch die zukünftigen Austauschmöglichkeiten für heutige Gymnasiasten und Gymnasiastinnen. Die Qualität der Schweizer Bildung wird somit gemindert, was die USO als nicht vertretbar sieht.

Die USO fördert und unterstützt den nationalen und internationalen Jugendaustausch. Den Volksentscheid der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative und den nachgezogenen Kündigungen diverser Bildungsprojekte mit der Schweiz, bekam die USO direkt zu spüren. Durch die Kündigungen der diversen Bildungsprojekte hing die Arbeit mit dem nationalen Dachverband OBESSU – Organising Bureau of European School Student Unions einige Zeit in der Schwebe, insbesondere wenn es um die Teilnahme an Weiterbildungen der OBESSU ging. Die OBESSU wird finanziell durch diese Bildungsprojekte unterstützt, weshalb die Teilnahme der Schweizer Delegation nicht mehr finanziell gedeckt ist, da die Schweiz nicht mehr in diesen Bildungsprojekten vertreten ist. Aus diesem Grund kann seit dem 09. Februar 2014 nur noch ein Delegierter oder eine Delegierte der Schweiz kostenlos an den Weiterbildungen der OBESSU teilnehmen. Aus der Sicht der USO ist dies ein grosser Verlust im Bereich des internationalen Jugendaustausches.

Aus diesen Gründen spricht sich die USO gegen Höchstzahlen und Kontingente für Personen aus, welche zu Aus- und Weiterbildungszwecken in die Schweiz kommen – auch bei einer Dauer von über einem Jahr.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

USO-UCE-UCS

Luisa Lichtenberger

Luisa Lichtenberger

Präsidentin

carola.haller@sem.admin.ch

Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
Madame Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Genève, le 28 mai 2015

FER 12-12' 2015/RR

**Projets de modification de la loi sur les étrangers
Mise en œuvre de l'article 121a Cst et adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur
les étrangers (Intégration)**

Madame,

Notre Union a pris connaissance de la procédure susmentionnée, qui n'a pas manqué de l'interpeler. Pour information, l'UAPG est composée de 6 fédérations patronales sectorielles et interprofessionnelles, regroupant la grande majorité des secteurs économiques genevois. Au total, elle représente 27'500 entreprises occupant plus de 170'000 salariés, ce qui correspond à la grande majorité de l'emploi privé du canton de Genève.

Elle limitera sa prise de position à des considérations spécifiques, et s'associera pour le surplus aux réponses formulées par les associations économiques de Suisse romande et de la FER, dont sont membres plusieurs de ses composantes, directement et indirectement.

Le marché du travail constitue l'une des principales préoccupations de notre Union. Pour Genève, les défis sont nombreux dans ce domaine. Petit canton entouré de plus de 100 km de frontières avec la France (soit 90% du total de ses frontières), il est également caractérisé par une économie dynamique, fortement imprégnée du secteur international (organisations internationales comme entreprises multinationales). Plus de 320'000 postes de travail y sont offerts, le plus souvent à forte valeur ajoutée, pour une population active de 222'000 personnes. Il va donc sans dire que, dans ce contexte, Genève a un besoin crucial de pouvoir accéder à une main-d'œuvre extérieure, notamment spécialisée, qui lui fait défaut. Cela est vital pour le canton lui-même, mais également pour le reste du pays, qui bénéficie de sa croissance, par le biais des rentrées fiscales et de la péréquation.

Notre Union tient à rappeler son attachement aux accords qui lient notre pays à l'Union européenne – son principal partenaire économique faut-il le rappeler –, et notamment à la libre circulation des personnes. Celle-ci est clairement menacée par l'initiative « immigration de masse », acceptée par les citoyens suisses en février 2014. L'UAPG estime que tout doit être mis en œuvre pour préserver cet accord, ainsi que les 6 autres qui lui sont liés. Le chemin pour concilier les objectifs de l'initiative et la préservation de la voie bilatérale est certes ténu. On peut toutefois regretter que le Conseil fédéral ait

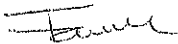
opté pour une approche rigide, ne prenant pas en compte la marge de manœuvre offerte par le texte lui-même et rendant de fait cette conciliation quasi impossible.

Notre Union plaide pour une mise en œuvre qui soit la plus souple et la plus pragmatique possible. Le fédéralisme suisse, au-delà du principe constitutionnel, est également une valeur largement ancrée, qu'il convient aujourd'hui, plus que jamais, de respecter. Les cantons, plus proches du terrain que l'administration fédérale centralisée, demeurent les mieux placés pour ressentir les spécificités et les besoins de leur région. Il convient par conséquent de leur donner une place plus importante dans l'application de l'initiative, que ce soit dans la détermination des besoins ou le choix des outils pour la mettre en œuvre.

Pour ce qui est des besoins, il convient de rappeler que Genève a de tout temps fait appel à la main-d'œuvre frontalière. Elle ne bénéficie pas d'un arrière-pays important comme c'est le cas de nombreux cantons suisses, et la région frontalière constitue un prolongement naturel, bien que hors frontières nationales, de son bassin de population. Pour permettre à son économie de fonctionner, Genève a donc un besoin crucial de cette main-d'œuvre, qui constitue un élément intégré de son marché du travail et qui n'a jamais été contingenté. La position du canton doit donc être déterminante dans la fixation des contingents.

Dans le contexte de cette situation singulière, Genève a développé un système de surveillance du marché du travail et peut se targuer d'une certaine expertise dans le domaine. Les partenaires sociaux, déjà au fait de la problématique, n'ont pas tardé à mettre en place les mesures d'accompagnement entrées en vigueur à la suite des accords bilatéraux. Mieux, ils ont sans cesse travaillé à l'amélioration de leur mise en pratique. Ce travail concerté et continu porte ses fruits. Plusieurs études universitaires portant sur le marché du travail démontrent que, contrairement à ce que certains affirment, la libre circulation des personnes n'a pas engendré de dumping. Mieux, les outils mis en place ont permis de mettre en lumière des cas problématiques, que le système antérieur ne permettait pas de déceler. De l'avis général, le dispositif genevois est efficace et permet un meilleur contrôle que le système a priori prévalant alors. Les cantons doivent donc rester libres de choisir le système de contrôle du marché du travail qui leur paraît le plus pertinent, et d'utiliser les outils pour ce faire dans un esprit de subsidiarité.

En sus de ces quelques éléments plus régionaux, notre Union vous invite à vous référer aux prises de position précitées, qu'elle soutient pleinement. Elle vous remercie par avance de la lecture attentive que vous ferez de ces quelques considérations et vous prie de recevoir, Madame, nos plus respectueux messages.



Jean-Luc Favre
Président



Stéphanie Rueggsegger
Secrétaire permanente

Annexes : prises de position FER et associations économiques de Suisse romande



Secrétariat général

Par courrier électronique :
carola.haller@sem.admin.ch
bernhard.fuerer@sem.admin.ch

Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
Madame Carola Haller
Monsieur Bernhard Furer
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Genève, le 12 mai 2015
FER 12-12' 2015/RR

**Projets de modification de la loi sur les étrangers
Mise en œuvre de l'article 121a Cst et adaptation du projet de modification de la loi fédérale
sur les étrangers (Intégration)**

Madame, Monsieur,

C'est avec grand intérêt que notre Fédération a pris connaissance des projets susmentionnés. Pour rappel, notre Fédération rassemble 7 associations patronales professionnelles et interprofessionnelles cantonales actives en Suisse romande (à l'exception du canton de Vaud), représentant plus de 42'000 membres. Elle porte donc une attention toute particulière à la mise en œuvre de l'initiative « immigration de masse », dont l'impact sur ses membres est fort et direct.

PRÉAMBULE

En préambule, la FER souligne qu'elle était opposée à cette initiative et que c'est avec regret, mais respect envers la décision du peuple, qu'elle a pris acte de son acceptation à une faible majorité. Il s'agit aujourd'hui de mettre en œuvre ce texte.

Durant la campagne de votation, notre Fédération n'a cessé de rappeler qu'à son sens, l'initiative était contraire à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et mettait clairement en péril les accords bilatéraux signés avec l'Union européenne, en dépit des messages rassurants des initiants indiquant que le texte n'avait pas pour but de remettre en question ces traités majeurs pour notre économie et l'ensemble de notre pays. Force est de constater que les doutes de notre Fédération sont aujourd'hui confirmés, tant par les déclarations de l'Union européenne, qui rappelle que le principe de libre circulation constitue à ses yeux un concept fondateur et qu'il n'est dès lors pas question de le remettre en cause, que par la présente proposition du Conseil fédéral, lacunaire sur de nombreux points dans l'attente d'une réponse de l'Union européenne.

Le flou quant à cette inconnue se ressent très clairement à travers la position du gouvernement, qui oscille entre la fermeté d'une mise en œuvre stricte et l'incertitude liée à la demande de renégociation de l'ALCP.

A la décharge du Conseil fédéral, il lui est demandé ici de résoudre la quadrature du cercle, mettant en œuvre un texte davantage conçu comme un outil de propagande politique, dont les auteurs eux-mêmes n'imaginaient sans doute pas qu'il serait accepté par le peuple, contraire à l'esprit des accords bilatéraux, tout en préservant ceux-ci, le tout dans un climat électoral propice aux surenchères. Autant dire que le gouvernement doit résoudre une mission quasi impossible.

Ceci étant précisé, notre Fédération entend apporter son éclairage et sa connaissance des outils du marché du travail pour une mise en œuvre qui soit la plus proche des réalités du terrain, souple, pragmatique et susceptible de préserver les « intérêts économiques globaux de la Suisse », ainsi que le stipule l'alinéa 3 du nouvel article 121a Cst.

COMMENTAIRE GÉNÉRAL

Considérations générales

Dans la présentation de son projet, le Conseil fédéral présente les trois piliers sur lesquels il entend axer sa nouvelle politique migratoire, à savoir

- a) L'adaptation de notre législation ;
- b) L'adaptation de l'ALCP ;
- c) Les mesures d'accompagnement.

La présente consultation se concentre principalement sur le premier volet. Pour ce qui est du deuxième, il dépend bien évidemment des négociations avec l'Union européenne.

Pour l'heure, le climat ne semble guère propice à une modification de cet accord. Pour ce qui est du troisième volet, relatif aux mesures d'accompagnement internes, le Conseil fédéral n'est guère prolix et encore moins concret en propositions à adopter.

Si notre Fédération soutient toute mesure incitative visant à encourager le recours à la main-d'œuvre indigène, elle relève néanmoins que la Suisse n'a guère à rougir des efforts fournis, notamment par les entreprises, en matière de formation et d'intégration des femmes et des séniors sur le marché de l'emploi. L'OCDE a d'ailleurs récemment loué les performances de notre pays sur la question des séniors en emploi. Elle soutient néanmoins toute initiative réaliste permettant d'améliorer encore ces résultats.

Elle s'oppose en revanche fermement à toute mesure punitive à l'égard des entreprises recourant à des travailleurs étrangers. Elle estime les réflexions du Conseil fédéral sur une taxe affectée ou une obligation de création de places d'apprentissage qui toucherait ces entreprises inacceptables. Sur ce dernier point, il est à relever qu'il existe des fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel ayant pour objectif de promouvoir et soutenir la formation duale mais aussi d'encourager les entreprises qui forment des apprentis. Les employeurs contribuent donc déjà à l'apprentissage.

Notre Fédération est pour le moins étonnée par ces propositions émanant du Conseil fédéral, que la connaissance du terrain et la sagesse devraient mettre à l'abri de ce type de dérives démagogues.

Pour rappel, le recours à la main-d'œuvre étrangère, que ce soit par le biais de l'immigration ou des travailleurs frontaliers (que l'on ne peut techniquement assimiler à de l'immigration) est une nécessité pour l'économie de ce pays, et en particulier de certaines régions dont l'économie florissante bénéficie à l'ensemble du pays ou de certains secteurs.

Notre pays manque ainsi cruellement d'ingénieurs. Va-t-on forcer une entreprise qui a besoin d'un profil universitaire spécifique à former un apprenti, alors même qu'elle n'engage généralement que des personnes au bénéfice d'une formation tertiaire ? Le secteur du bâtiment, qui recourt fortement à la main-d'œuvre étrangère, devra-t-il faire engager plus de femmes ou de séniors (alors même que le secteur connaît un système de retraite anticipée) sous peine de devoir payer des taxes ?

Sans parler des conséquences sur les secteurs public et parapublic (notamment dans les domaines santé et social) qui sont très fortement demandeurs de main-d'œuvre étrangère.

Plutôt que d'imaginer de nouveaux prélèvements ou obligations à l'égard des seules entreprises, qui doivent déjà supporter les effets d'un franc particulièrement fort, nous aurions attendu du Conseil fédéral qu'il développe les conséquences économiques d'une pénurie de main-d'œuvre pour le pays,

en évaluant ses conséquences en termes de chômage, de ressources fiscales ou encore sur le système péréquatif existant.

On aurait également souhaité en savoir davantage sur les pistes de travail du Conseil fédéral pour optimiser le recours à la main-d'œuvre locale, les déclarations relevant pour l'heure davantage du slogan que de véritables projets. Cet axe de travail basé sur le potentiel interne, qui constitue une voie aussi intéressante que nécessaire tant sur le plan économique que pour la cohésion sociale. On ne peut par ailleurs faire l'économie d'une réflexion sur le rôle de l'Etat fédéral dans la formation de base et continue et des moyens qu'il entend attribuer pour augmenter l'effort de formation dans des domaines où la pénurie est patente (notamment la santé et la construction).

Nombres maximums et contingents

En premier lieu, notre Fédération soutient le maintien d'un système binaire, qui donne la préférence aux ressortissants UE/AELE par rapport aux ressortissants d'Etats tiers.

Elle estime ensuite que la mise en œuvre de l'initiative doit tenir compte de tous les paramètres du texte, à savoir la préservation des intérêts économiques globaux du pays.

Cela implique d'une part une fixation des limites pour les deux cercles qui soit en phase avec les besoins du pays. L'important secteur international doit pouvoir continuer à faire venir du personnel qualifié d'ailleurs que de l'UE et de l'AELE. Le Conseil fédéral devrait être conscient de cette dimension, qui touche secteurs parapublic (ONG) et privé (entreprises multinationales). Elle rappelle que notre économie a besoin de cette main-d'œuvre pour continuer à vivre, se développer et offrir des conditions de travail attractives. Ne pas prendre en compte ces besoins reviendrait à imposer à ces mêmes entreprises de réduire leur voilure, voire à délocaliser tout ou partie de leurs activités, avec les conséquences que cela aurait en terme de croissance et de résultat économique.

Elle estime d'autre part que cela implique également le maintien de l'ALCP et partant de l'ensemble des accords bilatéraux.

Notre Fédération se rallie à cet égard à la proposition de clause de sauvegarde proposée par Economiesuisse et l'Union patronale suisse, qui est présentée dans leurs réponses à la présente consultation, et qui serait de nature à concilier la mise en œuvre de l'initiative avec l'indispensable maintien des accords bilatéraux. Elle est enfin opposée au contingentement dès 4 mois.

D'une part, et le Conseil fédéral le relève lui-même, on ne peut parler d'immigration lorsque le séjour est inférieur à une année. Il n'y a donc aucune raison d'être plus restrictif que cette norme, largement acceptée.

D'autre part, la solution proposée est susceptible de favoriser la prestation de service temporaire, au détriment des entreprises et des emplois locaux. Elle relève également que le statut de frontalier ne correspond pas à la définition du migrant. Si l'initiative évoque bien le contingentement de ce type de travailleurs, il convient également de tenir compte du fait qu'il ne s'agit pas de résidents. Notre Fédération est d'avis que le rôle des cantons dans la détermination des nombres maximaux de frontaliers doit être considérablement renforcé, en conservant toutefois une réserve fédérale.

Préférence nationale et respect des conditions de travail

Pour ce qui est de l'examen du respect de la préférence nationale, notre Fédération soutient un régime le plus souple possible. Notre Fédération privilégie par conséquent une application en amont, lors de la détermination des nombres maximums, pour les ressortissants UE/AELE.

Pour ce qui est du contrôle des conditions de travail, celui-ci ne doit pas s'appliquer dans des secteurs où la pénurie de main-d'œuvre est reconnue, comme le propose le Conseil fédéral. Lorsque l'examen est exigé, il doit rester le plus simple et sommaire possible. Il convient de rappeler que notre pays s'est doté de mesures d'accompagnement, qui prévoient un contrôle a posteriori. Ce contrôle, lorsqu'il est appliqué, se révèle efficace. Le cas de Genève, qui peut être considéré comme pionnier dans le contrôle du marché du travail, est à ce titre éloquent, puisque de

nombreuses études démontrent que la libre circulation des personnes n'a amené ni dumping salarial ni augmentation du chômage. Il convient donc à notre sens de s'inspirer des outils de surveillance du marché de l'emploi mis en place dans notre pays, plutôt que de revenir à un système désuet, dépassé, chronophage, lourd et coûteux administrativement, sans être pour autant efficace.

En tout état de cause, notre Fédération s'oppose à l'ajout d'une « couche administrative » supplémentaire et envisage les différents types de contrôle de manière subsidiaire, en donnant clairement la préférence au contrôle a posteriori, en offrant aux cantons une marge de manœuvre dans l'organisation du système, en fonction des réalités et des spécificités locales.

Nous nous permettons à ce propos de souligner que le commentaire en page 37 du rapport explicatif nous paraît par ailleurs bien idéaliste. En effet, la commission tripartite pour l'économie de Genève se réunit chaque semaine pour l'examen des autorisations en faveur du 2^e cercle, sans pour autant parvenir à tenir le délai de vingt jours mentionnés dans le rapport. Si cette même commission devait analyser l'ensemble des demandes issues de ressortissants UE/AELE, elle devrait alors siéger à un plein temps, tout en ne garantissant pas que l'ensemble des dossiers puissent être traités. Il nous apparaît dès lors que le projet méconnaît la réalité du terrain et sous-estime très largement la charge administrative et le coût d'un contrôle a priori sérieux et consciencieux.

Rôle des partenaires sociaux

L'initiative immigration de masse se réfère davantage à une problématique du marché de l'emploi que de la migration. Ce qui pose problème aux initiants, dans la mesure où leurs intentions sont claires, relève avant tout de la concurrence de la main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail suisse.

Sous cet éclairage, il apparaît que les cercles les plus indiqués pour gérer cette problématique sont davantage en lien avec le partenariat social que l'immigration ou le chômage à proprement parler. Notre Fédération s'oppose donc fermement à une composition de la commission de l'immigration qui ne donnerait pas un rôle actif aux partenaires sociaux et demande que ceux-ci soient pleinement intégrés à la commission.

COMMENTAIRE DE CERTAINS ARTICLES

LOI FÉDÉRALE SUR LES ÉTRANGERS (LETR) (GESTION DE L'IMMIGRATION)

Titre précédent l'article 17a :

Ce libellé semble fidèle à l'esprit de l'initiative.

Article 17a

1^{er} alinéa

Notre Fédération est favorable à ce que la compétence de fixation des nombres maximaux et des contingents soit attribuée au Conseil fédéral, comme elle adhère à la possibilité de les adapter à tout moment en cas de besoin.

Elle souhaiterait également que la répartition des contingents s'opère de la manière la plus fine possible, en tenant compte des spécificités économiques locales, notamment la structure du tissu économique.

2^e alinéa

Notre Fédération s'oppose énergiquement à l'introduction de contingents dès 4 mois. Le commentaire indique que l'on ne peut parler d'immigration pour des séjours inférieurs à 1 année. En-deçà, il ne s'agit donc clairement pas d'immigration. La mesure proposée est par conséquent outrancière, d'autant qu'elle s'applique également aux frontaliers, qui dans leur immense majorité

rentrent quotidiennement à leur domicile à l'étranger. La proposition risque en outre de faire le jeu des prestataires de services étrangers, dans la mesure où les entreprises locales ne pourraient répondre à la demande, faute de personnel suffisant. Il s'agit donc d'un véritable auto goal, qui pénalisera nos entreprises et fragilisera nos emplois. La même réserve s'applique l'égard des autorisations frontalières, qui ne relèvent en outre clairement pas de l'immigration. A tout le moins, le système ne devrait prévoir de limitation qu'à partir d'une année pour ce type de main-d'œuvre.

3^e et 4^e alinéas

Si elle soutient la proposition de ne pas imputer directement aux nombres maximums les admissions et les protections provisoires, notre Fédération s'interroge sur la façon dont ses autorisations provisoires impacteront les nombres maximums, une fois le délai transitoire dépassé. En tous les cas, elle estime que ces autorisations relèvent d'une problématique humanitaire et ne sauraient impacter le nombre d'autorisations, livrées au titre de la main-d'œuvre.

5^e alinéa

Notre Fédération soutient le maintien d'un système binaire d'autorisations, qui permet de prévoir un régime différencié pour notre partenaire européen. Toutefois, elle entend souligner ici qu'elle s'oppose à une réduction du volume de contingent du 2^e cercle, dans la mesure où le recrutement de cette main-d'œuvre est nécessaire au fonctionnement de l'économie, notamment tertiaire et tournée vers l'international, et où les contingents actuels sont déjà notoirement insuffisants.

Elle s'interroge également sur la portée du modèle « à catégories » proposés par le projet. Elle comprend que cela peut également concerner le regroupement familial.

A ce propos, elle s'oppose à toute interprétation qui tendrait à revenir à un modèle s'inspirant de l'unique « statut du saisonnier ». Si l'on peut comprendre une limitation à la famille directe (conjoint et enfants en priorité, sous réserve de cas de rigueur), le principe du regroupement doit être appliqué et l'on ne saurait refuser une autorisation à la famille d'une personne dont le marché du travail suisse a besoin, sous prétexte du nombre maximum.

Par ailleurs, notre Fédération estime que les différentes catégories doivent être appréhendées pour elles-mêmes et que l'augmentation du nombre maximum dans une catégorie lorsqu'une adaptation est nécessaire ne saurait entraîner la diminution des nombres maximums dans les autres catégories.

Alinéa 6

Tout en soulignant la faiblesse du rapport explicatif, qui se contente de paraphraser la disposition, la FER soutient l'idée de créer des contingents cantonaux, en soulignant qu'une réserve fédérale doit être prévue. Ce sont en effet les cantons qui sont le plus proches des réalités économiques et sociales de leur territoire et par conséquent les plus à même de faire les bons arbitrages.

Article 17b – Détermination

Il s'agit de faire cohabiter les obligations internationales de la Suisse, au nombre desquelles figure la libre circulation des personnes, avec la priorité des travailleurs en Suisse.

Néanmoins, le commentaire ne donne aucun éclairage sur la façon de concilier ces deux objectifs contradictoires. Cela étant précisé, notre Fédération accueille positivement la notion de travailleurs en Suisse, qui permet de lever une incertitude dans le texte de l'initiative.

Toutefois, nous aurions souhaité que l'on précise que la priorité à la main-d'œuvre locale s'applique dans la mesure où le profil du travailleur correspond aux besoins de l'économie, que l'article oublie par ailleurs de mentionner, même si l'on peut comprendre que ceux-ci sont pris en compte dans les besoins des cantons. Pour ce qui est de la commission de l'immigration, le poids donné à celle-ci milite d'autant plus pour l'intégration des partenaires sociaux en son sein (voir article 17d).

Article 17c – Répartition des nombres maximums en contingents cantonaux

On comprend de cette formulation que les cantons doivent s'entendre sur la base des nombres maximums déterminés en premier lieu par la Confédération. Cette approche « top down » doit mieux

tenir compte des besoins du terrain, afin d'éviter une guerre des contingents entre cantons, qui ne peut que déstabiliser le pays et son économie.

Notre Fédération souhaite donc que l'avis des cantons soit davantage pris en compte en amont, afin que la détermination des contingents tienne véritablement compte des réalités économiques cantonales, qui doivent également tenir compte de la structure économique propre à chaque région.

Article 17d - commission de l'immigration

La variante principale doit être rejetée avec force. On ne saurait cantonner les partenaires sociaux, qui ont une connaissance large des réalités économiques, sociales et régionales de notre pays, à un statut d'associés, que l'on consulte à bien plaisir. Cela d'autant plus que le Conseil fédéral ne cesse de louer le partenariat social. Les partenaires sociaux sont quotidiennement en lien avec les problématiques du marché du travail et peuvent mieux que quiconque participer à l'élaboration de solutions concertées, pragmatiques et en phase avec les intérêts de notre pays. La représentation devra en outre tenir compte des régions et de leurs spécificités.

Article 19, let. c

Notre Fédération s'interroge sur l'articulation de cette exigence avec la nature de l'activité indépendante. A ce jour, il est prévu un délai de 6 mois pour prouver que l'activité indépendante est viable. En sera-t-il encore ainsi ou la mise en œuvre de l'initiative « immigration de masse » supprime cette période probatoire ?

Article 21, al. 2, let. c et al. 2bis

Notre Fédération déplore à nouveau le mélange des genres entre la problématique de marché du travail, qui doit s'articuler en fonction des besoins du marché et de l'offre de main-d'œuvre indigène, et la problématique de l'asile, qui relève de la politique migratoire. Les personnes admises à titre provisoire séjournent en Suisse pour des raisons qui sont sans lien avec le profil de main-d'œuvre qui fait défaut dans notre pays. Elles doivent donc être traitées à part.

Pour ce qui est de l'alinéa 2bis, notre Fédération soutient la proposition visant à renoncer à l'exigence de contrôle a priori. Elle est également d'avis que ce contrôle peut être supprimé ou considérablement allégé lorsque le canton a mis en place des outils adéquats de contrôle du marché du travail avec la collaboration des partenaires sociaux.

Article 22, al. 2

Notre Fédération estime que dans le cas décrit, il n'y a pas lieu de prévoir un contrôle a priori, qui ne ferait qu'alourdir inutilement la procédure. Dans les autres cas, elle entend également que soit introduit un examen sommaire si l'autorité a par ailleurs prévu des instruments de contrôle du marché du travail adéquats.

Article 25, al. 1, let. c, al. 1bis

Notre Fédération déplore le contingentement des autorisations frontalières. Elle relève par ailleurs qu'il ne s'agit pas d'immigration à proprement parler si l'initiative demande un contingentement de ce type d'autorisations, il doit clairement être traité de manière différenciée des autres autorisations, impliquant un séjour en Suisse. Le nombre maximal attribué à cette catégorie de travailleurs doit être adapté à la réalité des régions et déterminés en priorité par les cantons.

Elle adhère à la latitude donnée aux cantons dans le contrôle du respect de la priorité des travailleurs indigènes et des conditions de travail. Ils sont en effet les plus à même de déterminer le contenu de ce contrôle, en fonction des outils déjà existants, de la situation et de la structure économique, ou encore des besoins de main-d'œuvre.

Article 27, al. 1bis, articles 28 et 29, al. 2

Les séjours en vue d'une formation durent généralement plus d'une année. Il convient donc d'assouplir cet alinéa, en indiquant que le séjour est hors contingentement, durant la durée de la formation, pour autant que celle-ci soit effective.

Pour ce qui concerne les rentiers étrangers, ils sont aujourd'hui déjà tenus de respecter un certain nombre de conditions relativement et que le contingentement n'existe pas, même pour le 2^e cercle, le texte existant nous semble suffisant.

Enfin, il nous paraîtrait particulièrement irrelevante de soumettre à contingentement une personne sous traitement médical, dès lors que ce dernier dure plus d'une année. Cela reviendrait à dire que la personne serait susceptible d'arrêter son traitement pour rentrer chez elle si aucune unité n'est plus disponible.

Article 30, phrase introductive et let. l

Nous ne voyons aucune différence entre la version actuelle et celle proposée de la lettre l.

Articles 42 à 45

Notre Fédération peine à comprendre le mécanisme. Si aucune unité n'est disponible, les personnes concernées devront quitter le territoire après une année de séjour ? Si tel est le cas, cela n'est guère acceptable.

Article 48

On relèvera l'absurdité de cet article. Un enfant adopté est destiné à rester auprès de sa nouvelle famille. Que se passera-t-il si une année après son arrivée il n'y a plus d'unité. Devra-t-il repartir vers son orphelinat d'origine ?

Article 83, al. 1

Cet alinéa traite de cas de rigueur, lesquels ne doivent être concernés par les nombres maximums.

Article 85, al. 7, let. d

Commentaire identique à celui des articles 42 à 45.

Article 66 de la loi fédérale sur l'asile

Il convient de tenir compte des cas de rigueur et d'adapter le cas échéant les nombres maximums.

ADAPTATION DU PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR LES ÉTRANGERS (INTÉGRATION ; 13.030) À L'ART. 121A CST. ET À CINQ INITIATIVES PARLEMENTAIRES

Article 43, al 1 et 1bis

Article 44, al. 1, let. d et e et al. 3

Article 45, let. D

Notre Fédération soutient les propositions, dans la mesure où elles respectent le principe de proportionnalité. Il convient de rappeler que notre pays accueille des entreprises et organisations internationales, dans lesquelles certains salariés changent régulièrement de pays. Il y a donc lieu de traiter ces situations particulières de manière adaptée.

A noter que l'article 44 ne contient que deux alinéa. L'alinéa 3 est donc de fait l'alinéa 2.

Article 49a

L'article ne contenant qu'un aliéna, la numération ne paraît pas nécessaire. Par ailleurs, notre Fédération soutient ce régime dérogatoire, notamment pour les raisons expliquées ci-dessus.

Article 51, al. 2, let. a et b

Nous ne voyons pas de différence entre la let. a actuelle et la proposition.

Article 63, al. 3.

L'article 58a auquel la nouvelle disposition fait référence n'existe pas. Le commentaire mentionne bien un projet de révision la LEtr, mais sans en indiquer la nature.

Notre Fédération ne peut donc en l'état se prononcer sur cette proposition qu'elle ne connaît pas et qui n'a pas encore fait l'objet d'un vote.

Article 85a

La FER ne s'oppose pas à l'exercice d'une activité lucrative des personnes admises provisoirement. Elle ne partage toutefois pas l'optimisme des autorités fédérales, quant à la faculté de cette catégorie de travailleurs à répondre pleinement aux besoins des entreprises.

Article 120, let. f

Il convient de s'assurer que les entreprises étrangères ne fassent pas l'objet d'un traitement plus léger que les entreprises suisses.

En conclusion, notre Fédération apporte une réponse nuancée à la présente proposition du Conseil fédéral. Bien que consciente de l'obligation de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle acceptée par le peuple en février 2014 et respectueuse des principes démocratiques, elle constate que le texte même de l'initiative laisse place à une certaine marge de manœuvre, dont les autorités fédérales ont insuffisamment tenu compte.

Notre Fédération plaide donc pour une mise en œuvre la plus pragmatique possible, en phase avec les besoins des entreprises, tenant compte des spécificités régionales et qui n'engendre pas une administration lourde et coûteuse, ce qui ne serait dans l'intérêt ni des entreprises ni des autorités publiques.

Aux questions directes qui sont posées dans le cadre de la consultation, et bien qu'elle y ait déjà répondu dans les précédentes pages, notre Fédération apporte les réponses suivantes :

- **La préférence nationale doit-elle être prise en considération uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents ou faut-il procéder en outre à un examen au cas par cas ?**
(cf. rapport explicatif, ch. 1.4.2 et 2.3)

La préférence nationale doit être prise uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents, en tenant compte des spécificités économiques et régionales.

- **Le contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles dans la profession, dans la branche et dans la localité doit-il être effectué au cas par cas ou faut-il examiner de manière sommaire si l'intéressé dispose d'une source de revenus suffisante et autonome ?** (cf. rapport explicatif, ch. 1.4.2. et 2.4)

Il convient tout d'abord de souligner que l'initiative ne mentionne en aucun cas le respect des conditions de rémunérations et de travail usuelles. Ceci étant précisé, il va sans dire que ces conditions constituent un élément à prendre en considération dans la détermination de la préférence nationale. Notre Fédération est en outre attachée au respect de ces conditions, ainsi qu'elle a déjà pu le démontrer par le passé, notamment lors de consultations relatives aux mesures d'accompagnement.

La FER réitère son attachement à une mise en œuvre la plus pragmatique possible et plaide donc en faveur d'un examen sommaire. Elle rappelle que les cantons disposent d'outils dans le domaine du contrôle du marché du travail, qu'ils ont mis en œuvre à des degrés divers. Les études menées notamment à Genève démontrent que ces outils peuvent se révéler très efficaces pour lutter contre la sous-enchère. Il convient donc de les valoriser et les cantons doivent de plus rester libres d'instaurer ou non un contrôle sommaire a priori, qui soit subsidiaire au contrôle a posteriori existant.

Elle relève par ailleurs que le critère d'une source de revenus suffisante et autonome n'est pas pertinent dans le contrôle des conditions de travail usuelles.

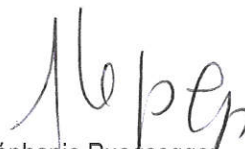
- **La commission de l'immigration, qu'il est prévu de créer, doit-elle inclure, outre des représentants des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail, également des représentants des partenaires sociaux ?**
(cf. rapport explicatif, ch. 1.4.3 et 2.2.2)

Il paraît tout à fait inconcevable de cantonner les partenaires sociaux au rang de simples acteurs consultés à bien plaisir.

Notre Fédération vous remercie de l'attention portée à cette prise de position et vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de sa parfaite considération.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Stéphanie Ruegsegger
Directrice à la FER Genève

Mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution fédérale, introduit suite à l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», le 9 février 2014

Prise de position des associations économiques et patronales romandes, membres de l'Union patronale suisse et d'economiesuisse

Résumé

La Suisse romande est une économie ouverte qui dépend et qui profite des avantages liés à la libre circulation des personnes et des accords bilatéraux conclus avec l'Union Européenne (UE). L'ensemble des associations économiques et patronales romandes, membres de l'Union patronale suisse et d'economiesuisse (AEPR), ont combattu l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», acceptée en votation populaire le 9 février 2014, car ce texte remet en question ces acquis. Même si elles regrettent ce résultat, elles ont à cœur de respecter la volonté populaire. Afin de préserver la voie bilatérale, d'assurer le recrutement de main-d'œuvre étrangère qualifiée et de minimiser les coûts administratifs des entreprises, les AEPR proposent un modèle d'application de la nouvelle norme constitutionnelle qui s'articule autour de trois axes. Tout d'abord, les AEPR apportent leur soutien à l'introduction d'une clause de sauvegarde dans la loi d'application de l'art. constitutionnel 121a. 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, les AEPR préconisent une application pragmatique de l'article 121a de la constitution fédérale en renonçant à continger 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, elles prônent le maintien du système dual d'admission et du regroupement familial. Elles considèrent 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. Les AEPR soutiennent 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.

I. Préambule

La Suisse romande représente un quart de l'économie suisse, avec un PIB de 149,1 milliards de francs en 2013. Son économie très diversifiée, constituée de petites, moyennes et grandes entreprises complémentaires, est l'une des plus dynamiques du pays.

Sans l'apport de l'immigration, l'économie romande n'aurait ni le poids ni la dynamique qu'elle affiche depuis quelques années¹. Cette réussite repose largement sur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'Union européenne (UE) et entré en vigueur en 2002 qui facilite grandement le recrutement de collaborateurs qualifiés et non qualifiés que les entreprises romandes peinent

¹ L'étude « Les artisans de l'économie genevoise » de la CCIG, BCGE et OCSTAT publiée en novembre 2014 fait apparaître qu'à Genève la part des salariés de nationalité étrangère dépasse 50%, quel que soit le secteur d'activité.

à trouver sur le marché du travail indigène². En effet, ces dernières ne voient plus leurs activités entravées par des procédures administratives, souvent lourdes et coûteuses, ni par l'épuisement de quotas de travailleurs

La Suisse romande est une économie ouverte qui dépend et qui profite des avantages liés aux accords bilatéraux, lesquels garantissent un accès facilité et non-discriminatoire à un marché intérieur composé de 505 millions de consommateurs. Pour les cantons romands, dont cinq sur six sont limitrophes de la France, il s'agit là d'un avantage compétitif indéniable dans un environnement très concurrentiel.

La mise en œuvre de l'article constitutionnel 121a qui concerne, directement ou indirectement, toutes les entreprises romandes, remet clairement en question ces acquis. Elle pourrait se traduire par des effets lourds de conséquences pour la croissance, la prospérité et l'emploi en Suisse romande. Il paraît donc fondamental de reconsidérer la manière d'appréhender la question de l'immigration en Suisse et, en particulier, la façon d'appliquer l'article 121a afin de ne pas mettre en danger les accords bilatéraux.

Fortes de ces constats, les associations économiques et patronales romandes, membres de l'Union patronale suisse (UPS) et d'économiesuisse (ci-après AEPR), ont décidé d'unir leurs forces et de rédiger une prise de position commune en réponse à la consultation menée par le Département fédéral de justice et police. Cette démarche permet de mettre en exergue tant les points de convergence que les revendications spécifiques des entreprises romandes en matière de politique migratoire.

II. Position générale

L'ensemble des AEPR ont combattu l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», acceptée en votation populaire le 9 février 2014. Même si elles regrettent ce résultat, elles ont à cœur de respecter la volonté populaire et, par conséquent, de mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel.

Le système des contingents et de plafonds annuels ainsi que le principe de la préférence nationale inscrits à l'article 121a Cst sont non seulement susceptibles de faire exploser les coûts administratifs des entreprises, mais sont aussi contraires à l'ALCP. Afin de donner au nouveau système de migration les meilleures chances d'être accepté par l'UE, les AEPR préconisent une application pragmatique, qu'autorise la nouvelle disposition constitutionnelle.

La mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle doit, dans le respect du fédéralisme, tenir prioritairement compte des «*intérêts économiques globaux de la Suisse*» (art. 121a, al. 3 Cst). Au vu de leurs bienfaits pour l'économie romande, notamment en termes de croissance et d'emploi, on peut légitimement considérer que les accords bilatéraux I entrent dans la catégorie des intérêts économiques globaux. Du coup, la loi d'application doit être conçue de manière à ne pas violer ce nouvel alinéa constitutionnel, ni les accords bilatéraux I. En d'autres termes, le nouveau système de politique migratoire de la Suisse doit :

- préserver les accords bilatéraux;
- assurer le recrutement de main-d'œuvre étrangère qualifiée ;
- éviter les distorsions économiques entre secteurs d'activité (ne pas privilégier un secteur aux dépens d'un autre) et
- minimiser les coûts administratifs des entreprises.

Afin de réaliser ces objectifs, les AEPR préconisent un modèle qui s'articule autour de trois axes:

² Une enquête menée en juin 2012 par l'Institut de recherches M.I.S. Trend de Lausanne montre que la moitié des PME romandes emploient soit des frontaliers soit des ressortissants de l'UE.

1. l'introduction d'une clause de sauvegarde dans le dispositif législatif (chap. III) ;
2. la révision de la loi fédérale sur les étrangers telle que soumise à consultation (chap. IV) et
3. l'optimisation du potentiel de main d'œuvre indigène (chap. V)

III. Introduction d'une clause de sauvegarde

Comme indiqué précédemment, les AEPR soutiennent l'introduction d'une clause de sauvegarde dans la loi d'application de l'article constitutionnel 121a. En effet, les contingents et la priorité aux travailleurs nationaux ne sont pas compatibles avec l'ALCP. Un système fondé exclusivement sur ces éléments aura donc peu de chances d'être accepté par l'UE. Il porterait en effet atteinte à l'une des quatre libertés fondamentales.

L'UE pourrait vraisemblablement accepter un modèle migratoire helvétique si la mise en œuvre de l'initiative «Contre l'immigration de masse» s'appuie sur des règles d'ores et déjà en vigueur – du moins du point de vue de l'approche adoptée – dans le cadre de la libre circulation des personnes au sein de l'UE, ou entre la Suisse et l'UE.

La libre circulation des personnes au sein de l'UE prévoit ainsi qu'en cas de distorsions économiques dans un pays, la libre circulation des personnes peut être provisoirement suspendue⁴. La Suisse pourrait développer cette approche et se référer à cette clause. L'approche développée par le Conseil fédéral doit ainsi être complétée par une clause de sauvegarde, qui s'articulerait de la manière suivante :

- Le Conseil fédéral introduit par voie d'ordonnance un plafond d'immigration nette (contingent global).
- Ce chiffre maximal est flexible et peut donc être ajusté.
- Tant que le plafond du contingent global n'est pas atteint, le marché du travail peut «respirer» librement; autrement dit, il n'y aurait pas de système de contingents, mais seulement un enregistrement administratif comme aujourd'hui (simple système d'autorisations de séjour).
- Au-delà du seuil d'immigration nette prévu par le Conseil fédéral (États tiers et UE), il serait possible de considérer que le préjudice causé à la Suisse est tel que des mesures temporaires doivent être prises, à l'instar de la clause de sauvegarde prévue actuellement pour la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie (limitation des autorisations de séjour).

Aussitôt que l'immigration repasserait au-dessous de la limite fixée, les mesures seraient levées et le principe de la libre circulation des travailleurs de l'UE serait à nouveau en vigueur dans sa configuration habituelle.

A noter que les frontaliers sont exclus de ce mécanisme, puisqu'ils ne font pas partie de la population résident de manière permanente en Suisse (voir chapitre IV).

Sur le principe, ce système de gestion temporaire de l'immigration constitue une entorse relativement faible à l'accord de libre circulation des personnes actuel et représente donc une application favorable à l'économie. Ce système respecterait la volonté populaire, la Suisse étant en mesure de mieux contrôler l'immigration. Cette clause générale devrait également s'appliquer à la phase transitoire vers le futur système. Afin d'éviter un choc dommageable en matière d'offre sur le marché du travail, le régime choisi devrait être introduit par étapes. Durant la phase initiale, par exemple, le contingent global réparti sur quatre ans pourrait être abaissé progressivement.

⁴ Les dispositions transitoires figurent dans les actes d'adhésion concernés, par exemple aux art. 20 ss. du Protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union Européenne.

Une fois le système introduit, il est tout aussi important que l'atteinte de la limite n'entraîne pas un blocage immédiat des autorisations. L'introduction de phases pendant lesquelles l'épuisement prochain des autorisations est annoncé permettrait ainsi de disposer d'un système d'alerte. Ces phases d'annonce préalable ne doivent toutefois pas être utilisées à mauvais escient pour embaucher davantage de travailleurs étrangers par anticipation. À ce stade, le taux de croissance du nombre d'autorisations délivrées devra déjà avoir été limité.

Il n'y a pour l'instant aucun débat politique sur les chiffres, mais plusieurs hypothèses relatives aux maxima annuel d'immigration nette circulent déjà. L'approche évoquée dans la proposition de clause de sauvegarde prévoit que le seuil de contingentement soit défini par voie d'ordonnance, autrement dit par le Conseil fédéral. Cette pratique correspond au système actuel en ce qui concerne les États tiers. L'immigration est en effet fortement influencée par des facteurs démographiques et économiques. Si l'évolution démographique actuelle en Europe se poursuit, elle devrait conduire à moyen terme à un recul du nombre d'actifs, à long terme à une diminution de la population, et entraîner dans la foulée un recul de l'immigration en Suisse. La fixation du seuil de contingentement par voie d'ordonnance présenterait l'énorme avantage de permettre une réaction rapide aux évolutions structurelles.

IV. Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers: réponse à la consultation

Systeme de contingents

- **Compétence.** Le système de contingent doit être organisé au niveau fédéral et la compétence attribuée au Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons et les partenaires sociaux. Les contingents doivent être fixés de manière large et différenciée par cantons et non par branches, selon la nature de l'immigration (avec ou sans activité lucrative, regroupement familial, demandeurs d'asile). Une réserve fédérale doit être prévue pour les cas de rigueur. L'attribution devrait se faire sur une base trimestrielle.

- **Champ d'application.** Comme le relève le Conseil fédéral dans le rapport explicatif mis en consultation le 11 février 2015 (page 17): *«En principe, il est possible de renoncer à créer des nombres maximums et des contingents pour les autorisations de séjour de courte durée jusqu'à une année. En effet, selon la définition en vigueur, il y a immigration dans la population résidente permanente de nationalité étrangère seulement lorsque le séjour dure plus d'une année, les séjours temporaires n'étant donc pas pris en considération».*

A la lumière de cette définition, les frontaliers, les travailleurs soumis à la procédure d'annonce pour une durée de 90 jours ainsi que les actuels détenteurs de permis de courte durée (permis L, une année maximum), en provenance de l'UE et pays tiers, ne devraient pas être considérés comme des migrants, et devraient donc échapper au système des contingents, puisqu'ils ne cherchent pas à s'établir en Suisse et ne modifient donc pas le nombre total de la population. Seules les actuelles autorisations de séjour ordinaire et d'établissement (permis B et permis C) relèvent de l'immigration.

Les AEPR préconisent dès lors que les prestations de service jusqu'à 90 jours et les autorisations de séjour de moins d'une année ne soient pas contingentées.

S'agissant des frontaliers⁵, il y a incompatibilité entre l'ALCP, qui interdit le contingentement des frontaliers (art. 10 al. 7 ALCP), et le nouvel article 121a al. 3 Cst. Or, si on ne peut pas contrevioler au texte de la Constitution, on peut l'interpréter de manière souple en laissant le soin à chaque

⁵ Le développement économique de la Suisse romande repose largement sur les frontaliers: à fin 2014, ils étaient 120'000, soit le 42% des 287'000 frontaliers occupés en Suisse. A l'instar de l'industrie horlogère et microtechnique, qui occupe 17'000 frontaliers sur un total de 58'000 personnes (soit le 30% des actifs), de nombreux secteurs économiques dépendent fortement de cette catégorie de travailleurs.

canton de fixer son contingent. Cela pourrait se justifier de par la nature particulière de cette population (domiciliée à l'étranger), de la définition attribuée à la population résidente de manière permanente, et du fédéralisme garanti par la Constitution. Cela permettrait par ailleurs de tenir compte des sensibilités locales. Une réserve fédérale doit également être prévue pour les frontaliers. Enfin, il faut éviter de réintroduire le système des zones frontalières et le retour hebdomadaire.

- **Système dual d'admission.** Ce système, qui est conforme au nouvel art. 121a Cst, doit être maintenu. Il ne faut en aucun cas toucher aux quotas des travailleurs migrants du deuxième cercle (ressortissants d'Etats tiers) – lesquels ont déjà été abaissés par le Conseil fédéral en novembre 2014 – et ce, en raison des besoins de spécialistes des entreprises de Suisse romande particulièrement innovantes et tournées vers l'international. Ceci étant, une priorité claire doit être accordée aux ressortissants UE, afin que le système mis en place ne puisse être qualifié de discriminatoire à leur égard et par conséquent constituer un motif suffisant de résiliation des accords bilatéraux de la part de l'UE. Ce dispositif ne doit cependant pas péjorer les conditions d'admission des ressortissants d'Etats-tiers.
- **Critères d'attribution.** La répartition des contingents ne saurait être uniquement fondée sur des critères relevant de la population. Il est impératif de tenir également compte de critères socio-économiques, tels que les besoins de main-d'œuvre étrangère propre à chaque canton (entreprises à vocation internationale, hautes écoles, etc.). Dans l'idéal, les contingents devraient être adaptés en fonction de la conjoncture économique et intégrer les besoins futurs de main-d'œuvre des entreprises.

Préférence nationale. L'application de ce principe doit se faire de manière simple et souple, afin de ne pas créer un monstre bureaucratique qui aurait de graves conséquences tant pour l'économie que pour l'emploi. Dès lors, il faut privilégier la variante mise en consultation selon laquelle la préférence nationale n'est pas examinée au cas par cas à l'égard des ressortissants UE/AELE, mais prise en considération que lors de la détermination des nombres maximums et des contingents. Dans les secteurs de pénurie de main-d'œuvre avérée, il convient de ne pas établir la préférence nationale comme un principe cardinal à l'engagement, mais de s'appuyer sur les mesures d'accompagnement existantes pour éviter tout risque d'abus.

Regroupement familial. On ne saurait remettre en question cet élément de notre politique migratoire qui répond à la fois à d'importants engagements internationaux pris par la Suisse (accords bilatéraux, Convention européenne des droits de l'homme, etc.) et à des impératifs économiques. Notre place économique perdrait énormément de son attrait si les travailleurs étrangers ne pouvaient plus être accompagnés de leur famille ou à des conditions trop restrictives.

Commission de l'immigration. Les partenaires sociaux, qui connaissent la situation sur le terrain et ont une vue d'ensemble des besoins de main-d'œuvre des entreprises, doivent être étroitement associés aux travaux, et par conséquent, être membres à part entière de cette commission.

Libre circulation sur le territoire suisse. Cette liberté doit être maintenue: les limitations ne doivent porter que sur l'accès au marché du travail suisse et non sur les changements d'employeur ou de domicile des travailleurs étrangers. De telles entraves constituent un frein à la liberté économique.

Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail. Afin d'alléger les coûts administratifs, il convient de procéder à un contrôle sommaire des conditions de rémunération et de travail s'agissant de ressortissants de l'UE. Les contrôles a posteriori (mesures d'accompagnement en vigueur) ont fait leurs preuves et doivent être privilégiées par rapport aux contrôles a priori, notamment pour lutter contre les faux indépendants.

V. Promotion du potentiel des travailleurs indigènes

La mise en œuvre de l'initiative «Contre l'immigration de masse» passe également par une meilleure utilisation du potentiel des travailleurs autochtones. Les AEPR estiment que les mesures nécessaires pour mobiliser la main d'œuvre indigène, qui s'inscrivent dans le long terme, ne sauraient suffire à remplacer les travailleurs qualifiés en provenance de l'étranger. Néanmoins, elles préconisent la hausse du taux d'activité partielle des femmes, le maintien des travailleurs âgés dans le monde du travail, la lutte contre le chômage des jeunes et la meilleure intégration des collaborateurs atteints dans leur santé. A cette fin, elles soutiennent:

- l'initiative de la Confédération visant à combattre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et
- le projet «Avenir du marché suisse du travail» élaboré conjointement par l'UPS et economiesuisse. Ce projet a pour objectif de mettre en exergue les «Best practices» déjà existantes dans plusieurs entreprises et de mieux sensibiliser l'ensemble de l'économie aux possibilités d'optimiser le potentiel des forces vives du marché du travail (travailleurs de plus de 50 ans, femmes, jeunes, personnes atteintes dans leur santé), et ainsi réduire le recours à des salariés étrangers.



Associations signataires de la prise de position commune MEI

 <p>Chambre de Commerce et d'industrie du Jura</p>	<p>Le directeur: Jean-Frédéric Gerber</p>	
 <p>CCIF HIKF</p> <p>CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE FRIBOURG HANDELS- UND INDUSTRIEKAMMER FREIBURG</p>	<p>Le directeur: Alain Riedo</p>	
<p>Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie</p> 	<p>Le directeur: Florian Némethi</p>	
 <p>Chambre Valaisanne de Commerce et d'Industrie</p> <p>Walliser Industrie- und Handelskammer</p>	<p>Le directeur: Vincent Riesen</p>	
 <p>CVC I</p> <p>CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE</p>	<p>Le président: Bernard Rüeger</p>	



 <p>CCIG Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève</p>	Le directeur général: Jacques Jeannerat	
 <p>CONVENTION PATRONALE <i>de l'industrie horlogère suisse</i></p>	La présidente : Elisabeth Zölch Bühler	
 <p>Fédération des Entreprises Romandes</p>	Le secrétaire général: Blaise Matthey	
 <p>UAPG UNION DES ASSOCIATIONS PATRONALES GENEVOISES</p>	Le président: Jean-Luc Favre	
 <p>GEM Groupement des Entreprises Multinationales</p>	La présidente: Frédérique Reeb-Landry	
 <p>UIV</p>	Le président: Grégoire Iten	



Verband Schweizer Gemüseproduzenten
Union maraîchère suisse
Unione svizzera produttori di verdura

Secrétariat d'État aux migrations
État-major Affaires juridiques
Madame Carola Haller
Monsieur Bernhard FÜRER
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Berne, le 16 avril 2015

Prise de position sur la mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution fédérale

Madame, Monsieur,

L'Union maraîchère suisse (UMS) défend les intérêts de ses plus de 1800 membres. La production indigène couvre 55% de la consommation de légumes en Suisse. Production très saisonnière, marquée par des pics pendant les mois d'été, la culture maraîchère emploie de nombreux ressortissants étrangers titulaires d'un permis L. Ces personnes rentrent dans leur pays d'origine pendant quelques mois en hiver.

La culture maraîchère nécessite beaucoup de main-d'œuvre et le personnel constitue le principal facteur de coûts (30 à 50% des coûts de production). C'est le secteur agricole qui emploie le plus de ressortissants de l'UE. La culture maraîchère est dépendante de ces collaborateurs, dont la plupart travaille à peine une année en Suisse. Il est difficile de trouver de la main-d'œuvre pour effectuer ces tâches exigeantes et saisonnières, raison pour laquelle la priorité à la main-d'œuvre indigène doit être appliquée de façon pragmatique dans le secteur maraîcher. Le contingentement des titulaires d'un permis de séjour de courte durée à partir de quatre mois poserait de gros problèmes à la culture maraîchère. L'UMS demande, par conséquent, de ne contingerer que les titulaires d'un permis excédant 12 mois et de prendre en compte les particularités de la branche. La culture maraîchère n'a pas seulement besoin de collaborateurs spécialisés, mais aussi de main-d'œuvre possédant plusieurs années d'expérience.

Contingentement = charge de travail et coûts accrus

Secteur très intensif en matière de charge de travail, la culture maraîchère serait fortement compromise en cas de manque de main-d'œuvre étrangère ou si l'agriculture devait se retrouver perdante face aux autres secteurs économiques. L'UMS requiert ainsi la mise en place d'une procédure d'annonce simple et rapide permettant de réagir de manière souple aux besoins en main-d'œuvre pendant la saison. Elle souhaite en effet éviter un manque de main-d'œuvre pour les travaux d'entretien et de récolte des légumes suisses, car cela compromettrait la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse. L'UMS craint aussi une hausse accrue des

importations de légumes en cas de manque de main-d'œuvre et, comme conséquence, un affaiblissement de l'économie suisse.

Besoins en main-d'œuvre étrangère de l'agriculture suisse*

	Permis L (< 4 mois)	Permis L (< 1 année)	Permis B et C	Autres (frontaliers)	Total
Culture maraîchère	1 000	3 500	2 000	1 000	7 500
Secteurs fruits, vins, et tabac	12 000	5 000	1 500	500	19 000
Autres (ex: économie alpestre)	2 000	1 500			3 500
Total agriculture	15 000	10 000	3 500	1 500	30 000

*sondage effectué dans toutes les branches au printemps 2014.

I. Prise de position sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

Nombres maximums et contingents (art. 17a LEtr)

Articles	Commentaires de l'UMS
Art. 17a, al. 1 LEtr	
Le Conseil fédéral limite par des nombres maximums annuels le nombre d'autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse. En cas de besoin, il peut adapter les nombres maximums à tout moment.	L'UMS salue le fait que le Conseil fédéral ait la possibilité d'adapter les nombres maximums à tout moment en cas de besoin. Cette possibilité doit être utilisée de manière souple, en tenant compte des besoins du marché du travail, des fluctuations conjoncturelles et des spécificités saisonnières de la culture maraîchère.
Art. 17a, al. 2, let. a LEtr	
<p>Les nombres maximums s'appliquent à l'octroi :</p> <p>a. d'une autorisation de courte durée (art. 32) pour un séjour de plus de quatre mois en vue de l'exercice d'une activité lucrative ;</p> <p>b. d'une autorisation de séjour (art. 33) ;</p> <p>d'une autorisation d'établissement (art. 34) ;</p> <p>d. d'une autorisation frontalière d'une durée de validité supérieure à quatre mois (art. 35).</p>	L'UMS demande que les autorisations de séjour de moins d'une année (<365 jours, permis L) délivrées aux ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE ainsi que les autorisations délivrées aux frontaliers ne soient pas soumises aux nombres maximums et au contingentement. Selon la définition en vigueur jusqu'à présent, seul un séjour à partir d'une année est considéré comme immigration accroissant la population résidente permanente. L'Office fédéral de la justice ne considère d'ailleurs pas non plus les titulaires d'autorisations de courte durée comme immigrants. Le Conseil fédéral doit par conséquent renoncer entièrement à fixer des nombres maximums et des contingents pour les autorisations de séjour de courte durée. Les délais doivent être les mêmes que pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, lesquelles ne sont prises en compte dans le contingentement qu'après une année.
Art. 17a, al. 4, let. a LEtr	

<p>4 Les nombres maximums ne s'appliquent pas à :</p> <p>a. la prolongation d'une autorisation à l'exception de la prolongation de l'autorisation de séjour de courte durée pour un séjour de plus de quatre mois pour les personnes qui exercent une activité lucrative et de plus d'une année pour les personnes sans activité lucrative ;</p> <p>b. la transformation d'une autorisation de séjour en une autorisation d'établissement ;</p> <p>c. la délivrance d'une autorisation de séjour à un étranger admis à titre provisoire (art. 84. al. 5) ;</p>	<p>L'UMS propose que les séjours de moins d'une année ne soient pas pris en compte dans les nombres maximums et les contingents. Une autorisation de séjour de courte durée doit pouvoir être prolongée deux fois (jusqu'à 36 mois au maximum) et la transformation en permis B doit ensuite être facilitée. Les art. 32, al. 3 et 4 LEtr doivent être adaptés en conséquence et une meilleure solution doit rester fixée dans l'ALCP pour les ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Art. 17a, al. 5 et al. 6 LEtr

<p>5 Le Conseil fédéral peut répartir les nombres maximums en fonction :</p> <p>a. du but du séjour ;</p> <p>b. de la qualité de ressortissants d'un Etat membres de l'UE ou de l'AELE et de ressortissants d'un Etats tiers ;</p> <p>6 Le Conseil fédéral peut prévoir la répartition des nombres maximums en contingents cantonaux.</p>	<p>L'UMS soutient cette procédure.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------

Fixation des contingents (art. 17b LEtr), Art. 17b, al. 1 LEtr

<p>Détermination</p> <p>1 Lors de la détermination des nombres maximums et des contingents, le Conseil fédéral tient notamment compte :</p> <p>a. des principes d'admission (art. 3) ;</p> <p>b. des obligations internationales de la Suisse ;</p> <p>c. de la priorité des travailleurs en Suisse ;</p> <p>d. des besoins des cantons ;</p> <p>e. des recommandations de la commission de l'immigration (art. 17d).</p> <p><i>f. des exigences spéciales en matière de qualification des secteurs économiques/branches.</i></p>	<p>L'UMS soutient l'intégration des cantons. Aucun secteur économique ne doit être pénalisé lors de la fixation des contingents et les besoins spécifiques des branches doivent être pris en compte. En tant que plus grand employeur de l'agriculture, la culture maraîchère suisse a besoin d'environ 8000 collaborateurs étant en majorité étrangers. L'UMS demande que les branches et les besoins en main-d'œuvre étrangère ne soient pas placés en concurrence. Les collaborateurs spécialisés doivent être définis clairement, des études ne devant pas constituer le seul critère. Par collaborateurs spécialisés, nous n'entendons pas uniquement les personnes possédant le plus haut niveau de formation, mais aussi celles au bénéfice d'une formation pratique et/ou possédant de nombreuses années d'expérience dans la culture maraîchère.</p> <p>Les collaborateurs spécialisés moins qualifiés doivent pouvoir continuer d'obtenir un permis de travail. L'UMS soutient ces mesures, mais demande la création d'une lettre f) supplémentaire.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Commission de l'immigration (art. 17d LEtr)

<p>1 Le Conseil fédéral institue une commission composée de représentants des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail.</p> <p>2 La commission conseille le Conseil fédéral sur des questions de fond concernant l'admission des étrangers en Suisse. Elle élabore des recommandations en vue de la définition annuelle des nombres maximums et des contingents (art. 17a). A cette fin, la commission consulte notamment les partenaires sociaux et tient compte des évolutions nationales et internationales dans le domaine migratoire.</p> <p>3 Le Conseil fédéral peut confier d'autres tâches à la commission.</p>	<p>Nous rejetons la proposition impliquant que la commission de l'immigration ne soit composée que de membres des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail. Pour garantir la prise en compte de l'intérêt économique général, les partenaires sociaux (syndicats, organisations patronales et fédérations faitières) doivent aussi participer aux travaux de cette commission. L'UMS demande ainsi que les partenaires sociaux (y compris les représentants des employeurs) soient membres de la commission et ne soient pas seulement consultés.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Priorité à la main-d'œuvre indigène (art. 21, al. 2, let. c à e et al. 2^{bis} LEtr)

<p>Art. 21, al. 2, let. c à e et al. 2^{bis} 2 Sont considérés comme travailleurs en Suisse : c. les titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour qui ont le droit d'exercer une activité lucrative ; d. les étrangers admis à titre provisoire ; e. les personnes auxquelles une protection provisoire a été octroyée. 2^{bis} Lorsque la demande concerne une profession dans laquelle il existe une pénurie avérée de main-d'œuvre, l'autorité compétente peut renoncer à exiger la preuve prévue à l'al. 1.</p>	<p>L'UMS demande qu'aucune appréciation individuelle ne soit requise pour les ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE et que la priorité à la main-d'œuvre indigène soit déjà prise en compte lors de la fixation des nombres maximums et des contingents. Si cela n'est pas le cas, la préférence nationale ne doit pas s'appliquer aux professions souffrant d'un manque de spécialistes, dont notamment les branches ne pouvant pas recruter de la main-d'œuvre en Suisse. De manière générale, l'examen de la préférence nationale ne doit pas s'appliquer aux contrats de travail de moins de 12 mois (permis L).</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Conditions de rémunération et de travail (art. 22, al. 2 LEtr)

<p>Art. 22, al. 2 2 Lorsque la demande concerne une profession dans laquelle il existe une pénurie de main-d'œuvre et qu'aucun indice ne donne à penser que les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche ne sont pas respectées, l'autorité compétente peut s'abstenir de contrôler de manière approfondie le respect de ces conditions.</p>	<p>L'idée est que la commission de l'immigration fasse des recommandations. Les partenaires sociaux (employés et employeurs) doivent donc impérativement être représentés dans la commission. L'UMS soutient la proposition de n'examiner que sommairement si la situation économique assure une base d'existence suffisante pour l'octroi des autorisations aux ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE. Le contrôle des conditions de rémunération et de travail doit intervenir après, dans le cadre des mesures d'accompagnement en vigueur.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Admission des frontaliers (art. 25, al 1, 1^{bis} et 2 LEtr)

<p>Art. 25, al. 1^{bis} et 2 1 Un étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative en tant que frontalier que : a. s'il possède un droit de séjour durable dans un Etat voisin et réside depuis six mois au moins dans la zone frontalière voisine ; b. s'il exerce son activité dans la zone frontalière suisse et c. si les nombres maximums et les contingents (art. 17a) sont respectés. 1^{bis} Les autorités cantonales compétentes peuvent en outre contrôler le respect de la priorité des travailleurs en Suisse (art. 21) et des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche (art. 22). 2 Les articles 23 et 24 ne sont pas applicables.</p>	<p>L'UMS salue la prise en compte des intérêts régionaux. Nous souhaitons souligner que les frontaliers constituent des collaborateurs indispensables pendant la haute saison, notamment dans les régions maraîchères de Genève, de Saint-Gall et du Tessin.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Formation et perfectionnement, retraités, traitement médical (art. 27, al. 1^{bis}, art. 28, al. 2, art. 29 al. 2 LEtr)

<p>Art. 27, al. 1^{bis} 1^{bis} Si le séjour dure plus d'une année les nombres maximums et les contingents (art. 17a) doivent en outre être respectés. Art. 28, al. 2 2 Si le séjour dure plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a). Art. 29, al.2 2 Si le séjour dure plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a).</p>	<p>L'UMS salue le fait que seuls les séjours de plus d'une année soient soumis aux nombres maximums et au contingentement.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dérogations aux conditions d'admission (art. 30 LEtr)

<p><i>Art. 30, al. 1, phrase introductive et let. 1</i> 1 Il est possible de déroger aux conditions d'admission fixées aux art. 18 à 29, sous réserve du respect des nombres maximums et des contingents (art. 17a), dans les buts suivants :</p> <p>1. régler l'activité lucrative et la participation aux programmes d'occupation des requérants d'asile (art. 43 LAsis), des étrangers admis à titre provisoire (art. 85) et des personnes à protéger (art. 75 LAsi).</p>	<p>L'UMS approuve le fait qu'il reste possible de déroger aux conditions d'admission fixées aux art. 18 à 29 de la LEtr.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Regroupement familial (art. 42, al. 2bis, art. 43, al. 1bis, art. 44, al. 2, art. 45, al. 2, art. 48, al. 1bis LEtr)

<p><i>Art. 42, al. 2bis</i> 2bis Si le séjour dure plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a).</p> <p><i>Art. 43, al. 1bis</i> 1bis Si le séjour dure plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a).</p> <p><i>Art. 44, al. 2</i> 2 Si le séjour dure plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a).</p> <p><i>Art. 45, al. 2</i> 2 Si le séjour dure plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a).</p> <p><i>Art. 48, al. 1bis</i> 1bis Lors d'un séjour de plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a).</p>	<p>L'UMS salue le fait que seuls les séjours de plus d'une année soient soumis aux nombres maximums et au contingentement. Le regroupement familial ne doit être possible que si un logement adéquat est disponible pour toute la famille et si aucune prestation de l'aide sociale n'est exigée.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Admission provisoire (art. 83, al. 1, art. 85, al. 7, let. d LEtr)

<p><i>Art. 83, al. 1</i> 1 Le SEM décide d'admettre provisoirement, dans les limites des nombres maximums prévus à l'art. 17a, l'étranger si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée.</p> <p><i>Art. 85, al. 7, let. d</i> 7 Le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans des personnes admises provisoirement, y compris les réfugiés admis provisoirement, peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut, au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, aux conditions suivantes :</p> <p>d. lors d'un séjour de plus d'une année, les nombres maximums et les contingents doivent en outre être respectés (art. 17a).</p>	<p>Si le nombre de personnes augmente dans ce domaine pour des raisons humanitaires ou en raison des obligations de droit international, cela ne doit pas se faire au détriment des contingents des collaborateurs dans la culture maraîchère. Dans un tel cas, le Conseil fédéral doit appliquer l'art. 17a, al. 1 LEtr :</p> <p>En cas de besoin, le Conseil fédéral peut adapter à tout moment les nombres maximums.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

II. Prise de position sur l'adaptation du projet de modification de la Loi sur les étrangers (intégration)

Regroupement familial (art. 43, art. 44, art. 45, art. 49, art. 51 LEtr)

<p><i>Art. 43, al. 1 et 1bis</i> 1 Le conjoint étranger du titulaire d'une autorisation d'établissement ainsi que ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité aux conditions suivantes:</p> <p>a. ils vivent en ménage commun avec lui;</p> <p>b. ils disposent d'un logement approprié;</p> <p>c. ils ne dépendent pas de l'aide sociale;</p> <p>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'A12;</p> <p>e. ils sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile; une inscription à une offre d'encouragement linguistique suffit lors de l'octroi de l'autorisation de séjour.</p> <p>1bis La condition prévue à l'al. 1, let. e, ne s'applique pas aux enfants célibataires de moins de 18 ans.</p>	<p>L'UMS soutient ces mesures.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------

<p>Art. 44, al. 1, let. d et e, et 3 1 L'autorité compétente peut octroyer une autorisation de séjour au conjoint étranger du titulaire d'une autorisation de séjour et à ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans aux conditions suivantes: 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'AI3; ils sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile; une inscription à une offre d'encouragement linguistique suffit lors de l'octroi de l'autorisation de séjour. 3 L'octroi et la prolongation d'une autorisation de séjour peuvent être subordonnés à la conclusion d'une convention d'intégration s'il existe des besoins d'intégration particuliers au sens de l'art. 58a.</p> <p>Art. 45, let. d Le conjoint étranger du titulaire d'une autorisation de courte durée ainsi que ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans peuvent obtenir une autorisation de courte durée aux conditions suivantes: 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'AI4.</p> <p>Art. 49a, al. 1 1 L'exigence prévue aux art. 43, al. 1, let. e, et 44, al. 1, let. e, n'est pas applicable lorsque des raisons majeures le justifient.</p> <p>Art. 51, al. 2, let. a et b 2 Les droits prévus aux art. 43, 48 et 50 s'éteignent dans les cas suivants: a. ils sont invoqués abusivement, notamment pour éluder les dispositions de la présente loi sur l'admission et le séjour ou ses dispositions d'exécution; b. il existe des motifs de révocation au sens des art. 62 ou 63, al. 3.</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Domaine de l'asile ; suppression de la taxe spéciale et de l'obligation de solliciter une autorisation (art.85, art. 85a, art. 120 LEtr)

<p>Art. 85, al. 6 et 7, let. Cbis</p> <p>6 Abrogé</p> <p>7 Le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans des personnes admises provisoirement, y compris les réfugiés admis provisoirement, peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut, au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, aux conditions suivantes: cbis. la famille ne perçoit 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'AI5.</p> <p>Art. 85a Activité lucrative</p> <p>1 L'étranger admis à titre provisoire peut exercer une activité lucrative dans toute la Suisse si les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont respectées (art. 22). 2 Le début et la fin de l'activité lucrative ainsi que les changements d'emploi doivent préalablement être annoncés par l'employeur à l'autorité compétente pour le lieu d'engagement désignée par le canton. L'annonce doit notamment contenir les données suivantes: a. l'identité et le salaire de la personne exerçant l'activité lucrative; b. l'activité exercée; c. le lieu où l'activité est exercée. 3 L'employeur doit joindre aux renseignements mentionnés à l'al. 2 une attestation par laquelle il confirme connaître les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche et qu'il s'engage à les respecter. 4 L'autorité visée à l'al. 2 fait immédiatement parvenir une copie de l'annonce à l'organe chargé de contrôler le respect des conditions de rémunération et de travail. 5 Le Conseil fédéral désigne les organes de contrôle compétents. 6 Il règle la procédure d'annonce.</p> <p>Art. 120, al. 1, let. f et g 1 Est puni d'une amende quiconque, intentionnellement ou par négligence: f. contrevient à l'obligation d'annonce prévue à l'art. 85a, al. 2, ou ne respecte pas les conditions liées à l'annonce (art. 85a, al. 2 et 3); g. s'oppose au contrôle de l'organe de contrôle au sens de l'art. 85a, al. 4, ou le rend impossible.</p>	<p>L'UMS salue la suppression de la taxe spéciale et les simplifications par rapport à la procédure actuelle d'octroi de permis de travail. L'introduction d'un système d'annonce analogue à la procédure d'annonce est soutenue. L'UMS rejette en revanche l'introduction d'un nouveau système de contrôle ou de la transmission automatique des données au service de contrôle. Ces conditions de travail peuvent aussi être contrôlées dans le cadre des mesures d'accompagnement. L'art. 120 LEtr doit être adapté en conséquence, voire être supprimé entièrement.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'UMS regroupe les importantes revendications pour une mise en œuvre conforme de l'initiative sur la migration de masse :

Revendications de l'UMS :

- Contingents suffisants pour le secteur agricole/la branche maraîchère.
- Pas de contingentement des titulaires de permis L (< 1 année) mais uniquement pour les titulaires de permis B.
- Prise en considération des besoins par branche et des particularités des branches lors de la fixation des contingents.
- Procédure d'annonce souple et non bureaucratique n'impliquant pas de charge administrative ou de coûts supplémentaires.
- Priorité à la main-d'œuvre indigène seulement pour les permis B. Les permis L ainsi que les frontaliers ne sont pas responsables de l'immigration.
- Les collaborateurs spécialisés et la main-d'œuvre possédant de l'expérience ont la même importance.
- Procédure simplifiée pour convertir un permis de séjour de courte durée en permis L ainsi que pour renouveler les permis L dès la 2^{ème} année.

L'UMS est certaine que la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse n'atteindra l'objectif visé que si les intérêts de la culture maraîchère, le plus grand employeur de l'agriculture, sont adéquatement pris en considération.

Nous vous saurions gré de bien vouloir considérer nos revendications et restons à votre entière disposition pour tout complément d'information que vous souhaiteriez recevoir.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos respectueuses salutations.

Hannes Germann
Président de l'UMS

Pascal Toffel
Directeur de l'UMS

Secrétariat d'État aux migrations
Affaires juridiques
Monsieur Bernhard Furer
Madame Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern

Par e-mail :

Carola.Haller@sem.admin.ch

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Berne, 22 mai 2015

le texte allemand fait foi

**Modification de la loi sur les étrangers ; mise en œuvre de l'article 121a Cst :
prise de position**

Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames, Messieurs,

Nous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer sur la révision prévue de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

L'Union syndicale suisse (USS) rejette clairement la révision proposée de la loi précitée, car elle dégraderait la situation des personnes actives en Suisse en cela qu'elle encourage la précarisation et la politique des bas salaires, comme c'était le cas avec l'« ancien » système des contingents. Discriminer ou exclure des personnes qui n'ont pas un passeport suisse portera finalement préjudice à l'ensemble des salarié(e)s du pays.

L'USS s'engage pour des salaires et des conditions de travail décentes, ainsi que pour des emplois sûrs. Une des principales conditions ici est l'existence d'une protection des travailleurs et travailleuses puissante et efficace. Petit pays au sein de l'Europe, la Suisse a besoin des Accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne (UE). Pour le bien-être et pour la sécurité des emplois en Suisse, ce serait faire preuve de négligence que de rompre les ponts bilatéraux jetés entre notre pays et l'UE parce que les employeurs ont mésusé de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Ce sont les abus qu'il faut combattre, pas les Accords bilatéraux.

L'USS s'engage pour le maintien des Accords bilatéraux, renforcés par une meilleure protection des travailleurs et travailleuses et des mesures d'accompagnement plus rigoureuses. En Suisse, on doit verser des salaires suisses et appliquer des conditions de travail suisses. Non seulement, ces outils permettent de combattre la sous-enchère salariale et sociale, mais ils empêchent aussi les employeurs d'aller chercher de la main-d'œuvre « moins chère » à l'étranger au détriment de la main-d'œuvre locale. En matière de protection des travailleurs et travailleuses et de politique de l'emploi, la Suisse peut tout faire sous le régime de l'ALCP, tant que la main-d'œuvre avec un passeport de l'UE n'est pas discriminée. Une discrimination ou un traitement moins bon des ressortissant(e)s de l'UE non seulement, met en danger les Accords bilatéraux, mais nuit aussi aux personnes actives qui sont au bénéfice d'un passeport suisse. En effet, comme en Suisse 30 %

environ des personnes qui exercent une activité lucrative n'ont pas de passeport à croix blanche, traiter moins bien les « étrangers et étrangères » détériorerait la situation de tout le monde.

L'USS estime essentiel que l'on améliore la protection des travailleurs et travailleuses contre les abus des employeurs. De fait, la toute petite majorité qui s'est prononcée pour le oui le 9 février 201 n'a été possible que parce qu'en Suisse, de nombreuses personnes s'inquiétaient à juste titre pour leurs salaires et leurs conditions de travail. Concernant la protection des salaires, il faut, d'une part, améliorer l'application des mesures d'accompagnement (davantage de contrôles dans les régions et branches menacées, mais aussi édicton de salaires minimums dans les branches où les salaires sont sous pression) et, d'autre part, renforcer les mesures d'accompagnement (sanctions administratives plus lourdes, extension plus facile du champ d'application des conventions collectives de travail [CCT], interruption des travaux en cas de sous-enchère criante, entre autres).

Le projet mis en consultation souligne explicitement la priorité accordée à l'ALCP conclu avec l'UE par rapport au projet de révision de la LEtr qui nous est soumis. C'est pour nous quelque chose de central. Nous sommes aussi d'accord avec votre analyse selon laquelle le nouveau droit constitutionnel ne prime pas automatiquement sur l'ancien droit international.

Du reste, nous doutons de la conformité du projet de loi à la nouvelle disposition constitutionnelle de l'article 121 de la Constitution fédérale (Cst). Par exemple, l'article 121a ne demande aucunement que la préférence nationale soit examinée au cas par cas. Au contraire « les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés (...) dans le respect du principe de la préférence nationale », mais pas les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers. En d'autres termes, la préférence par rapport à la fixation des nombres maximums doit être garantie. Nous estimons que cela ne peut se faire qu'à travers des mesures non discriminatoires, relatives au marché du travail et de politique sociale.

Contingents et examen individuel du respect de la préférence nationale : effets négatifs

Les contingents ne sont pas un instrument de protection efficace. Au contraire, on risque d'être confronté à encore plus d'abus.

- Les contingents ne fixent que des plafonds. Les conditions d'embauche ne sont pas réglementées. C'est pour cela que les cas de sous-enchère salariale, les bas salaires et les conditions d'embauche précaires étaient répandus avec l'ancien système de contingents. La main-d'œuvre sans passeport suisse gagnait systématiquement moins que les Suisses et Suissesses ; cela, parce qu'elle était mise sous pression en raison de leurs conditions de séjour instables et était moins en mesure de se défendre contre le mauvais traitement qui lui était fait, mais aussi parce que les salaires n'étaient guère contrôlés sur les lieux de travail.
- Par le passé, les plafonds ont été fixés par le Conseil fédéral de telle sorte que les employeurs ont largement pu recruter autant de main-d'œuvre qu'ils le voulaient. Les chiffres records de l'immigration du début des années 1990 en sont une illustration. Si les limites don-

¹ Préférence nationale : « Malgré le texte de l'art. 121a, al. 3, Cst, la préférence nationale doit s'appliquer non seulement aux Suisses mais aussi aux étrangers qui séjournent durablement dans notre pays. Une telle réglementation existe déjà pour l'admission des ressortissants d'États tiers (art. 21 LEtr) », Rapport explicatif. Projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers. Mise en œuvre de l'art. 121 a Cst, p. 22. Voir le Message relatif à l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » ; ch. 1.3.2; cf. de même ch. 1.6 du rapport précité.

nées aux contingents étaient atteintes, les employeurs pouvaient engager une partie de leur personnel au noir, et ils ne couraient pratiquement aucun risque car il n'y avait alors guère de contrôles.

- Le système de contingents proposé par le Conseil fédéral renforcera encore plus la précarisation des conditions de travail en cela qu'avec l'exception faite pour les résident(e)s de courte durée, on créera quasiment un nouveau statut de saisonnier. Et l'exception prévue pour la main-d'œuvre détachée aussi accentuera la pression sur les salaires et les conditions de travail.

Un examen du respect de la préférence nationale au cas par cas va de pair avec d'importants risques pour les salaires et les emplois et ne serait d'aucune aide pour les personnes au chômage en Suisse. Au contraire, la situation risque même de se dégrader.

- L'examen individuel du respect de la préférence est en contradiction avec les Accords bilatéraux conclus avec l'UE.
- Pour le contourner, les entreprises devraient davantage recourir au travail au noir, comme avec l'ancien système de contingents.
- Pour ne pas fâcher les employeurs du canton, les autorités renonceront largement à ces examens précis dans de nombreuses branches à bas salaires, comme avec l'ancien système de contingents.
- Politiquement, la pression pour la suppression des contrôles efficaces des salaires et des conditions de travail sur le terrain s'accroîtra. Or, ces contrôles sont d'une importance déterminante, précisément pour la protection des salaires et des conditions de travail. En effet, ce n'est que sur le terrain et dans les comptabilités salariales que l'on peut effectivement contrôler qui gagne combien. S'y ajoute que les travailleurs et travailleuses indigènes peuvent également être concernés par la sous-enchère salariale. Cela aussi, ne peut être découvert que sur le terrain.
- Même avec les examens individuels, les entreprises recevront par exemple leurs autorisations si elles cherchent uniquement des diplômés d'écoles supérieures pour leurs emplois, alors que des travailleurs ou travailleuses indigènes qui ont fait un apprentissage et conviendraient à ces postes sont à la recherche d'un emploi ; ou encore, si elles veulent engager leur personnel avec des horaires, des conditions de travail ou des salaires pour lesquels il est impossible pour la main-d'œuvre indigène de travailler.

Comme mentionné en introduction, l'examen individuel ne correspond pas non plus à l'article 121a Cst. Pour faire baisser le chômage élevé que connaît la Suisse, il existe beaucoup de mesures plus efficaces et non discriminatoires.

La surveillance et la régulation tripartites du marché du travail en Suisse ont fait leurs preuves et ne doivent donc pas être abandonnées

L'intention du Conseil fédéral de ne plus intégrer pleinement les partenaires sociaux dans la surveillance et la régulation du marché du travail, comme le prévoit l'exclusion proposée de ces derniers de la « commission de l'immigration », inquiète beaucoup l'USS. Jusqu'à ce jour, la politique suisse du marché du travail a toujours été tripartite, soit avec le concours des partenaires sociaux

et de l'État. C'est pour cela que toutes les commissions actives en matière de politique du marché du travail doivent être tripartites. Ce principe s'applique aujourd'hui aussi à la fixation des nombres maximums de travailleurs et travailleuses d'États tiers. Le tripartisme garantit que tous les acteurs importants soient intégrés dans les processus décisionnels. Avec cette révision de la LEtr, le Conseil fédéral veut briser maintenant ce principe de la régulation et de la surveillance tripartites du marché du travail en Suisse qui a fait ses preuves.

On ne comprend absolument pas pourquoi le Conseil fédéral pense un tel changement de système. Il semble, entre autres, avoir une image faussée de l'importance des cantons pour le marché du travail.

- Une grande partie des personnes qui exercent une activité lucrative en Suisse est pendulaire et passe d'un canton à l'autre. La frontière cantonale n'est pas un élément pertinent pour le marché du travail.
- Nombre d'espaces économiques traversent les frontières cantonales (AG/ZH, BE/SO, etc.). Le canton n'est pas un critère de délimitation approprié ici. L'Office fédéral de la statistique travaille par exemple avec des « grandes régions ».
- En Suisse, on ne trouve guère de données cantonales sur l'emploi et l'activité lucrative (à part la statistique du chômage). Il n'est donc pratiquement pas possible d'effectuer des analyses cantonales du marché du travail qui soient sérieuses. Seule une petite minorité de cantons dispose d'analyses professionnelles dans ce domaine.
- L'argument selon lequel les offices régionaux de placement (ORP) connaissent de manière précise le marché du travail doit être considéré avec grande prudence. Les personnes au chômage doivent s'annoncer auprès de l'ORP de leur canton de domicile. Mais, souvent, il n'y a du travail que dans d'autres cantons. De ce fait, les ORP cantonaux ont une vision limitée de la réalité suisse. Environ 50 % des places vacantes annoncées concernent la construction et l'hôtellerie-restauration (y c. la location de services). Rapportée à l'ensemble des places vacantes, ces branches ne représentent qu'environ 10 % (cf. étude Amosa)².

En vous remerciant de bien vouloir tenir compte de la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
Président



Daniel Lampart
Premier secrétaire

² http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/FMB/01_FMB_Schlussbericht_DE.pdf (p. 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 distingu e.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
Pr sident



José Corpataux
Secrétaire central



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Case postale 2500
CH-1211 Genève 2

Tel.: +41 22 739 83 85
Fax: +41 22 739 73 79
Email: klug@unhcr.org

Notre/Our code: EXT-03

Re: **UNHCR Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des
Ausländergesetzes – Umsetzung von Artikel 121a BV
sowie zum Entwurf zur Anpassung der Vorlage zur
Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030)
an Artikel 121a BV und an fünf parlamentarische
Initiativen**

Genf, 28. Mai 2015

Sehr geehrter Herr Fürer, sehr geehrte Frau Haller,

UNHCR bedankt sich für die Einladung, zum „Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes – Umsetzung von Artikel 121a BV – Steuerung der Zuwanderung“ sowie zum „Entwurf zur Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Artikel 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen“ im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

UNHCR wiederholt darin die bereits in seiner Stellungnahme zur Masseneinwanderungsinitiative dargelegten Bedenken bezüglich der Unterstellung des Asylbereichs unter Höchstzahlen und Kontingente. Höchstzahlen und Kontingente, die den Zugang zu dieser Anerkennung oder Bewilligung verzögern, erschweren, einschränken oder gar verhindern, wären mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar. UNHCR begrüsst daher, dass sich der vorliegende Gesetzesentwurf mehrfach zum Völkerrecht bekennt und dabei betont, dass dieses im Asylbereich weitergilt. UNHCR hält es jedoch für erforderlich, dass diese Verpflichtungen auf gesetzlicher Ebene wirksam verankert werden. Höchstzahlen und Kontingente müssen so hoch angesetzt und so flexibel gehandhabt werden, dass die Einhaltung des Völkerrechts effektiv gewahrt bleibt. Dies muss notwendigenfalls auch ein kurzfristiges Überschreiten der Höchstzahlen ermöglichen.


Im Integrationsbereich begrüsst UNHCR mit Nachdruck die Abschaffung der Bewilligungspflicht der Arbeitsaufnahme von vorläufig aufgenommenen Personen. Auch die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen wird begrüsst, wobei UNHCR empfiehlt, auch die Sonderabgabe auf Vermögen zu überdenken. Bei der Regelung für den Familiennachzug empfiehlt UNHCR die besondere Situation von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu berücksichtigen und diese am Vorbild des Familienasyls auszurichten. Dies bedeutet ein Absehen von Wartezeiten sowie von Kriterien wie dem Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen. UNHCR äussert darüber hinaus Bedenken bezüglich der vorgeschlagenen Möglichkeiten zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung und regt an, die spezifische Situation von Flüchtlingen und

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

vorläufig aufgenommenen Personen beim Zugang zu einer Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen und diesen den dauerhaften Aufenthalt zu erleichtern.

Wir würden es begrüßen, wenn unsere Empfehlungen Berücksichtigung finden könnten. Für etwaige Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Anja Klug

Leiterin des UNHCR Büros für die Schweiz und Liechtenstein



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme

zum

Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes – Umsetzung von Artikel 121a BV sowie zum Entwurf zur Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Artikel 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Einladung, zum „Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes – Umsetzung von Artikel 121a BV – Steuerung der Zuwanderung“ sowie zum „Entwurf zur Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Artikel 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen“ im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

UNHCR wurde von der UN-Generalversammlung beauftragt,¹ für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter seinem Mandat zu sorgen, sowie die Staaten bei der Suche nach dauerhaften Lösungen zu unterstützen. Zudem hat UNHCR eine Aufsichtsfunktion die u.a. auch in Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK)² und in Art. II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 enthalten.³ UNHCR erlaubt sich daher auf diesen Grundlagen die folgenden ausgewählten, nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf abzugeben. Diese Stellungnahme beschränkt sich ausdrücklich auf Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen.⁴ Sie bezieht sich nicht auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen.

¹ Siehe Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/droit/droit-international/11-droit-international-public.html?L=1#c9749>.

² Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951, SR 0.142.30, in Kraft getreten für die Schweiz am 21. April 1955.

³ Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, SR 0.142.301, in Kraft getreten für die Schweiz am 20. Mai 1968.

⁴ In diesem Zusammenhang wird betont, dass sich das Mandat von UNHCR auf alle Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören auch Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

UNHCR wiederholt die bereits in seiner Stellungnahme zur Masseneinwanderungsinitiative⁵ dargelegten Bedenken bezüglich der Unterstellung des Asylbereichs unter Höchstzahlen und Kontingente. Höchstzahlen und Kontingente, die den Zugang zu dieser Anerkennung oder Bewilligung verzögern, erschweren, einschränken oder gar verhindern, wären mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar. UNHCR begrüsst daher, dass sich der vorliegende Gesetzesentwurf mehrfach zum Völkerrecht bekennt und dabei betont, dass dieses im Asylbereich weitergilt. UNHCR hält es jedoch für erforderlich, dass diese Verpflichtungen auf gesetzlicher Ebene wirksam verankert werden. Höchstzahlen und Kontingente müssen so hoch angesetzt und so flexibel gehandhabt werden, dass die Einhaltung des Völkerrechts effektiv gewahrt bleibt. Dies muss notwendigenfalls auch ein kurzfristiges Überschreiten der Höchstzahlen ermöglichen.

Im Integrationsbereich begrüsst UNHCR mit Nachdruck die Abschaffung der Bewilligungspflicht der Arbeitsaufnahme von vorläufig aufgenommen Personen. Auch die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen wird begrüsst, wobei UNHCR empfiehlt, auch die Sonderabgabe auf Vermögen zu überdenken. Bei der Regelung für den Familiennachzug empfiehlt UNHCR die besondere Situation von vorläufig aufgenommen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu berücksichtigen und diese am Vorbild des Familienasyls auszurichten. Dies bedeutet ein Absehen von Wartezeiten sowie von Kriterien wie dem Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen. UNHCR äussert darüber hinaus Bedenken bezüglich der vorgeschlagenen Möglichkeiten zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung und regt an, die spezifische Situation von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen beim Zugang zu einer Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen und diesen den dauerhaften Aufenthalt zu erleichtern.

Überblick und völkerrechtliche Vorgaben

Mit der Annahme der sogenannten „Masseneinwanderungsinitiative“ wurde die Schweizerische Bundesverfassung (BV) dahingehend geändert, dass zum Zwecke der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden soll (Art. 121a BV). Die Höchstzahlen sollen für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens gelten und auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ausgerichtet sein.

Wie bereits in UNHCRs Stellungnahme vom Januar 2014 dargelegt, lässt sich der Asylbereich nicht durch Höchstzahlen und Kontingente steuern.⁶ Das generelle Prinzip, dass jeder Staat die Einreise, den Aufenthalt und die Ausschaffung von Ausländerinnen und Ausländern auf seinem eigenen Staatsgebiet regeln kann, unterliegt völkerrechtlichen Grenzen. Insbesondere besagt der in Art. 33 GFK kodifizierte und als Völkergewohnheitsrecht anerkannte Grundsatz des *Non-Refoulement*,⁷ dass kein Staat einen Flüchtling in einen Staat, in dem ihm Verfolgung droht,

⁵ UNHCR, Stellungnahme zur Volksabstimmung am 9. Februar 2014 über die Eidgenössische Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (Masseneinwanderungsinitiative), Januar 2014, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/5_schweiz/5_4_unhcr_positionen/FR_CH_Positionen-Stellungnahme-Masseneinwanderung.pdf.

⁶ Siehe Fussnote (Fn.) 5.

⁷ Siehe dazu insb. UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>.

zurückweisen darf. Die Zulassung von asylsuchenden Personen zur Antragstellung und ihre folgende Anerkennung und Aufnahme oder Nichtanerkennung und Wegweisung basiert auf objektiven, völkerrechtlich festgelegten Gründen. Ihre Anzahl ist von Faktoren abhängig, die ausserhalb des Steuerungsbereichs der Schweiz liegen.⁸ Eine effektive Steuerung kann im Asylbereich am besten durch eine rasche Überprüfung des Schutzbedarfes in fairen und effektiven Verfahren erzielt werden. Für die Weiterentwicklung und Optimierung dieser Verfahren sind erst jüngst wesentliche gesetzgeberische Schritte getroffen wurden („Testverfahren“) bzw. sind in Vorbereitung. Dadurch kommen nicht nur Flüchtlinge rasch zu ihrem Recht und können sich in die Aufnahmegesellschaft nachhaltig integrieren, sondern es wird auch die Gruppe der Asylsuchenden verkleinert.

Wie in den Gutachten, auf denen der vorliegende Gesetzesentwurf aufbaut⁹ und in den Erläuterungen hervorgehoben,¹⁰ und wie nicht zuletzt auch von den Initianten der Verfassungsbestimmung betont,¹¹ sind weder der zentrale Grundsatz des *Non-Refoulement* noch andere menschenrechtliche Verpflichtungen im Asylbereich verhandelbar. Dabei ist auch auf die in der Bundesverfassung verankerte Pflicht zur Beachtung von Völkerrecht hinzuweisen (Art. 5 Abs. 4 BV). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann den vom Verfassungsgeber zum Ausdruck gebrachten Wertungen nur insoweit Rechnung getragen werden, als dies zu keinem Widerspruch zu übergeordnetem Recht bzw. zu Konflikten mit dem Beurteilungsspielraum führt, den das Völkerrecht bei der Umsetzung der Migrations- und Ausländerpolitik zugesteht.¹² Diesem Ergebnis einer fortwährenden Verbindlichkeit des Völkerrechts wird auch dadurch Rechnung getragen, dass die Schweizer Bundesverfassung weitreichende Pendanten der zentralen völkerrechtlichen Bestimmungen enthält, wie insbesondere das *Non-Refoulement-Gebot* (Art. 25 Abs. 2 und 3 BV), das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 13, 14 BV) und die Rechte des Kindes (Art. 11 BV). Diese müssen bei einer systematischen Auslegung und Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen ebenfalls Berücksichtigung finden.

⁸ So etwa auch die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, 12.098, BBl 2013 291, S. 314: „Sowohl im Asylbereich als auch beim Familiennachzug bestehen völkerrechtliche Zulassungsverpflichtungen (Flüchtlingskonvention, EMRK, Kinderrechtskonvention etc.). Diese machen Höchstzahlen zu einem untauglichen Instrument zur Begrenzung der Zuwanderung. Eine zahlenmässige Begrenzung der Bewilligungen im humanitären Bereich widerspricht zudem der Tradition der Schweiz. Die Umsetzung der Initiative in diesem Bereich wäre schwierig. Die Höchstzahlen für die Zulassung aus humanitären Gründen müssten insbesondere im Asylbereich so flexibel ausgestaltet werden, dass in jedem Fall das zwingende Völkerrecht berücksichtigt werden kann [...]“; sowie ebenda S. 319: „Die Höchstzahlen kamen bisher nur bei einer Erwerbstätigkeit zur Anwendung, da bei den übrigen Zulassungsgründen (insbesondere beim Familiennachzug und im Asylbereich) eine direkte Steuerung durch Höchstzahlen untauglich ist. Die Zahl der notwendigen Bewilligungserteilungen kann hier nicht im Vorhinein festgelegt werden. Es bestehen gesetzliche und völkerrechtliche Zulassungsvoraussetzungen, die einzuhalten sind.“

⁹ Siehe insb. *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – Direktion für Völkerrecht*, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, 26. Mai 2014, insb. S. 23f.

¹⁰ Siehe insb. Erläuternder Bericht - Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes. Umsetzung von Artikel 121a BV, Februar 2015, S. 7: „Bei der Umsetzung sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten.“; sowie ebenda S. 15f.

¹¹ Siehe www.masseneinwanderung.ch, insbesondere auch das Argumentarium, abrufbar unter: <http://www.masseneinwanderung.ch/assets/downloads/argumentarium-lang-d.pdf>, S. 37, 40.

¹² Vgl. Bundesgericht, BGE 139 I 16 S. 18; siehe auch Art. 26, 27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, demzufolge sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht, auch nicht auf Verfassungsrecht, berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen: SR 0.111, in Kraft getreten für die Schweiz am 6. Juni 1990.

UNHCR begrüsst das mehrfach geäusserte, breite Bekenntnis zum Völkerrecht im Asylbereich. UNHCR weist mit Nachdruck darauf hin, dass Höchstzahlen und Kontingente, die den Zugang zu internationalem Schutz verzögern, erschweren, einschränken oder gar verhindern, mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar wären. Um nicht in Konflikt mit dem Völkerrecht zu kommen, sind die Höchstzahlen im Asylbereich so hoch anzusetzen und so flexibel auszugestalten, dass in jedem Fall das Völkerrecht berücksichtigt sowie jedenfalls und unbedingt ausgeschlossen wird, dass es zu *Refoulement* kommen könnte.

Geltungsbereich und Festlegung der Höchstzahlen (nArt. 17a, b AuG)¹³

Der vorliegende Entwurf soll, unter ausdrücklichem Hinweis auf eine Konformität mit dem Völkerrecht, auch Bewilligungen im Asylbereich dem Höchstzahl- und Kontingentsystem unterwerfen. Der Bundesrat soll durch die Festlegung jährlicher Höchstzahlen der Bewilligungen den Aufenthalt in der Schweiz begrenzen. Die Höchstzahlen im Asylbereich sollen sich dabei aus den bisherigen Erfahrungen und den Prognosen ergeben, die das SEM für die Planung seiner Tätigkeiten erstellen muss. Bei Bedarf soll der Bundesrat die Höchstzahlen jederzeit anpassen können. Im Übrigen wird bei der Festlegung der Kontingente im Gesetzestext mehrfach ein völkerrechtlicher Bezug hergestellt. Dabei heben die Erläuterungen hervor, dass „bei der Umsetzung [...] die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten [sind]“, und zwar „in erster Linie bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente [...]. Sollten die festgelegten Höchstzahlen und Kontingente nicht reichen, muss der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen ergreifen.“¹⁴ Um die Einhaltung des Völkerrechts wirksam sicherzustellen, wäre wichtig, eine entsprechende rasche Reaktionspflicht des Bundesrates ausdrücklich auch gesetzlich festzulegen.

UNHCR begrüsst, dass in nArt. 17b AuG über den Verweis auf Art. 3 AuG hervorgehoben wird, dass der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente explizit die völkerrechtlichen Verpflichtungen, humanitären Gründe oder die Vereinigung der Familie zu berücksichtigen hat, und dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen in nArt. 17b AuG zusätzlich unterstrichen werden. Da in diesen Bereichen die Zahlen naturgemäss Schwankungen unterliegen empfiehlt UNHCR nicht nur im erläuternden Bericht, sondern ausdrücklich auch im Gesetzestext festzulegen, dass der Bundesrat bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit umgehend *anzupassen hat*.

UNHCR begrüsst den Verweis auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen, empfiehlt jedoch, ausdrücklich auch im Gesetzestext festzulegen, dass der Bundesrat bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit umgehend *anzupassen hat*.

Zuwanderungskommission (nArt. 17d AuG)

Der Entwurf sieht vor, dass der Bundesrat eine Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone einsetzt. Diese Kommission soll den Bundesrat u.a. bei Grundsatzfragen bezüglich der Zulassung von

¹³ nArt. bezeichnet in Folge die neu vorgeschlagenen Artikel; Ausländergesetz (AuG) vom 16. Dezember 2005, SR. 142.20.

¹⁴ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 21.

Ausländerinnen und Ausländern beraten und Empfehlungen für die jährliche Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente ausarbeiten.

UNHCR begrüsst grundsätzlich die Einrichtung einer Zuwanderungskommission, da diese die notwendige Fachexpertise zu einer bedarfsgerechten und damit auch völkerrechtskonformen Anwendung des Gesetzes beisteuern kann. Da die Migrationsbehörden jederzeit einen aktuellen Überblick über die noch zur Verfügung stehenden Bewilligungen haben, kommt ihnen auch eine wichtige Warnfunktion im Falle eines drohenden Ausschöpfens der Höchstzahlen und Kontingente und der damit verbundenen Notwendigkeit der umgehenden Erhöhung durch den Bundesrat zu. Insofern wäre ein Empfehlungsrecht auch für spontane Erhöhungen wichtig und nicht nur für die jährliche Festlegung. Um eine möglichst bedarfsgerechte Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten auch im Asylbereich sicherzustellen, empfiehlt UNHCR zusätzlich, dass der vorgeschlagenen beratenden Zuwanderungskommission auch ein breiter Kreis von Expertinnen und Experten aus dem Asylbereich angehört, oder die Kommission zumindest einen solchen breiten Kreis anhört. Vorbild könnte hier etwa die Bestimmung in Art. 66 AsylG¹⁵ sein, derzufolge der Bundesrat im Bereich der Gewährung vorübergehenden Schutzes u.a. auch Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Hilfswerke und allenfalls weiterer nichtstaatlicher Organisationen sowie UNHCR anzuhören hat.

UNHCR begrüsst grundsätzlich die Einrichtung einer Zuwanderungskommission. Diese sollte auch ein Empfehlungsrecht für kurzfristig notwendige Empfehlungen haben. UNHCR **empfiehlt zusätzlich**, dass der vorgeschlagenen beratenden Zuwanderungskommission auch ein breiter Kreis von Expertinnen und Experten aus dem Asylbereich angehört, oder die Kommission zumindest einen solchen breiten Kreis anhört.

Flüchtlinge (nArt. 60 Abs. 1 AsylG)

Der Entwurf sieht vor, dass Personen, denen Asyl gewährt wurde, in Hinkunft nur mehr im Rahmen der Höchstzahlen und Kontingente Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Den Erläuterungen zufolge soll die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aber in jedem Fall vorbehalten bleiben.¹⁶

UNHCR bedauert, dass Flüchtlinge unter die Höchstzahlen und Kontingente gestellt werden sollen, begrüsst aber, dass nicht die Anerkennung als Flüchtling und die Gewährung von Asyl als solche Höchstzahlen unterstellt wird, sondern die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung. So bleibt der Grundsatz unberührt, dass Personen Asyl gewährt wird, wenn sie die Flüchtlingseigenschaft besitzen und kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 49 AsylG). Gemäss Art. 59 AsylG gelten auch weiterhin Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden, gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes sowie der GFK.

Die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung ist dennoch essentiell für den wirksamen Zugang zu den mit dem Flüchtlingsstatus verbundenen Rechten, und nicht zuletzt dem wirksamen Schutz vor *Refoulement*, wie es in Art. 33 GFK verankert ist. In dieser Hinsicht kann der in den

¹⁵ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR. 142.31.

¹⁶ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

Erläuterungen wiederholte Vorbehalt der Geltung des Völkerrechts¹⁷ nur dahingehend verstanden werden, dass neben der umgehenden Verpflichtung zur Erhöhung der Höchstzahlen (siehe oben), ein kurzfristiges Überschreiten der für den Asylbereich festgelegten Höchstzahlen in Kauf genommen werden muss wie auch in der Botschaft des Bundesrates festgehalten wurde.¹⁸ Um dem völkerrechtlichen Prinzip des *effet utile*¹⁹ Genüge zu tun scheint erforderlich, zumindest diese Klarstellung auch in das Gesetz aufzunehmen.

UNHCR äussert Bedenken bezüglich des Vorschlags, die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen in die Höchstzahlen einzubeziehen. **UNHCR begrüsst** die Betonung des Vorbehalts der Geltung des Völkerrechts in den Erläuterungen. Um eine wirksame Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, **empfiehlt** UNHCR jedoch auch auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende Klarstellung, dass die Höchstzahlen bei Bedarf auch kurzfristig überschreitbar sind, da eine eventuelle Ausschöpfung von Höchstzahlen und Kontingenten nicht zu Lasten der Rechte von Flüchtlinge gehen und sich ihre Aufenthaltsberechtigung nicht verzögern darf.

Vorläufige Aufnahme (nArt. 83 Abs. 1, nArt. 17a Abs. 3 AuG)

Ist der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, ist eine vorläufige Aufnahme zu verfügen. Der Entwurf sieht vor, dass auch dabei in Hinkunft die Höchstzahlen eingehalten werden müssen.

Gemäss Art. 121a BVG sollen lediglich *Bewilligungen für den Aufenthalt* dem Höchstzahlensystem unterworfen werden. Die vorläufige Aufnahme stellt aber keine Aufenthaltsbewilligung im engeren Sinn dar, sondern einen negativen Asylentscheid mit einer Wegweisungsverfügung, welche zugunsten einer vorläufigen Aufnahme ausgesetzt wird. Wenn die vorläufige Aufnahme nun als Bewilligung betrachtet wird, wäre logische Folge, sie auch als solche auszugestalten und damit in Anlehnung an das europäische Recht²⁰ und die Entwicklungen in diesem Bereich entsprechend einer langjährigen Forderung von UNHCR als positiven Rechtsstatus zu verankern.²¹ Dies würde auch der Tatsache Rechnung tragen, dass der Schutzbedarf aufgrund willkürlicher Gewalt im Kontext von langandauernden Konflikt- und Gewaltsituationen häufig von derselben Art und Dauer ist wie jener von Flüchtlingen nach der Definition der GFK.²² Andernfalls empfiehlt UNHCR, sie vom Höchstzahlensystem auszunehmen.

¹⁷ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

¹⁸ „Ein kurzfristiges Überschreiten der für den Asylbereich festgelegten Höchstzahlen müsste in Kauf genommen werden. Da aber der Initiativtext nicht verbietet, die Höchstzahlen für gewisse Bereiche auch kurzfristig anzupassen (etwa bei einem raschen Anstieg der Asylgesuche aufgrund eines kriegerischen Ereignisses), sollte eine solche Überschreitung möglichst vermieden werden.“ Botschaft des Bundesrates (Fn. 8), S. 299.

¹⁹ Siehe insbesondere Art. 26, 27, 31 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Fn. 12).

²⁰ Siehe insbesondere die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337/9, 20.12.2011.

²¹ Siehe in dieser Hinsicht auch *Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports on Switzerland, 12 March 2014, CERD/C/CHE/CO/7-9, Empfehlung 16.

²² Siehe etwa *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population*, Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM, Dezember 2014, abrufbar unter: https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf.

Die Gründe, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen, sind in vielen Punkten völkerrechtlich vorgegeben. Dies ist am offenkundigsten wenn die Wegweisung *nicht zulässig* ist, da ihr dann völkerrechtliche Verpflichtungen entgegen stehen, wie insbesondere das *Refoulement*-Verbot aber auch das Recht auf Privat- und Familienleben oder die Rechte des Kindes. Eine Weg- oder Ausweisung ist *nicht zumutbar*, wenn die Person durch Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage konkret gefährdet ist. Auch bei diesen Gründen stehen nicht nur humanitäre Überlegungen sondern oft auch völkerrechtliche Schranken im Hintergrund, wie auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) betont.²³

UNHCR begrüsst, dass in den Erläuterungen festgehalten wird, dass auch in diesem Bereich die Geltung des Völkerrechts jedenfalls vorbehalten bleibt.²⁴ Dazu wäre allerdings wichtig, auch hier eine effektive Umsetzung gesetzlich sicherzustellen, und damit entweder auf die Unterwerfung unter die Höchstzahlen zu verzichten, oder gesetzlich zu verankern, dass neben der jederzeitigen umgehenden Verpflichtung zur Anpassung der Höchstzahlen diese bei Bedarf kurzfristig überschritten werden, bis der Bundesrat die notwendigen Anpassungsmassnahmen vorgenommen hat.

Der Entwurf sieht schliesslich vor, dass nur vorläufige Aufnahmen, die für mehr als ein Jahr erteilt werden, den Höchstzahlen unterworfen werden (nArt. 17a Abs. 3 AuG). Damit werden schliesslich Personen, deren Schutzbedarf langfristig ist, gegenüber jenen mit einem kurzfristigen Schutzbedarf benachteiligt. Es stünde zu befürchten, dass eine vorläufige Aufnahme leichter befristet wird, obwohl der Schutzbedarf oft ein langjähriger ist. Gerade im Integrationsbereich zeigt sich bereits jetzt, dass die Prekarität der vorläufigen Aufnahme oft ein wesentliches Hemmnis für eine Arbeitsaufnahme und eine Integration in der Schweiz darstellen kann.

UNHCR äussert Bedenken bezüglich des Vorschlags, die vorläufige Aufnahme in die Höchstzahlen einzubeziehen. **UNHCR begrüsst** die Betonung des Vorbehalts der Geltung des Völkerrechts in den Erläuterungen. Um eine wirksame Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, **empfiehlt** UNHCR jedoch auch auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende Klarstellung, dass die Höchstzahlen bei Bedarf auch kurzfristig überschreitbar sind, da eine eventuelle Ausschöpfung von Höchstzahlen nicht zu Lasten der Rechte von vorläufig aufgenommenen Personen gehen darf.

UNHCR empfiehlt ausserdem, die Charakterisierung der vorläufigen Aufnahme als Bewilligung im Gesetz konsequent umzusetzen und als Aufenthaltsbewilligung auszugestalten.

Vorübergehender Schutz (nArt. 66 Abs. 1 AsylG)

Der Entwurf sieht vor, dass die eventuelle Entscheidung des Bundesrates, Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehenden Schutz gemäss Art. 4 AsylG zu gewähren, ebenfalls von Höchstzahlen und Kontingenten abhängig gemacht werden soll. Wie auch die Erläuterungen hervorheben, müssen auch in diesem Bereich die völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden.²⁵

²³ Siehe insb. EGMR, Urteil vom 28. Juni 2011, Sufi und Elmi gegen das Vereinigte Königreich, No. 8319/07, 11449/07.

²⁴ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

²⁵ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

UNHCR empfiehlt auch hier eine gesetzliche Klarstellung über die sichergestellt wird, dass schutzbedürftige Personen bei einer Überschreitung der vorgesehenen Höchstzahlen und Kontingente für den vorübergehenden Schutz dennoch Schutz gewährt wird.

Familiennachzug (nArt. 42 Abs. 1^{bis}, nArt. 43 Abs. 1^{bis}, nArt. 44 Abs. 2 AuG; nArt. 85 Abs. 7 Bst. d ASylG)

Der Entwurf sieht vor, dass der Familiennachzug von Ehegattinnen und Ehegatten und Kindern von Personen mit Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltsbewilligung zusätzlich zu den allgemeinen Bedingungen nur mehr gewährt wird, wenn die Höchstzahlen und Kontingente eingehalten werden. Dies betrifft einerseits diejenigen Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommenen Personen, die eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erhalten haben (ausserhalb des Bereichs des Familienasyls), andererseits aber auch ausdrücklich vorläufig aufgenommene Personen, inklusive vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.

Auch in diesem Bereich äussert UNHCR Bedenken bezüglich der Unterstellung unter die Höchstzahlen, begrüsst aber, dass auch in diesem Kontext die Erläuterungen hervorheben, dass die Einhaltung des Völkerrechts vorbehalten bleibt. Schon in der Schlussakte der Bevollmächtigtenkonferenz zur GFK wurde empfohlen, dass Mitgliedstaaten die notwendigen Massnahmen ergreifen, um Flüchtlingsfamilien Schutz zu gewähren und insbesondere die Einheit der Familie zu gewährleisten, namentlich in Situationen, in welchen das Familienoberhaupt die notwendigen Bedingungen zur Aufnahme in einen bestimmten Staats erfüllt.²⁶ Auch das Exekutivkomitee des UNHCR hat in seinen Beschlüssen die grundlegende Bedeutung des Prinzips der Familienzusammenführung wiederholt unterstrichen und dabei mehrmals betont, dass die Familie die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft ist und Anspruch auf Schutz durch die Gesellschaft und den Staat hat. Im Bereich des für die Schweiz verbindlichen Völkerrechts ist schliesslich auf Art. 8 EMRK und Art. 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)²⁷ hinzuweisen. Dieses Recht auf (Privat- und) Familienleben ist zwar nicht uneingeschränkt gewährleistet. Allerdings wäre, wie auch der Bundesrat und Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten darlegen, eine automatische Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung in diesem Bereich wegen bereits erschöpfter Höchstzahlen und Kontingente mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz kaum zu vereinbaren.²⁸ Vielmehr muss eine Abwägung zwischen dem privaten Interesse der Betroffenen an der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke des Familiennachzugs einerseits und dem öffentlichen Interesse an deren Verweigerung vorgenommen werden. In diesem Kontext sei auf die Rechtsprechung des EGMR hingewiesen, in der dieser erst jüngst wieder im Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme für die Schweiz festgehalten hat, dass gesetzliche Ausschlusskriterien nicht starr angewendet werden dürfen und öffentliche und private Interessen abgewogen werden müssen.²⁹ Da schutzbedürftige Personen – anders als Migranten

²⁶ UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Final Act, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/40a8a7394.html>.

²⁷ Für die Schweiz in Kraft seit 18. September 1992, SR 0.103.2; das Recht auf Familie ist darüber hinaus auch in Art. 16 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert.

²⁸ Siehe Botschaft des Bundesrates (Fn. 8), S. 339/340; sowie *EJPD – Direktion für Völkerrecht*, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen (Fn. 9), S. 23.

²⁹ EGMR, Urteil vom 8. Juli 2014, *M.P.E.V.* ua gegen die Schweiz, No. 3910/13.

und Migrantinnen, die in ihr Heimatland zurückkehren können – in keinem anderen Land die Möglichkeit eines Familienlebens haben, dürfte diese Abwägung regelmässig zugunsten eines Familiennachzugs ausfallen.

Besondere Bedeutung kommt bei der Familienzusammenführung auch dem Wohl des Kindes zu, wie es in der UNO-Kinderrechtskonvention verankert ist. Darin hat sich auch die Schweiz festgelegt, dass „von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat ... wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet werden.“³⁰

Das Recht auf Familienleben ist daher mehrfach völkerrechtlich definiert und auch für das Wohlergehen und eine erfolgreiche Integration essentiell.

UNHCR äussert Bedenken bezüglich des Vorschlags, den Familiennachzug zu Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in die Höchstzahlen einzubeziehen. **UNHCR begrüsst** die Betonung des Vorbehalts der Geltung des Völkerrechts in den Erläuterungen. Um eine wirksame Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, **empfiehlt** UNHCR jedoch auch auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende Klarstellung, dass die Höchstzahlen bei Bedarf auch kurzfristig überschreitbar sind, da eine eventuelle Ausschöpfung von Höchstzahlen nicht zu Lasten des Familiennachzugs und somit des Rechts auf Familienleben von schutzbedürftigen Personen gehen darf.

Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit (nArt. 21 AuG)

Im Zusammenhang mit dem Prinzip der Ausschöpfung inländischer Arbeitskräfte sieht der Entwurf vor, dass nicht mehr nur Schweizerinnen und Schweizer, sowie Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die zu Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, als inländische ArbeitnehmerInnen gelten und somit Vorrang zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben, sondern auch vorläufig aufgenommene Personen sowie gegebenenfalls Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde. Dies kann die Chancen von diesen Personengruppen auf Zugang zu einem Arbeitsplatz verbessern, ihre Integration erleichtern und letztendlich auch ihre mögliche Angewiesenheit auf Unterstützungsleistungen reduzieren.

UNHCR begrüsst, dass vorläufig aufgenommene Personen, sowie gegebenenfalls Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird bezüglich des Inländervorrangs mit Flüchtlingen gleichgestellt werden.

Erwerbstätigkeit (nArt. 85a AuG; nArt. 61 AsylG)

Während Flüchtlinge derzeit einen Anspruch auf Bewilligung der Erwerbstätigkeit, sowie von Stellen- und Berufswechsel haben (Art. 61 AsylG), hängt die Erwerbstätigkeit vorläufig aufgenommener Personen von der Bewilligung durch die kantonalen Behörden ab (Art. 84 AuG). In der Praxis zeigen sich insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen zahlreiche

³⁰ Art. 10 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, SR 0.107, In Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997. Die Schweiz hat zwar zu dieser Bestimmung einen Vorbehalt abgegeben, demzufolge die schweizerische Gesetzgebung, die bestimmten Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern keinen Familiennachzug gewährt, vorbehalten bleibt. Das letztlich durch Zufall gesteuerte nicht (mehr) Verfügbarsein eines Platzes innerhalb der Höchstzahlen kann jedoch kaum als „bestimmte Kategorie“ angesehen werden.

Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt, die diese oft trotz grossen Willens, eine Arbeit aufzunehmen, in die Abhängigkeit von Sozialhilfe bringen.³¹

Mit dem Entwurf werden die entsprechenden Zugangsrechte zum Arbeitsmarkt beider Personengruppen entscheidend verbessert und vereinheitlicht: Beide sollen in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben können, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Die Aufnahme und Beendigung der Erwerbstätigkeit ist von der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber unter Nachweis des Einhalts der Bedingungen der zuständigen Behörde zu melden. Für Flüchtlinge fällt diese Meldepflicht ausdrücklich ab Erhalt einer Niederlassungsbewilligung weg.

Der Wechsel von einem Bewilligungssystem zu einem Meldesystem stellt eine substantielle Erleichterung beim Zugang zum Arbeitsmarkt dar, insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen. Aber auch für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber führt dies zu einem Abbau von bürokratischen Hürden. Sie wird daher von UNHCR mit Nachdruck begrüsst.

UNHCR regt jedoch an, auch zu überdenken, ob eine Meldepflicht tatsächlich notwendig ist. Eine Meldepflicht bedeutet einen zusätzlichen Administrativaufwand auch für Arbeitgeber und könnte Flüchtlinge schon dadurch einem Nachteil aussetzen. Art. 17 Abs. 1 GFK (Stellenantritt) sieht vor, dass die Vertragsstaaten Flüchtlingen, die sich ordnungsgemäss auf ihrem Gebiet aufhalten, in Hinblick auf den Stellenantritt die günstigste Behandlung gewähren, die sie unter denselben Umständen Angehörigen eines fremden Landes zubilligen. Dies ist in der Schweiz das Recht auf Stellenantritt und Stellenwechsel ohne jegliche weitere Bedingung für Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 38 Abs. 4 AuG). Jedenfalls dürfen einschränkende Massnahmen zum Schutze des einheimischen Arbeitsmarktes gemäss Art. 17 Abs. 2 GFK auf Flüchtlinge keine Anwendung finden, wenn sie sich schon drei Jahre im Land aufhalten, mit einer Schweizerin bzw. einem Schweizer verheiratet sind, oder aber ein Kind haben, das die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates besitzt. Gemäss Art. 17 Abs. 3 GFK prüfen die vertragsschliessenden Staaten darüberhinausgehend wohlwollend, ob Massnahmen getroffen werden können, um die Rechte aller Flüchtlinge in Bezug auf den Stellenantritt den eigenen Staatsangehörigen möglichst anzugleichen.

UNHCR begrüsst mit Nachdruck, dass Flüchtlingen und aufgenommenen Personen ein weitgehend uneingeschränktes Recht auf Stellenantritt zukommen soll, das einer blossen Meldeverpflichtung unterliegt. Dies kann die Integration in den Arbeitsmarkt wesentlich erleichtern. **UNHCR regt jedoch an**, auch die Meldeverpflichtung in Hinblick auf die völkerrechtlichen Vorgaben zu überdenken.

Sonderabgabepflicht (nArt. 85, 86, 87 AsylG, nArt. 88 AuG)

Mit dem vorliegenden Entwurf soll die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig aufgenommene Personen nach Art. 86f. AsylG, Art. 88 AuG aufgehoben werden. Die Rückerstattungspflicht für

³¹ Siehe *UNHCR, Arbeitsmarktintegration - Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz*, Dezember 2014, insb. S. 24f., 59ff., abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/Service/UNHCR_Integrationsstudie_CH_web.pdf.

Sozialhilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie Kosten des Rechtsmittelverfahrens und die Möglichkeit zur Abnahme von Vermögenswerten sollen hingegen bestehen bleiben.

Wie auch die Erläuterungen hervorheben, erschwert die Sonderabgabe auf Erwerbstätigkeit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und führt mit ihrer Höhe von 10% – unabhängig von der Höhe des Erwerbseinkommens – dazu, dass sich insbesondere im Niedriglohnssektor Arbeit für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen oft nicht lohnt.³² Obwohl der Aufenthalt von vorläufig aufgenommenen Personen in der Realität oftmals genauso dauerhaft ist wie jener von Flüchtlingen, für die eine entsprechende Sonderabgabepflicht klar dem Völkerrecht widersprechen würde, unterliegen sie so einer zusätzlichen Hürde bei der Integration in den Arbeitsmarkt, die im Interesse aller gelegen ist. Bezüglich Asylsuchenden, deren Flüchtlingseigenschaft später anerkannt wird, hat auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die aktuelle Gesetzeslage mit der GFK nicht vereinbar ist.³³

UNHCR begrüsst daher mit Nachdruck die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbstätigkeit. Dies stellt einen wichtigen Zwischenschritt für eine effektive Gleichberechtigung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Integration dar.

Die pauschale Sonderabgabe auf Vermögen („Abnahme von Vermögenswerten“) die erhalten bleiben soll, dient nicht der Deckung individuell verursachter Kosten sondern wird pauschal erhoben, um Gesamtkosten zu decken. Wie auch die Sonderabgabe auf Erwerbstätigkeit wäre eine solche pauschale Abgabe für Flüchtlinge mit der GFK nicht vereinbar. Art. 29 Abs. 1 GFK verbietet den Vertragsstaaten, von Flüchtlingen „andere oder höhere Gebühren, Abgaben oder Steuern, gleichviel unter welcher Bezeichnung, zu erheben, als unter ähnlichen Verhältnissen von ihren eigenen Staatsangehörigen jetzt oder künftig erhoben werden.“ Flüchtlinge wurden deshalb von der Leistung dieser Abgabe ausgenommen. Aufgrund der ähnlichen Situation von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen regt UNHCR daher an, auch die Sonderabgabe für Vermögen zu überdenken. Das eigene Vermögen kann nicht zuletzt ein wichtiges Startkapitel zum Aufbau einer unabhängigen Existenz darstellen.

UNHCR begrüsst mit Nachdruck die geplante Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen, da dies einen wichtigen Zwischenschritt für eine effektive Gleichberechtigung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Integration darstellt. **UNHCR regt dazu an**, auch die Sonderabgabe auf Vermögen zu überdenken.

Einschränkungen des Rechts auf Familiennachzug (nArt. 43 Abs. 1, nArt. 44 Abs. 1, nArt. 85 Abs. 7 AuG)

Flüchtlinge, die Asyl erhalten, haben trotz jüngsten Einschränkungen über das Familienasyl das Recht, mit ihrer Familie wiedervereinigt zu werden (Art. 51 AsylG). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Flüchtlinge – anders als Migranten und Migrantinnen, die in ihr Heimatland zurückkehren können – in keinem anderen Land die Möglichkeit haben ihr Recht auf Familienleben geltend zu machen. Obgleich dies in der Regel auch für Flüchtlinge, die nur

³² Siehe UNHCR, Arbeitsmarktintegration (Fn. 31), S. 66ff., 70f.

³³ Siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Oktober 2012, C-1026/2009.

eine vorläufige Aufnahme erhalten, sowie für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme gilt, ist deren Anspruch auf Zusammenführung wesentlich schlechter ausgestaltet. Sie müssen zumindest drei Jahre ab Zuerkennung warten, und dürfen auch dann ihre Kernfamilie nur nachziehen, wenn sie zusammen wohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 85 Abs. 7 AuG). Diese Bedingungen sind oft schwierig bis unmöglich zu erfüllen. Die starre Anwendung dieser Vorschriften wurde daher auch vom EGMR gerügt.³⁴ Gerade in der Anfangsphase nach einer Anerkennung sind Flüchtlinge, oftmals zumindest vorübergehend und ergänzend auf Unterstützung angewiesen, um sich ihr neues Leben aufzubauen. Dabei ist auch zu beachten, dass Flüchtlinge, auch wenn sie nur vorläufig aufgenommen werden, im Hinblick auf den Zugang zu Sozialhilfe einen völkerrechtlich verankerten Anspruch auf eine Gleichstellung mit Staatsangehörigen haben (Art. 23 f. GFK). Für vorläufig aufgenommene Personen erkennt auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)³⁵ in Art. 9 das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit an.

Mit dem Entwurf soll nun vorgesehen werden, dass auch Personen, die jährliche Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung beziehen, keine Möglichkeiten zum Familiennachzug mehr haben sollen. Dabei ist hervorzuheben, dass gerade diese Personengruppe aufgrund des Alters, eines Todesfalls oder einer Invalidität einen Anspruch auf Unterstützung erworben hat. Oftmals könnte gerade der wiederhergestellte Familienverband die notwendige Sicherheit bieten, um nicht mehr auf öffentliche Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein. Wie auch die Erläuterungen hervorheben, sind „[a]us Sicht der Integration [...] Verschärfungen im Hinblick auf den Familiennachzug oft kontraproduktiv und erschweren insgesamt den Integrationsprozess“.³⁶

UNHCR empfiehlt, bei der Regelung für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen deren besondere Situation zu berücksichtigen und am Vorbild des Familienasyls auszurichten. Dies bedeutet ein Absehen von Wartezeiten sowie von Kriterien wie dem Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen.

Erweiterte Möglichkeit zur Aberkennung der Niederlassungsbewilligung (nArt. 63. Abs. 2, 3, nArt. 34 Abs. 6 AuG)

Eine wesentliche Voraussetzung des Integrationsprozesses von Flüchtlingen und Staatenlosen ist die Gewährung eines sicheren Aufenthaltsstatus und eine mit der Zeit zunehmende Fülle von Rechten. Diese Rechte entsprechen häufig den Rechten der Staatsangehörigen des Aufnahmestaates oder jenen der am besten gestellten Ausländerinnen und Ausländer. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des EGMR zur schrittweisen Verfestigung der Aufenthaltssituation und wurde etwa auf europäischer Ebene durch die Schaffung einer Aufenthaltsbewilligung für subsidiär Schutzberechtigte sowie den Zugang für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte zu einem Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren mit weitreichenden Gleichbehandlungsansprüchen vorgesehen. In der GFK ist dieses Prinzip in

³⁴ EGMR, Urteil vom 11. Juni 2013, *Hasanbasic* gegen die Schweiz, Nr. 52166/09.

³⁵ SR 0.103.1., für die Schweiz in Kraft seit 18. September 1992.

³⁶ Erläuternder Bericht – Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen, Februar 2015, S. 17.

Art. 34 verankert, demzufolge die vertragsschliessenden Staaten soweit als möglich die Integration und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern.

Die bestehende Rechtslage in der Schweiz ist in dieser Hinsicht schon jetzt im europäischen Vergleich äusserst restriktiv. Mit dem Entwurf soll nun vorgesehen werden, dass selbst nach 15 Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann, wenn die Person oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Zusätzlich soll die Niederlassungsbewilligung jederzeit entzogen werden können, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich zu integrieren. Die Integrationsvoraussetzungen werden allerdings bereits bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung geprüft. So stellt auch der Bundesrat fest: „Ausgehend vom Grundsatz, dass Integration ein fortschreitender Prozess ist und mit einer besseren Rechtsstellung verbunden werden soll, steht die vorgeschlagene Rückstufung der Bewilligungsart im Widerspruch zum Stufenmodell Integration. Sie widerspricht auch dem Grundsatz, wonach die Niederlassungsbewilligung unbefristet gilt und nicht mit Bedingungen verbunden ist.“³⁷

UNHCR äusserst Bedenken bezüglich der vorgeschlagenen Möglichkeiten zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung und **regt an**, beim Zugang zu einer Niederlassungsbewilligung die spezifische Situation von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu berücksichtigen und diesen zu erleichtern.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Mai 2015

³⁷ Erläuternder Bericht (Fn. 36), S. 13.

Staatssekretariat für Migration,
Stabsbereich Recht,
Herrn Bernhard Fürer und Frau Carola Haller
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

Rita Ziegler, lic. oec. HSG
Vorsitzende Verband Universitäre Medizin Schweiz
Vorsitzende der Spitaldirektion USZ

Geschäftsstelle Universitäre Medizin Schweiz
Agnes Nienhaus
Schmelzbergstrasse 24, E1
CH-8091 Zürich
Agnes.Nienhaus@usz.ch

Geschäftsstelle +41 (0)44 255 35 87

Zürich, 28. Mai 2015

Stellungnahme des Verbands *Universitäre Medizin Schweiz* zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes AuG

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der Revision zum Ausländergesetz AuG und den weiteren gleichzeitig vorgestellten Massnahmen zur Umsetzung der Verfassungsnorm 121a BV Stellung nehmen zu können. Gerne möchte der Verband *Universitäre Medizin Schweiz* diese Möglichkeit wahrnehmen und sich im Namen seiner Mitglieder zur Vorlage äussern.

Der Verband *Universitäre Medizin Schweiz* vertritt die Interessen der universitären Spitäler und medizinischen Fakultäten der Schweiz auf nationaler Ebene. Seine Mitglieder sind die grossen universitären Spitäler und die medizinischen Fakultäten der Schweiz.

Der Verband *Universitäre Medizin Schweiz* unterstützt ausdrücklich die Stellungnahme von H+ dem Verband der Spitäler der Schweiz, in seiner Gesamtheit. Namentlich erachten wir es als zentral, dass die Verfassungsnorm im Rahmen der Revision des Ausländergesetzes AuG weniger eng ausgelegt wird, der vorhandene Spielraum für die Umsetzung zugunsten einer funktionierenden Versorgung der Bevölkerung genutzt und Lösungen mit geringen administrativem Aufwand gewählt werden.

Die folgenden Ausführungen ergänzen die Forderungen von H+ aus der Sicht der universitären Versorgung, Forschung und Lehre und bringen dazu konkrete Forderungen und Vorschläge vor.

Gewährleistung des öffentlichen Versorgungs- und Bildungsauftrags

Generell möchten wir unserer Besorgnis darüber Ausdruck verleihen, dass in der Revision des AUG eine sehr restriktive Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative sichtbar wird. Der Versorgungsauftrag der Spitäler für die Schweizer Bevölkerung kann bereits heute ohne internationale Personalrekrutierung nicht gewährleistet werden, denn es wird heute in der Schweiz nicht genügend Personal ausgebildet und es gibt auch in Zukunft zu wenig inländische Jugendliche, um genügend Nachwuchs auszubilden. Angesichts der demografischen Alterung und der steigenden Ansprüche der Schweizer Bevölkerung an die Gesundheitsversorgung wird sich die Personalsituation im Gesundheitswesen in den kommenden Jahren weiter akzentuieren. Eine weitere Verschlechterung des Personalangebots durch restriktive Arbeitsbewilligungen wird dazu führen, dass die Gesundheitsversorgung in Umfang und Qualität leidet – was die Versorgung gefährdet und bedeutende Folgen für die Lebensqualität der Schweizer Bevölkerung nach sich zieht.

Die Gefährdung des öffentlichen Versorgungsauftrags durch fehlendes Personal betrifft alle Spitäler der Schweiz, in besonderem Masse jedoch die universitäre Medizin. Die universitäre Medizin der Schweiz charakterisiert sich durch ihre umfassenden und innovativen Versorgungsleistungen, eine international renommierte Forschung und eine umfassende Lehrtätigkeit betreffend die universitären Gesundheitsberufe. Sie sichert den Nachwuchs der Medizinalberufe für die gesamte Gesundheitsversorgung. Da die Schweiz klein ist, kann die universitäre Medizin ihre Aufgaben für das Versorgungssystem nur dann erfüllen, wenn ein aktiver internationaler Austausch von Personal und Wissen besteht. Die Erfüllung des öffentlichen Auftrags in Versorgung, Lehre, Weiterbildung und Forschung wird durch eine restriktive Migrationspolitik jedoch in Frage gestellt.

Da die obenstehenden öffentlichen Aufgaben in der Verantwortung der Kantone liegen, erachtet es unser Verband als elementar, dass die Kantone bei der Festlegung der Höchstzahlen eine zentrale Rolle einnehmen. Wir unterstützen deshalb die vorgesehene wichtige Rolle der Kantone bei der Festlegung der Kontingente und dass der Bundesrat eine kantonale Aufteilung der Kontingente vorsehen kann. Dies soll unseres Erachtens den Regelfall darstellen. Bei der kantonalen Aufteilung müssen jedoch nicht nur die regionalen Unterschiede, sondern auch die öffentlichen Strukturen mit überregionalen Funktionen zwingend berücksichtigt werden.

Der Verband Universitäre Medizin erachtet es als wichtig, dass Branchen wie die Gesundheitsversorgung, das Bildungswesen und die Wissenschaft, die für die Versorgung der Bevölkerung und die langfristige Sicherung der benötigten Fachkräfte elementar sind, bei der Festlegung der Kontingente direkt einbezogen werden. Sie sollten im Gesetz neben den Sozialpartnern aufgeführt werden.

Universitäre Medizin Schweiz fordert:

- Bei der Umsetzung des Artikels 121a BV muss zwingend berücksichtigt werden, dass der öffentliche Auftrag der medizinischen und pflegerischen Versorgung der Spitäler jederzeit gewährleistet ist, und dass die dafür benötigten Leistungen in der Aus- und Weiterbildung und der Forschung erbracht werden können. Letzteres ist auch notwendig zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in der medizinischen Forschung, ohne die es keine Entwicklung in der Medizin gibt.
- Die Aufteilung der Kontingente auf die Kantone gemäss Art. 17c soll den Regelfall darstellen.
- In Art. 17c Abs. 3 ist der Absatz wie folgt zu ergänzen „Die Kantone und der Bundesrat tragen bei der Festlegung der kantonalen Kontingente den regionalen Unterschieden in wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Hinsicht sowie den überregionalen Versorgungsstrukturen angemessene Rechnung“.
- Art. 17d: Betreffend die Zuwanderungskommission soll die Variante gewählt werden, in der die Sozialpartner Einsitz in der Kommission erhalten. Zusätzlich sollen jedoch auch Vertreter derjenigen Branchen in der Zuwanderungskommission Einsitz nehmen, die einen elementaren öffentlichen Auftrag zur Versorgung der Bevölkerung und zur langfristigen Sicherung des Nachwuchses haben. Wird diese Variante nicht gewählt, so ist in Art. 17 explizit aufzuführen, dass neben den Sozialpartnern auch die Branchen mit zentralen öffentlichen Aufträgen anzuhören sind.

Beibehaltung der Personenfreizügigkeit

Der Verband Universitäre Medizin Schweiz erachtet die Beibehaltung der Personenfreizügigkeit mit Europa als zentralen Eckpfeiler, auf den die Umsetzung von Art. 121a BV aufbauen muss. Sie ist wichtig, damit die Schweiz für ausländische Spezialisten und Spitzenkräfte der Forschung und Lehre attraktiv bleibt und damit gleichzeitig Schweizer Spitzenkräfte sich im Ausland Wissen und Erfahrung aneignen können. Nur diese beidseitige Mobilität macht die Medizin der Schweiz langfristig innovationsfähig. Die Beibehaltung der Personenfreizügigkeit ist auch deshalb wichtig, weil sie Voraussetzung dafür ist, dass Schweizer Forschungsprojekte gleichberechtigt an internationalen Forschungsprogrammen und -kooperationen wie Horizon 2020 teilnehmen können. Der Forschungsstandort Schweiz

hat im letzten Jahr unter der Unsicherheit betreffend die Teilnahme an den Europäischen Forschungsprogrammen gelitten, sodass bereits erste Forschende der Schweiz den Rücken gekehrt haben.

Universitäre Medizin Schweiz unterstützt ausdrücklich die Regelung in Art. 2 Abs. 2 des revidierten AUG, dass die Regelungen des Freizügigkeitsabkommens über den Regelungen des AUG stehen.

Bewilligungsverfahren, Inländerbevorzugung und Mangelberufe

Die in der Verfassungsnorm enthaltene Inländerbevorzugung wird im AUG in Form einer Einzelfallprüfung umgesetzt. Dies bringt einen hohen administrativen Aufwand für die Arbeitgeber mit sich und senkt die Attraktivität des Arbeitsplatzes Schweiz bei ausländischen Fachkräften. Die universitären Akteure anerkennen die Wichtigkeit, das Potenzial der inländischen Arbeitnehmerschaft besser auszuschöpfen. Dieses Potenzial ist im Bereich der Gesundheitsberufe jedoch bei Weitem zu klein, um den Personalbedarf zu decken. Die Schweiz ist ausserdem zu klein, als dass sich ihre Medizin isoliert entwickeln kann. Deshalb ist eine Globalprüfung des Inländervorrangs die einfachere und angemessene Variante zur Umsetzung der Inländervorrangs als eine umfassende Einzelfallprüfung.

Diese fachliche Verstrickung der universitären Medizin mit dem Ausland zeigt sich auch darin, dass es verschiedene Spezialisierungen und fachliche Ausbildungswege gibt, für die in der Schweiz keine Ausbildungen existieren und deshalb die universitären Spezialisten immer aus dem Ausland rekrutiert werden müssen. Die universitäre Medizin ist deshalb darauf angewiesen, dass ausländische Fachkräfte attraktive Rahmenbedingungen vorfinden. Das im AUG angelegte System der Mangelberufe wird diesem Umstand im Grundsatz gerecht, ist jedoch in verschiedener Hinsicht schwierig umzusetzen: So wird es aufwändig sein, alle Mangelberufe zu identifizieren, denn es gibt in der Gesundheitsbranche viele seltene ärztliche und pflegerische Spezialisierungen und stark spezialisierte Supportdienste, für die nur mit Schwierigkeiten Personal zu finden ist (z.B. Medizincontrolling, Medizininformatik, Medizintechnik). Es ist aufwändig, all diese Berufe einzeln zu identifizieren. Zweitens geht es in der universitären Medizin nicht nur um eine Qualifikation an und für sich sondern auch um die Exzellenz der anzustellenden Spitzenkräfte als zentrales Element für die Forschung und Lehre. Entsprechend kann beim Inländervorrang nicht nur auf die Mangelberufe im Generellen Bezug genommen werden.

Universitäre Medizin Schweiz fordert:

- Die Ausgestaltung des Bewilligungsverfahrens für ausländische Arbeitnehmende ist so auszugestalten, dass der Verwaltungsaufwand bei den Arbeitgebern gering gehalten wird. Auf flächendeckende Einzelfallprüfungen ist zu verzichten. Von den vorgelegten Varianten wird die Variante, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt wird, bevorzugt.
- Es ist eine „Schutz- und Ventilklausel“ zu entwickeln, nach der Massnahmen zur Einhaltung der Höchstzahlen erst nach der Erreichung von Schwellenwerten einsetzen.
- Vereinfachte Verfahren für Mangelberufe werden befürwortet. Die Bezeichnung von Mangelberufen muss dabei einfach möglich sein und auch grössere Gruppen von Berufen einschliessen, damit nicht für seltene Qualifikationen lange Verfahren zur Anerkennung als „Mangelberuf“ notwendig werden.
- Die Bedürfnisse der Wissenschaft und Lehre in Bezug auf höchste Exzellenz in der Besetzung von Stellen müssen beim Inländervorrang berücksichtigt werden. Die entsprechenden Bestimmungen müssen dementsprechend nicht nur Mangelberufe und berufliche Qualifikation im Generellen sondern auch die Erfahrung und Eignung für die ausgeschriebenen Funktionen berücksichtigen.

Grenzgänger

Die Grenzgänger sind für die universitäre Medizin von hoher Bedeutung. Sie leisten einen grossen Beitrag an die Leistungsfähigkeit der grenznahen universitären Einrichtungen. Aufgrund der grossen Mobilität von Fachkräften sind Sie darüber hinaus für alle universitären Strukturen von Belang. Wichtig ist, dass die Kontingente für Grenzgänger nicht mit denjenigen von ausländischen Arbeitnehmenden mit Wohnsitz in der Schweiz verrechnet werden. Unser Verband unterstützt deshalb explizit, dass Art. 17a Abs.2 gesonderte Höchstzahlen für Grenzgänger vorsieht.

Der Verband *Universitäre Medizin Schweiz* unterstützt, dass die Höchstzahlen für Grenzgänger gemäss Art. 17a Abs. 2 gesondert festgelegt werden. Sie dürfen nicht mit den Höchstzahlen für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz verrechnet werden.

Universitäre Medizin Schweiz fordert zudem:

- Die Regelung in Art. 25 Abs.1a, dass Grenzgänger seit 6 Monaten in der Grenzregion wohnhaft sein müssen, wird gestrichen. Das dauerhafte Aufenthaltsrecht am Wohnort genügt.
- Die Regelung in Art. 25 Abs 1b, dass Grenzgänger nur innerhalb der Grenzzone der Schweiz erwerbstätig sind, wird gestrichen.

Grenzwerte und Regelungen für die Forschung und medizinisches Personal in Weiterbildung

Die universitäre Medizin zeichnet sich durch eine hohe Mobilität ihrer Arbeitskräfte aus. Viele der beschäftigten Fachkräfte befinden sich in einer Weiterbildungsphase oder in Forschungsprojekten und sind entsprechend in zeitlich beschränkten Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Dies betrifft vor allem Assistenzärztinnen und Assistenzärzte, die ihre Weiterbildung zu Fachärztinnen und -ärzten in Spitälern absolvieren und dabei regelmässig die Stelle wechseln. Betroffen sind zudem Personen in befristeten Anstellungsverhältnissen in der Grundlagenforschung oder in klinischen Forschungsprojekten. Gemäss dem vorliegenden Revisionsentwurf gelten diese Personen als reguläre Arbeitskräfte und unterliegen ab einem Aufenthalt von 4 Monaten dem Regime der Höchstzahlen und Kontingente. Dieser Grenzwert von 4 Monaten ist zu tief, er widerspiegelt vor allem die Bedürfnisse von Branchen mit Bedarf an flexiblem Einsatz von ungelerten Arbeitskräften. Für universitäre Institutionen und für Forschungsprojekte mit ihren hochqualifizierten Arbeitskräften bedeutet er einen enormen administrativen Aufwand.

Der Verband Universitäre Medizin schlägt deshalb vor, für Personen, die im Rahmen der Forschung angestellt werden oder die sich in einer strukturierten Weiterbildung mit gleichzeitiger Erwerbstätigkeit befinden, gesondert zu regeln. Diese Bestimmungen für diese Personen können parallel zu den Personen in Ausbildung ohne Erwerbstätigkeit (Art. 27) in einer spezifischen Kategorie „Forschung und berufsbegleitende Aus- und Weiterbildung“ zusammengefasst und geregelt werden. Dabei ist vorzusehen, dass diese Personen erst ab einer Anstellung ab 12 Monaten den Höchstzahlen und Kontingenten unterstehen, wobei eine Verlängerung bis 24 Monate vorzusehen ist.

Der Verband Universitäre Medizin Schweiz fordert:

- Für erwerbstätige Personen in der Forschung und in einer strukturierten berufsbegleitenden Aus- und Weiterbildung sind gesonderte Regelungen vorzusehen. Diese Personen sind erst ab einer Anstellung ab 12 Monaten den Höchstzahlen und Kontingenten zu unterstellen (mit der Möglichkeit einer Verlängerung bis 24 Monate).

Begleitmassnahmen

Das letzte Jahr hat gezeigt, dass die Unsicherheit über die Umsetzung der neuen Verfassungsnorm, unter anderem aufgrund der unklaren Rahmenbedingungen für die Forschung bereits negative Wirkungen auf die universitäre Medizin hat. Die getroffenen und vorgesehenen Begleitmassnahmen werden als ungenügend angesehen.

Universitäre Medizin Schweiz fordert den Bundesrat auf, die Begleitmassnahmen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zu intensivieren und mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten:

- Die Fachkräfteinitiative des Bundes muss entschiedener vorangetrieben werden. Im Bereich der ärztlichen Berufe bedeutet dies, dass der Bund die Hochschulkantone in ihren Anstrengungen zur Ausbildung eines ausreichenden ärztlichen Nachwuchses unterstützen und finanzielle Mittel zur Erhöhung der universitären Ausbildungskapazitäten zur Verfügung stellen muss.
- Der Bund muss aktiv dazu beitragen, dass die Leistungen der Spitäler in der Aus- und Weiterbildung in Zukunft vollumfänglich finanziert werden.
- Der Bund soll die Bundesmittel zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erhöhen und ausserdem Projekte zur Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses für die klinische Forschung mit hoher Priorität in die Wege leiten.
- Der Bundesrat muss die gleichberechtigte Assoziation der Schweiz zu Horizon 2020 als Ziel formulieren und aktiv verfolgen, sodass sich Schweizer Forschungsprojekte und Forschungsgruppen gleichberechtigt in internationale Forschungsprogramme und Forschungs Kooperationen einbringen können.

Der Verband *Universitäre Medizin Schweiz* fordert ausserdem den Bundesrat dazu auf, regelmässig über alle Aspekte der Umsetzung zu informieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Rita Ziegler, lic. oec. HSG

Präsidentin Verband *Universitäre Medizin Schweiz*

Mitglieder des Verbands *Universitäre Medizin Schweiz*:

- Universitätsspital Basel
- Medizinische Fakultät, Universität Basel
- Inselspital Bern
- Medizinische Fakultät, Universität Bern
- Hôpitaux Universitaires de Genève
- Faculté de médecine, Université de Genève
- Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV)
- Faculté de biologie et de médecine, Université de Lausanne
- Universitätsspital Zürich
- Medizinische Fakultät, Universität Zürich



VAKA | Der aargauische Gesundheitspartner

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

Per E-Mail:

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch und

Carola.Haller@sem.admin.ch

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht vom	Dokument	Ihr Ansprechpartner	Datum
		b_2015-05-08 Stellungnahme aug	Beat Huwiler Tel.: 062 836 40 90 Fax: 061 836 40 91 beat.huwiler@vaka.ch	08.05.2015

Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AUG) –Anpassung an den Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung

Die in der Vereinigung Aargauische Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen (VAKA) organisierten rund 115 Institutionen des Aargauischen Gesundheitswesens vereinigen gut 12'000 Mitarbeitende (Lohnsumme ca. CHF 1.1 Mia.) und rund 8 700 Betten. Zu unseren Mitgliedern zählen alle öffentlichen und privaten Spitäler, die Rehabilitations- und Spezialkliniken sowie alle Pflegeheime im Kanton Aargau. Die VAKA vertritt die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber Kostenträgern, Politik und Behörden sowie der Öffentlichkeit. Damit ist die VAKA der grosse Gesundheitspartner im Kanton Aargau.

Wir danken Ihnen, zum Vernehmlassungsentwurf eine differenzierte Stellungnahme einreichen zu dürfen. Die nachfolgenden Ausführungen richten sich in der Reihenfolge nach dem erläuternden Bericht zur Gesetzesvorlage.

1. Grundsätzliche Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die VAKA nimmt die am 11. Februar 2015 vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzanpassungen und Massnahmen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zur Kenntnis und bewertet diese insgesamt positiv. Doch bleibt bei dieser Politik der kleinen Schritte die tatsächliche Konkretisierung von manchen wichtigen Elementen des neuen Steuerungssystems und dessen Begleitmassnahmen zurzeit noch schwierig, da sie von vielen Ungewissheiten geprägt ist. Zudem kommt den Kantonen bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Steuerungssystems eine Schlüsselrolle zu, die die Bewertung zusätzlich erschwert.

2. Stellungnahme und Kommentare zu besonderen Limiten des Vernehmlassungsentwurfs

2.1. Kurzbeurteilung der gesamten geplanten Bestimmungen Kurzbeurteilung

- Die VAKA begrüsst, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Zuwanderungssteuerung auf ein starres Reduktionsziel verzichtet.
- Die VAKA begrüsst, dass die Zulassung für EU-Bürgerinnen und –Bürger grundsätzlich wie bisher im FZA geregelt werden soll.
- Die VAKA bedauert, dass der Bundesrat keine Varianten zum vorgeschlagenen Kontingentierungssystem vorschlägt.

- Die VAKA begrüsst grundsätzlich, die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Wegs als Fundament der Beziehungen zur EU.
- Die VAKA begrüsst, dass das mit der EU vereinbarte Freizügigkeitsabkommen (FZA) die Zulassung von EU-Bürgerinnen und -Bürger weiterhin regeln soll.
Die VAKA sieht gewisse Risiken und Schwierigkeiten für die Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen, da der Ausgang der Verhandlungen mit der EU im Moment noch völlig offen ist.
- Die VAKA begrüsst die vorgesehenen Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften durch die Förderung der Vereinbarkeit zwischen Familienaufgaben und beruflicher Tätigkeit, durch eine Stärkung der beruflichen Integration der Menschen mit Behinderung sowie durch einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich.
- Die VAKA nimmt das relativ flexible Modell zur Aufteilung der Kontingente an die Kantone zur Kenntnis. Die VAKA erhofft sich von diesem System eine realitätsnahe Einschätzung der tatsächlichen Bedürfnisse nach ausländischen Arbeitskräften in den einzelnen Institutionen, macht aber zugleich darauf aufmerksam, dass es die Gefahr von schwierig berechenbaren kantonalen Ungleichheiten birgt.
- Die VAKA warnt vor dem grossen administrativen Aufwand, der mit den vorgesehenen Überprüfungen des Inländervorrangs im Einzelfall unvermeidbar verbunden ist und die Rekrutierung des nötigen ausländischen Personals erschwert sowie verteuert.
- Die VAKA begrüsst, dass bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel gemäss Bundesratsvorlage auf eine weitgehende und administrativ aufwendige Prüfung verzichtet wird und rechnet damit, dass Bund und Kantone den Fachkräftemangel bei vielen von den Kliniken benötigten Berufsgruppen tatsächlich anerkennen.
- Die VAKA begrüsst mit allem Nachdruck, dass der Bundesrat als Begleitmassnahme eine bessere Ausschöpfung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften vorsieht, darunter einen Zugang von Frauen und älteren Arbeitnehmenden zum Arbeitsmarkt sowie deren Beibehaltung als Arbeitskräfte auf diesem Markt. In diesem Zusammenhang sieht die VAKA folgendes Potential zur Sicherstellung von genügend Personal in den Kliniken:
 - Finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber sowohl für das Ausbildungsmarketing als auch für die betrieblichen Aus- und Weiterbildungsangebote der Mitarbeitenden.
 - Erhöhung der Arbeitsplatzattraktivität mittels besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Weiterbildungsangebote sowie lebensphasenspezifische Arbeitsbedingungen für die Mitarbeitenden.
- Die VAKA begrüsst die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Massnahmen zur Erleichterung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, sofern dies durch Aus- und Weiterbildung begleitet ist.
- Die VAKA erachtet eine Kombination folgender Kriterien zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten für sinnvoll: Bisheriger Bedarf, Situation auf dem Arbeitsmarkt, Arbeitslosenquote, wirtschaftliche Entwicklung, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften, Ausschöpfung des inländischen Potenzials, Versorgungssicherheit der Bevölkerung.
- Die VAKA warnt vor einer ausschliesslichen Berücksichtigung oder einer zu hohen Gewichtung des Kriteriums „Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während der letzten Jahre“ oder gar – wie von anderer Seite vorgeschlagen – „Wertschöpfung pro Arbeitskraft“ (bzw. Verkauf an den Meistbietenden) zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten.
- Die VAKA ist der Meinung, dass das neue Steuerungssystem der Zuwanderung ein tatsächlich ausreichend hohes Bundeskontingent vorsehen soll, um den Personalbedarf der Leistungserbringer flexibel zu gewährleisten.
- Die VAKA befürchtet, dass das neue Steuerungssystem unvorhergesehene und beträchtliche Zusatzkosten für die von ihm vertretenen Institutionen zur Folge hat, die nicht durch eine entsprechende Vergütung durch die öffentliche Hand abgedeckt werden.

- Die VAKA schlägt vor, dass der Rückgriff zu einer Schutzklausel als Alternative zu fixen Kontingenten vom Bundesrat vorgesehen wird.

2.2. Flexibles Kontingentierungssystem ohne Reduktionsziel

Die VAKA begrüsst, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Zuwanderungssteuerung auf ein starres Reduktionsziel verzichtet, da der verfassungsmässige Auftrag, der am 9. Februar 2014 vom Volk angenommen wurde, auch keines setzt. Ein restriktiveres Steuerungssystem, das eine fixe Obergrenze für die Zuwanderung festlegen würde, würde den Verfassungsauftrag überschreiten und ist mit dem Legalitätsprinzip unvereinbar. Das eigentliche Ziel von Artikel 121a BV ist eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung durch die Schweiz.

Wenn im Laufe des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens und den laufenden Verhandlungen mit der EU trotzdem ein Reduktionsziel festgelegt werden sollte, würden die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, die notwendige Ausschöpfung des inländischen Potentials und der offenkundige Fachkräftemangel im stationären und ambulanten Bereich des Gesundheitswesens als Indikator zur Evaluierung des Bedarfs der Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen nach ausländischem Personal gelten.

Die VAKA begrüsst, dass die Zulassung für EU-Bürgerinnen und -Bürger grundsätzlich wie bisher im FZA geregelt werden soll, auch wenn dieses infolge der Annahme des neuen Artikels 121a der Bundesverfassung angepasst werden soll, was einige Ungewissheiten mit sich bringt. Die VAKA bedauert, dass der Bundesrat keine Variante mit einer sogenannten Schutzklausel zur Diskussion stellt. Aus Sicht der VAKA wäre das eine taugliche Alternative, die Sinn und Geist des Artikels 121a respektieren würde und zugleich den tatsächlichen Bedürfnissen des Gesundheitswesens sowie weiteren Wirtschaftszweigen besser entspricht. Die VAKA erachtet es als ungenügend, wenn der Zulassungskommission nur die Sozialpartner anhören jedoch nicht die Branchenverbände.

2.3. Koppelung mit erfolgreichen Verhandlungen mit der EU

Die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Weges als Fundament der Beziehungen zur EU ist mit Rücksicht auf die heutigen Verhältnisse und Aussichten der Beziehungen mit der EU aus Sicht der VAKA grundsätzlich zu begrüessen.

Dass sich der Vernehmlassungsentwurf gemäss dem Verfassungsauftrag auf die Zulassungsbedingungen und -kriterien beschränkt, wird von der VAKA auch begrüsst, da der neue Artikel 121a der Bundesverfassung die Regelung des Aufenthalts der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz nach deren Zulassung tatsächlich nicht tangiert.

Die VAKA begrüsst, dass solche Erleichterungen vorgesehen sind, da für Berufe mit Fachkräftemangel diese Prüfung einen unnötigen administrativen Aufwand bedeutet.

Die Leistungserbringer sind schon lange mit einem Fachkräftemangel konfrontiert und haben auch konkrete Schritte zur Verringerung dieses gravierenden Mangels unternommen: Die Möglichkeit einer erleichterten Prüfung des Inländervorrangs interpretiert die VAKA als Entgegenkommen des Bundesrats und rechnet damit, dass Bund und Kantone den Fachkräftemangel in vielen der von den Leistungserbringern benötigten Berufsgruppen tatsächlich anerkennen.

2.4. Ausschöpfung des inländischen Potentials

Unter inländischem Arbeitskräftepotential wird die nicht erwerbstätige Bevölkerung von 15 bis 64 Jahre (also im erwerbsfähigen Alter) verstanden. Das sind die Personen, die zurzeit arbeitslos sind, Stellensuchende, Hausfrauen und -männer und Personen in Ausbildung.

Laut Schätzungen vom Spitalverband H+ aus dem Jahr 2014 beträgt das theoretische inländische Fachkräftepotential 1,1 Millionen Menschen. Das effektive Potential, das für Fachkräfte für Kliniken sowie Spitäler, Pflegeinstitutionen und Spitex vorhanden ist, beträgt jedoch nur 1 000 bis 3 000 Personen, die einmalig gewonnen werden könnten. Das bedeutet, dass das inländische Potential nur einen sehr kleinen Beitrag zur Deckung der Nachfrage an Fachkräften beitragen kann.

Trotzdem unterstützt die VAKA, dass der Bundesrat als Begleitmassnahme eine bessere Ausschöpfung des inländischen Potentials an Arbeitskräften vorsieht.

Besonders begrüßenswert ist aus Sicht der VAKA, dass in diesem Rahmen gemäss Vernehmlassungsentwurf der Zugang von Frauen und älteren Arbeitnehmenden zum Arbeitsmarkt sowie deren Beibehaltung als Arbeitskräfte durch griffige Massnahmen besonders gefördert werden sollen.

Die VAKA begrüsst, dass der Vernehmlassungsentwurf bei Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen einen Abbau der administrativen Hürden zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorsieht. Damit diese Personen jedoch in Betrieben eingesetzt werden können, müssen sie neben Sprachkursen auch entsprechende Aus- und Weiterbildungen absolvieren können. Die finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber durch die Öffentliche Hand sowohl für das Ausbildungsmarketing als auch für die betrieblichen Aus- und Weiterbildungsangebote der Mitarbeitenden gilt es allerdings zwingend vorgängig sicherzustellen.

2.5. Verteilschlüssel und Kriterien zur Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

Im erläuternden Bericht, S. 19-20, bleibt der Bundesrat vage puncto Kriterien zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten und verkündet seine Absicht, vor allem die Zuwanderung früherer Jahre und die Prognosen zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu berücksichtigen – geht aber auf keine präzisere Beschreibung von möglichen Kriterien ein.

Wenn Höchstzahlen und Kontingente tatsächlich festgelegt werden müssen, erachtet die VAKA eine Kombination folgender Kriterien für sinnvoll:

- bisheriger Bedarf;
- Situation auf dem Arbeitsmarkt;
- Arbeitslosenquoten;
- wirtschaftliche Entwicklung;
- Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften;
- Ausschöpfung des inländischen Potenzials.

Die VAKA fordert darüber hinaus, dass zwingend ein Kriterium „Versorgungssicherheit der Bevölkerung“ berücksichtigt wird: Das revidierte Ausländergesetz darf nicht dazu führen, dass die notwendigen Gesundheits- und Betreuungsangebote zur Versorgung der Bevölkerung wegen Personalmangel abgebaut werden müssen. Auf einen teilweise in der Öffentlichkeit diskutierten Passus „Wertschöpfung pro Arbeitskraft“ oder gar auf eine Versteigerung der Kontingente an die Meistbietenden ist zu verzichten.

Laut Bundesrat (vgl. erläuternden Bericht, S. 19-20) könnte eine weitere Lösung auch darin bestehen, dass für den Verteilschlüssel (kantonale Kontingente) in den ersten drei Jahren nach der Inkraftsetzung (das heisst: ab 2017) der Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während z. B. der letzten drei Jahre angewendet wird.

Die VAKA warnt vor einer ausschliesslichen Berücksichtigung oder einer zu hohen Gewichtung des Kriteriums „Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während der letzten Jahre“: Dieses Kriterium benachteiligt wachsende Branchen, wie die Kliniken. Diese Institutionen leiden bereits heute unter einem Fachkräftemangel. Eine solche Lösung würde das Gesundheitswesen zu Unrecht benachteiligen, da diese aufgrund der demographischen Veränderungen, der fortschreitenden Entwicklung des medizinischen Know-hows sowie aus kulturell-gesellschaftlichen Gründen einen im Vergleich zu anderen Branchen überproportionalen, sachlich begründeten Nachfragezuwachs verzeichnen. Somit sind Kontingente ungenügend, sofern sie sich stark an der Vergangenheit orientieren. Diese Problematik ist auf alle Fälle im Rahmen der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen des neuen Steuerungssystems vertieft zu hinterfragen und zu regeln.

2.6. Festlegung des Bundeskontingents

Der erläuternde Bericht gibt zu verstehen (vgl. S. 20), dass nicht nur kantonale Kontingente vorgesehen werden können, sondern auch zusätzlich ein Bundeskontingent, das als Abfederung fungieren soll, um die Flexibilität des Systems zu erhöhen. Wenn das System aber so realisiert werden soll, wie es im erläuterndem Bericht angedeutet wird, fordert die VAKA, dass

ein tatsächlich ausreichend hohes Bundeskontingent im Hinblick auf den stets wachsenden Personalbedarf in Medizin, Therapie-, Pflege- und Betreuungsberufen festgelegt wird.

2.7. Alternativmodell Schutzklausel

Da der definitive Inhalt der vorliegenden Gesetzesvorlage mit erfolgreichen Verhandlungen mit der EU gekoppelt ist, regt die VAKA die Suche nach Alternativmodellen an. Die VAKA wünscht, dass anstelle eines Systems mit fixen Kontingenten ein Modell mit einer Schutzklausel vorgesehen wird. Gemäss einem solchen Ansatz sollte die heutige Freizügigkeit mit den EU- und EFTA-Ländern bis zum Erreichen bestimmter Zuwanderungszahlen ihre Gültigkeit weiter behalten. Im Gegensatz zur bereits bestehenden Ventilklausel, sollte eine solche Schutzklausel für alle EU- und EFTA-Staaten gelten und zeitlich nicht begrenzt werden.

2.8. Grenzgänger, Kurzaufenthalter, Stagiaires und Asylsuchende

Die Beschränkung, dass Grenzgänger und Grenzgängerinnen nur in Grenzzonen der Schweiz erwerbstätig sein dürfen, erachtet die VAKA als wenig sinnvoll. Gemäss Gesetzesvorschlag sind Kurzaufenthalte bis zu vier Monaten nicht der Kontingentierung unterstellt. Diese Regelung bietet jedoch für die Mitgliedinstitutionen der VAKA keine Lösung. Die Leistungserbringer benötigen Kontinuität in der Therapie, Pflege und Betreuung und somit längerfristig angestelltes Personal. Mit Kurzanstellungen kann in den Institutionen keine genügende Qualität gewährleistet werden.

Laut BJ-Gutachten vom 08. April 2014 zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative sind je nach Auslegungsart zusätzliche Ausnahmen vom Geltungsbereich des Artikel 121a der Bundesverfassung möglich, z.B. Kurzaufenthalte bis zu einem Jahr sowie Aufenthalte während eines Asylverfahrens. Eine solche Regelung ist für die Mitgliedinstitutionen der VAKA nicht praktikabel, da ein Arbeitseinsatz von nur einem Jahr dem Prinzip der nachhaltigen Gesundheitsversorgung und damit auch der vom eidgenössischen Krankenversicherungsgesetz geforderten genügenden Qualität nicht gerecht wird.

Der Einsatz von Asylsuchenden ist in den allermeisten Fällen so nicht möglich. Diese Personen dürften mindestens kurz- bis mittelfristig nicht genügend ausgebildet werden können, da der Zugang zu entsprechenden Bildungsangeboten eingeschränkt ist. Zudem stellen die Ungewissheiten, die mit der Dauer und dem Ausgang eines Asylverfahrens verbunden sind, ein nahezu oder gänzlich unüberwindbares Hindernis zu einer dauerhaften Anstellung dar.

3. Fazit

Das präsentierte Modell für die Umsetzungsgesetzgebung setzt auf ein starres und nicht dem Arbeitsmarktbedürfnis entsprechendes Kontingentsystem. Der Bundesrat sieht jährlich festgelegte Höchstzahlen für alle Aufenthaltsbewilligungen ab vier Monaten und Grenzgängerinnen und Grenzgänger vor. Bei deren Festlegung stützt er sich auf Indikatoren aus der Wirtschaft, dem Arbeitsmarkt sowie auf die Kantone ab. Gleichzeitig enthält die Gesetzgebung einen strikten Inländervorrang bei allen bewilligungspflichtigen Kategorien. Die VAKA bedauert, dass der Bundesrat mit diesem Vorschlag den Passus «im gesamtwirtschaftlichen Interesse» in keiner Weise berücksichtigt und damit den explizit erwähnten Spielraum für eine massvolle Umsetzung nicht nutzt.

Ausserdem ignoriert er die klaren Entscheidungen der EU, dass auf der Basis von Kontingenten und striktem Inländervorrang keine Verhandlungslösung möglich sein wird. Damit geht der präsentierte Vorschlag auf direkten Kollisionskurs.

Zudem sollen Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu zwölf Monaten und Grenzgängerinnen sowie Grenzgänger nicht kontingentiert werden.

Zu überlegen wäre, ob nicht ein Modell mit Schutzklausel richtige Anreize und bessere Chancen für eine Verhandlungslösung hätte.

Ein Modell mit Schutzklausel könnte ein sogenanntes Globalkontingent für Arbeitskräfte vorsehen, welches jährlich neu auf Verordnungsstufe vom Bundesrat festgelegt wird und als Schutzwelle funktioniert. Bis zu dieser Schwelle gilt für alle EU-/EFTA-Bürger die Personen-

freizügigkeit wie bis anhin, anschliessend wird die Einwanderung von Arbeitskräften vorübergehend kontingentiert. Grenzgänger und Grenzgängerinnen sowie Kurzaufenthalter sind in diesem Ansatz ausgenommen, da sie nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gehören. Für die Drittstaaten wird das bereits bestehende Kontingentsystem beibehalten. Das Modell der Schutzklausel könnte weitaus bessere Chancen haben als starre Kontingente – weil es auf Regeln zurückgreift, die in der EU bereits bekannt sind. Es ist dabei selbstverständlich, dass die vom Volk geforderte Reduktion der Zuwanderung im Vordergrund stehen muss. Dazu braucht es Anstrengungen auf verschiedenen innenpolitischen Ebenen.

Es sollte das Ziel der Leistungserbringer sein, die Schutzklausel gar nicht anrufen zu müssen. Dies ist nur mit einer Senkung der Nachfrage an ausländischen Arbeitskräften möglich. Die Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen haben dazu verschiedene Massnahmen angekündigt und teilweise auch bereits ergriffen, um die bessere Nutzung des inländischen Potenzials zu gewährleisten. Dieses ist allerdings auch bei vollständiger Ausschöpfung beschränkt.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

VAKA

Hans Dössegger
Präsident

Beat Huwiler
Geschäftsführer

Per Email

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

Basel, 27. Mai 2015

Vernehmlassungsverfahren
zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer
(AuG) - Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Folgenden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Umsetzung von Art. 121a BV sowie zur Teilrevision des Ausländergesetzes Stellung.

Interpharma ist der Verband der forschenden pharmazeutischen Firmen in der Schweiz. Die 23 Mitgliedfirmen unseres Verbandes vertreten über 90 Prozent des patentgeschützten Pharmamarktes in der Schweiz. Mit einem Exportvolumen von 70 Mia. CHF trägt die Pharmaindustrie 34% zum Gesamtexport der Schweizer Volkswirtschaft bei und ist die wichtigste Exportbranche unseres Landes. Mehr als die Hälfte der Pharmaexporte gehen in die EU. Der Zugang zum EU-Markt ist für die Pharmaindustrie von grosser Bedeutung. Ebenso wichtig ist für die forschungsintensive Pharmaindustrie die Rekrutierung von Fachkräften jeder Stufe sowohl aus dem EU-Raum wie auch global. Aus Sicht der forschenden Pharmaindustrie ist der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 zu respektieren, doch ist ebenso zentral, dass Art. 121a BV wirtschaftsfreundlich und europaverträglich umgesetzt wird. Oberstes Ziel bei der Umsetzung der neuen Verfassungsvorgabe sollte der Erhalt der Bilateralen I sein.

I. Standpunkt

Interpharma lehnt die Vorschläge des Bundesrats zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 121a ab. Die Vorschläge sind nicht geeignet, BV Art. 121a so umzusetzen, dass der bilaterale Weg gesichert werden kann. Denn der Bundesrat setzt auf eine restriktive Umsetzung mit einem detaillierten Kontingentsystem. Interpharma fordert vom Bundesrat die Ausarbeitung einer Vorlage, welche den vorhandenen Handlungsspielraum für eine pragmatische Umsetzung der Verfassungsvorgabe nutzt. Die Gesetzesvorlage muss das Ziel der neuen Verfassungsbestimmung, die Steuerung der Zuwanderung honorieren, und gleichzeitig den Erhalt der bilateralen Verträge bezwecken. Der Bundesrat ist deshalb aufgefordert, das sich in der Diskussion befindende Instrument der Schutzklausel aufzugreifen und einen geeigneten Vorschlag auszuarbeiten.

II. Bemerkungen im Einzelnen

Steuerung der Zuwanderung und Inländerpotential

Eine Mehrheit der Stimmenden hat am 9. Februar 2014 entschieden, dass die Schweiz die Zuwanderung wieder steuern soll. Diesen Entscheid gilt es zu respektieren. Der in diesem Zusammenhang erhobene Appell zur verbesserten Ausschöpfung des Inländerpotenzials stösst in der Pharmaindustrie auf offene Ohren. Geeignete Massnahmen namentlich bei den Personengruppen der Älteren, Frauen und Jugendlichen sind wichtig. Stichworte sind flexiblere Pensionsmodelle, lebenslange Weiterbildung und flexible Arbeitszeitmodelle, welche es Personen mit Betreuungspflichten ermöglichen, ihr Teilzeitpensum zu erhöhen. Eine Wiedereingliederungsrate in Pharmafirmen von über 90 Prozent der Mitarbeiterinnen nach Mutterschaftsurlaub zeugt für den Erfolg der entsprechenden Bemühungen. Angesichts der demografischen Entwicklung und des Wachstums unserer Branche, reichen diese Bemühungen jedoch bei weitem nicht aus, den Bedarf der Pharmaindustrie an hoch qualifizierten Spezialisten zu decken. Die Unternehmen der forschenden Pharmaindustrie sind darauf angewiesen, Fachkräfte unabhängig ihrer Herkunft rekrutieren zu können. Der Familiennachzug muss für ausländische Fachkräfte auch weiterhin möglich sein.

Kein starres Kontingentsystem

Der zur Vernehmlassung stehende Gesetzesentwurf sieht ein starres Kontingentsystem mit Bewilligungsverfahren und jährlich festgelegten Höchstzahlen vor. Ausserdem verfolgt der Vorschlag des Bundesrates einen strikten Inländervorrang bei allen bewilligungspflichtigen Kategorien. Diese vom Bundesrat vorgeschlagene, strikte Umsetzung entspricht nicht den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts und trägt dem Verfassungsauftrag, bei der Umsetzung von Art. 121a das gesamtwirtschaftliche Interesse zu berücksichtigen, nicht genügend Rechnung. Der vom Bundesrat verfolgte Ansatz ist nach Meinung von Interpharma nicht zielführend, da sie mögliche Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens von vornherein zum Scheitern verurteilt und damit den Bestand der Bilateralen Abkommen akut gefährdet.

Keine Kontingente für Kurzaufenthalter und Grenzgänger

Interpharma lehnt die Kontingentierung der Grenzgänger auf eidgenössischer Ebene ab, denn diese sind nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung. Es ist dagegen zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit der temporären Begrenzung der Grenzgänger bei spezifischen Situationen in einzelnen Regionen gegeben werden soll.

Interpharma unterstützt die im erläuternden Bericht vorgeschlagene Variante, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. Das Instrument der Schutzklausel honoriert grundsätzlich die Freizügigkeit und kommt nur dann zum Einsatz, wenn als Folge der Zuwanderung ernsthafte Schwierigkeiten auftreten.

Globalkontingent mit Schutzklausel-Mechanismus

Anstelle des starren klassischen Kontingentsystems, wie es im Umsetzungskonzept des Bundesrates vorgesehen ist, befürwortet Interpharma die Einführung eines Globalkontingents mit Schutzklausel-Mechanismus für EU/EFTA-Staaten. Vom Grundgedanken her ist eine Schutzklausel kompatibel mit der Freizügigkeit, beinhaltet jedoch eine Steuerungsmöglichkeit, die nur bei ernsthaften politischen, sozialen und ökonomischen

mischen Problemen mit der Zuwanderung zum Tragen kommt. Ein Schutzklausel-Mechanismus kann sowohl unilateral durch die Schweiz erlassen, als auch mit der EU ausgehandelt und in das Personenfreizügigkeitsabkommen integriert werden.

Unterschiedliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Bürgern aus den EU/EFTA Staaten

Interpharma unterstützt den vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz, die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen wie bisher durch das Ausländergesetz, die Zulassung und den Aufenthalt der EU/EFTA-Angehörigen jedoch weiter nach dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) zu regeln. Bezüglich der Anpassung des Ausländergesetzes ist es für den Pharmastandort Schweiz allerdings entscheidend, dass die Unternehmen weiterhin die ausländischen Spezialisten aus Drittstaaten anstellen können, die sie brauchen. Wichtig ist auch, dass Gesetz und Praxis den konzerninternen Transfer von Personal (zu Aus- und Weiterbildungszwecken) nicht erschweren.

Stellungnahme zu den in den Vernehmlassungsunterlagen aufgeworfenen Fragen

Interpharma schliesst sich diesbezüglich den detaillierten Stellungnahmen von economiesuisse, bzw. des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes an.

Zuwanderungskommission

Der Bundesrat schlägt 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. Angesichts der in Art. 121a BV enthaltenen Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen würde Interpharma die Einsitznahme der Dachverbände der Wirtschaft in der vorgesehenen Zuwanderungskommission des Bundes begrüßen. Es ist für die bestmögliche Umsetzung des neuen Verfassungsartikels unverzichtbar, dass auch Sozialpartner aus den Branchen in diesem Gremium vertreten sind. Interpharma unterstützt deshalb die im erläuternden Bericht zur Stellungnahme unterbreitete Variante, wonach auch die Sozialpartner in dieser Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie um Berücksichtigung unserer Erwägungen. Für Rückfragen oder ergänzende Erläuterungen, sehr geehrte Damen und Herren, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Thomas Cueni
Generalsekretär



Bruno Henggi
Head Public Affairs

28. Mai 2015

Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Umsetzung von Art. 121a BV – Stellungnahme von SwissHoldings

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Am 11. Februar 2015 wurde der Vorentwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV in die Vernehmlassung gegeben. Gerne unterbreiten wir Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf.

Haltung von SwissHoldings

- 1. Unterstützung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Absicht, mit der EU eine Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auszuhandeln und die Bilateralen Verträge zu wahren.**
- 2. Unilaterale Verfolgung eines Schutzklauselansatzes in Bezug auf EU/EFTA, wenn absehbar ist, dass mit der EU nicht innert nützlicher Frist eine Einigung zur Revision des FZA erzielt werden kann.**
- 3. Ein Ausländergesetz, das den Bedürfnissen der Konzerne Rechnung trägt; insbesondere keine Erschwerung des konzerninternen Transfers von Personal.**

Unsere Überlegungen im Einzelnen:

A.	Grundsätzliche Bemerkungen	2
A.1.	Bilaterale Verträge mit der EU wahren	2
A.2.	Resultat der Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren .	3
A.3.	Im Verhältnis zur EU/EFTA: Lösung im Lichte des FZA	3
A.4.	Im Verhältnis zu Drittstaaten.....	4
A.5.	Bedeutung der Personenfreizügigkeit für den konzerninternen Transfer von Arbeitnehmenden.....	4
B.	Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage	4
B.1.	Vorbemerkungen	4
B.2.	Vorschlag in Bezug auf EU/EFTA.....	5
B.2.1.	Grundsatz.....	5
B.2.2.	Ausgestaltung der Schutzklausel.....	5
B.3.	Vorschlag in Bezug auf Drittstaaten	5
B.3.1.	Freizügigkeit innerhalb der Konzernstruktur.....	5
B.3.2.	Keine einseitige Belastung der Wirtschaft.....	6
C.	Schlussbemerkungen.....	6

A. Grundsätzliche Bemerkungen

SwissHoldings, der Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz, umfasst 61 der grössten Konzerne in der Schweiz, die zusammen rund 65 Prozent der gesamten Börsenkaptalisierung der SIX Swiss Exchange ausmachen. Unsere Mitgliedfirmen beschäftigen global rund 1,7 Millionen Personen, rund 200'000 davon arbeiten in der Schweiz. Über die zahlreichen Dienstleistungs- und Lieferaufträge, die sie an KMU erteilen, beschäftigen die multinationalen Unternehmen der Schweiz – direkt und indirekt – über die Hälfte aller Angestellten in der Schweiz.

Im Zuge des Frankenschocks stehen nicht nur die Exportwirtschaft, sondern auch immer mehr Headquarter-Funktionen von multinationalen Unternehmen in der Schweiz unter Kostendruck. Auch grosse Unternehmen überlegen sich, ob sie ihre Marketing-, Finanzierungs-, F&E-Aktivitäten oder andere Konzernleitungsfunktionen künftig weiterhin aus der Schweiz heraus unternehmen sollen. Kommen in dieser Situation noch immigrationsrechtliche Hindernisse und zusätzlicher Administrationsaufwand hinzu, wird die Gefahr einer schleichenden Abwanderung von solchen Funktionen drastisch erhöht. Eine Schwächung des Konzernstandortes Schweiz und negative volkswirtschaftliche Auswirkungen wären die unmittelbare Folge.

Es ist daher zentral, dass bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative – wie im entsprechenden Verfassungsartikel (Art. 121a BV) vorgesehen – die gesamtwirtschaftlichen Interessen berücksichtigt werden und diese dementsprechend wirtschaftsverträglich erfolgt.

Wir basieren unsere Stellungnahme zum unterbreiteten Vernehmlassungsentwurf dementsprechend auf folgenden Grundüberlegungen und –annahmen:

A.1. *Bilaterale Verträge mit der EU wahren*

Die Schweizer Wirtschaft hat ein hohes Interesse an einem Weiterbestehen der Bilateralen Verträge. Dies besonders in der gegenwärtigen Situation, in der wegen des starken Schweizer Frankens die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz bereits stark unter Druck steht. Die Wahrung respektive die Wiederherstellung von Rechtssicherheit und Stabilität ist derzeit von höchster Priorität. Durch das in Frage stellen der Bilateralen würde zusätzliche Verunsicherung geschaffen. Dies gilt es zu vermeiden.

Die Schweizer Volkswirtschaft profitiert stark von den Bilateralen: Die Schweiz ist insgesamt der viertwichtigste Handelspartner der EU. Die Bilateralen I und II haben in den vergangenen 15 Jahren massgeblich zu einer Intensivierung der bilateralen Handelsbeziehungen beigetragen. 2014 verkauften Schweizer Unternehmen Waren im Wert von über 128 Milliarden Franken in die EU. Noch 2001 betrug die Exporte dorthin lediglich 87 Milliarden Franken. Seit Inkrafttreten der Bilateralen I ist die Schweiz im Übrigen im Vergleich mit führenden Industriestaaten das einzige Land, dessen Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich gestiegen und nicht zurückgegangen ist. Das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist in der Schweiz zwischen 2003 und 2013 jährlich im Schnitt um 1,26 Prozent gewachsen, während unser Land in den zehn Jahren vor Inkrafttreten der Bilateralen I mit durchschnittlich 0,73 Prozent eine der tiefsten Wachstumsraten der Industrieländer aufwies.¹

Gleichzeitig kann die Schweiz darauf vertrauen, dass auch die EU ein beträchtliches Interesse am Weiterbestand der Bilateralen Verträge hat. Rund 1,5 Million EU Bürger profitieren heute vom FZA als Niedergelassene oder als Grenzgänger. Neben der Personenfreizügigkeit gibt es zahlreiche weitere Beispiele von auch für die EU wichtigen Verträgen: so das Freihandelsabkommen, das Versicherungsabkommen, die Verkehrsabkommen, die Forschungszusammenarbeit und eventuell künftig ein Energieabkommen.

A.2. Resultat der Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren

Das Resultat der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 zur Masseneinwanderungsinitiative (MEI) gilt es selbstverständlich zu respektieren. Die Umsetzung des neuen Verfassungsartikels muss dementsprechend geeignet sein, die Zielsetzung „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ zu erreichen. Aus unserer Sicht und in Übereinstimmung mit der Meinung massgeblicher unabhängiger Experten kann die Zielsetzung des neuen Verfassungsartikels mit einem Schutzklauselansatz erreicht werden (dazu Absatz B.2. und v.a. B.2.2). "Art. 121a BV sieht keinen Vorrang gegenüber anderen Verfassungsbestimmungen vor, noch drängt sich ein solcher durch Auslegung auf. Eine auf praktische Konkordanz ausgerichtete Verfassungsinterpretation verpflichtet vielmehr zur Harmonisierung mit dem übrigen Verfassungsrecht."² In Anbetracht der verschiedenen anderen beachtlichen Verfassungsbestimmungen ist der Bundesrat sogar verpflichtet, die bestehenden Möglichkeiten auszunutzen. "Nicht zuletzt dort, wo wie etwa bei der zahlenmässigen Begrenzung nach Art. 121a Abs. 2 BV Ermessensspielräume bestehen können, hat deren Wahrnehmung pflichtgemäss zu erfolgen."³

A.3. Im Verhältnis zur EU/EFTA: Lösung im Lichte des FZA

Das FZA stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, den es grundsätzlich einzuhalten gilt (pacta sunt servanda). Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ darf – auch im Interesse des Unterneh-

¹ economiesuisse (Hrsg.), Europapolitik: Wie die Schweiz von den Bilateralen profitiert, dossierpolitik 5/2015 v. 27. April 2015, S. 2f.

² Vgl. etwa Peter Uebersax, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung – Zur Auslegung von Art. 121a BV, in: Jusletter 14. April 2014, S. 4., mit Hinweisen auf die weitere beachtlichen Verfassungsbestimmungen (Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV, Recht auf Schutz des Familien- und Privatlebens nach Art. 13 BV, Willkürverbot nach Art. 9 BV, Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV und weitere).

³ Uebersax, a.a.O. S. 4.

mensstandortes Schweiz (Rechtssicherheit und Stabilität) – nicht in Frage gestellt werden. Derzeit laufen Bestrebungen seitens der Schweiz, sich mit der EU auf eine – nach der MEI grundsätzlich nötigen – Anpassung des FZA zu einigen. Falls es diesbezüglich zu keiner Einigung kommt, ist unilateral ein geeigneter Schutzklauselansatz zu verfolgen (vgl. Absatz B.2./B.2.2.).

A.4. *Im Verhältnis zu Drittstaaten*

Im Verhältnis zu Drittstaaten braucht es ein Ausländergesetz, das den Bedürfnissen der Konzerne Rechnung trägt. Für den Konzernstandort Schweiz ist entscheidend, dass die Unternehmen weiterhin die ausländischen Spezialisten anstellen können, die sie brauchen. Weder die ausländischen Spezialisten noch die konzerninternen Transfers von Personal aus Drittstaaten waren im Zusammenhang mit der Abstimmungsvorlage je ein massgebliches Diskussionsthema.

A.5. *Bedeutung der Personenfreizügigkeit für den konzerninternen Transfer von Arbeitnehmenden*

Wir möchten speziell hervorheben, wie wichtig es ist, dass Gesetz und Praxis den konzerninternen Transfer von Personal (für wichtige Projektarbeiten und zu Aus- und Weiterbildungszwecken) nicht erschweren. Dies unabhängig davon, ob der Transfer aus dem EU/EWR-Raum oder aus Drittstaaten erfolgt. Dieser ist für den Betrieb und das Funktionieren von multinationalen Unternehmen unerlässlich. Die Funktion von Konzernen und die Konzerneffizienz verlangen, dass Arbeitnehmende (Führungskräfte, Forscher, Know-how-Träger etc.) rasch und präzise dort eingesetzt werden können, wo sie den grössten Nutzen bringen. Konzernstrukturen kennen deshalb bei ihrer Arbeitsorganisation nur beschränkt Grenzen. Verhindern gesetzliche Auflagen und zeitaufwendige administrative Hürden, dass Konzerne ihr Personal optimal einsetzen können, vermindert sich sofort das Interesse, wichtige und für den Werkplatz Schweiz stimulierende Konzernfunktionen in der Schweiz anzusiedeln oder in der Schweiz zu belassen. Dabei ist auch zu beachten, dass solche Konzernfunktionen höchst mobil sind und die Schweiz diesbezüglich schärfstem Wettbewerb ausgesetzt ist.

B. Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

B.1. *Vorbemerkungen*

Am 9. Februar 2014 nahmen Volk und Stände die MEI an. Nachdem der Bundesrat am 20. Juni 2014 ein Konzept zur Umsetzung des Zuwanderungsartikels präsentiert hatte, verabschiedete er am 11. Februar 2015 entlang den im Konzept enthaltenen Linien einen Gesetzesvorentwurf. Parallel dazu reichte die Schweiz am 7. Juli 2014 bei der EU ein Begehren zur Revision des FZA ein, welches bei der EU umgehend auf Ablehnung stiess. Dessen ungeachtet verabschiedete der Bundesrat am 11. Februar 2015 auch formell ein diesbezügliches Verhandlungsmandat. Es finden derzeit Sondierungsgespräche zwischen der Schweiz und der EU statt.

Die Vernehmlassungsvorlage schlägt eine Zweiteilung des Weges für EU/EWR- und andere Drittstaatsangehörige vor. Für EU/EWR-Staatsangehörige soll vorerst weiterhin das FZA gelten. Darüber, wie das künftige Regime in diesem Bereich aussehen soll, äussert sich die Vernehmlassungsvorlage nicht klar. In Bezug auf Drittstaatenausländer werden wie bis anhin Kontingente und Höchstzahlen gelten, punktuell soll aber das Ausländergesetz (AuG) verschärft werden.

B.2. Vorschlag in Bezug auf EU/EFTA

B.2.1. Grundsatz

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen in Bezug auf EU/EFTA wird unterstützt, insofern dieses vorsieht, das FZA im Moment weiter gelten zu lassen. Art. 197 Ziff. 11 BV (Übergangsbestimmung zu Art 121a BV) sieht vor, dass völkerrechtliche Verträge, die der neuen Verfassungsbestimmung widersprechen, neu auszuhandeln oder anzupassen sind. Richtigerweise hat der Bundesrat in Bezug auf das FZA ein entsprechendes Mandat verabschiedet und es laufen derzeit Sondierungen mit der EU betreffend möglicher Verhandlungen in dieser Sache.

Der Erläuterungsbericht erwähnt, dass bei einer Einigung mit der EU eine Zusatzvernehmlassung erfolgen soll.⁴ Wir unterstützen den Vorschlag des Bundesrats auch in diesem Punkt.

Was soll aber geschehen, wenn absehbar ist, dass innert nützlicher Frist keine Einigung mit der EU erzielt werden kann? Wir sind dezidiert der Auffassung, dass dann der Bundesrat auf Stufe Verordnung (wie das in Art. 197 Ziff. 11 BV Abs. 2 vorgesehen ist) einen Schutzklauselansatz in Bezug auf EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger erlassen oder eine Zusatzvernehmlassung zu einem solchen Ansatz in die Wege leiten soll. Solche Massnahmen sind spätestens Anfang bis Mitte 2016 zu treffen, das heisst rechtzeitig vor Ablauf der Frist zur Umsetzung der MEI.

B.2.2. Ausgestaltung der Schutzklausel

Aus unserer Sicht wäre ein Schutzklauselansatz zu bevorzugen, der die realen Einwanderungsverhältnisse in der EU/EFTA statistisch einbezieht und sich somit formell unter anderem nach der durchschnittlichen Zuwanderung in die EU/EFTA-Staaten richten würde. Die Auslösung wäre in diesem Sinne „objektiviert“ und würde sich, wie erwähnt, auf die realen Verhältnisse in den EU/EFTA-Staaten beziehen.⁵ Ein solcher Ansatz erscheint uns bei einer zeitgemässen Auslegung mit dem FZA nicht grundsätzlich unvereinbar. Allenfalls sind aber auch andere Schutzklauselmechanismen denkbar. Er erscheint uns innenpolitisch (Respektierung des Volkswillens) und aussenpolitisch (bestmögliche Honorierung des FZA) der vielversprechendste Weg zur Lösung des grundsätzlichen Dilemmas zwischen MEI und FZA.

B.3. Vorschlag in Bezug auf Drittstaaten

B.3.1. Freizügigkeit innerhalb der Konzernstruktur

Für die Konzerne ist es von sehr hoher Bedeutung, dass sie ihren Konzernaufgaben in der Schweiz reibungslos nachkommen können. Projektarbeiten, Aus- und Weiterbildung sind oft am (schweizerischen) Konzernsitz angesiedelt oder werden von hier aus gesteuert. Für den Konzernstandort, der sich bereits durch andere wirtschaftliche und regulatorische Entwicklungen angegriffen sieht, ist es entscheidend, dass weder lokale Gesetze noch Verwaltungspraxis die-

⁴ Erläuternder Bericht - Umsetzung von Artikel 121a BV, S. 27: „[...]Sollten sich im Rahmen von allfälligen Verhandlungen mit der EU weitere Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung ergeben, ist der Vernehmlassungsentwurf bei Bedarf anzupassen und ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. [...]“

⁵ vgl. verschiedene Literatur zu entsprechenden formelbasierten Konzepten (etwa „Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung“, NZZ vom 22.12.2014, S. 13)

sen konzerninternen Transfer von Personal erschweren und zwar unabhängig davon, ob der Transfer aus dem EU/EWR-Raum oder aus Drittstaaten erfolgt.

B.3.2. Keine einseitige Belastung der Wirtschaft

Die Vernehmlassungsvorlage legt den Druck zur Reduktion der Zuwanderung praktisch einseitig auf die Wirtschaft. Auch andere Akteure müssen in die Pflicht genommen werden. Dazu gehören etwa ein Einstellungsstopp in der öffentlichen Verwaltung, aber auch ein sichtbares Vorgehen gegen die unbestreitbar auch (aber nicht nur) mit der Zuwanderung verbundenen Probleme im Asylwesen, der Sozialhilfe und der Kriminalitätsbekämpfung, bis hin zu griffigen Massnahmen gegen Lohndumping und Verkehrsstaus. Ein wahrnehmbares Bemühen verschiedener Akteure zur Lösung dieser Probleme könnte für einen Erfolg in einer allfälligen zweiten Volksabstimmung von entscheidender Bedeutung sein.

C. Schlussbemerkungen

In der gegenwärtigen Situation muss alles vermieden werden, um den Wirtschafts- und Unternehmensstandort Schweiz zusätzlich zu verunsichern. Wir erachten daher die Stossrichtung des Bundesrates als richtig, zuerst zu versuchen, mit der EU eine Einigung über eine Anpassung des FZA zu erzielen. Sollte dies innert nützlicher Frist nicht möglich sein, muss in Bezug auf das Verhältnis EU/EFTA ein Schutzklauselansatz in die Wege geleitet werden, sei dies im Rahmen einer Verordnung oder über eine zweite Vernehmlassung. Dieses Vorgehen erscheint uns innenpolitisch (Respektierung des Volkswillens) und ausserpolitisch (bestmögliche Honorierung des FZA) der vielversprechendste Weg zur Lösung des grundsätzlichen Dilemmas zwischen MEI und FZA. Auch im Verhältnis mit Drittstaaten ist alles zu tun, damit die in der Schweiz ansässigen Konzerne weiterhin die nötigen ausländischen Spezialisten anstellen und den für das Funktionieren der Unternehmen unerlässlichen konzerninternen Transfer vornehmen können.

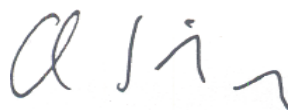
Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen bestens.

Mit freundlichen Grüssen

SwissHoldings



Michel Demaré
Präsident



Christian Stiefel
Direktor

cc – SH-Vorstand

Bern, 27. Mai 2015

Vernehmlassungsantwort des Verbands der Schweizer Studierendenschaften (VSS) zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative respektive des Vorschlags zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Änderung des Ausländergesetzes (AuG). Als Verband der Schweizer Studierendenschaften bezieht sich der VSS im Folgenden ausschliesslich auf Aspekte mit Auswirkungen auf Bildung und Forschung.

Der VSS als Dachorganisation der Schweizer Studierendenschaften hat sich bereits im Vorfeld der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative und danach gegen die Vorlage ausgesprochen. Mit der Steuerung der Zuwanderung befürchtet der VSS grosse Veränderungen für Aufenthalte zu Aus- und Weiterbildungszwecken, also für das Studieren in der Schweiz und im Ausland. Eine erste Auswirkung davon hat die Schweiz bereits mit der Sistierung von Erasmus+ und Horizon 2020 zu spüren bekommen, und es herrscht Verunsicherung unter den Studierenden in der Schweiz. Deshalb spricht sich der VSS gegen Höchstzahlen und Kontingente für Personen, welche zu Aus- und Weiterbildungszwecken in die Schweiz kommen, aus.

Für einen offenen Europäischen Hochschulraum, welchen der VSS bereits seit langer Zeit fordert, sind Höchstzahlen und Kontingente nicht förderlich. Mit der Unterzeichnung der Bolognaerklärung hat sich die Schweiz 1999 zur Förderung der Mobilität und der Beseitigung von Mobilitätshindernissen bekannt. 2001 wurde diese Forderung im Communiqué von Prag nochmals bestärkt in dem die Beseitigung der Mobilitätsbarrieren für alle Studierenden, Lehrenden, Forschenden und das administrativ-technische Personal festgehalten wurde. In den Augen des VSS wäre die Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten gegenläufig zu diesen Bekenntnissen und würde der Mobilität Steine in den Weg legen. Mobilität sind nämlich nicht nur Kurzaustausche sondern auch Studien- und Forschungsprogramme, die länger dauern.

Ausserdem handelt es sich bei Personen die zu Studienzwecken in die Schweiz kommen, nicht um Einwanderung im Sinne der Masseneinwanderungsinitiative. Diese Menschen kommen zum Zwecke einer Ausbildung oder Weiterbildung in die Schweiz. Deshalb handelt sich hier um nichts anderes als Mobilität und nicht um Einwanderung. In der Regel erlischt die Aufenthaltsbewilligung dieser Personen nach Abschluss des Studiums.

Der VSS spricht sich ebenfalls gegen eine Konkurrenzierung der Bildung durch Kontingente und Höchstzahlen aus. Kontingente für Bildung und Arbeit dürfen sich nicht konkurrieren.

Der VSS anerkennt, dass die Mobilität bis zu einem Jahr nicht der Kontingentierung unterstellt werden soll. Allerdings ist es für die weitere Entwicklung des Europäischen Hochschulraumes massgebend, dass die Mobilität in vollem Umfang gewährleistet werden kann, und sollte auch im Sinne der Stärkung des Bildungs- und Forschungsstandortes Schweiz nicht eingeschränkt werden. Der VSS schlägt deshalb vor, gänzlich auf Höchstzahlen und Kontingente zu Aus- und Weiterbildungszwecken zu verzichten.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung unserer Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge.

Freundliche Grüsse

VSS-UNES-USU


Simone Widmer

Mitglied der Geschäftsleitung



Stephan Rodriguez

Vorstandsmitglied

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

Bern, 5. 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 von CURAVIVA Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit vorliegender Vernehmlassungsantwort möchte der nationale Dachverband CURAVIVA Schweiz einen konstruktiven Beitrag zur Umsetzung des neuen Artikels 121a der Bundesverfassung leisten.

Als Branchen- und Institutionenverband mit arbeitgeberpolitischer Ausrichtung vertritt CURAVIVA Schweiz die Interessen seiner Mitgliederinstitutionen aus den Bereichen Menschen im Alter, Erwachsene Menschen mit Behinderung sowie Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen. Dem nationalen Dachverband CURAVIVA Schweiz sind alle Schweizer Kantone sowie das Fürstentum Lichtenstein angeschlossen. Insgesamt vertritt CURAVIVA Schweiz 2'570 Institutionen, in denen rund 115'000 Bewohnerinnen und Bewohner leben und 130'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt sind.

1. Vorbemerkung zum Anwendungsbereich der vorliegenden Vernehmlassungsantwort

Zur Änderung des Ausländergesetzes unter dem Blickwinkel der Integration (parlamentarische Geschäftsnummer:13.030) infolge der Annahme von Artikel 121a der Bundesverfassung sowie der Überweisung an den Bundesrat von fünf unterschiedlichen parlamentarischen Initiativen, nimmt CURAVIVA Schweiz keine Stellung, weil diese Änderungen wenig Relevanz für die Heime und soziale Institutionen haben.

Eine Ausnahme bildet die vorgeschlagene Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge und deren Ersatz durch eine Meldepflicht. Mit dieser Massnahme soll die Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Personen im Asylbereich verbessert und dieses inländische Potential vermehrt ausgeschöpft werden. Auf diese Massnahme gehen wir unter Punkten 3, 4 sowie 5.10ein.

2. Ausgangslage: Bedarf der Institutionen an ausländischen Arbeitskräften

In der Schweiz muss genügend Fachpersonal zur Verfügung stehen, damit eine qualitativ gute Betreuung und Pflege von älteren Menschen, von Menschen mit Behinderung und von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen gewährleistet werden kann. Ziel ist es, möglichst viele dieser Fachkräfte in der Schweiz auszubilden. Die Branche engagiert sich stark in der Rekrutierung von Personal und kann schon beachtliche Erfolge vorweisen. Trotzdem kann der Personalbedarf zurzeit nicht ausschliesslich durch inländisches Fachpersonal gedeckt werden. Damit die Institutionen ihren Auftrag weiterhin erfüllen können, ist es unabdingbar, dass sie den notwendigen Anteil an ausländischem Fachpersonal anstellen können.

Die Anzahl aller Beschäftigten zum Beispiel in den Alters- und Pflegeheimen hat sich zwischen 2008–2012 um rund 11'200 Personen von 108'662 auf 119'887 erhöht. Im gleichen Zeitraum sind die Lehrverhältnisse um fast 2'800 angestiegen – von 12'125 auf 14'908. Die Anzahl der Beschäftigten ist seit 2008 somit um 10 Prozent und die Anzahl der Lernenden um 23 Prozent gestiegen. Im Vergleich zu 2006, sind 2014 über 7'300 Absolventinnen und Absolventen eines Pflegeberufes auf den Markt gekommen, also 70 Prozent mehr. Seit der Einführung im Jahr 2005 ist die Ausbildung Fachfrau/ -mann Betreuung zur viert meist gewählten Grundbildung in der Schweiz aufgestiegen. Mehr als ein Drittel des Pflege- und Betreuungspersonals in den Alters- und Pflegeinstitutionen ist jedoch über 50 Jahre alt und wird somit in den nächsten 15 Jahren aus der Berufslaufbahn aussteigen. Zudem ist der Markt diplomierter Pflegefachpersonen in der Schweiz regelrecht ausgetrocknet. Deshalb ist die Branche, trotz den bereits vorgenommenen Massnahmen, auf ausländisches Personal angewiesen.

Das Bedürfnis der Heime und sozialen Institutionen nach ausländischen Arbeitskräften ist eine unumgängliche Realität, die zurzeit und in absehbarer Zukunft unvermindert weiter bestehen wird, da der Personalbedarf weiter zunehmen wird.

3. Grundsätzliche Betrachtungen zum vorliegenden Vernehmlassungsentwurf

CURAVIVA Schweiz nimmt die am 11. Februar 2015 vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzanpassungen und Massnahmen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zur Kenntnis und bewertet diese insgesamt positiv. Doch erschwert diese Politik der kleinen Schritte die Beurteilung des neuen Steuerungssystems der Zuwanderung, da die Verwirklichung mancher wichtigen Elemente des Systems zurzeit ungewiss bleibt.

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, Aufenthalte zur Erwerbstätigkeit ab vier Monaten Dauer den Höchstzahlen zu unterstellen. Dies bedeutet für die Heime und sozialen Institutionen eine zweifellos hohe Hürde für die Rekrutierung ihres ausländischen Personals. Die Heime und sozialen Institutionen müssen mittel- bis langfristige Personalbedarfsplanungen vornehmen, um entsprechendes gut qualifiziertes Betreuungs- und Pflegepersonal rekrutieren zu können. Anders ist es in Bereichen, die weniger gut qualifizierte Arbeitskräfte brauchen, auch wenn diese für die Heime und sozialen Institutionen ebenso wichtig sind – so zum Beispiel die Reinigungsdienste.

Trotzdem sind die vorgesehenen Massnahmen zu begrüssen, welche eine bessere Ausschöpfung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften anstreben – so namentlich durch die Förderung der Vereinbarkeit der Familienaufgaben mit einer Erwerbstätigkeit, die Stärkung der beruflichen Integration der Menschen mit Behinderung und der Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Personen aus dem Asylbereich.

4. Kurzbeurteilung einzelner Aspekte des vorliegenden Vernehmlassungsentwurfs

- CURAVIVA Schweiz begrüsst, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Zuwanderungssteuerung auf ein starres Reduktionsziel verzichtet.
- CURAVIVA Schweiz beanstandet, dass der Bundesrat keine Varianten zum vorgeschlagenen Kontingentierungssystem einbringt.
- CURAVIVA Schweiz begrüsst grundsätzlich die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Wegs als Fundament der Beziehungen zur EU.
- CURAVIVA Schweiz begrüsst, dass das mit der EU vereinbarte Freizügigkeitsabkommens (FZA) die Zulassung von EU-Bürgerinnen und -Bürger weiterhin regeln soll. CURAVIVA Schweiz sieht jedoch gewisse Risiken und Schwierigkeiten für die Heime und Institutionen, da der Ausgang der Verhandlungen mit der EU im Moment noch völlig offen ist.
- CURAVIVA Schweiz nimmt das relativ flexible Modell zur Aufteilung der Kontingente an die Kantone zur Kenntnis. CURAVIVA Schweiz erhofft sich von diesem System eine realitätsnahe Einschätzung der tatsächlichen Bedürfnisse nach ausländischen Arbeitskräften in den einzelnen Institutionen, macht aber zugleich darauf aufmerksam, dass es die Gefahr von schwierig berechenbaren kantonalen Ungleichheiten birgt.
- CURAVIVA Schweiz 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.
- CURAVIVA Schweiz begrüsst, dass bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel gemäss Bundesratsvorlage auf eine weitgehende und administrativ aufwendige Prüfung verzichtet wird und rechnet damit, dass Bund und Kantone den Fachkräftemangel bei vielen von den Heimen und sozialen Institutionen benötigten Berufsgruppen tatsächlich anerkennen.
- CURAVIVA Schweiz begrüsst, dass der Bundesrat als Begleitmassnahme eine bessere Ausschöpfung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften vorsieht, so durch die Förderung der Vereinbarkeit zwischen Familienaufgaben und beruflicher Tätigkeit, durch eine Stärkung der beruflichen Integration der Menschen mit Behinderung sowie 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.

In diesem Zusammenhang sieht CURAVIVA Schweiz folgendes Potential zur Sicherstellung von genügend Personal in den Alters- und Pflegeinstitutionen:

- Finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber sowohl für das Ausbildungsmarketing als auch für die betrieblichen Aus- und Weiterbildungsangebote der Mitarbeitenden.
 - Erhöhung der Arbeitsplatzattraktivität mittels besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Weiterbildungsangeboten sowie lebensphasenspezifische Arbeitsbedingungen für die Mitarbeitenden.
 - Senkung der administrativen Aufwände für die detaillierte Erfassung der Pflege- und Betreuungsaufwände.
- CURAVIVA Schweiz begrüsst die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Massnahmen zur Erleichterung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, sofern diese durch Aus- und Weiterbildung begleitet werden.

- CURAVIVA Schweiz erachtet eine Kombination folgender Kriterien zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten für sinnvoll: Bisheriger Bedarf, Situation auf dem Arbeitsmarkt, Arbeitslosenquoten, wirtschaftliche Entwicklung, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften, Ausschöpfung des inländischen Potenzials, Versorgungssicherheit der Bevölkerung.
- CURAVIVA Schweiz warnt vor einer ausschliesslichen Berücksichtigung oder einer zu hohen Gewichtung des Kriteriums «Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während der letzten Jahre» zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten.
- CURAVIVA Schweiz ist der Meinung, dass das neue Steuerungssystem der Zuwanderung ein tatsächlich ausreichend hohes Bundeskontingent vorsehen soll, um den Personalbedarf der Heime und sozialen Institutionen flexibel zu gewährleisten.
- CURAVIVA Schweiz befürchtet, dass das neue Steuerungssystem unvorhergesehene und beträchtliche Zusatzkosten für die von ihm vertretenen Institutionen zur Folge hat, welche nicht mittels einer entsprechenden Vergütung durch die öffentliche Hand abgedeckt wird.
- CURAVIVA Schweiz schlägt vor, dass vom Bundesrat der Rückgriff zu einer Schutzklausel als Alternative zu fixen Kontingenten vorgesehen wird.
- CURAVIVA Schweiz wünscht, dass die Grenzgänger und Grenzgängerinnen nicht nur in Grenzzonen der Schweiz erwerbstätig sein dürfen.
- CURAVIVA Schweiz ist der Meinung, dass Kurzaufenthalter, Stagiaires und Asylsuchende keine Lösung für die Heime und sozialen Institutionen sind.

5. Kommentare zu einzelnen Aspekten im vorliegenden Vernehmlassungsentwurf

5.1. Flexibles Kontingentierungssystem ohne Reduktionsziel

CURAVIVA Schweiz begrüsst, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Zuwanderungssteuerung auf ein starres Reduktionsziel verzichtet, da der verfassungsmässige Auftrag, der am 9. Februar 2014 vom Volk angenommen wurde, ebenfalls keines setzt. Ein restriktiveres Steuerungssystem, das eine fixe Obergrenze für die Zuwanderung festlegen würde, würde den Verfassungsauftrag überschreiten und ist mit dem Legalitätsprinzip unvereinbar. Das eigentliche Ziel von Artikel 121a BV ist tatsächlich eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung durch die Schweiz.

Wenn im Laufe des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens und den laufenden Verhandlungen mit der EU trotzdem ein Reduktionsziel festgelegt werden sollte, würden die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, die notwendige Ausschöpfung des inländischen Potentials und der offenkundige Fachkräftemangel in der Heimbranche als Indikatoren zur Evaluierung des Bedarfs der Heime und sozialen Institutionen nach ausländischem Personal gelten müssen.

CURAVIVA Schweiz bedauert, dass der Bundesrat keine Variante mit einer sogenannten Schutzklausel zur Diskussion stellt. Aus Sicht von CURAVIVA Schweiz wäre das eine taugliche Alternative, welche den Sinn und Geist des Artikels 121a respektieren und zugleich den tatsächlichen Bedürfnissen der Heimbranche sowie weiteren Wirtschaftszweigen besser entsprechen würde (vgl. Punkt 5.9.).

CURAVIVA Schweiz erachtet es als ungenügend, wenn der Zulassungskommission nur die Sozialpartner anhören – jedoch nicht die Branchenverbände.

5.2. Koppelung mit erfolgreichen Verhandlungen mit der EU

Die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Wegs als Fundament der Beziehungen zur EU ist mit Rücksicht auf die heutigen Verhältnisse und Aussichten der Beziehungen mit der EU aus Sicht von CURAVIVA Schweiz grundsätzlich zu begrüßen.

Dass sich der Vernehmlassungsentwurf gemäss dem Verfassungsauftrag auf die Zulassungsbedingungen und -kriterien beschränkt, wird von CURAVIVA Schweiz auch begrüsst, da der neue Artikel 121a der Bundesverfassung die Regelung des Aufenthalts der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz nach deren Zulassung tatsächlich nicht tangiert.

CURAVIVA Schweiz begrüsst grundsätzlich, dass laut erläuterndem Bericht (S. 25-27) die Zulassung für EU-Bürgerinnen und -Bürger im Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) weiterhin geregelt werden soll. Gleichzeitig muss das FZA aber angepasst werden, da es in seiner heutigen Fassung mit dem neuen Artikel 121a BV unvereinbar ist.

In diesem nicht ganz übersichtlichen Spannungsfeld ist die vom Bundesrat befürwortete Politik der kleinen Schritte insofern zu begrüßen, als sie kurzfristig den von CURAVIVA Schweiz vertretenen Institutionen Luft verschafft. Heime und soziale Institutionen dürfen damit rechnen, dass der Bundesrat bemüht ist, den möglichst zugänglichen Weg zu öffnen, damit deren im Moment dringenden Bedarf nach ausländischem Personal weiterhin entsprochen werden kann. Gleichzeitig erschwert dieser Entscheid aber die Personalplanung der betroffenen Institutionen, welche gerade auf nachhaltig einsetzbare Arbeitskräfte angewiesen sind und deswegen langfristig vorausschauende Prognosen vornehmen müssen. Klar ist, dass dieses Problem zurzeit nicht gelöst werden kann.

5.3. Schlüsselrolle der Kantone

Im Vernehmlassungsentwurf ist eine relativ flexible Lösung vorgesehen, die es dem Bundesrat erlaubt, die Aufteilung der vom ihm festgelegten Höchstzahlen in kantonale Kontingente an die Kantone zu delegieren, sie selber vorzunehmen oder aber auf eine solche Aufteilung zu verzichten. In der Regel sollten sich die Kantone über die Aufteilung der vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen auf die kantonalen Kontingente einigen. Ist dies nicht möglich, soll der Bundesrat diese Aufteilung subsidiär vornehmen.

CURAVIVA Schweiz begrüsst das vorgeschlagene Steuerungskonzept insofern, da er sich von einem solchen relativ anpassungsfähigen System eine realitätsnahe Einschätzung der Bedürfnisse nach ausländischen Arbeitskräften in den einzelnen Institutionen erhofft. Dadurch sollen auch rasche Reaktionen auf regionale Bedürfnisse und Entwicklungen ermöglicht werden.

5.4. Prüfung des Inländervorrangs

Das vorgeschlagene neue Zuwanderungssystem sieht vor, dass der Inländervorrang im Einzelfall geprüft wird. Aus Sicht von CURAVIVA Schweiz sind die entsprechenden Überprüfungen mit einem unvermeidlichen beträchtlichen administrativen Aufwand verbunden, der die Leistungen unnötig verteuert.

Bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel soll gemäss Bundesratsvorlage auf eine weitgehend und administrativ aufwendige Prüfung verzichtet werden. CURAVIVA Schweiz begrüsst, dass solche Erleichterungen vorgesehen sind, da diese Prüfung für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel einen unnötigen administrativen Aufwand bedeutet.

Die Heimbranche ist schon lange mit dem Fachkräftemangel konfrontiert und hat bereits konkrete Schritte zur Verringerung dieses gravierenden Mangels unternommen: Die Möglichkeit einer erleichterten Prüfung des Inländervorrangs interpretiert CURAVIVA Schweiz als Entgegenkommen des Bundesrats und rechnet damit, dass Bund und Kantone den Fachkräftemangel in vielen von den Heimen und sozialen Institutionen benötigten Berufsgruppen tatsächlich anerkennen.

5.5. Ausschöpfung des inländischen Potenzials

Laut Schätzungen vom Spitalverband H+ aus dem Jahr 2014 beträgt das theoretische inländische Fachkräftepotential 1.108 Millionen Menschen. Das Potential, das dann für Fachkräfte für Spitäler, Alters- und Pflegeheime und Spitex vorhanden ist, beträgt jedoch effektiv nur 1'000 bis 3'000 Personen, die einmalig gewonnen werden könnten (vgl. Schweizerische Ärztezeitung 2014; 95:49, S. 1865ff.). Das bedeutet, dass das inländische Potential nur einen sehr kleinen Beitrag zur Deckung der Nachfrage an Fachkräften beitragen kann.

Nichtdestotrotz wird von CURAVIVA Schweiz mit allem Nachdruck begrüsst, dass der Bundesrat als Begleitmassnahme eine bessere Ausschöpfung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften vorsieht.

Besonders begrüssenswert ist aus Sicht von CURAVIVA Schweiz, dass in diesem Rahmen gemäss Vernehmlassungsentwurf der Zugang von Frauen und älteren Arbeitnehmenden zum Arbeitsmarkt sowie deren Beibehaltung als Arbeitskräfte auf dem Markt durch griffige Massnahmen gefördert werden sollen.

CURAVIVA Schweiz begrüsst, dass der Vernehmlassungsentwurf bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen einen Abbau der administrativen Hürden zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorsieht. Damit sie jedoch in Betrieben eingesetzt werden können, müssen sie neben Sprachkursen auch entsprechende Aus- und Weiterbildungen absolvieren können.

5.6. Verteilschlüssel und Kriterien zur Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

Im erläuternden Bericht (S. 19-20) bleibt der Bundesrat vage puncto Kriterien zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten und verkündet seine Absicht, vor allem die Zuwanderung früherer Jahre sowie die Prognosen zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu berücksichtigen – geht aber auf keine präzisere Beschreibung von möglichen Kriterien ein.

Wenn Höchstzahlen und Kontingente tatsächlich festgelegt werden müssen, erachtet CURAVIVA Schweiz eine Kombination folgender Kriterien für sinnvoll:

- Bisheriger Bedarf;
- Situation auf dem Arbeitsmarkt;
- Arbeitslosenquoten;
- wirtschaftliche Entwicklung;
- Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften;
- Ausschöpfung des inländischen Potenzials.

CURAVIVA Schweiz fordert darüber hinaus, dass das Kriterium «Versorgungssicherheit der Bevölkerung» berücksichtigt wird: Das revidierte Ausländergesetz darf nicht dazu führen, dass die notwendigen Gesundheits- und Betreuungsangebote zur Versorgung der Bevölkerung wegen Personalmangel abgebaut werden müssen.

Laut Bundesrat (vgl. erläuternden Bericht, S. 19-20) könnte eine weitere Lösung auch darin bestehen, dass für den Verteilschlüssel (kantonale Kontingente) in den ersten drei Jahren nach der Inkraftsetzung (das heisst: ab 2017) der Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während z. B. der letzten drei Jahre angewendet wird. CURAVIVA Schweiz warnt vor einer ausschliesslichen Berücksichtigung oder einer zu hohen Gewichtung des Kriteriums «Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während der letzten Jahre»: Eine solche Lösung würde die Heimbranche zu Unrecht benachteiligen, da diese aufgrund der demographischen Veränderungen, der fortschreitenden Entwicklung des medizinischen Know-hows sowie aus kulturell-gesellschaftlichen Faktoren einen Nachfragezuwachs verzeichnen.

Somit sind Kontingente ungenügend, sofern sie sich stark an der Vergangenheit orientieren. Diese Problematik ist auf alle Fälle im Rahmen der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen des neuen Steuerungssystems vertieft zu hinterfragen und zu regeln.

5.7. Festlegung des Bundeskontingents

Der erläuternde Bericht gibt zu verstehen (vgl. S. 20), dass nicht nur kantonale Kontingente vorgesehen werden können, sondern auch zusätzlich ein Bundeskontingent, das als Abfederung fungieren soll, um die Flexibilität des Systems zu erhöhen.

Wenn das System aber so realisiert werden soll, wie es im erläuterndem Bericht angedeutet wird, fordert CURAVIVA Schweiz, dass ein tatsächlich ausreichend hohes Bundeskontingent im Hinblick auf den stets wachsenden Personalbedarf in Pflege- und Betreuungsberufen festgelegt wird.

5.8. Kosten des vorgeschlagenen Steuerungssystems für die Institutionen

Die Einschätzungen des Bundesrates zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Steuerungssystems der Zuwanderung sowie zu deren Auswirkungen auf die Unternehmen sind sehr vage und werden mit verschiedenen Variablen verknüpft, deren Verwirklichung heute noch ungewiss sind (Ausmass der Höchstzahlen und Kontingente, Gestaltung des Verfahrens zur Erteilung von Bewilligungen usw.).

Deswegen befürchtet CURAVIVA Schweiz, dass das neue Steuerungssystem unvorhergesehene und beträchtliche Zusatzkosten für die von ihm vertretenen Institutionen zur Folge hat, welche nicht durch die öffentliche Hand getragen würden.

5.9. Alternativmodell Schutzklausel

Da der definitive Inhalt der vorliegenden Gesetzesvorlage mit erfolgreichen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU gekoppelt ist, regt CURAVIVA Schweiz die Suche nach Alternativmodellen an.

CURAVIVA Schweiz wünscht, dass anstelle eines Systems mit fixen Kontingenten ein Modell mit einer Schutzklausel vorgesehen wird. Gemäss einem solchen Ansatz sollte die heutige Freizügigkeit

mit den EU- und EFTA-Ländern bis zum Erreichen bestimmter Zuwanderungszahlen ihre Gültigkeit weiter behalten. Im Gegensatz zur bereits bestehenden Ventilklausel, sollte eine solche Schutzklausel für alle EU- und EFTA-Staaten gelten und zeitlich nicht begrenzt werden.

5.10. Grenzgänger, Kurzaufenthalter, Stagiaires und Asylsuchende

Die Beschränkung, dass Grenzgänger und Grenzgängerinnen nur in Grenzzonen der Schweiz erwerbstätig sein dürfen, erachtet CURAVIVA Schweiz als wenig sinnvoll.

Gemäss Gesetzesvorschlag sind Kurzaufenthalte bis zu vier Monaten nicht der Kontingentierung unterstellt. Diese Regelung bietet jedoch für die Mitgliedinstitutionen von CURAVIVA Schweiz keine Lösung. Die Heimbewohnenden benötigen Kontinuität in der Pflege und Betreuung und somit längerfristig angestelltes Personal. Mit Kurzanstellungen kann in Heimen und sozialen Institutionen keine genügende Qualität der Pflege und Betreuung gewährleistet werden.

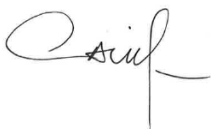
Laut BJ-Gutachten vom 8. April 2014 zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative sind je nach Auslegungsart zusätzliche Ausnahmen vom Geltungsbereich des Artikel 121a der Bundesverfassung möglich – z.B. Kurzaufenthalte bis zu einem Jahr sowie Aufenthalte während eines Asylverfahrens. Eine solche Regelung ist für die Mitgliedinstitutionen von CURAVIVA Schweiz nicht praktikabel, da ein Arbeitseinsatz von nur einem Jahr einer genügenden Qualität der Pflege und Betreuung nicht gerecht wird.

Der Einsatz von Asylsuchenden in Heimen und sozialen Institutionen ist in den allermeisten Fällen nicht möglich. Diese Personen dürfen und können nicht genügend ausgebildet werden, da der Zugang zu entsprechenden Bildungsangeboten eingeschränkt ist. Zudem stellt die Ungewissheiten, die mit der Dauer und dem Ausgang eines Asylverfahrens verbunden sind, ein unüberwindbares Hindernis zu einer dauerhaften Anstellung.


Kurzaufenthalter, Stagiaires und Asylsuchende sind letzten Endes keine Lösung für die Heime und sozialen Institutionen.

Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung der oben aufgeführten Anliegen von CURAVIVA Schweiz. Wir stehen für jeglichen Beitrag zur Ausarbeitung der entsprechenden Botschaft des Bundesrates gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Ignazio Cassis
Präsident von CURAVIVA Schweiz



Dr. Hansueli Mösle
Direktor von CURAVIVA Schweiz

Bei Rückfragen zur vorliegenden Vernehmlassungsantwort wenden Sie sich bitte an:

Yann Golay Trechsel
Verantwortlicher Public Affairs
E-Mail: y.golay@curaviva.ch
Tel: 031 385 33 36

Frau Monika Weder
Leiterin Geschäftsbereich Bildung
E-Mail: m.weder@curaviva.ch
Tel: 041 419 01 82



Verband Schweizer Gemüseproduzenten
Union maraîchère suisse
Unione svizzera produttori di verdura

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

Bern, 14. April 2015

Stellungnahme zur Umsetzung von Art. 121a, BV

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fürer

Der Verband Schweizer Gemüseproduzenten (VSGP) vertritt mehr als 1800 Mitglieder. 55% des Gemüsekonsums in der Schweiz werden über die inländische Produktion sichergestellt. Im Gemüsebau, mit hohen Spitzen in den Sommermonaten, ist die Produktion sehr saisonal, deshalb werden viele ausländische Arbeitskräfte mit einer L-Bewilligung angestellt, welche im Winter während einigen Monaten in die Heimat zurückkehren.

Der Schweizer Gemüsebau ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen: Der Gemüsebau ist arbeitsintensiv und das Personal ist der grösste Kostenfaktor (30% bis 50% der Produktionskosten). Der Gemüsebau verfügt in der Landwirtschaft über den höchsten Anteil an ausländischen Arbeitnehmern aus der EU. Der Gemüsebau ist weiterhin auf diese Arbeitskräfte, von denen viele knapp ein Jahr in der Schweiz arbeiten, angewiesen. Für die arbeitsintensive, saisonal begrenzte Arbeit im Gemüsebau lassen sich nur schwer Schweizer Arbeitskräfte finden. Der Inländervorrang muss deshalb im Gemüsebau pragmatisch angewendet werden (nicht für Kurzaufenthalter bis 12 Monate und nicht für Grenzgänger). Die Kontingentierung der Kurzaufenthalter ab vier Monaten stellt den Schweizer Gemüsebau vor grosse Probleme. Der VSGP fordert deshalb eine Kontingentierung erst ab zwölf Monaten und dass die branchentypischen Besonderheiten berücksichtigt werden. Im Gemüsebau sind nicht nur Fachkräfte sondern auch ungelernete Arbeitskräfte mit langjähriger Erfahrung gefragt.

Kontingentierung bedeutet Mehraufwand und Kosten

Der arbeitsintensive Gemüsebau wäre stark gefährdet, wenn bei der Rekrutierung der rund 8'000 erforderlichen ausländischen Arbeitnehmern einschränkende Kontingente bestünden oder die Landwirtschaft gegenüber anderen Branchen das Nachsehen hätte. Der VSGP fordert deshalb ein einfaches, schnelles Meldeverfahren, welches flexibel auf den Bedarf an Arbeitskräften während der Saison reagieren kann. Der VSGP möchte vermeiden, dass während der Hochsaison zu wenige Arbeitskräfte für die Pflege und Ernte von Schweizer Gemüse vorhanden sind und so die Versorgungssicherheit in der Schweiz gefährdet würde. Der VSGP befürchtet, dass bei einem Arbeitskräftemangel im Gemüsebau noch mehr Gemüse importiert und somit der Wirtschaftsstandort Schweiz geschwächt würde.

Bedarf an ausländischen Arbeitskräften der Schweizer Landwirtschaft*

	Bewilligung L (\leq 4 Monate)	Bewilligung L (\leq 1 Jahr)	Bewilligung B und C	Andere (Grenzgänger)	Total
Gemüsebranche	1000	3500	2000	1000	7500
Früchte-, Wein- und Tabakbranche	12000	5000	1500	500	19000
Andere (z.B.: Alpwirtschaft)	2000	1500			3500
Total Landwirtschaft	15000	10000	3500	1500	30000

* Aufgrund von Umfragen bei allen Landwirtschafts-Branchen im Frühling 2014.

Im Folgenden die detaillierte Stellungnahme des VSGP zu den einzelnen Gesetzesartikeln:

I. Stellungnahme zur Umsetzung von Art. 121a BV

Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a AuG)

Artikel	Artikel ergänzt mit Kommentaren VSGP
<p>Art. 17a Abs. 1 AuG Höchstzahlen und Kontingente</p> <p>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.</p>	<p>Der VSGP begrüsst, dass der Bundesrat die Möglichkeit hat, bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anzupassen. Er fordert, dass der Bundesrat diese Option auch flexibel nutzt und dabei die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, der konjunkturellen Schwankungen der Wirtschaft und der saisonalen Eigenheiten des Gemüsebaus berücksichtigt.</p>

Art. 17a Abs. 2 Bst. a AuG

<p>2 Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:</p> <p>a. Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für mehr als vier Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit;</p> <p>b. Aufenthaltsbewilligungen (Art. 33);</p> <p>c. Niederlassungsbewilligungen (Art. 34);</p> <p>d. Grenzgängerbewilligungen (Art. 35) für mehr als vier Monate.</p>	<p>Der VSGP fordert, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr für EU-/EFTA-Staatsangehörige sowie Grenzgängerbewilligungen nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung erst ab dem 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.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Art. 17a Abs. 4 Bst. a AuG

<p>4 Die Höchstzahlen gelten nicht für:</p> <p>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;</p> <p>b. die Umwandlung einer Aufenthaltsbewilligung in eine Niederlassungsbewilligung (Art. 34);</p> <p>c. die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Personen (Art. 84 Abs. 5).</p>	<p>Der VSGP schlägt vor, dass Aufenthalte bis zu einem Jahr (L-Bewilligung, 364 Tage) nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen. Eine Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung muss zweimal möglich sein (bis max. 36 Monate) und die Umwandlung in eine B-Bewilligung muss danach erleichtert erfolgen. Demensprechend muss Art. 32 Abs. 3 und 4 AuG angepasst werden, bzw. eine bessere Lösung im FZA für EU-/EFTA-Staatsangehörige verankert werden.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<p>5 Der Bundesrat kann Höchstzahlen festlegen für:</p> <p>a. bestimmte Aufenthaltszwecke;</p> <p>b. Angehörige der EU- und EFTA-Staaten und für Angehörige von Drittstaaten.</p> <p>6 Der Bundesrat kann die Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente vorsehen.</p>	<p>Der VSGP unterstützt dieses Vorgehen.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------

Festlegung der Kontingente (Art. 17b AuG)

Art. 17b Abs. 1 AuG

<p>1 Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt der Bundesrat insbesondere:</p> <p>a. die Grundsätze der Zulassung (Art. 3);</p> <p>b. die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz;</p> <p>c. den Vorrang der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;</p> <p>d. die Bedarfserhebung der Kantone;</p> <p>e. die Empfehlungen der Zuwanderungskommission (Art. 17d).</p> <p><i>f. die speziellen Qualifikationsanforderungen der Wirtschaftssektoren/Branchen.</i></p>	<p>Der VSGP unterstützt die Einbindung der Kantone. Bei der Festlegung der Kontingente darf der Gemüsebau nicht benachteiligt werden und branchenspezifische Bedürfnisse müssen einbezogen werden. Der Schweizer Gemüsebau hat als grösster Arbeitgeber in der Landwirtschaft einen Bedarf von ca. 8'000 mehrheitlich ausländischen Arbeitskräften. Eine Fachkraft muss nicht ein möglichst hohes Bildungsniveau</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>haben, sondern eine praxisbezogene Ausbildung und/oder langjährige Erfahrung im Gemüsebau ist gleich bedeutend.</p> <p>Der VSGP unterstützt diese Massnahme, beantragt jedoch einen zusätzlichen Bst. f:</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Zuwanderungskommission (Art. 17d AuG)

<p>1 Der Bundesrat setzt eine Kommission ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist.</p> <p>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.</p> <p>3 Der Bundesrat kann der Kommission weitere Aufgaben zuweisen.</p>	<p>Wir können 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 VSGP, dass die Sozialpartner (inklusive die Arbeitgebervertretungen) in der Zuwanderungskommission vertreten sind und nicht nur bloss angehört werden.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<p>Art. 21 Abs. 2 Bst. c-e und Abs. 2bis</p> <p>2 Als inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten:</p> <p>c. Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt;</p> <p>d. vorläufig aufgenommene Personen;</p> <p>e. Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde.</p> <p>2bis Ergibt die Prüfung des Gesuchs, dass es sich um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt, so kann die zuständige Behörde darauf verzichten, einen Nachweis nach Absatz 1 zu verlangen.</p>	<p>Der VSGP 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 12 Monate (L-Bewilligungen) ist generell auf die Prüfung des Inländervorrangs zu verzichten.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<p>2 Ergibt die Prüfung des Gesuchs, dass es sich um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt und dass keine Anhaltspunkte für eine Unterbietung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bestehen, so kann die zuständige Behörde darauf verzichten, die Einhaltung dieser Bedingungen weitergehend zu prüfen.</p>	<p>Angedacht ist, dass die Zuwanderungskommission Empfehlungen abgibt. Aus sozialpartnerschaftlicher Sicht müssen deshalb zwingend die Sozialpartner (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) in der Zuwanderungskommission vertreten sein. Der VSGP 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</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	Arbeits- und Lohnbedingungen sind nachträglich und analog den bestehenden flankierenden Massnahmen (FlaM) vorzunehmen.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<p><i>Art. 25 Abs. 1, 1bis und 2</i> 1 Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Grenzgängerinnen oder Grenzgänger nur zugelassen werden, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>2 Die Artikel 23 und 24 sind nicht anwendbar.</p>	<p>Der VSGP begrüsst, dass die regionalen Interessen berücksichtigt werden. Wir ergänzen, dass insbesondere in den Gemüsebau-Regionen Genf, St.Gallen und Tessin die Grenzgänger wichtige Arbeitskräfte im Gemüsebau während der Hochsaison sind und man auf diese Personen angewiesen ist!</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<p><i>Art. 27 Abs. 1bis</i> 1bis Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p> <p><i>Art. 28 Abs. 2</i> 2 Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p> <p><i>Art. 29 Abs. 2</i> 2 Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p>	<p>Der VSGP begrüsst, dass erst Aufenthalte von mehr als einem Jahr unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen Art. 30 AuG

<p><i>Art. 30 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. 1</i> 1 Von den Zulassungsvoraussetzungen nach den Artikeln 18-29 kann unter Einhaltung der Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) abgewichen werden, um:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. die Erwerbstätigkeit sowie die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen von Asylsuchenden (Art. 43 AsylG5), vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 85) und Schutzbedürftigen (Art. 75 AsylG) zu regeln. 	<p>Der VSGP unterstützt, dass es weiterhin möglich ist, von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 18 - 29 AuG abzuweichen.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<p><i>Art. 42 Abs. 2bis</i> 2bis Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p> <p><i>Art. 43 Abs. 1bis</i> 1bis Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p> <p><i>Art. 44 Abs. 2</i> 2 Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p> <p><i>Art. 45 Abs. 2</i> 2 Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p> <p><i>Art. 48 Abs. 1bis</i> 1bis Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p>	<p>Der VSGP 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.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<p><i>Art. 83 Abs. 1</i> 1 Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das SEM die vorläufige Aufnahme; dabei müssen die Höchstzahlen (Art. 17a) eingehalten werden.</p> <p><i>Art. 85 Abs. 7 Bst. d</i> 7 Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen können frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: d. bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.</p>	<p>Wenn aus humanitären Gründen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen die Zahl der Personen in diesem Bereich steigt, darf dies nicht zu Lasten der Kontingente für Arbeitnehmende im Gemüsebau gehen, sondern der Bundesrat muss in diesem Fall Art. 17a, Abs. 1 AuG anwenden: Der Bundesrat kann bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit anpassen.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

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

<p><i>Art. 43 Abs. 1 und 1bis</i> 1 Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen; b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; c. sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind; d. sie keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung beziehen; und e. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung ist die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot ausreichend. 1bis Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe e keine Anwendung.</p> <p><i>Art. 44 Abs. 1 Bst. d und e sowie Abs. 3</i> 1 Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt und verlängert werden, wenn: d. sie keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-,</p>	<p>Der VSGP unterstützt diese Massnahmen.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------

<p>Hinterlassenen- und Invalidenversicherung beziehen; und e. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung ist die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot ausreichend.</p> <p>3 Die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung können mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden, wenn ein besonderer Integrationsbedarf gemäss Artikel 58a besteht.</p> <p>Art. 45 Bst. d Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung kann eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn: d. sie keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 20064 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung beziehen.</p> <p>Art. 49a Abs. 1 1 Vom Erfordernis nach den Artikeln 43 Absatz 1 Buchstabe e und 44 Absatz 1 Buchstabe e kann abgewichen werden, wenn wichtige Gründe vorliegen.</p> <p>Art. 51 Abs. 2 Bst. a und b 2 Die Ansprüche nach den Artikeln 43, 48 und 50 erlöschen, wenn: a. Betrifft nur den französischen Text. b. Widerrufsgründe nach Artikel 62 oder Artikel 63 Absatz 3 vorliegen.</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Erlöschen und Widerruf von Bewilligungen (Art. 63 AuG)

<p>Art. 63 Abs. 2 und 3</p> <p>2 Aufgehoben</p> <p>3 Die Niederlassungsbewilligung kann widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich zu integrieren (Art. 58a).</p>	<p>Der VSGP unterstützt diese Massnahmen.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------

Vorläufige Aufnahme (Art. 85 AuG)

<p>Art. 85 Abs. 6 und 7 Bst. c bis</p> <p>6 Aufgehoben</p> <p>7 Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen können frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:</p> <p>c bis. die Familie keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 20065 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bezieht.</p> <p>Art. 85a Erwerbstätigkeit 1 Vorläufig aufgenommene Personen können in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 22). 2 Die Aufnahme und die Beendigung der Erwerbstätigkeit sowie ein Stellenwechsel müssen vom Arbeitgeber vorgängig der vom Kanton bezeichneten, für den Einsatzort zuständigen Behörde gemeldet werden. Die Meldung muss insbesondere folgende Angaben enthalten: a. die Identität und den Lohn der erwerbstätigen Person; b. die ausgeübte Tätigkeit; c. den Ort, an dem die Arbeit ausgeführt wird.</p> <p>3 Der Arbeitgeber muss der Meldung eine Erklärung beilegen, dass er die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen</p>	<p>Der VSGP unterstützt diese Massnahmen.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------

<p>kennt und sich verpflichtet, sie einzuhalten. 4 Die Behörde nach Absatz 2 übermittelt den Kontrollorganen, die für die Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zuständig sind, unverzüglich eine Kopie der Meldung. 5 Der Bundesrat bezeichnet die zuständigen Kontrollorgane. 6 Er regelt das Meldeverfahren.</p>	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

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

<p>Art. 85a Erwerbstätigkeit</p> <p>1 Vorläufig aufgenommene Personen können in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 22).</p> <p>2 Die Aufnahme und die Beendigung der Erwerbstätigkeit sowie ein Stellenwechsel müssen vom Arbeitgeber vorgängig der vom Kanton bezeichneten, für den Einsatzort zuständigen Behörde gemeldet werden. Die Meldung muss insbesondere folgende Angaben enthalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Identität und den Lohn der erwerbstätigen Person; b. die ausgeübte Tätigkeit; c. den Ort, an dem die Arbeit ausgeführt wird. <p>3 Der Arbeitgeber muss der Meldung eine Erklärung beilegen, dass er die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen kennt und sich verpflichtet, sie einzuhalten.</p> <p>4 Die Behörde nach Absatz 2 übermittelt den Kontrollorganen, die für die Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zuständig sind, unverzüglich eine Kopie der Meldung.</p> <p>5 Der Bundesrat bezeichnet die zuständigen Kontrollorgane.</p> <p>6 Er regelt das Meldeverfahren.</p> <p>Art. 88 Sonderabgabe auf Vermögen</p> <p>1 Vorläufig aufgenommene Personen unterliegen der Sonderabgabe auf Vermögen nach den Artikeln 86 und 87 AsylG6. Die Bestimmungen des 2. Abschnitts des 5. Kapitels, Artikel 112a sowie die Bestimmungen des 10. Kapitels des AsylG sind anwendbar.</p> <p>2 Die Pflicht zur Sonderabgabe auf Vermögen dauert längstens zehn Jahre seit der Einreise.</p> <p>Art. 120 Abs. 1 Bst. f und g</p> <p>1 Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig:</p> <ul style="list-style-type: none"> f. die Meldepflicht nach Artikel 85a Absatz 2 verletzt oder mit der Meldung verbundene Bedingungen nicht einhält (Art. 85a Abs. 2 und 3); g. sich der Kontrolle durch das Kontrollorgan nach Artikel 85a Absatz 4 widersetzt oder diese Kontrolle verunmöglicht. 	<p>Der VSGP 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 VSGP 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. 120 AuG anzupassen, bzw. kann ganz gelöscht werden.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Der VSGP fasst die wichtigsten Forderungen für eine angemessene Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative nochmals zusammen:

- Ausreichende Kontingente für den Agrarsektor/Gemüsebranche.
- Keine Kontingentierung für L-Bewilligungen (< 1 Jahr), nur für B-Bewilligungen.
- Angemessene Berücksichtigung des Bedarfs pro Branche und der branchenspezifischen Besonderheiten bei der Bildung von Kontingenten.
- Unbürokratisches, flexibles Meldeverfahren ohne Mehraufwand oder Mehrkosten.
- Inländervorrang nur für B-Bewilligungen. L-Bewilligungen sowie Grenzgänger sind nicht für Zuwanderung verantwortlich.
- Fachkräfte und Arbeitskräfte mit Erfahrung sind gleich wichtig.
- Vereinfachtes Vorgehen für die Umwandlung einer Kurzzeitbewilligung in eine L-Bewilligung sowie für die Erneuerung einer L-Bewilligung ab dem 2. Jahr.

Der VSGP ist davon überzeugt, dass die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative nur dann zielführend ist, wenn die Interessen des Gemüsebaus als grösster Arbeitgeber in der Landwirtschaft angemessen berücksichtigt werden. In diesem Sinne hoffen wir, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden. Für weitere Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Hannes Germann
Präsident VSGP



Pascal Toffel
Direktor VSGP

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Per Mail: Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
und Carola.Haller@sem.admin.ch

Bern, 27. Mai 2015

**Vernehmlassungsantwort des VSAO zu den Entwürfen zur
Änderung des Ausländergesetzes:
1. Umsetzung von Art. 121a BV
2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des
Ausländergesetzes (Integration)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Obwohl der VSAO nicht auf der Adressatenliste für einen Positionsbezug zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative aufgeführt ist, erlauben wir uns dennoch, eine Stellungnahme einzureichen. Der VSAO erachtet die potenziellen Auswirkungen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) für das gesamte Gesundheitswesen im Allgemeinen, aber auch spezifisch für die Arbeitssituation der Ärzteschaft im Spital als gravierend. Wir sehen deshalb in einer rigiden Umsetzung der MEI viele Probleme.

Die positiven Aspekte der MEI aus Sicht des VSAO:

- Die Annahme der MEI hat dazu geführt, dass der Bund die Anstrengungen zur Erhöhung der Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials intensiviert hat. Insbesondere die Massnahmen für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für WiedereinsteigerInnen begrünnen wir ausdrücklich. Hiervon können auch zahlreiche ÄrztInnen profitieren. Allerdings gilt es festzuhalten, dass diese Massnahmen lediglich ein Tropfen auf den heissen Stein darstellen und keineswegs geeignet sind, die gesamte Auslandsabhängigkeit des Gesundheitswesens zu verringern. Gemäss einer Hochrechnung von h+ benötigt das Schweizer Gesundheitswesen pro Jahr ca. 17'000 ausländische Fachkräfte. Dies lässt sich nicht mit einer besseren Ausschöpfung des Potenzials im Inland kompensieren.
- Der Druck, die Anzahl Studienplätze in Medizin zu erhöhen, hat zugenommen. Der VSAO weist seit längerem darauf hin, dass es das Ziel sein muss, im Inland genügend MedizinerInnen auszubilden. Es sei wieder einmal der Hinweis erlaubt,

dass eine Mitfinanzierung des Bundes dringend angezeigt wäre beim Medizinstudium, ansonsten lässt sich die Erhöhung auf 1200-1300 Studienplätze nicht realisieren.

Bei diesem Lösungsvorschlag gilt es jedoch die Zeiträume der Umsetzung zu berücksichtigen: Die MEI muss 2017 umgesetzt werden. Sollten bspw. 2016 die Anzahl Studienplätze in Medizin auf das notwendige Mass erhöht werden (was nicht realistisch erscheint), so schlägt dies erst 2023 auf den Ausländeranteil bei Erstjahres-AssistenzärztInnen durch, erst ca. 2030 auf den Ausländeranteil bei OberärztInnen und kaum vor 2035 auf den Ausländeranteil bei niedergelassenen ÄrztInnen. Bis dahin bleibt deshalb die Schweiz auf die Einwanderung von ÄrztInnen angewiesen, wenn das aktuelle hohe Niveau der medizinischen Versorgung aufrechterhalten werden soll.

Die negativen Aspekte der MEI aus Sicht des VSAO:

- Eine Kontingentierung der Zuwanderung wird Spitäler vor massive Probleme stellen. Mehr als 40% der Spitalärzte haben heute keinen Schweizer Pass und dieses Verhältnis wird sich in naher Zukunft höchstens dadurch ändern, dass durch die MEI der Zustrom dringend benötigter ärztlicher Fachkräfte erschwert wird. Es besteht die reale Gefahr, dass die Umsetzung der MEI zu Personalknappheit bei der Ärzteschaft in Spitälern führt (die wir notabene bereits heute feststellen). Dies kann zwei Folgen haben:
 1. Die medizinische Versorgung der Schweizer Wohnbevölkerung wird zurückgefahren. Auf dieses reale Risiko sollte hingewiesen werden.
 2. Die Arbeitsbedingungen der SpitalärztInnen werden sich verschlechtern: Die bestehende Arbeit muss auf weniger Personen aufgeteilt werden. Der VSAO weist seit Jahren auf die mangelhafte Umsetzung des Arbeitsgesetzes in den Spitälern hin. Eine weitere Verschlechterung wegen zu starker Kontingentierung der Zuwanderung oder wegen zu formalistischen Anforderungen bei der Stellenbesetzung durch Bund und Kantone (siehe unten) wäre für uns nicht akzeptabel. Zudem würden schlechtere Arbeitsbedingungen die Attraktivität des Arztberufs schmälern, was wiederum zu mehr BerufsaussteigerInnen führen würde. Dadurch entstünde wiederum ein höherer Bedarf an zugewanderten Fachkräften (Teufelskreis).
- Sollte die Umsetzung der MEI die bilateralen Verträge ernsthaft gefährden, so hätte dies weitere gravierende Folgen: Der StudentInnen-Austausch wäre nur noch sehr erschwert möglich, Forschungsoperationen wären ebenfalls massiv gefährdet, um nur zwei Beispiele zu nennen, welche unsere Mitglieder direkt betreffen würden.
Aus Sicht des VSAO darf deshalb die Umsetzung der MEI die Bilateralen Verträge nicht gefährden, was uns beim aktuellen Vorschlag des Bundesrates fragwürdig erscheint.

Zu den konkreten Fragen der Vernehmlassung:

- 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 ist für uns absolut undenkbar, es muss eine möglichst unkomplizierte Umsetzung angestrebt werden, die den Bedarf des Schweizer Gesundheitswesens nach ausländischen Fachkräften berücksichtigt. Eine Einzelfallprüfung wäre 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?

Es ist für uns klar, dass die ausländischen ArbeitnehmerInnen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht benachteiligt werden dürfen. Dies ist durch entsprechende Kontrollen sicherzustellen. Allerdings ist uns auch klar, dass die Arbeitgeber durch entsprechende Kontrollen nicht über Gebühr benachteiligt werden dürfen. Eine schnelle Besetzung offener Arztstellen im Spital ist sowohl für Arbeitgeber als auch für die restlichen ArbeitnehmerInnen wichtig.

- 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 Sozialpartner wäre aus unserer Sicht notwendig für die Akzeptanz der Entscheide einer solchen Kommission.

Aus obengenannten Gründen lehnt der VSAO die geplante strenge Kontingentierung gemäss Vorschlag des Bundesrates ab. Für Rückfragen stehen wir Ihnen natürlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Assistenz-
und Oberärztinnen und -ärzte



Dr. med. Daniel Schröpfer
Präsident



Dr. phil. Nico van der Heiden
Stv. Geschäftsführer/
Leiter Politik & Kommunikation

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
3003 Bern-Wabern

Elektronische Übermittlung an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

29. Mai 2015

Thomas Zwald, Direktwahl +41 62 825 25 13, thomas.zwald@strom.ch

Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zur im Titel genannten Vorlage äussern zu können. Der VSE nimmt dazu gerne wie folgt Stellung:

Wie andere Wirtschaftssektoren auch ist die schweizerische Strombranche auf einen offenen Arbeitsmarkt angewiesen, um hinreichend Fachkräfte rekrutieren zu können. Wesentliche Grundlage dafür bildet das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU.

Eine strikte Umsetzung von Art. 121a BV mittels eines „klassischen“ Kontingentsystems“, wie es der Bundesrat vorschlägt, steht in einem offensichtlichen Widerspruch zum FZA und wird deshalb abgelehnt. Gefragt ist stattdessen Ansatz, der die aus dem FZA resultierenden Verpflichtung so weit als respektiert. Nur so besteht eine Chance für den Erhalt des FZA.

Economiesuisse schlägt in seiner Stellungnahme die Einführung eines Globalkontingents mit Schutzklausel-Mechanismus vor. Der VSE unterstützt diesen Vorschlag und die dazugehörigen Ausführungen ausdrücklich.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
VSE / AES

Michael Frank
Direktor

Thomas Zwald
Leiter Politik



Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen
Union Suisse des Comités d'Entraide Juive

Mitglied der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH)
Membre de l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR)

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

28. Mai 2015

Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Umsetzung von Art. 121a BV)

Sehr geehrter Herr Fürer
Sehr geehrte Frau Haller

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, uns zur Änderung des Ausländergesetzes äussern zu können. Der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen VSJF schliesst sich der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH vom 12. März 2015 an.

Freundliche Grüsse

Gabrielle Rosenstein
Präsidentin VSJF



Per E-Mail an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 27. Mai 2015

Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative – Änderung des Ausländergesetzes

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrter Herr Staatssekretär
Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fuerer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 haben Sie den Verband Schweizerischer Privatschulen VSP eingeladen, eine Stellungnahme zur Umsetzung von Art. 121a BV und zu der von Ihnen vorgeschlagenen Änderung des Ausländergesetzes abzugeben. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und nutzen die Gelegenheit der Mitwirkung gerne.

Der VSP umfasst über 200 Verbandschulen. Zahlreiche Mitgliedsschulen haben ihr Bildungsangebot an eine internationale Nachfrage ausgerichtet. In den letzten Jahren wurden regelmässig rund 15'000 Bewilligungen je Jahr für ausländische Studierende / Schuler(innen) nach Art. 27 AuG erteilt. Diese Zahlen belegen die enorme Bedeutung der vorgesehenen Umsetzung von Art. 121a BV und der damit verbundenen Änderung des Ausländergesetzes für das staatliche und private Bildungswesen, den Wissenschafts- und Forschungsplatz Schweiz. Der VSP ist daher von vorgesehenen Gesetzesänderungen in hohem Masse betroffen.

I. Rechtliche Ausgangslage und juristische Beurteilung der geltenden Regelung bzw. vorgesehenen Änderung des Ausländergesetzes

1. Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen nach geltendem Recht

Für Aus- und Weiterbildungen in der Schweiz von ausländischen Studierenden / Schüler(innen) bestehen nach geltendem Recht besondere Zulassungsvoraussetzungen, welche in Art. 27 AuG sowie den zugehörigen Verordnungsbestimmungen

(Art. 23f. VZAE) geregelt sind. Sofern die entsprechenden persönlichen, bildungsmässigen und finanziellen Voraussetzungen erfüllt sind und die fragliche Ausbildungsstätte die in Art. 24 VZAE gestellten Anforderungen erfüllt, werden ausländische Studierende für die Dauer der Aus- oder Weiterbildung zu einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit zugelassen. Hinsichtlich einer aus- bzw. weiterbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit gelten ebenfalls besondere Voraussetzungen (vgl. Art. 38ff. VZAE). Insbesondere ist der Grundsatz zu beachten, dass die Erwerbstätigkeit zu keiner Verzögerung des Ausbildungsabschlusses führen darf und nur – in einem eng begrenzten Umfang – für Studierende der staatlichen Universitäten bzw. anerkannten Fachhochschulen reserviert ist (Art. 38 lit. a VZAE).

Nach geltendem Recht führt die Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen grundsätzlich zu keiner Bevorzugung der Studierenden bei der Beurteilung eines allfälligen weiteren Aufenthaltes in der Schweiz. Gemäss Art. 27 Abs. 3 AuG richtet sich der weitere Aufenthalt in der Schweiz nach Abschluss oder Abbruch der Aus- oder Weiterbildung nach den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen des Ausländergesetzes. Mit anderen Worten müssen nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung andere Aufenthaltsgründe vorhanden sein, die - unabhängig vom bisherigen Aufenthalt in der Schweiz - einen weiteren Verbleib in der Schweiz erlauben. Aufenthalte zur Aus- oder Weiterbildung werden auch bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nur dann angerechnet, wenn die betroffene Person nach deren Beendigung während zweier Jahre ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung für einen dauerhaften Aufenthalt war (Art. 34 Abs. 5 AuG). Ansonsten werden vorübergehende Aufenthalte nicht angerechnet. Eine Besonderheit besteht einzig für Ausländerinnen und Ausländer mit einem öffentlich-rechtlich anerkannten Hochschulabschluss. Sie werden für eine Dauer von sechs Monaten nach dem Abschluss in der Schweiz vorläufig zugelassen, um eine entsprechende Erwerbstätigkeit zu finden, sofern ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist (Art. 21 Abs. 3 AuG). Im Hochschulbereich besteht damit eine beschränkte Ausnahme vom Grundsatz des Inländervorranges, die in der Praxis allerdings restriktiv gehandhabt wird, indem strenge Anforderungen an das Vorliegen eines hohen wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Interesses gestellt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bereits nach geltendem Recht die Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen ausschliesslich den Aufenthalt während der Aus- bzw. Weiterbildungsdauer in der Schweiz erlaubt, ohne den späteren Verbleib in der Schweiz - mit Ausnahme einer Besonderheit im Hochschulbereich - zu begünstigen. Der weitere Aufenthalt in der Schweiz nach Abschluss oder Abbruch der Aus- oder Weiterbildung richtet sich nach den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen des Ausländergesetzes. Die schulische Ausbildung an einer privaten oder staatlichen Bildungsinstitution hat damit gerade keinen auf eine dauernde Einwanderung abzielende Funktion. Vielmehr handelt es sich um einen auf die Ausbildungsdauer beschränkten Aufenthalt in der Schweiz und ist migrationsrechtlich damit nicht relevant.

2. Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen nach vorgesehenem zukünftigen Recht

Im Rahmen der Umsetzung der Eidgenössischen Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" ist geplant, auch die Zulassung zu Aus- und Weiterbildungszwecken von jährlich festzusetzenden Kontingenten bzw. Höchstzahlen abhängig zu machen, sofern die Aufenthaltsdauer ein Jahr übersteigt. Diese Regelung soll auch für EU/EFTA-Angehörige gelten, was eine Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) erforderlich macht. Für sämtliche ausländische Studierende bzw. Schüler(innen) in der Schweiz sollen demnach ab einer Ausbildungsdauer von über einem Jahr Zulassungskontingente eingeführt werden. Gemäss Ziffer 2.2.1 des erläuternden Berichts zum Entwurf der Änderung des Ausländergesetzes (E-AuG) sollen Aus- und Weiterbildungen Teil der Kategorie "Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit von mehr als einem Jahr" bilden, welcher auch Rentnerinnen und Rentner sowie Aufenthalte für medizinische Behandlungen zugehören. Mit ca. 15'000 Bewilligungen pro Jahr machen Aufenthaltsbewilligungen für Aus- und Weiterbildungen den grössten Teil dieser Kontingentskategorie aus (vgl. Ziffern 2.2.1 sowie 2.2.4 des erläuternden Berichts).

Die vorgesehene Bestimmung (Art. 27 Abs. 1^{bis} E-AuG) lautet wie folgt:

Bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr müssen zudem die Höchstzahlen und Kontingente (Art. 17a) eingehalten werden.

3. Beurteilung der geplanten Gesetzesrevision aus Sicht des Verbandes Schweizerischer Privatschulen VSP

Die Regelung, wie sie in Art. 27 Abs. 1^{bis} E-AuG vorgesehen ist, ist bereits in grundlegender Hinsicht abzulehnen. Studierende bzw. Schüler(innen) bilden nicht Teil der Zuwanderung, welche Anlass zur Annahme der Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" bot. Aufenthaltsbewilligungen zu Aus- und Weiterbildungszwecken sind befristeter Natur und unterliegen dem Rotationsprinzip, da in der Regel nach Beendigung der Aus- oder Weiterbildung eine Ausreise aus der Schweiz erfolgt (vgl. auch Ziffer 2.2.4 des erläuternden Berichts). Sie führen demnach nicht zu einer dauerhaften Erhöhung des Ausländeranteils in der Schweiz. Für eine Kontingentierung der ausländischen Aus- und Weiterbildungsplätze besteht demnach keine praktische Notwendigkeit. Zudem ist bereits nach geltendem Recht 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 (vgl. dazu die Ausführungen zur geltenden Rechtslage). Eine Kontingentierung in diesem Bereich führt somit zu einer ebenso unbilligen wie unnötigen Schwächung des Bildungsstandortes Schweiz.

Der Vorschlag des Bundesrates, wonach nur Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit von mehr als einem Jahr zahlenmässig beschränkt werden sollen, ist nicht konsequent: Wird der Wille der Initianten so verstanden, dass jegliche Zuwanderung begrenzt werden soll, müssten auch Aufenthalte unter einem Jahr (und auch solche von weniger als 4 Monaten) der Kontingentierung unterstellt werden. Wird die Absicht hingegen – wie hier vertreten – darin gesehen, nur den dauerhaften Aufenthalt einzuschränken (was auch dem gewöhnlichen Wortsinn von „Zuwanderung“ resp. „Einwanderung“ entspricht), ist der Bereich der Aus- und Weiterbildung von der zahlenmässigen Begrenzung auszunehmen, da damit gerade kein dauerhafter Aufenthalt in der Schweiz angestrebt wird.

Lösen liesse sich die Frage technisch, indem eine neue Aufenthaltskategorie „Vorübergehender Aufenthalt zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung“ geschaffen würde, die von der zahlenmässigen Beschränkung ausgenommen würde.

Hinzu kommt, dass die praktische Handhabung einer Kontingentierung im Bereich der zeitlich befristeten Aufenthaltsbewilligungen zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung Schwierigkeiten bereiten wird, nachdem die Festlegung der Höchstzahlen durch den Bund sowie deren Aufteilung (Kontingentierung) durch die Kantone jährlich vorzunehmen sein sollen (vgl. Ziffer 2.2.3 des erläuternden Berichts). Der erläuternde Bericht äussert sich nicht dazu, in welchem Zeitpunkt die Höchstzahlen und Kontingente zu prüfen bzw. zu berücksichtigen sind. In Betracht kommen 1) namentlich die (abschliessende) Prüfung im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung oder 2) die jährliche Überprüfung der bestehenden Bewilligungen anhand der neu festgesetzten Höchstzahlen und Kontingente. Die erste Variante wäre im Interesse der Studierenden an einem gesicherten Aus- oder Weiterbildungsplatz in der Schweiz während der Dauer der Aus- oder Weiterbildung zu begrüssen. Sie dürfte jedoch nicht umsetzbar sein, weil die Kontingente jeweils bloss für den Zeithorizont eines Jahres bekannt sind, was eine längerfristige Prüfung bzw. die Bewilligung über die Dauer eines Jahres hinaus verunmöglicht. Die zweite Variante ist im Sinne der Rechtssicherheit und im Interesse des Bildungsstandortes Schweiz abzulehnen, da die Schüler(innen) bei jährlicher Überprüfung ihrer Bewilligung keine gesicherte Kenntnis erlangen können, ob der Verbleib im Land bis zum Abschluss der Aus- oder Weiterbildung als gesichert gelten kann.

Im Übrigen erweisen sich die Festlegungskriterien, welche der Bundesrat in Art. 17b E-AuG vorschlägt, als für den Bereich der Aus- und Weiterbildung untauglich, was ebenfalls ein Hinweis sein mag, dass dieser Zulassungsbereich anderen Regeln als die Arbeitskräfteeinwanderung zu folgen hat, da es hier nicht um einen Bedarf an Arbeitnehmenden geht, der nach üblichen Methoden (Konjunktur, Mängelberufe etc.) erhoben werden könnte.

Der Entwurf äussert sich nicht zum Fall, dass Verhandlungen zur Anpassung der Freizügigkeitsabkommen mit der EU und mit den EFTA-Staaten zu keinem Ergebnis führen. In diesem Fall würde das neue Verfassungsrecht, wie der erläuternde Bericht ausführt, nicht automatisch diesen Abkommen vorgehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 24 Abs. 4 Anhang I zum FZA einen

Anspruch auf Aufenthalt für in der Schweiz Studierende einräumt, sofern diese über genügende finanzielle Mittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen. Dasselbe gilt für alle Aus- und Weiterzubildenden (also auch Schüler) gemäss Art. 23 Anhang I FZA als *Dienstleistungsempfänger* (passive Dienstleistungsfreiheit): Danach erhalten Dienstleistungsempfänger für Aufenthalte von mehr als drei Monaten eine Aufenthaltserlaubnis, deren Gültigkeitsdauer der Dauer der Dienstleistung entspricht, wobei der Empfänger von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden darf. Schüler und Studierende sind zweifellos Dienstleistungsempfänger im Sinne dieser Bestimmung (wie z.B. auch Kurgäste).

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Bildungsanbieter wäre drastisch eingeschränkt, wenn aufgrund der ausländerrechtlichen Bestimmungen bloss bedingte Schulverträge abgeschlossen werden könnten und ab Ausbildungsdauer von einem Jahr jährlich mit dem Widerruf der Bewilligung nach einem Jahr aufgrund der neuen Kontingentierung gerechnet werden müsste. Die Kontingentierung im Bereich der Aufenthaltsbewilligung zu Aus- und Weiterbildungszwecken ist praktisch nicht umsetzbar, ohne gleichzeitig eine unerwünschte Benachteiligung des Bildungsstandortes Schweiz herbeizuführen. Auf eine Kontingentierung der ausländischen Studierenden / Schüler(innen) ist auch aus diesem Grund zu verzichten.

4. Verfassungskonforme Auslegung von Art. 121a BV

Der VSP geht davon aus, dass der neue Art. 121a BV auf die Bewilligungen des Ausländerrechts abzielt, welche grundsätzlich mit einem dauernden Aufenthalt in der Schweiz verbunden sind. Die neue Verfassungsbestimmung ist gegen eine zu grosse Einwanderung gerichtet. Sie soll die Höchstzahlen von Ausländer(innen) über Kontingente beschränken, welche die Absicht des dauernden Aufenthaltes in der Schweiz haben und damit ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz verlegen. Die vom Initiativkomitee ins Feld geführten Argumente lassen keinen anderen Schluss zu (vgl. S. 35ff. Abstimmungsbüchlein zur Masseneinwanderungsinitiative). Laut Bundesgericht ist bei der Auslegung eines Initiativtextes massgebend, wie der vorgeschlagene Erlass bei den Stimmberechtigten vernünftigerweise verstanden werden muss, wobei die Erläuterungen der Initianten einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des Volksbegehrens leisten können (BGE 139 I 292, E. 7.1 und 7.2.). Die Zulassung von Schülern und Studierenden war während des Abstimmungskampfes kein Thema und es ist davon auszugehen, dass das Stimmvolk nicht im Entferntesten an eine solche Konsequenz (Beschränkung bei Aus- und Weiterzubildenden) gedacht hat.

Mit dem Aus- und Weiterbildungsangebot an ausländische Studierende / Schüler(innen) wird weder unsere Freiheit, Sicherheit, Vollbeschäftigung, unser Landschaftsbild noch der Wohlstand in der Schweiz gefährdet. Im Gegenteil, die privaten und staatlichen Bildungsanbieter schaffen Wohlstand, Arbeitsplätze und tragen entscheidend zum Ansehen der Schweiz im Ausland bei. Auch der Wortlaut von Art. 121a BV spricht im Übrigen von der Berücksichtigung des „gesamtwirtschaftli-

chen Interesses“, lässt somit genügend Spielraum für eine flexible Unterstellung einzelner Aufenthaltzwecke unter das Kontingentierungssystem bzw. deren Befreiung davon. Darüber hinaus verlangt das Bundesgericht bei der Auslegung die Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gesamtkontextes und die „Herstellung praktischer Konkordanz“ mit anderen Bestimmungen der Verfassung (BGE 139 I 16 E. 4.2.2.). Zu berücksichtigen sind dabei u.a. die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Sozialziele gemäss Art. 41 BV, namentlich der Einsatz für Aus- und Weiterbildung von Kindern und Jugendlichen (Abs.1 lit. f). Eine Beschränkung des Zugangs zum Bildungsangebot in der Schweiz dürfte letztlich auch den Zugang schweizerischer Jugendlicher in ausländische Bildungseinrichtungen beeinträchtigen und damit der Zielsetzung der Verfassung widersprechen.

Die verfassungskonforme Auslegung von Art. 121a BV sollte zwingend zum Schluss führen, dass eine Anpassung von Art. 27 AuG nicht notwendig ist.

5. Rekrutierung von ausländischem Personal

Für unsere Schulen ist von zentraler Bedeutung, dass die Rekrutierung von ausländischen Lehrpersonen – z. Bsp. aus dem angelsächsischen Raum – nach wie vor in ähnlichem Umfang möglich sein wird wie bisher. Dabei ist sowohl für Bürger(innen) aus dem EU/EFTA-Raum wie Drittstaaten mindestens von den heute bereits bekannten Zahlen auszugehen. Diese spezifischen Bedürfnisse der international ausgerichteten Privat- wie Staatsschulen wird bei der Zuteilung der Kontingente (die Zahlen weichen von Kanton zu Kanton zum Teil stark ab) unbedingt Rechnung zu tragen sein.

II. Volkswirtschaftliche Überlegungen

1. Im Unterrichtswesen der Schweiz finden 204'800 Personen Arbeit und die Bruttowertschöpfung beträgt CHF 12,9 Milliarden. Der Anteil an der Bruttowertschöpfung liegt damit bei 2,1 %.
2. In den letzten Jahren wurden regelmässig rund 15'000 Bewilligungen pro Jahr für ausländische Studierende / Schüler(innen) erteilt. Diese teilten sich 2014 auf ca. 7000 Bewilligungen aus EU- und EFTA-Staaten und ca. 8000 aus Drittstaaten auf. Bei Angehörigen von Drittstaaten bilden die grössten Gruppen Schüler und Studenten aus China (ca. 2000), Russland (ca. 680), den Vereinigten Staaten (ca. 600), Indien (ca. 480), Brasilien, Mexiko, Kanada, Südkorea und Japan. Hier sind die Bedürfnisse der Kantone sehr unterschiedlich: Ein Drittel aller Bewilligungen (ca. 4800) entfällt auf den Kanton Waadt, mehr als 10 % entfallen auf die Kantone Zürich (ca. 1890) und Genf (ca. 1590). Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl überdurchschnittlich betroffen wären die Kantone Luzern (1220) Wallis (ca. 1100) und Tessin (ca. 900).

3. Es ist zudem zu beachten, dass nach Beendigung der Aus- und Weiterbildung regelmässig eine Ausreise aus der Schweiz erfolgt (Seite 21, erläuternder Bericht, Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes).
4. Die Anwendung der neuen Verfassungsbestimmung auf Studierende / Schüler(innen) aus dem Ausland würde das international ausgerichtete private bzw. staatliche Bildungswesen der Schweiz nachhaltig gefährden und zu einem massiven Stellenabbau führen.

Damit ist auch aus volkswirtschaftlicher Sicht erstellt, dass eine Unterstellung der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland unter die Kontingentierungsregel zu einem massiven Schaden im Bereich der privaten Bildung führen würde und das internationale Ansehen des Bildungsplatzes Schweiz entscheidend an Attraktivität verlieren würde.

III. Politische Wertung und Forderung

1. Eine Anpassung des Ausländergesetzes im Sinne der Unterstellung der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland unter die Kontingentierungsregel ist nicht angezeigt. Die Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland halten sich nur vorübergehend in der Schweiz auf und müssen in der Regel nach Abschluss der Ausbildung unser Land verlassen.
2. Das Ziel der neuen Verfassungsbestimmung liegt darin, die Zuwanderung zu steuern. Die ausländischen Studierenden an unseren Schulen sind aber gerade nicht Personen, die in die Schweiz migrieren wollen. Eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 121a BV sollte zwingend zum Schluss führen, dass die Steuerung der Migration nicht über eine Beschränkung der Zahl der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland erfolgt.
3. Volkswirtschaftlich gefährdet eine Unterstellung der Studierenden / Schüler(innen) unter die Kontingentierungsregel zahlreiche Arbeitsplätze und stellt die Wertschöpfung des Bildungswesens in Frage.
4. Falls entgegen dieser Forderung ausländische Schüler(innen) und Studierende dennoch der Kontingentierung unterworfen werden sollten, wäre es ein zentrales Anliegen, dass der Bundesrat – wie es durch Art. 17a Abs. 5 lit. a E-AuG ermöglicht würde – eine eigene Höchstzahl für den Aufenthaltswitzweck Aus- und Weiterbildung schafft, damit hier nicht eine Konkurrenzsituation zwischen Arbeitsmarkt und Bildungszulassung geschaffen wird, die zu Lasten der Studierenden und der Bildungseinrichtungen gehen könnte. Dies wäre bereits auf Gesetzesstufe vorzusehen. Bei der Festlegung der Kriterien wäre eine Bestimmung aufzunehmen, welche die einseitig auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtete Aufzählung mit dem Kriterium der „Bedürfnisse von Bildung und Wissenschaft“ ergänzen würde.

Sinnvollerweise würde eine neue Aufenthaltskategorie „Vorübergehender Aufenthalt zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung“ geschaffen, für die – falls nicht von der zahlenmässigen Beschränkung ausgenommen – eine eigene Höchstzahl festgelegt würde, mit einem auf diesen Bereich zugeschnittenen Mechanismus zur Zuteilung auf die Kantone.

5. Der Bildungs-, Wissenschafts-, Forschungs- und Universitätsstandort Schweiz würde mit einer Kontingentierung der Studierenden aus dem Ausland entscheidend an Ansehen und an Attraktivität verlieren und auf lange Sicht einen nicht zu korrigierenden Reputationsverlust nach sich ziehen.

Aus Sicht des staatlichen und privaten Bildungswesens ergibt sich damit die zentrale Forderung:

Verzicht auf Anpassung von Art. 27 AuG und damit auf die Anwendung der Kontingentierung auf ausländische Studierende / Schüler(innen).

IV. Rechtsgutachten der Professoren Jörg Künzli und Alberto Achermann, Universität Bern, Institut für öffentliches Recht, vom 26. Mai 2015

Das beiliegende Rechtsgutachten unterstützt die Stossrichtung der vorliegenden Vernehmlassung. Die Vertreter der Rechtswissenschaft stellen fest, dass

- eine Unterstellung ausländerrechtlicher Bewilligungen im Bildungsbereich unter die neue Verfassungsnorm grundsätzlich nicht verfassungswidrig erscheint;
- eine zahlenmässige Begrenzung dieser Bewilligungen nicht einer zahlenmässigen Begrenzung der Zuwanderung dient, da sich diese Ausbildungswillige nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten;
- eine Auslegung der neuen Verfassungsnorm dazu führt, dass eine Kontingentierung im Bildungsbereich nicht zwingend erscheint;
- dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Initiative ein erheblicher Spielraum zukommt;
- der Wortlaut von Art 121a BV damit offensichtlich nicht auf die Festlegung von zahlenmässigen Begrenzungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung zugeschnitten ist; und

- gestützt auf dieses Argument und aus weiteren im Kurzgutachten genannten Gründen **keinesfalls von einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Einführung von Kontingenten für ausländerrechtliche Bewilligungen im Bildungsbereich ausgegangen werden muss. Vielmehr kann der Gesetzgeber bei der Umsetzung ohne die neue Verfassungsnorm zu verletzen im Bildungsbereich auf eine Kontingentierung verzichten.**

* *
*

Wir hoffen, dass Sie unseren Anliegen und Anträgen entsprechen können und stehen Ihnen für ergänzende Fragen, Erläuterungen und Informationen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VERBAND SCHWEIZERISCHER
PRIVATSCHULEN VSP

Der Präsident



Norbert Foerster

Der Generalsekretär



Markus Fischer

Beilage:

- Rechtsgutachten Universität Bern, Institut für öffentliches Recht, vom 26.05.2015

Kurzgutachten zur Umsetzung von Art. 121a BV im Bildungsbereich

zuhanden des Verbandes Schweizerischer Privatschulen VSP
vertreten durch Herrn Fürsprecher Markus Fischer, Generalsekretär

verfasst durch

Dr. iur. Jörg Künzli, LL.M., Rechtsanwalt, Ordentlicher Professor für Staats- und Völkerrecht, Universität Bern

und

Dr. iur. Alberto Achermann, LL.M., Rechtsanwalt, assoziierter Professor für Migrationsrecht an der Universität Bern

Bern, den 26. Mai 2015

Inhaltsübersicht

I	Gutachtensauftrag	3
II	Ausgangslage: Art. 121a BV und der Umsetzungsentwurf	3
III	Verfassungsauslegung.....	5
IV	Besonderheiten bei der Auslegung von Verfassungsbestimmungen, die auf Volksinitiativen beruhen	6
V	Auslegung von Art. 121a in Hinblick auf die Kontingentierung von ausländerrechtlichen Bewilligung im Ausbildungsbereich.....	6
VI	Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens	10
VII	Fazit: Kontingentierung der Zulassung für eine Aus- oder Weiterbildung?	11
VIII	Ausgestaltung von Höchstzahlen und Kontingenten?.....	12

I Gutachtensauftrag

Der Verband Schweizerischer Privatschulen (VSP) hat die Unterzeichnenden beauftragt, die **Verfassungskonformität** der vom Bundesrat im Entwurf vom Februar 2015 zur Änderung des Ausländergesetzes zur Umsetzung von Artikel 121a BV (Initiative „gegen Masseneinwanderung“) vorgesehenen Unterstellung von **Bewilligungen für Aus- und Weiterbildung unter eine zahlenmässige Begrenzung mit Höchstzahlen und Kontingenten** (mit entsprechender Ergänzung von Art. 27 Abs. 1 AuG) zu überprüfen. Im Weiteren soll das Gutachten für den Fall der Einführung der Kontingentierung Möglichkeiten für eine sachgerechte Lösung aufzeigen.

II Ausgangslage: Art. 121a BV und der Umsetzungsentwurf

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ und damit dem neuen Art. 121a BV mit einer Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 11 BV) zugestimmt. Der Wortlaut ist wie folgt:

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.

Art. 197 Ziff. 11 (Übergangsbestimmung zu Art. 121a)

¹ Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen. 2 Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 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.

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 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.

Die angenommene Initiative möchte, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuert und sieht als Mittel ein System der Begrenzung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente vor, und zwar gemäss Wortlaut für *sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts*. Im Weiteren führt die Verfassungsbestimmung aus, dass die Höchstzahlen und Kontin-

gente für *erwerbstätige Ausländerinnen* und Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten sind, dies unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer. Als massgebende *Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen* nennt Abs. 3 von Art. 121a BV „das Gesuch eines Arbeitsgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage“.

Als Folge der Annahme und namentlich von Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (Übergangsbestimmung) verhandelt der Bundesrat mit der EU über eine Anpassung des Freizügigkeitsabkommens, da Art. 121a BV in verschiedenen Punkten in klarem Widerspruch zu den Verpflichtungen aus diesem Abkommen steht.¹

Der Bundesrat hat im Februar 2015 einen Entwurf² in Vernehmlassung geschickt, nachdem er am 20. Juni 2014 bereits ein *Umsetzungskonzept*³ vorgelegt hatte. Der Bundesrat schlägt in seinem Entwurf ein neues Zulassungssystem vor, das jährliche Höchstzahlen und Kontingente für die meisten der in die Schweiz einwandernden ausländischen Staatsangehörigen vorsieht, und umschreibt den in Art. 121a Abs. 3 BV verankerten Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer näher. Der Entwurf lässt aber die Frage offen, was im Falle des Scheiterns von Verhandlungen mit der EU über die Anpassung des Freizügigkeitsabkommens gelten würde.

In Bezug auf den für das vorliegende Gutachten zentralen Punkt der *Unterstellung der Zulassung von Aus- und Weiterzubildenden unter das System von Höchstzahlen und Kontingenten* sieht der Entwurf neu eine zahlenmässige Beschränkung für Aufenthalte von mehr als einem Jahr vor (Art. 27 Abs. 1bis E-AuG). Dabei sollen kantonale Kontingente und Reserven beim Bund geschaffen werden, und zwar ohne besondere Kontingente für EU/EFTA-Angehörige. Gemäss dem Erläuternden Bericht zur Vorlage⁴ ist hier ein duales System mit einem Vorrang der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten nicht angezeigt. Die „Auswahl der Auszubildenden soll vielmehr den öffentlichen und privaten Ausbildungsstätten überlassen werden“.

Für die Regelung des *Familiennachzugs*, der auch einen Teil der Personen betrifft, welche zum Zwecke der Aus- oder Weiterbildung in die Schweiz kommen (Studierende, Doktoranden etc.), sieht der Entwurf eine Höchstzahl nur für den Bund vor. Für Aufenthalte von unter einem Jahr ohne Erwerbstätigkeit gilt dabei, dass auch *der Familiennachzug dieser Personen nicht kontingentiert werden soll*.

In Bezug auf Indikatoren und Kriterien für die Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente führt der Erläuternde Bericht des Bundesrates aus⁵, die *Höchstzahlen für Nichterwerbstätige* würden sich „insbesondere aus dem Bedarf für Bewilligungen für die Aus- und Weiterbildung“ ergeben. Hier seien die Bedürfnisse der Kantone sehr unterschiedlich. Es sei zudem zu beachten, dass *nach Beendigung der Aus- und Weiterbildung in der Regel eine Ausreise aus der Schweiz erfolge (Rotation)*. Als Ausgangspunkt für die Kontingenzuteilung dürften die Erfahrungen der letzten Jahre relevant sein, denn sie entsprächen der regionalen Verteilung von Bildungsinstitutionen mit internationaler Ausstrahlung. Genaue Indikatoren bestünden hier aber nicht. Es sei aber darauf zu achten, dass

¹ Siehe namentlich und statt vieler CHRISTINE KADDOUS, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Initiative «gegen Masseneinwanderung» und der ECOPOP-Initiative «Stopp der Überbevölkerung – ja zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (FZA), die Anwendung der «Guillotine»-Klausel und einer allfälligen Neuverhandlung des FZA, zuhanden von Economiesuisse, vom 29. September 2013, http://www.economiesuisse.ch/de/SiteCollectionDocuments/Gutachten_Kaddous_20132111.pdf. Im Weiteren auch SEBASTIAN HESELHAUS/JULIA HÄNNI, Die eidgenössische Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ (Zuwanderungsinitiative) im Lichte des Freizügigkeitsabkommens und der bilateralen Zusammenarbeit mit der EU, SZIER 1/2013, S. 19ff.

² https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_art-121a.html.

³ EJPD, Umsetzungskonzept vom 20. Juni 2014 (<http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/konzept-umsetz-d.pdf>).

⁴ EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht zur Änderung des Ausländergesetzes, Umsetzung von Art. 121a BV, Februar 2015, Ziff. 2.2.1., S. 17 (https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_art-121a/vn-ber-d.pdf).

⁵ A.a.O., Ziff. 2.2.4., S. 20.

diese Zulassungsmöglichkeit nicht zur Umgehung der Zulassungsbeschränkungen für Erwerbstätige führe.

Die *Kontingentierung von Bewilligungen an Nichterwerbstätige* (Aus- und Weiterbildung, Rentnerinnen und Rentner, medizinische Behandlungen; Art. 27-29 AuG) wie auch an Personen im Familiennachzug (Art. 42-45 AuG), an Pflegekinder (Art. 48 AuG) und an vorläufig Aufgenommene (Art. 83ff AuG) stellt für das Schweizer Ausländerrecht *ein absolutes Novum* dar. Bisher wurde grundsätzlich lediglich die erstmalige Erteilung von Bewilligungen an Erwerbstätige kontingentiert.

Nach geltendem Recht regelt Art. 27 AuG die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern für eine Aus- oder Weiterbildung. Der entsprechende Aufenthalt untersteht gemäss Art. 10 AuG der Bewilligungspflicht. Vorausgesetzt wird für eine Zulassung laut Art. 27 AuG eine Bestätigung der Schulleitung, eine bedarfsgerechte Unterkunft, die notwendigen finanziellen Mittel und das Erfüllen der persönlichen und bildungsmässigen Voraussetzungen für die vorgesehene Aus- oder Weiterbildung, bei Minderjährigen eine sichergestellte Betreuung. Art. 27f VZAE enthalten detailliertere Vorschriften betreffend die Voraussetzungen für die Aus- und Weiterbildung (notwendige finanzielle Mittel, persönliche Voraussetzungen, maximale Aufenthaltsdauer) und die Anforderungen an die Schulen. Die entsprechenden Bewilligungen unterstehen indessen *nicht der zahlenmässigen Beschränkung*.

Bevor die Frage untersucht wird, inwiefern die Unterstellung des Bereiches der Zulassung von Aus- und Weiterzubildenden unter Höchstzahlen und Kontingente verfassungsrechtlich geboten, zulässig oder allenfalls unzulässig ist, sind die Grundsätze der Verfassungsauslegung (nachfolgend III) und insbesondere von Verfassungsbestimmungen, die auf Volksinitiativen beruhen (IV), darzulegen. Danach stellt sich die Frage nach der Auslegung von Art. 121a BV in Hinblick auf die Kontingentierung der Bewilligungen im Bildungsbereich (V).

III Verfassungsauslegung

Verfassungsnormen werden grundsätzlich mit dem gleichen Methodenpluralismus ausgelegt wie andere Rechtsnormen. Grundlage ist dabei der *Wortlaut*, d.h. der gewöhnliche Sprachsinn einer Verfassungsbestimmung. Selbst bei einem auf den ersten Blick klaren Wortlaut ist aber zu untersuchen, ob dieser auch den *Rechtssinn* zutreffend wiedergibt. Bestehen daran Zweifel, sind daher auch historische, geltungszeitliche, teleologische und systematische Elemente beizuziehen. Im Fall einer erst kürzlich in Kraft getretenen Norm fallen historische und geltungszeitliche Auslegung regelmässig zusammen, und das Bundesgericht weist dieser Methode regelmässig erhebliches Gewicht zu.⁶ Verfassungsauslegung darf indes mit Gesetzesauslegung nur bei *gleicher Normstruktur* gleichgesetzt werden. Denn häufig stellen etwa die Aufgabennormen der Verfassung offene und punktuelle Normen dar, die überdies untereinander gleichwertig sind.⁷ So stellen Aufgabennormen meist einen „ersten Konsens über Notwendigkeit, Bereich und Zweck einer Staatsaufgabe fest“.⁸ Ihr Konkretisierungsgrad ist daher regelmässig für eine direkte Anwendung zu gering (mangelnde Justiziabilität), weshalb sie einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedürfen. Diese Konkretisierung ist aber *kein rein juristischer Anwendungsvorgang*, sondern auch ein eminent politischer. Der *Gestaltungsspielraum des Parlaments ist daher erheblich* und kann vor dem Hintergrund einer fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit auch nicht gerichtlich überprüft werden.

Als Besonderheit können im Verfassungsrecht auch die üblichen Vorrangregeln nicht herbeigezogen werden. Dies bedeutet, wie vom Bundesgericht neulich bestätigt, *dass Verfassungsnormen harmoni-*

⁶ BGE 131 I 74 E. 4.2.

⁷ Dazu etwa PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, S. 51-54.

⁸ A.a.O., S. 55.

sierend mit Blick auf die Einheit der Verfassung, gemäss dem sog. Grundsatz der praktischen Konkordanz, auszulegen sind. Schliesslich ist auch Normen der Verfassung nach Möglichkeit derjenige Rechtssinn zuzumessen, welcher einen Widerspruch zu völkerrechtlichen Verträgen vermeidet. Dies gilt erst recht für die Umsetzung einer Verfassungsbestimmung durch das Parlament.

IV Besonderheiten bei der Auslegung von Verfassungsbestimmungen, die auf Volksinitiativen beruhen

Art. 121a BV ist das Resultat der Annahme einer Volksinitiative („Gegen Masseneinwanderung“). Gelten für solche Verfassungsnormen andere Vorgaben im Hinblick auf die historische Auslegung resp. die Verfassungskonkretisierung, indem namentlich den Ausführungen des Initiativkomitees besonderes Augenmerk zu schenken ist? Aus politischen Gründen, d.h. etwa zur Vermeidung eines Referendums, ist dies häufig der Fall. Unter einer rechtlichen Warte erscheint dies aber etwa gemäss TSCHANNEN unzulässig, sind doch Initiativen nach deren Annahme nicht mehr „Privateigentum“ des Initiativkomitees.⁹ Leicht divergierend beurteilt dies etwa EHRENZELLER¹⁰, gemäss welchem für eine subjektiv historische Auslegung der Wille der Initianten heranzuziehen ist. Das Bundesgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung¹¹ die Auffassung, es sei „vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen.“ Obwohl mithin der Initiativtext Ausgangspunkt der Auslegung bilde, „schliesst das einen Beizug der Begründung des Volksbegehrens nicht aus, wenn diese für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist.“¹² Der im Vorfeld der Abstimmung geäusserte Wille des Initiativkomitees kann mithin ergänzend zur Klärung der Bedeutung des Wortlautes einer Verfassungsnorm beigezogen werden.

V Auslegung von Art. 121a in Hinblick auf die Kontingentierung von ausländerrechtlichen Bewilligung im Ausbildungsbereich

Vor diesem Hintergrund gilt es Art. 121a zu interpretieren: Nach dem Wortlaut des primär massgeblichen Abs. 2 gilt, dass die „Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz (...) durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt“ wird. Satz 2 verdeutlicht dabei, dass diese Begrenzungsmassnahme für „sämtliche“ ausländerrechtliche Bewilligungen gilt. Der Wortlaut von Abs. 2 präsentiert sich damit klar. Auch die Botschaft zur „Masseneinwanderungsinitiative“ erwähnt diese Einschätzung an verschiedenen Stellen und hält namentlich explizit fest, die Höchstzahlen gelten „auch bei der Zulassung ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz [und] zur Aus- und Weiterbildung“.¹³ Schliesslich finden sich auch im Argumentarium des Initiativkomitees keinerlei Hinweise, dass die Höchstzahlen im Bereich von Zulassungen ohne Erwerbstätigkeit nicht

⁹ So a.a.O., Rz. 22, und RHINOW/SCHERER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 514 ff. Besonders deutlich auch ASTRID EPINEY, Zur rechtlichen Tragweite der Art. 121a, Art. 197 Ziff. 9 BV, Jusletter vom 2. Juni 2014, Rz. 44 f.

¹⁰ BERNHARD EHRENZELLER, Art. 121a, in St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich 2014, Rz. 14.

¹¹ Allerdings anlässlich der Prüfung der Gültigkeit kantonaler Initiativen.

¹² BGE 139 I 292 E. 7.2.1 m.w.H. So auch EJP/BJ, Angenommene Volksinitiative „Gegen Massenweindwanderung“: Auslegung der Art. 121a und 197 Ziff. 9 der Bundesverfassung, April 2014, S. 4. (<http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/auslegung-bv-d.pdf>)

¹³ Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, BBl 2013 319. Siehe auch a.a.O. 311: „Laut dem Initiativtext sollen Höchstzahlen und Kontingente neu auch für (...) Aus- und Weiterbildungen eingeführt werden.“ So auch EJP/BJ, Umsetzungskonzept, Juni 2014 (Anm. 3), S. 39.

gelten sollen.¹⁴ Auch eine völkerrechtskonforme Interpretation führt, zumindest soweit Studierende oder Schülerinnen und Schüler aus Nicht-EU- oder EFTA-Staaten betroffen sind, mangels entsprechender internationaler Grundlagen zu keinem anderen Resultat.

Als Zwischenfazit kann bereits auf dieser Grundlage in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre¹⁵ geschlossen werden, dass eine *Unterstellung ausländerrechtlicher Bewilligungen im Bildungsreich* im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung *grundsätzlich nicht verfassungswidrig* erscheint. Weniger zwingend erscheint dieser Schluss für Bildungswillige aus EU- und EFTA-Staaten. Allerdings deutet eine historische und systematische¹⁶ Auslegung von Art. 121a BV sowie der Wille des Initiativkomitees¹⁷ klar darauf hin, dass die Begrenzung der Zuwanderung unabhängig von den Vorgaben des Freizügigkeitsabkommens zum Tragen kommen soll.¹⁸

Damit ist indes die Frage noch nicht beantwortet, *ob Art. 121a BV eine Kontingentierung im Bereich der Ausbildung verlangt*. Auch zur Klärung dieser Frage ist der Wortsinn der Initiative Ausgangspunkt, und auch hier erscheint der Terminus „sämtliche“ zunächst klar. Bereits ein Blick auf die übrigen Absätze und damit eine systematische Interpretation lässt aber daran zweifeln. So umfasst der Begriff Zuwanderung gemäss üblichem Wortsinn **nicht zwingend die Einreise zu einem zeitlich klar begrenzten Aufenthalt**.

Dies berücksichtigt der Entwurf des Bundesrates teilweise implizit, teilweise ausdrücklich, indem er verschiedene Bewilligungskategorien nicht der Kontingentierung unterstellt:

- So stellt eigentlich auch die *Ausstellung eines Visums* eine Bewilligung des Ausländerrechts dar, findet sich die Grundlage doch in Art. 5 und 6 AuG. Richtigerweise geht der Entwurf davon aus, dass es sich hier nicht um Zuwanderung handelt.
- Ebenfalls nicht kontingentiert werden sollen *Kurzaufenthaltsbewilligungen unter 4 Monaten*. Der Bundesrat argumentiert¹⁹ dabei, diese Kategorie zähle nicht zur „ständigen ausländischen Wohnbevölkerung“, da *Aufenthalte erst nach einem Jahr dazu gezählt würden*. Indessen seien auch Aufenthalte ab 4 Monaten bis zu einem Jahr zu kontingentieren, und zwar zur *Vermeidung von Umgehungen*.
- Aufenthaltsbewilligungen *ohne Erwerbstätigkeit von unter einem Jahr* sollen ebenfalls von der Unterstellung unter die Höchstzahlen befreit werden, da nur *längerfristige Aufenthalte* beschränkt werden sollen.²⁰ Dasselbe gilt für die Personen, die mit Nicht-Erwerbstätigen im Familiennachzug zugelassen werden: Bei Aufenthalten unter einem Jahr fallen diese nicht in das System der zahlenmässigen Begrenzung. Damit könnten auch Studierende mit einem Aufenthalt von unter einem Jahr ihre Familien nachziehen.
- Asylsuchende²¹ unterstehen während des ganzen Verfahrens keinen Kontingenten, hingegen vorläufig Aufgenommene, was seltsam erscheint, da es sich bei diesem Institut nicht um eine

¹⁴ Siehe Überparteiliches Komitee gegen die Massenwiederwanderung, Argumentarium Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“, Dezember 2013, S. 37 (<http://www.masseneinwanderung.ch/assets/downloads/argumentarium-lang-d.pdf>).

¹⁵ PETER UEBERSAX, Art. 121a, in Belser/Epiney/Waldmann(Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (im Erscheinen begriffen), Rz. 22; RAINER J. SCHWEIZER, Art. 121a, in Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesversammlung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl. Zürich 2014, Rz. 26.

¹⁶ So namentlich Abs. 1 der Übergangsbestimmungen (Art. 197 Ziff. 11), wonach völkerrechtliche Verträge, welche Art. 121a widersprechen „neu zu verhandeln und anzupassen“ sind.

¹⁷ So deutlich Argumentarium (Anm. 14), S. 40.

¹⁸ Der Umsetzungsvorentwurf des Bundesrats nimmt denn auch EU- und EFTA-Staatsangehörige vom Kontingentssystem aus, da es hier einer Anpassung des FZA bedürfe. Betreffend Umsetzungsprobleme beim FZA siehe EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), S. 15ff, und unten Ziff. VI.

¹⁹ EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), S. 17.

²⁰ A.a.O.

²¹ A.a.O.

ausländerrechtliche Bewilligung handelt, sondern um eine Ersatzvornahme für einen nicht vollziehbaren Wegweisungsentscheid.²²

Der Entwurf gewichtet damit das *Kriterium des Aufenthaltes von über einem Jahr* als einem längerfristigen weit stärker als die **Absicht der Person, sich dauerhaft in der Schweiz aufzuhalten** und niederzulassen. Dies kann bei bestimmten Bewilligungskategorien Sinn machen, da die Absicht des längerfristigen Aufenthaltes oft nicht objektiv eruierbar ist. Gerade im Fall der Aufenthaltsbewilligungen im Bereich Aus- und Weiterbildung ist aber aufgrund der *Natur dieser Bewilligungskategorie* klar, dass mit dem Aufenthalt kein dauerhafter Verbleib in der Schweiz bezweckt wird.²³ Und eine Umgehung der Zulassungsregelung ist insofern nicht denkbar, als ein späteres Gesuch um Aufenthalt wiederum den strengen Zulassungsregeln mit dem System zahlenmässiger Begrenzung unterliegen würde.

M.a.W. ist zumindest zweifelhaft, ob nicht einzig die Einwanderung mit der Absicht dauernden Verweilens und damit die Wohnsitznahme der Kontingentierung zu unterstellen ist. Schüler und Studierende können schliesslich auch kaum als Zuwanderer bezeichnet werden, weil sie keinen Anspruch auf Aufenthalt nach Beendigung der Ausbildung haben²⁴; insofern **dient eine zahlenmässige Begrenzung nicht der Begrenzung der Zuwanderung**.²⁵ Endlich stehen auch der in Abs. 3 genannte Inländervorrang und die dort definierten Kriterien zur Festlegung des Höchstzahlen und Kontingente für den Bildungsbereich zumindest in einem klaren Spannungsverhältnis zu Abs. 2 Satz 2.²⁶

Auch eine historische und teleologische Interpretation verdeutlichen, dass eine Kontingentierung im Bildungsbereich nicht zwingend erscheint: Denn die Initiative zielt – auch wenn gemäss Wortlaut „sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts“ umfasst sind – einerseits klarerweise auf die Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt: Dabei stehen gemäss Wortlaut und Zweck der Bestimmung folgende öffentliche Interessen im Vordergrund: Das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz und der Schutz der schweizerischen Arbeitskräfte bzw. der Inländer vor der Konkurrenz aus dem Ausland. Andererseits soll die Zuwanderung offensichtlich generell begrenzt werden, indem auch Ansprüche auf Familiennachzug eingeschränkt werden können. Und schliesslich soll die eigenständige Steuerung der Zuwanderung die Sozialwerke schützen, indem Ansprüche auf Sozialleistungen eingeschränkt werden können und Zuwanderer Gewähr für eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage bieten müssen. Auch nach Auffassung des Initiativkomitees der „Massenemigration“ steht primär ein gemäss ihrer Ansicht nach unerwünschter Einfluss auf den Arbeitsmarkt, die Sozialwerke und die „Identität der Schweiz“ im Vordergrund;²⁷ d.h. Anliegen die durch die Anwesenheit ausländischer Schüler nicht oder kaum beeinträchtigt würden.

²² Vgl. etwa ANDREAS ZÜND/LADINA ARQUINT HILL, Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung, in: UEBERSAX/RUDIN/HUGI YAR/GEISER (Hrsg.), Ausländerrecht. Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, 2. Aufl., S. 364, Rz. 8.98.

²³ Dies anerkennt auch der Bundesrat in den Erläuterungen zum Entwurf explizit: EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), S. 21: „Es ist zudem zu beachten, dass nach Beendigung der Aus- und Weiterbildung in der Regel eine Ausreise aus der Schweiz erfolgt (Rotation)“.

²⁴ Gemäss Art. 21 Abs. 3 AuG können Hochschulabsolventen mit Schweizer Abschluss als Erwerbstätige zugelassen werden, wenn ihre Tätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist; ein Anspruch darauf besteht indessen nicht.

²⁵ Siehe dazu auch UEBERSAX (Anm. 15), Rz. 17, wonach von Zuwanderung bei Verlegung des Lebensmittelpunkts gesprochen werden kann. Spätestens ab einer Aufenthaltsdauer von einem Jahr ist indes gemäss diesem Autor stets von Zuwanderung auszugehen. Dieses Konzept verfolgt auch der Bundesrat mit seinen Vorschlägen im Bereich der Zulassung von Nicht-Erwerbstätigen (siehe oben und vorne II).

²⁶ Siehe dazu ausführlicher unten nachstehend. Wohl anders EJPD/BJ (Anm. 12) S. 10.

²⁷ Überparteiliches Komitee gegen die Masseneinwanderung, Argumentarium (Anm. 14), Ziff. 2.8.

Dass dem Gesetzgeber ein *erheblicher Spielraum bei der Umsetzung* der Initiative zukommt, ergibt sich aufgrund des teilweise sehr unklar, widersprüchlich und offen formulierten Wortlautes²⁸ von Art. 121a BV:

- Dieser beinhaltet weder ein konkretes Ziel für die Reduktion des Ausländerbestandes noch entsprechende Kriterien (lediglich die Berücksichtigung des „gesamtwirtschaftlichen Interesses“) oder Präferenzen. Unklar ist die Bedeutung der Begriffe „Kontingente“ und Höchstzahlen. Nicht bestimmt wird, wer die Höchstzahlen und Kontingente festlegen soll (Parlament, Bundesrat oder Verwaltung?).
- Der Wortlaut enthält teilweise Bestimmungen ohne eigenständige rechtliche Tragweite, da die entsprechenden Grundsätze bereits auf Gesetzesstufe Geltung haben (so namentlich Abs. 2 Satz 3: „Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden“; auch Abs. 3 Satz 2: „Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen“, die bereits im AuG so enthalten sind).
- Die Bedeutung der Berücksichtigung eines „Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer“ (Abs. 3 Satz 1) ist unklar.
- Schliesslich bleibt völlig offen, welche Folge Art. 197 Ziff. 11 Abs. 1 BV (Übergangsbestimmung) mit der Forderung nach Neuverhandlung und Anpassung völkerrechtlicher Verträge, welche Art. 121a widersprechen, zeitigen soll. Jedenfalls wird nicht explizit eine Kündigung dieser Abkommen verlangt.²⁹
- Schliesslich verlangt Art. 191 Ziff. 11 Abs. 2 BV, dass der Bundesrat drei Jahre nach Annahme der Initiative Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg erlässt, falls die Ausführungsgesetzgebung zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten ist.³⁰ Jedenfalls kann der Bundesrat nur das nationale Recht anpassen, wobei er dabei die gleichen Umsetzungsschwierigkeiten haben wird wie die Bundesversammlung. Hingegen darf er nicht von Staatsverträgen abweichen: Aufgrund von Art. 190 BV sind alle rechtsanwendenden Behörden gehalten, im Falle eines Konfliktes das Völkerrecht anzuwenden.

Dass ein erheblicher Spielraum besteht, zeigt auch der Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes, indem er selbst Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsieht, und besonders deutlich bei der Auslegung des Begriffes „des Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer“ in Abs. 3 Satz 1 von Art. 121a. Gemäss Erläuterungen³¹ soll der Inländervorrang „entgegen dem Wortlaut von Art. 121a Absatz 3 V sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt gelten“. Diese Ausdehnung erfolge „gestützt auf die allgemeine Rechtssetzungskompetenz des Bundes im Migrationsbereich (Art. 121 BV)“. In der Praxis wäre gemäss diesen Erläuterungen „eine klare Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit weder möglich noch sinnvoll“.

Für den Bereich der Zulassungen zum Zweck der Aus- und Weiterbildung bleibt Art. 121a BV insofern unklar, als hier *keinerlei Kriterien für eine wie auch immer geartete Begrenzung ersichtlich sind*: Weder der Schutz der inländischen Arbeitskräfte, noch Mängel oder Überangebot in gewissen Branchen können – im Unterschied zum Arbeitsmarkt – als Anhaltspunkte für eine Kontingentierung dienen. Ebenso wenig hilft das Kriterium des gesamtwirtschaftlichen Interesses: Würde man dieses alleine zum Massstab nehmen, müsste das für eine möglichst hohe Zuwanderung von Schülern und Studenten sprechen, da diese Auszubildenden Einnahmen generieren, ohne Kosten entstehen zu lassen.³²

²⁸ Vgl. v.a. auch Epiney (Anm. 9), Rz. 10f; PETER UEBERSAX Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung – Zur Auslegung von Art. 121a BV, Jusletter vom 14. April 2014, Rz 85.

²⁹ Uebersax, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung (Anm. 28), Rz. 76.

³⁰ Ausführlich dazu Uebersax, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung (Anm. 28), Rz. 73ff.

³¹ EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), S. 22; Hervorhebungen durch die Verfasser.

³² Wohl anders Uebersax, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung (Anm. 28), Rz. 58 ff., wonach Abs. 3 einzig Kriterien spezifisch für die Zulassung zu Erwerbszwecken statuiert. Gemäss dieser Auffassung kann damit

Mangels eines identifizierbaren öffentlichen Interesses und mangels irgendwelcher Hinweise auf Kriterien für allfällige Begrenzungsmassnahmen (Wie viele? Welche Gruppe? Schüler oder Studenten? Sprachschüler oder Gymnasiasten? Nur Universitäten? Auch Doktoranden? Aus welchen Staaten?) müsste die umsetzende Behörde daher bei der Festlegung entsprechender Höchstzahlen praktisch vollständig im luftleeren Raum agieren. Der Erläuternde Bericht³³ führt lediglich aus, die Höchstzahlen für Nichterwerbstätige würden sich insbesondere aus dem Bedarf für Bewilligungen für die Aus- und Weiterbildung ergeben. In den letzten Jahren habe dieser regelmässig rund 15'000 Bewilligungen pro Jahr betragen, wobei die Bedürfnisse der Kantone sehr unterschiedlich seien. Als Ausgangspunkt für die Kontingentserteilung dürften gemäss diesen Erläuterungen „die Erfahrungen der letzten Jahre relevant sein, denn sie entsprechen der regionalen Verteilung von Bildungsinstitutionen mit internationaler Ausstrahlung. Genaue Indikatoren bestehen hier nicht, es ist jedoch darauf zu achten, dass diese Zulassungsmöglichkeiten nicht zur Umgehung der Zulassungsbeschränkungen für Erwerbstätige führt“.³⁴

Da das Risiko von Umgehungen in diesem Bereich sehr beschränkt ist, da ein weiterer Aufenthalt nach Ende der Aus- oder Weiterbildung wiederum bewilligt werden müsste und gute Kontrollmöglichkeiten vorhanden sind, besteht hier ein *geringes öffentliches Interesse an einer Kontingentierung*. Dies gilt umso mehr, zumal der Bundesrat nicht bezweckt, die Zahl der Bewilligungen zu senken, sondern von einem *konstanten Bedürfnis nach Bewilligungen* ausgeht, was eine *Einführung von Höchstzahlen und Kontingente als Begrenzungsmassnahme letztlich wenig sinnvoll erscheinen lässt*.

Die Initiative bzw. der Wortlaut von Art. 121a BV ist damit *offensichtlich nicht auf die Festlegung von zahlenmässigen Begrenzungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung zugeschnitten*.

Allerdings – und dies ist ebenso unbestreitbar – sind mit den Begriffen „sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts“ aktuell auch Schüler und Studenten umfasst. Trotzdem kann aus den genannten Gründen – und erst recht eingedenk des gesetzgeberischen Spielraums bei der Verfassungskonkretisierung – *keinesfalls von einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Einführung von Kontingenten für ausländerrechtliche Bewilligungen im Bildungsbereich* ausgegangen werden, sondern kann der Gesetzgeber vielmehr *auf eine Kontingentierung als Begrenzungsinstrument verzichten, ohne damit die Verfassung zu verletzen*.

VI Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens

Einerseits sieht der Vernehmlassungsentwurf weiterhin ein duales System vor, *und zwar unabhängig von einer allfälligen Anpassung des FZA*: In gewissen Bereichen sollen Angehörige von EU- und EFTA-Staaten privilegiert zugelassen werden (z.B. durch separate Kontingente und Vorrang bei der Rekrutierung).³⁵ Andererseits soll dies aber bei Aufenthalten ohne Erwerbstätigkeit von mehr als einem Jahr und insbesondere *im Bereich der Aus- und Weiterbildungszulassung nicht gelten*: Gemäss Erläuterndem Bericht sei „ein duales System mit einem Vorrang der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten [...] hier nicht angezeigt“. Die Auswahl der Auszubildenden solle vielmehr den öffentlichen und privaten Ausbildungseinrichtungen überlassen werden.

Von grösserer Bedeutung ist hingegen die Frage, ob die Einführung zahlenmässiger Begrenzungsmassnahmen bei der Zulassung zur Aus- und Weiterbildung von EU/EFTA-Angehörigen zu *einer Verletzung des FZA* führen würde. Dies scheint klar der Fall zu sein:

nicht auf einen Widerspruch zwischen Abs. 3 und der Kontingentierung der Bewilligung im Schulbereich geschlossen werden.

³³ EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), S. 21.

³⁴ A.a.O.

³⁵ EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), Ziff. 1.2. (Grundlagen) und Ziff. 2.1.

- Art. 24 Abs. 4 Anhang I zum FZA räumt einen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz für *Studierende* ein, sofern diese über genügende finanzielle Mittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen.³⁶
- Dasselbe gilt für alle Aus- und Weiterzubildenden (also auch *Schüler*) gemäss Art. 23 Anhang I FZA als *Dienstleistungsempfänger* (passive Dienstleistungsfreiheit): Danach erhalten Dienstleistungsempfänger für Aufenthalte von mehr als drei Monaten eine Aufenthaltserlaubnis, deren Gültigkeitsdauer der Dauer der Dienstleistung entspricht, wobei der Empfänger von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden darf. Schüler und Studierende sind zweifellos Dienstleistungsempfänger im Sinne dieser Bestimmung (wie z.B. auch Kurgäste³⁷).³⁸

Auch der Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes zur Umsetzung von Art. 121a BV hält bezüglich Art. 27 Abs. 1bis E-AuG (Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthalte von über einem Jahr zwecks Aus- und Weiterbildung) in den Erläuterungen fest, die *Einhaltung der zahlenmässigen Begrenzung gelte auch für Angehörige der EU/EFTA-Staaten und das FZA müsse entsprechend angepasst werden*.³⁹

Der Entwurf äussert sich nicht zum Fall, dass Verhandlungen zur Anpassung der Freizügigkeitsabkommen mit der EU und mit den EFTA-Staaten zu keinem Ergebnis führen. In diesem Fall würde das neue Verfassungsrecht, wie der Erläuternde Bericht ausführt, nicht automatisch diesen Abkommen vorgehen.

Dies bedeutet, dass bis zur Anpassung des FZA für Staatsangehörige von EU/EFTA-Staaten die aktuell *geltende Rechtslage weiterbesteht* und die *Zulassung nicht neu zahlenmässig begrenzt werden darf*. Sollte eine Neuverhandlung der Abkommen scheitern, gilt die Befreiung von Studierenden und Schülern aus EU/EFTA-Staaten von der Kontingentierung weiter, und eine zahlenmässige Begrenzung wäre höchstens für Aus- und Weiterzubildende aus Drittstaaten möglich.

VII Fazit: Kontingentierung der Zulassung für eine Aus- oder Weiterbildung?

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aufgrund des klaren Wortlautes von Art. 121a Abs. 2 BV („sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts“) eine Unterstellung ausländerrechtlicher Bewilligungen im Bereich der Zulassung zur Aus- und Weiterbildung grundsätzlich nicht verfassungswidrig erschiene. Bis zu einer allfälligen Neuverhandlung des Freizügigkeitsabkommens (bzw. bis zur Kündigung dieser Abkommen) würden indessen die Ansprüche von Schülern und Studierenden aus dem EU/EFTA-Raum auf Zulassung ohne zahlenmässige Beschränkung weitergelten. Es obliegt dem Ge-

³⁶ Die Erasmus-Konvention betrifft nur die *Zulassung an die Universitäten*, nicht aber den ausländerrechtlichen Aufenthalt, der sich nach dem FZA bestimmt; vgl. DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, Bern, 26. Mai 2014, S. 19. Gemäss der Direktion für Völkerrecht bleibt aber offen, ob die Lissabonner Konvention für den Bereich der Hochschule *Ansprüche auf Zulassung* beinhaltet, was vom Bundesgericht anerkannt worden ist (BGE 2C.457/2013 vom 13. März 2014). Das Gleiche gilt gemäss derselben Studie für die bilateralen Anerkennungsabkommen mit Österreich, Deutschland und Italien.

³⁷ Vgl. etwa THOMAS COTTIER/NICOLAS DIEBOLD/ISABEL KÖLLIKER/RACHEL LIECHTI-MCKEE/MATTHIAS OESCH/TATYANA PAYOSOVA/DANIEL WÜGER, Die Rechtsbeziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union, Bern 2014, S. 284f.

³⁸ Umstritten ist die Frage, inwiefern auch Dienstleistungsempfänger vom Prinzip der Nichtdiskriminierung geschützt werden (siehe dazu etwa ALVARO BORGHI, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999, Lausanne 2010, S. 138f.). Diese Frage, die bisher wenig praktische Bedeutung hatte, könnte sich in Zukunft virulenter stellen.

³⁹ EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), S. 35.

setzgeber, in der Rechtsetzung möglichst Widersprüche zu völkerrechtlichen Verträgen zu vermeiden und bei vertretbaren Alternativen diejenige zu wählen, welche die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz achtet.

Anders ist die Frage zu beurteilen, ob Art. 121a BV eine Kontingentierung im Bereich der Aus- und Weiterbildung *verlangt*. Bei der Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung, der keine direkte Anwendbarkeit zukommt⁴⁰, hat das Parlament einen *erheblichen Gestaltungsspielraum*. Entgegen dem nur auf den ersten Blick klaren Wortlaut *besteht keinesfalls eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung von Kontingenten* für ausländerrechtliche Bewilligungen im Bildungsbereich. Dies ergibt sich daraus, dass der Text selbst sehr offen, teilweise unklar und widersprüchlich formuliert ist und sich über weite Strecken nur auf die Regelung der Arbeitskräftezuwanderung bezieht. Dies beweist auch der Vorschlag selbst, indem bspw. der Begriff „Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer“ entgegen dem Wortlaut als „Inländervorrang“ verstanden werden soll, damit auch ausländische Staatsangehörige, die in der Schweiz zugelassen sind, umfasst.

Zudem zeigen auch weitere Vorschläge für die Umsetzung, dass ein erheblicher Spielraum besteht, indem gewisse Zulassungskategorien nicht kontingentiert werden sollen. Dabei steht zentral die Frage im Raum, ob *Einreisen zu einem zeitlich klar begrenzten Aufenthalt* anderen Zulassungsgründen gleichgestellt werden sollen. U.E. bestehen stringente Gründe für eine Ausnahme des Bildungsbereichs von zahlenmässigen Beschränkungen: Schüler und Studierende *beabsichtigen gerade nicht eine dauerhafte Niederlassung* in der Schweiz, sondern kehren regelmässig nach Abschluss der Ausbildung in ihre Heimat zurück.⁴¹, was auch der vorliegende Entwurf bestätigt. Dabei ist das Missbrauchspotential für eine Umgehung der Zulassungsbeschränkungen äusserst gering, da ein Verbleib in der Schweiz mit dem Gesuch für eine (zahlenmässig begrenzte) Aufenthaltsbewilligung verbunden wäre. Anstatt auf eine Zeitspanne (Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit von mehr als einem Jahr) abzustellen, wäre es wesentlich sachgerechter, von Beginn an *auf den Aufenthaltswitz zu achten* (beabsichtigter vorübergehender Aufenthalt oder Daueraufenthalt?). So ist bspw. eine *Gleichstellung bei der Zulassung von nicht erwerbstätigen Rentnern mit Auszubildenden u.E. nicht zweckmässig*.

Schliesslich zeigt der Umsetzungsvorschlag, dass das Kontingentssystem für den Bildungsbereich kaum sinnvoll ausgestaltet werden kann, da – im Unterschied zum Arbeitsmarkt – keine vernünftigen Kriterien für eine Begrenzung erkennbar sind.

VIII Ausgestaltung von Höchstzahlen und Kontingenten?

Der Umsetzungsvorschlag sieht vor, für längerfristige Aufenthalte von Aufenthaltserlaubnissuchern ohne Erwerbstätigkeit kantonale *Kontingente und Reserven beim Bund* zu schaffen, ohne besondere Kontingente für EU-/EFTA-Angehörige.⁴²

Während die Frage der Einführung besonderer Kontingente für EU-/EFTA-Angehörige vom Resultat allfälliger Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des FZA abhängig ist, soll im Folgenden ganz allgemein die Frage behandelt werden, wie eine zahlenmässige Begrenzung im Bereich der Zulassung zur Aus- und Weiterbildung ausgestaltet sein sollte, falls der Gesetzgeber sich entscheiden würde, an der Regelung gemäss Entwurf festzuhalten.

⁴⁰ Vgl. auch Epiney (Anm. 9), S. 5.

⁴¹ Dies bestätigt auch der Erläuternde Bericht (EJPD/WBF/EDA) (Anm. 4), der von „Rotation“ spricht (Ziff. 2.2.4., S. 20).

⁴² EJPD/WBF/EDA, Erläuternder Bericht (Anm. 4), S. 17.

Art. 17a Abs. 5 lit. a E-AuG sieht dabei vor, dass der Bundesrat Höchstzahlen festlegen kann „für bestimmte Aufenthaltszwecke“. Dies würde es ermöglichen, *eine eigene Höchstzahl für den Aufenthaltszweck eines vorübergehenden Aufenthaltes für Aus- und Weiterbildung festzulegen*. Das erscheint u.E. zwingend, da eine Zusammenrechnung verschiedener Aufenthaltszwecke zu einer einzigen Höchstzahl kaum sachgerechte Lösungen ermöglichen würde, da in einem solchen Fall eine Bewilligung bspw. für einen Schüler allenfalls zulasten eines erwerbstätigen hochspezialisierten Fachmannes gehen würde. Eine solche Konkurrenzsituation zwischen Arbeitsmarkt und Bildungszulassung sollte tunlichst vermieden werden, geeigneter Weise mit einer klaren Regelung auf Gesetzesstufe.

Besondere Probleme dürfte in einem zweiten Schritt die Aufteilung der vom Bund festgelegten Höchstzahl auf kantonale Kontingente mit sich bringen, da der übliche Verteilschlüssel (heute im Anhang zur VZAE enthalten, zudem mit einem Bundeskontingent zum Ausgleich unterschiedlicher kantonalen Bedürfnisse) hier kaum Anwendung finden dürfte, ist doch heute der Bedarf der Kantone im Bereich der Zulassung von Aus- und Weiterzubildenden äusserst unterschiedlich.⁴³

Hier wäre im Rahmen der Höchstzahl ein eigener Verteilschlüssel zu finden. Diese Aufgabe – wie auch die Festlegung von Kriterien für die Festlegung von Höchstzahlen und prioritärer Zuteilung (siehe oben V) – würde sich als äusserst schwierig zu lösend erweisen. Auch diese Überlegungen zeigen, dass der Bildungsbereich mit Vorteil von der zahlenmässigen Begrenzung ausgenommen würde.

Bern, den 26. Mai 2015



Prof. Dr. iur. Jörg Künzli



Prof. Dr. iur. Alberto Achermann

⁴³ Gemäss Statistik des Staatssekretariates für Migration für das Jahr 2014 verteilten sich die ca. 15'000 Bewilligungen im Bildungsbereich sehr unterschiedlich auf die Kantone: So entfiel fast ein Drittel aller Bewilligungen (ca. 4800) auf den Kanton Waadt, und mehr als 10% auf die Kantone Zürich (ca. 1890) und Genf (ca. 1590). Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl überdurchschnittlich viele Bewilligungen entfielen auf die Kantone Luzern (1220), Wallis (ca. 1100) und Tessin (ca. 900).



Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 28. Mai 2015 – CST/rp

Massnahmenpaket zur Anpassung an die neuen Artikel 121a und 197 Ziff. 9 BV (Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“)

Vernehmlassungsantwort von *senesuisse*

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns gerne die Teilnahme am rubrizierten Vernehmlassungsverfahren. Da *senesuisse* als Verband der wirtschaftlich unabhängigen Alters- und Pflegeinstitutionen an der möglichst unkomplizierten Beschäftigung benötigter ausländischer Arbeitskräfte mit guten Arbeitsbedingungen interessiert ist, erhalten Sie innert Frist diese Stellungnahme.

Im Jahr 1996 wurde der Verband *senesuisse* gegründet. Seither setzt er sich für die Interessen und Anliegen von Leistungserbringern im Bereich der Langzeitpflege ein. Er vertritt mehr als 350 Institutionen mit über 20'000 Langzeitpflegeplätzen.

Als Verband der nicht subventionierten Alters- und Pflegeheime engagiert sich *senesuisse* seit jeher für wirtschaftliche und deregulierende Lösungen in allen Bereichen und wehrt sich gegen ständig steigende Bürokratie und zusätzlichen Administrativaufwand, die niemandem nützen. Entsprechend unseren Prämissen von Wirtschaftlichkeit, Selbstverantwortung und Freiheit **wehren wir uns gegen die wirtschaftsfeindliche Umsetzung der Volksinitiative.**

A Bedarf der Pflegeinstitutionen an ausländischem Personal

Besonders die Betriebe im Gesundheitswesen sind bereits heute sehr stark auf den Einsatz von ausländischem Personal angewiesen. Dies zeigt sich für die Alters- und Pflegeeinrichtungen besonders ausgeprägt bei der Suche nach tertiär ausgebildetem Pflegepersonal. Notwendig sind aber nebst hochqualifiziertem Fachpersonal auch gelernte oder angelernte Spezialisten (etwa Küchen- oder Reinigungspersonal), welche hierzulande kaum erhältlich sind. Aufgrund der Entwicklung – dank des Wohlstandes wird immer mehr Geld in die Gesundheit investiert – ist der Personalbedarf in der Gesundheitsbranche weiterhin steigend.

Bei einer restriktiven Umsetzung der Kontingentierung besteht die akute Gefahr, dass dieses dringend benötigte Personal gar nicht mehr oder nur noch erschwert angestellt werden kann. Dadurch sind sowohl die Behandlungssicherheit als auch bestehende Anstellungsbedingungen gefährdet (es drohen enorme Mehrstunden). Wie die Berechnungen von H+ zeigen, reicht das gesamte vorhandene Schweizer Inlandpotenzial nicht einmal aus, um den Bedarf des Gesundheitsbereichs für ein einziges Jahr (rund 17'000 ausländische Fachkräfte) zu decken!

Obwohl die Branche grosse Anstrengungen unternimmt, ist es schlichtweg aussichtslos, den grössten Teil der benötigten Personalressourcen im Inland zu finden.

B Grundsätzliche Bemerkungen zur Vorlage

Der vorliegend umzusetzende Initiativtext und auch das knappe Abstimmungsresultat belassen für die Umsetzung einen recht grossen Ermessensspielraum, welcher leider in der vorliegenden Gesetzesrevision nicht genutzt wurde. Es wäre komplett verfehlt, die Schweizer Wirtschaft zu gefährden, indem (aus welchen Gründen auch immer) eine angeblich „wortgetreue Umsetzung“ angestrebt würde, welche ein unnötig kompliziertes System vorsieht und sogar die bilateralen Verträge mit der EU gefährdet.

Weder die Beziehungen zur EU, noch die Schweizer Wirtschaft, noch die medizinische Versorgungssicherheit sind unnötig zu gefährden. Deshalb muss der Spielraum genutzt werden, welchen die Volksinitiative einräumt. So bestimmt etwa der neue Artikel 121a BV selber, dass die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz zu berücksichtigen sind.

Aus Sicht von *senesuisse* sind die unterbreiteten Inhalte der Vernehmlassungsvorlage wie folgt zu werten:

- Die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Anstellung von ausländischem Personal haben sich weitgehend bewährt. Es wäre falsch, das knappe Abstimmungsresultat so zu werten, dass beim Familiennachzug und Asylrecht kaum Anpassungen erfolgen sollen, hingegen der Arbeitsmarkt mit einer kompletten Beschränkung und administrativen Hürden belegt würde. **Den wenigen negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit ist nicht mit einem kompletten Systemwechsel zu begegnen, sondern der Bekämpfung ebendieser konkreten Folgen** (v. a. im Kanton Tessin).
- Zwar ist der Verzicht auf ein starres Reduktionsziel als positiv zu werten. Es wäre aber wünschenswert, in der Vernehmlassung weitere Optionen zu erhalten. Gerade das in die Diskussion eingebrachte **Modell einer „dauerhaften Schutz-/Ventilklausel“ ist sehr prüfenswert und hätte in der Vernehmlassung sowie den Verhandlungen mit der EU durchaus bessere Chancen.**
- **Positiv zu würdigen ist eine möglichst grosse Kompetenz der Kantone:** Sie stehen dem in ihrem Gebiet stattfindenden Arbeitsmarkt näher und können daher die Bedürfnisse besser einschätzen als Bundesbern. Das Tessin oder der Kanton Genf sind mit ganz anderen Problemstellungen konfrontiert als etwa Zürich und Basel oder Bern und Wallis. Deshalb muss den Kantonen der grösstmögliche Spielraum eingeräumt werden.
- **Abzulehnen ist eine Kontingentierung bereits ab dem vierten Monat.** Im Gegensatz zu den Erntehelfern für die Landwirtschaft ist bei Anstellungen im Gesundheitswesen eine langfristige Zusammenarbeit gewünscht. Dies benötigt entsprechende Rechtssicherheit, weshalb **eine allfällige Kontingentierung erst ab einem Jahr Aufenthalt greifen soll.** Immerhin handelt es sich bei diesen Aufenthalten von unter einem Jahr Dauer ja nicht um unerwünschte „Einwanderung“, welche das Volk mit der Initiative beschränken wollte.
- **Gleiches gilt für die Grenzgänger, welche nur in Ausnahmen der Kontingentierung unterstellt werden sollten:** Auch hier handelt es sich nicht um klassische „Zuwanderung“, zumal diese Personen ja gerade im Ausland wohnen bleiben. **Deshalb sollte bloss den Kantonen das Recht eingeräumt werden, im Falle unerwünschter Folgen der Personenfreizügigkeit eine Beschränkung für ihr Gebiet vorzunehmen, nicht aber eine fixe zahlenmässige und gebietsmässige Beschränkung eingeführt werden.**
- Positiv zu würdigen ist, dass bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel auf eine weitgehende und administrativ aufwändige Prüfung verzichtet werden soll.

Wenn unbedingt ein sofortiges System der Kontingentierung eingeführt werden soll, muss dieses wenigstens einfach, schnell und in genügender Anzahl stattfinden.

C Stellungnahme zu einzelnen vorgelegten Bestimmungen des Ausländergesetzes

Artikel 2, Absatz 2: Verhältnis des Gesetzes zum Freizügigkeitsabkommen mit der EU

Als Verband der wirtschaftlich orientierten Alters- und Pflegeeinrichtungen begrüsst *senesuisse* die Personenfreizügigkeit mit der EU. Nur mit einem Zugang zu diesen Arbeitskräften kann die Gesundheitsbranche in der Schweiz sowohl kurz- als auch langfristig die nötigen Leistungen anbieten. Es wäre schlichtweg illusorisch zu glauben, dass mit dem inländischen Potenzial alle benötigten Fachkräfte und Hilfskräfte rekrutiert werden könnten.

Hingegen ist zu beanstanden, dass der Bundesrat nicht auch noch andere konkrete Lösungen vorgeschlagen hat, wie die bilateralen Verträge mit der EU trotz Zuwanderungsbeschränkung aufrechterhalten werden könnten. Namentlich den Vorschlag einer „Ventil-/Schutzklausel“, welcher in der EU bereits bekannt und anerkannt ist, könnte einen guten Mittelweg darstellen.

Artikel 17a, Absatz 1: Höchstzahlen und Kontingente (Höchstzahlen)

Die hier vorgesehene Aufteilung und Beschränkung mit Höchstzahlen für Kurzaufenthalts-, Jahresaufenthalts-, Grenzgänger- und Niederlassungsbewilligungen kann die notwendige Planungssicherheit zum Erhalt von qualifiziertem Fachpersonal aus den nahen EU-Staaten nicht gewährleisten; es drohen negative Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und auf die Arbeitsbedingungen des bestehenden Gesundheitspersonals.

Deshalb fordert *senesuisse* einen Verzicht auf unnötige Bürokratie, indem eine allgemeine Schutz- oder Ventilklausel eingeführt wird. Damit soll vor Einführung und Festlegung von jährlichen Höchstzahlen ein schweizweites Maximaldach für Einwanderungen gelten. Erst wenn dieses überschritten wird, sind weitere Massnahmen im Sinne des vorgeschlagenen Art. 17a AuG umzusetzen.

Artikel 17a, Absatz 2: Höchstzahlen und Kontingente (Kategorien)

Gesundheitsbetriebe sind vor allem auf Personal angewiesen, welches eine längerfristige Arbeitstätigkeit anvisiert. Ausländische Mitarbeitende benötigen deshalb kaum je bloss eine Kurzaufenthaltsbewilligung, sondern eine solche als Grenzgänger oder mindestens jährige Aufenthalter. Entsprechend ist die Frist von vier Monaten „unkontingentierter“ Zeit zu kurz. Weil auch der administrative Aufwand (Bewilligung und Kontrolle) für Aufenthalte von weniger als einem Jahr unverhältnismässig hoch ist, müssen unbeschränkte Aufenthalte für die Dauer von mindestens einem Jahr und nicht nur für vier Monate gewährt werden.

Besonders stossend erscheint *senesuisse* aber die totale Unterstellung der Kategorie Grenzgänger unter das Kontingentierungssystem. Die meisten Grenzgängeranstellungen in Pflegeinstitutionen sind länger bestehende Dauerlösungen und können nicht einfach durch inländisches Personal ersetzt werden. Zudem handelt es sich dabei ja nicht um klassische „Einwanderung“, welche von einer knappen Mehrheit der Stimmenden begrenzt werden wollte. Weil die Situation in den verschiedenen Grenzregionen sich äusserst unterschiedlich entwickelt, muss statt einer starren Bundeslösung vielmehr eine kantonale Kompetenz zum Ergreifen von Massnahmen errichtet werden. Nur so kann den unterschiedlichen Gefahren und Bedürfnissen genügend Rechnung getragen werden.

Artikel 17a, Absatz 4: Höchstzahlen und Kontingente (Ausnahmen von Höchstzahlen)

Gemäss den obigen Ausführungen zu Absatz 2 ist die Kontingentierung erst für Aufenthalte von mehr als einem Jahr anzuwenden. Der administrative Aufwand ist für kürzere Dauer klar unverhältnismässig. Zudem gehören die Aufenthalte von maximal einem Jahr auch nicht zur „unerwünschten“ Zuwanderung, welche begrenzt werden soll. Schliesslich ist nicht einzusehen, weshalb beim (eher „unerwünschten“) Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit die Dauer von einem Jahr ohne Bewilligung erlaubt sein sollte.

Artikel 17a, Absatz 5: Höchstzahlen und Kontingente (Festlegung von Höchstzahlen)

Es ist korrekt, analog der bestehenden Festlegung von Kontingenten für Personen aus Drittstaaten eine Kompetenz des Bundesrates vorzusehen. Allerdings sollte hierfür auch zwingend die vorgängige Anhörung der Branchen integriert werden (vgl. auch Artikel 17d).

Antrag: „Der Bundesrat kann, **nach Anhörung der Wirtschaftsbranchen**, Höchstzahlen festlegen für (...).“

Artikel 17a, Absatz 6: Höchstzahlen und Kontingente (kantonale Kompetenz)

Aus Sicht von *senesuisse* sind möglichst viele Kompetenzen an die Kantone zu delegieren, weil diese die in ihrer Situation optimalen Vorkehrungen am besten kennen. Das kantonal organisierte Gesundheitswesen hat im Personalbedarf sehr unterschiedliche Bedürfnisse, die es zu berücksichtigen gilt. Entsprechend unterstützen wir die Verteilung der Kontingente auf die Kantone.

Artikel 17b: Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

Für *senesuisse* ist mit Blick auf Buchstabe c (Inländervorrang) wichtig, noch einmal darauf hinzuweisen, dass der Fachkräftemangel in den Berufen des Gesundheitswesens (sowohl Fachpersonal wie auch Hilfspersonal) nicht hausgemacht ist, sondern auf dem fehlenden oder zu geringen Inländerpotenzial beruht.

Im Sinne von Artikel 121a BV („auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz“) müssen zudem die Branchenverbände der Schweizer Wirtschaft bei der Festlegung von Höchstzahlen/Kontingenten noch stärker eingebunden werden.

Antrag: „f. die Empfehlungen der nationalen Brancheverbände.“

Artikel 17c: Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente

Der Verband *senesuisse* begrüsst diese Delegation der Zuständigkeit vom Bund an die Kantone, um den unterschiedlichen Gefahren und Bedürfnissen genügend Rechnung zu tragen.

Artikel 17d: Zuwanderungskommission

Da die nationalen Branchenverbände durch das Anhörungsrecht der Sozialpartner nur indirekt einbezogen sind, braucht es deren explizite Nennung in Art. 17b (oben). Branchenvertretungen müssen festen Bestandteil der Kommission sein, welche die Höchstzahlen vorschlägt (resp. festlegt).

Artikel 21 Abs. 2^{bis}: Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel (Inländervorrang)

Wegen der Wichtigkeit des Gesundheitswesens und des ungenügenden Inlandpotenzials müssen versorgungskritische Berufe in dieser Branche einen gesetzlichen Sonderstatus erhalten und sind soweit wie möglich von personaleinschränkenden Massnahmen auszunehmen.

Aus Sicht von *senesuisse* stellt der mögliche Verzicht auf den Inländervorrang wenigstens eine kleine administrative Erleichterung dar. Leider handelt es sich aber nur um eine „Kann“-Vorschrift und ist somit die Anwendung nicht garantiert. Zudem beschränkt sich der Wortlaut auf „Fachkräfte“, was die Bedürfnisse der Gesundheitsinstitutionen nicht genügend abbildet. Auch für die notwendigen Tätigkeiten wie Reinigung und Verpflegung sind nicht annähernd genügend Inländer verfügbar. Kriterien für Erleichterungen oder eine Kontingentzuteilung dürfen nicht nur die berufliche Qualifikation sein, sondern auch die Knappheit auf dem Personalmarkt und die Notwendigkeit der Stellenbesetzung – gerade in den Gesundheitsbetrieben.

Artikel 22 Abs. 2: Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel (Anstellungskontrolle)

Nach Ansicht von *senesuisse* darf in den Berufen mit ausgewiesenem Mangel keine detaillierte Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen stattfinden. Der riesige Administrativaufwand ist schon deshalb sinnwidrig, weil bei Personalknappheit keinerlei Gefahr zu „Dumpinglöhnen“ oder sonstwie schlechten Arbeitsbedingungen besteht. Bereits heute geht der „Lohndruck“ für Gesundheitsfachkräfte nicht nach unten, sondern eindeutig nach oben. Diese Mehrkosten sind wiederum nur ungenügend finanziert, weil sowohl Krankenversicherer als auch die öffentliche Hand sich nicht genügend beteiligen. Es ist ernsthaft zu befürchten, dass sich bei einem nun nochmals ansteigenden Administrativaufwand für die Anstellungen ein neues Finanzloch öffnet. Entsprechend sollte der Verzicht auf die genaue Prüfung der Vertragsbedingungen nicht nur möglich, sondern obligatorisch sein.

Artikel 25 Abs. 1: Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern

Wie schon oben ausgeführt, wehrt sich *senesuisse* grundsätzlich gegen die Unterstellung von Grenzgängerbewilligungen unter das Kontingentierungssystem. Weil es sich dabei in der überwiegenden Mehrzahl um „erwünschte“, ja sogar unverzichtbare Einreisen zur Arbeitstätigkeit handelt und keine „Einwanderung“ vorliegt, kann im Grundsatz auf die Beschränkung verzichtet werden. Einzig eine kantonale Kompetenz zur Einführung von Begrenzungen macht Sinn, weil dies etwa dem Kanton Tessin oder auch Genf entsprechende Instrumente in die Hand gibt, um die wenigen „übermässigen“ Grenzgängerbewegungen zu beschränken.

Sollte an einer Kontingentierung festgehalten werden, ist zumindest Buchstabe b zu streichen (und auch Art. 35 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1), welcher eine Beschränkung auf grenznahe Zonen vorsieht. In den grenzferneren Regionen bestehen keine nachteiligen Auswirkungen durch die Anstellung von Grenzgängern, weil sich diese ohnehin auf dringend nötige und nicht in der Region erhältliche Arbeitskräfte beschränkt und auch keine Verdrängung stattfindet. Vielmehr wirken sich die wenigen negativen Trends wenschon in den „Grenzzonen“ aus, weshalb man wenschon die Beschäftigung in den Grenzkantonen begrenzen müsste.

D Stellungnahme zu den Fragen des EJPD zur Umsetzung von Artikel 121a BV

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

Bei der Umsetzung der „Zuwanderungsbeschränkung“ soll ein möglichst einfaches und ohne Administrativaufwand verbundenes System gefunden werden. Deshalb ist nach Meinung von *senesuisse* auf keinen Fall eine Einzelfallprüfung vorzusehen. Vielmehr muss eine Umsetzung mittels „Ventil-/Schutzklausel“ geprüft werden. Erst im Falle einer Überschreitung dieser freien Anstellungszahlen sollen Beschränkungen mittels Inländervorrang stattfinden, welcher aber auch nur für die Gesamthöhe der Beschränkung zu berücksichtigen ist. Die Einzelfallprüfung wäre viel zu bürokratisch, teuer und zeitaufwändig – was besonders bei Berufen mit einem nachgewiesenen Personalmangel völlig kontraproduktiv wäre. Es würde viel Zeit verstreichen, bis eine Stelle neu besetzt werden könnte, was wiederum die Personalknappheit verschärft und im Gesundheitswesen sogar die Versorgungssicherheit gefährdet.

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 in Gesundheitsbetrieben ist sowohl für Arbeitgeber als auch für die bisherigen Arbeitnehmer wichtig. Deshalb muss eine summarische Prüfung genügen und ist bei Berufen mit nachgewiesenem Mangel ganz darauf zu verzichten.

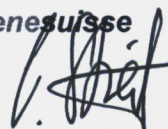
Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein?

Ein Einbezug der traditionellen Sozialpartner wäre aus unserer Sicht nicht genügend, um die Bedürfnisse des Gesundheitssektors abzudecken. Die Branchenverbände und allenfalls auch die Berufsverbände sind eine wichtige (leider oft übersehene) dritte Kraft neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern und sind in den entsprechenden Kommissionen einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

senesuisse



Christian Streit
Geschäftsführer

Frau
Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin EJPD
3003 Bern

Per E-Mail an:

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Carola.Haller@sem.admin.ch

Bern, 26. Mai.2015

Stellungnahme der FMH zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

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 die FMH nach interner Vernehmlassung bei allen in der Ärztekammer vertretenen Organisationen wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Bemerkungen

Positiv beurteilt die FMH zwei Aspekte:

- Die FMH 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 Weiter-

bildung voll 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.¹

- Der Druck in Richtung Erhöhung der Medizinstudienplätze wird zunehmen. Die FMH weist erneut 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. Inert weniger Jahre werden sie **nicht mehr in der Patientenversorgung tätig sein**, sondern selbst zu Patienten. Zudem braucht es aufgrund **geänderter Familienmodelle** bei den Ärztinnen und den Ärzten mehr als eine Person, um 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 Ärzte der Baby-Boomer Generation entstehende Lücke durch in der Schweiz diplomierten ÄrztInnen zu füllen.

- **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 Grenzgängerbewilligungen 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.

¹ David Schürch a, Jürg Winkler, Inländisches Fachkräftepotential in Spitälern, Kliniken und Pflegeinstitutionen, Schweizerische Ärztezeitung 2014;95: 49 1865-67.

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 der FMH angesichts des bestehenden Ärztemangels bei Einführung einer Kontingentierung der **Kampf um Ärztinnen und Ärzte**. Es steht zu befürchten, dass die Kantone, welche ja bei der Höhe und Vergabe der Kontingente nach Berufssparte mitreden, als Finanzierer und Regulator im Spitalbereich noch 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 noch Chancen, dass der Kanton ihnen Kontingente zuweist, zumal sie auf den Leistungsauftrag im Rahmen der Spitalplanung hinweisen können. Doch wird schon heute ein Ärztemangel im Spital spürbar. Dies dürfte 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 Forschungskoperationen geführt. Der Ausschluss der Schweizer Ärztinnen und Ärzte von den internationalen Forschungskoperationen 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 der FMH darf deshalb die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative die Bilateralen Verträge nicht gefährden.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

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

Die FMH 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 Grenzgängerbewilligungen kann die für die Rekrutierung von qualifizierten Ärzten aus den nahen EU-Staaten notwendige Planungssicherheit nicht gewähren und könnte den bestehenden Ärztemangel verstärken.

Die FMH 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**

Die FMH unterstützt die Flexibilität, wenn die Berufsverbände und Wirtschaftsbranchen vorgängig angehört werden. Neu:

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

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

Die FMH unterstützt die Verteilung der Kontingente auf die Kantone unter aktivem Einbezug der ärztlichen Berufsverbände auf Kantonaler Ebene.

- **Art. 17b Abs. 1, Mitwirkung bei der Festlegung von Höchstzahlen**

Die Berufsverbände kennen den Bedarf und sind stärker einzubinden.

f) Die Empfehlungen der nationalen Berufsverbände

- **Art. 17d Abs. 1 und 2 - Zuwanderungskommission**

Da die nationalen Berufsverbände 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 *und die Berufsverbände* an und ...“

- **Art. 21, Abs. 2bis – Mangelberuf, Wegfall Nachweis Inländervorrang**

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

- **Art. 22, Abs. 2 - Mangelberuf, Wegfall Nachweis Branchenüblichkeit**
Die FMH 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. 2bis 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

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

C. 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 Arbeitsgebern 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 Arztstellen im Spital ist sowohl für Arbeitgeber als auch für die restlichen ArbeitnehmerInnen wichtig.

- ***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** sind eine wichtige aber oft übersehene dritte Kraft neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die ärztlichen Berufsverbände sind deshalb in den entsprechenden Kommissionen auf Bundes- und Kantonebene einzubeziehen.

Die FMH dankt für die Berücksichtigung ihrer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

FMH



Dr. med. Jürg Schlup
Präsident



Hanspeter Kuhn
Leiter Abteilung Rechtsdienst

Per E-Mail an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht-Quellenweg 6-3003
Bern-Wabern

Genf, 27. Mai 2015

Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative – Änderung des Ausländergesetzes

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrter Herr Staatssekretär
Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fuerer

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein Schweizerischer Hotelfachschulen ASEH möchte mit diesem Schreiben eine Stellungnahme zur Umsetzung von Art. 121a BV und zu der von Ihnen vorgeschlagenen Änderung des Ausländergesetzes abgeben.

Die ASEH umfasst 12 Mitgliedschulen und rund 8'500 Studierende von ca. 120 Nationalitäten. Unsere Mitglieder haben ihr Bildungsangebot an eine internationale Nachfrage ausgerichtet und zahlen für manche bis zu 96% ausländischer Studierenden.

In den letzten Jahren wurden regelmässig rund 15'000 Bewilligungen pro Jahr für ausländische Studierende / Schüler(innen) nach Art. 27 AuG erteilt. Diese Zahlen belegen die enorme Bedeutung der vorgesehenen Umsetzung von Art. 121a BV und der damit verbundenen Änderung des Ausländergesetzes für das staatliche und private Bildungswesen, den Wissenschafts- und Forschungsplatz Schweiz. Die Mitglieder der ASEH sind daher von den vorgesehenen Gesetzesänderungen in hohem Masse betroffen.

1. Zusammenfassung

1.1. Dramatische Folgen absehbar

Das Ziel der neuen Verfassungsbestimmung liegt darin, die Zuwanderung zu steuern. Die ausländischen Studierenden an unseren Schulen sind aber gerade nicht Personen, die in die Schweiz migrieren wollen.

Der Bildungs-, Wissenschafts-, Forschungs- und Universitätsstandort Schweiz würde mit einer Kontingentierung der Studierenden aus dem Ausland entscheidend an Ansehen und an Attraktivität verlieren und auf lange Sicht einen nicht zu korrigierenden Reputationsverlust erleiden.

Eine Unterstellung der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland unter die Kontingentierungsregel würde zu einem massiven Schaden im Bereich der privaten Bildung führen, es würde volkswirtschaftlichen Schaden anrichten und das internationale Ansehen des Bildungsplatzes Schweiz entscheidend schädigen. Zudem würden zahlreiche Arbeitsplätze gefährdet und die Wertschöpfung des Bildungswesens in Frage gestellt.

1.2. Forderungen

Die ASEH hat im Namen seiner Mitglieder bezüglich der Revision des AuG **zwei Hauptforderungen**:

1. Die Beschränkung der Zahl der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland darf kein Mittel zur der Steuerung der Migration werden. **Wir lehnen eine Anpassung des Ausländergesetzes ab, welche eine Unterstellung der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland beinhaltet.** Auf eine Kontingentierung der ausländischen Studierenden / Schüler(innen) ist zu verzichten.
2. Werden ausländische Schüler(innen) und Studierende der Kontingentierung unterworfen, ist mittels einer **Ausnahmeregelung eine eigene Aufenthaltskategorie** zu schaffen, mit einem auf diesen Bereich zugeschnittenen Mechanismus zur Zuteilung auf die Kantone: Der Bundesrat soll dann – wie es durch Art. 17a Abs. 5 lit. a E-AuG ermöglicht würde – eine eigene Höchstzahl für den Aufenthaltsweg Aus- und Weiterbildung festlegen, damit nicht eine Konkurrenzsituation zwischen Arbeitsmarkt und Bildungszulassung entsteht, die sich zu Lasten der Studierenden und der Bildungseinrichtungen auswirken könnte. Dies ist auf Gesetzesstufe zu verankern. Bei der Festlegung der Kriterien ist eine Bestimmung aufzunehmen, welche die einseitig auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtete Aufzählung mit dem Kriterium der „Bedürfnisse von Bildung und Wissenschaft“ ergänzt.

Es ist festzuhalten, dass bereits nach geltendem Recht die Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen ausschliesslich den Aufenthalt während der Aus- bzw. Weiterbildungsdauer in der Schweiz erlaubt, ohne den späteren Verbleib in der Schweiz - mit Ausnahme einer Besonderheit im Hochschulbereich (Art. 21 Abs. 3 AUG) - zu begünstigen. Der weitere Aufenthalt in der Schweiz nach Abschluss oder Abbruch der Aus- oder Weiterbildung richtet sich nach den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen

des Ausländergesetzes. Die schulische Ausbildung an einer privaten oder staatlichen Bildungsinstitution hat damit gerade keine auf eine dauernde Einwanderung abzielende Wirkung. Vielmehr handelt es sich um einen auf die Ausbildungsdauer beschränkten Aufenthalt in der Schweiz, der migrationsrechtlich nicht relevant ist.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Bildungsanbieter wäre drastisch eingeschränkt, wenn aufgrund der ausländerrechtlichen Bestimmungen bloss bedingte Schulverträge abgeschlossen werden könnten und ab Ausbildungsdauer von einem Jahr jährlich mit dem Widerruf der Bewilligung nach einem Jahr aufgrund der neuen Kontingentierung gerechnet werden müsste. Die Kontingentierung im Bereich der Aufenthaltsbewilligung zu Aus- und Weiterbildungszwecken ist praktisch nicht umsetzbar, ohne gleichzeitig eine unerwünschte Benachteiligung des Bildungsstandortes Schweiz herbeizuführen. Auf eine Kontingentierung der ausländischen Studierenden / Schüler(innen) ist auch aus diesem Grund zu verzichten.

2. Ausführungen

2.1. Bereits heute: Ausbildung führt nicht zur Aufenthaltsbewilligung

Nach geltendem Recht führt die Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen grundsätzlich nicht zu einer Bevorzugung der Studierenden bei der Beurteilung eines allfälligen weiteren Aufenthaltes in der Schweiz. Gemäss Art. 27 Abs. 3 AuG richtet sich der weitere Aufenthalt in der Schweiz nach Abschluss oder Abbruch der Aus- oder Weiterbildung nach den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen des Ausländergesetzes. Nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung müssen daher andere Aufenthaltsgründe gegeben sein, die - unabhängig vom bisherigen Aufenthalt in der Schweiz - einen weiteren Verbleib in der Schweiz erlauben.

Aufenthalte zur Aus- oder Weiterbildung werden auch bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nur dann angerechnet, wenn die betroffene Person nach der Ausbildung während zweier Jahre ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung für einen dauerhaften Aufenthalt war (Art. 34 Abs. 5 AuG). Ansonsten werden vorübergehende Aufenthalte nicht angerechnet.

2.2. Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildungen nach vorgesehenem künftigen Recht

Im Rahmen der Umsetzung der Eidgenössischen Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" ist seitens der Verwaltung geplant, auch die Zulassung zu Aus- und Weiterbildungszwecken von jährlich festzulegenden Kontingenten bzw. Höchstzahlen abhängig zu machen, sofern die Aufenthaltsdauer ein Jahr übersteigt. Diese Regelung soll auch für EU/EFTA-Angehörige gelten, was eine Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) erforderlich machte. Für sämtliche ausländische Studierende bzw. Schüler(innen) in der Schweiz sollen demnach ab einer Ausbildungsdauer von über einem Jahr Zulassungskontingente eingeführt werden.

Gemäss Ziffer 2.2.1 des erläuternden Berichts zum Entwurf der Änderung des Ausländergesetzes (E-AuG) sollen Aus- und Weiterbildungen Teil der Kategorie "Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit von mehr als einem Jahr" bilden, welcher auch Rentnerinnen und Rentner sowie Aufenthalte für medizinische Behandlungen zugehören. Mit ca. 15'000 Bewilligungen pro Jahr machen Aufenthaltsbewilligungen für Aus- und Weiterbildungen den grössten Teil dieser Kontingentskategorie aus (vgl. Ziffern 2.2.1 sowie 2.2.4 des erläuternden Berichts).

2.3. Kontingentierung unnötig und nicht begründbar

Studierende bzw. Schüler(innen) bilden nicht Teil der Zuwanderung, welche Anlass zur Annahme der Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" bot.

Aufenthaltsbewilligungen zu Aus- und Weiterbildungszwecken sind befristeter Natur und unterliegen dem Rotationsprinzip, da in der Regel nach Beendigung der Aus- oder Weiterbildung eine Ausreise aus der Schweiz erfolgt (vgl. auch Ziffer 2.2.4 des erläuternden Berichts). Sie führen demnach nicht zu einer dauerhaften Erhöhung des Ausländeranteils in der Schweiz. Für eine Kontingentierung der ausländischen Aus- und Weiterbildungsplätze besteht demnach keine Notwendigkeit. Zudem ist bereits nach geltendem Recht sichergestellt, dass eine vorgängige Zulassung zu Aus- und Weiterbildungszwecken - mit Ausnahme einzig für Ausländerinnen und Ausländer mit einem öffentlich-rechtlich anerkannten Hochschulabschluss (Art. 21 Abs. 3 AUG) - nicht zu einer Bevorzugung im Rahmen der Prüfung des späteren Verbleibs in der Schweiz führt. Eine Kontingentierung in diesem Bereich führt somit zu einer unnötigen Schwächung des Bildungsstandortes Schweiz.

2.3.1. Lösungsvorschlag inkonsistent

Der Vorschlag des Bundesrates, wonach nur Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit von mehr als einem Jahr zahlenmässig beschränkt werden sollen, ist nicht konsequent: Wird der Wille der Initianten so verstanden, dass jegliche Zuwanderung begrenzt werden soll, müssten auch Aufenthalte unter einem Jahr (und auch solche von weniger als 4 Monaten) der Kontingentierung unterstellt werden. Wird die Absicht hingegen – wie hier vertreten – darin gesehen, nur den dauerhaften Aufenthalt einzuschränken (was auch dem gewöhnlichen Wortsinn von „Zuwanderung“ resp. „Einwanderung“ entspricht), ist der Bereich der Aus- und Weiterbildung gänzlich von der zahlenmässigen Begrenzung auszunehmen, da damit gerade kein dauerhafter Aufenthalt in der Schweiz angestrebt wird.

2.3.2. Praktikabilität nicht gegeben

Die praktische Handhabung einer Kontingentierung im Bereich der zeitlich befristeten Aufenthaltsbewilligungen zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung würde enorme Schwierigkeiten bereiten, da die Festlegung der Höchstzahlen durch den Bund sowie deren Aufteilung (Kontingentierung) durch die Kantone jährlich vorzunehmen wären (vgl. Ziffer 2.2.3 des erläuternden Berichts). Der erläuternde Bericht äussert sich nicht dazu, wann die Höchstzahlen und Kontingente zu prüfen bzw. zu berücksichtigen wären. In Betracht kommen 1) namentlich die (abschliessende) Prüfung zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung oder 2) die jährliche Überprüfung der bestehenden Bewilligungen anhand der neu festgesetzten Höchstzahlen und Kontingente. Die erste Variante wäre im Interesse der Studierenden an einem gesicherten Aus- oder Weiterbildungsplatz in

der Schweiz während der Dauer der Aus- oder Weiterbildung zu begrüssen. Sie dürfte jedoch nicht umsetzbar sein, weil die Kontingente jeweils bloss für den Zeithorizont eines Jahres bekannt sind, was eine längerfristige die Prüfung bzw. die Bewilligung über die Dauer eines Jahres hinaus verunmöglichte. Die zweite Variante ist im Sinne der Rechtssicherheit und im Interesse des Bildungsstandortes Schweiz klar abzulehnen, da die Schüler(innen) bei jährlicher Überprüfung ihrer Bewilligung keine gesicherte Kenntnis erlangen könnten, ob der Verbleib im Land bis zum Abschluss der Aus- oder Weiterbildung als gesichert gelten kann.

2.3.3. Unzulängliche Kriterien

Im Übrigen erweisen sich die Festlegungskriterien, welche der Bundesrat in Art. 17b E-AuG vorschlägt, als für den Bereich der Aus- und Weiterbildung untauglich, was ebenfalls ein Hinweis darauf sein mag, dass dieser Zulassungsbereich anderen Regeln als die Arbeitskräfteeinwanderung zu folgen hat, da es hier nicht um einen Bedarf an Arbeitnehmenden geht, der nach üblichen Methoden (Konjunktur, Mängelberufe etc.) erhoben werden könnte.

2.3.4. Kontext FZA: Rechtssicherheit nicht aufs Spiel setzen

Der Entwurf äussert sich nicht zum Fall, wenn Verhandlungen zur Anpassung der Freizügigkeitsabkommen mit der EU und mit den EFTA-Staaten zu keinem Ergebnis führen. In diesem Fall würde das neue Verfassungsrecht, wie der erläuternde Bericht ausführt, nicht automatisch diesen Abkommen vorgehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 24 Abs. 4 Anhang I zum FZA einen Anspruch auf Aufenthalt für in der Schweiz Studierende einräumt, sofern diese über genügende finanzielle Mittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen. Dasselbe gilt für alle Aus- und Weiterzubildenden (also auch Schüler) gemäss Art. 23 Anhang I FZA als *Dienstleistungsempfänger* (passive Dienstleistungsfreiheit): Danach erhalten Dienstleistungsempfänger für Aufenthalte von mehr als drei Monaten eine Aufenthaltserlaubnis, deren Gültigkeitsdauer der Dauer der Dienstleistung entspricht, wobei der Empfänger von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden darf. Schüler und Studierende sind zweifellos Dienstleistungsempfänger im Sinne dieser Bestimmung (wie z.B. auch Kurgäste).

2.4. Forderungen

1. Die Beschränkung der Zahl der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland darf kein Mittel innerhalb der Steuerung der Migration werden. **Wir lehnen eine Anpassung des Ausländergesetzes ab, welche eine Unterstellung der Studierenden / Schüler(innen) aus dem Ausland beinhaltet.** Auf eine Kontingentierung der ausländischen Studierenden / Schüler(innen) ist zu verzichten.
2. Falls an der Kontingentierung der Studierenden festgehalten wird, ist auf Gesetzesstufe über eine **Ausnahmereglung** eine eigene **Aufenthaltskategorie** „Vorübergehender Aufenthalt zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung“ zu schaffen. Diese Gruppe ist von der zahlenmässigen Beschränkung auszunehmen.

3. Verfassungskonforme Auslegung von Art. 121a BV

Der neue Art. 121a BV zielt auf die Bewilligungen des Ausländerrechts ab, welche grundsätzlich mit einem dauernden Aufenthalt in der Schweiz verbunden sind. Die neue Verfassungsbestimmung soll die Höchstzahlen von Ausländer(innen) über Kontingente beschränken, welche die Absicht des dauernden Aufenthaltes in der Schweiz haben und damit ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz verlegen. (vgl. S. 35ff.

Abstimmungsbüchlein zur Masseneinwanderungsinitiative). Laut Bundesgericht ist bei der Auslegung eines Initiativtextes massgebend, wie der vorgeschlagene Erlass bei den Stimmberechtigten vernünftigerweise verstanden werden muss, wobei die Erläuterungen der Initianten einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des Volksbegehrens leisten können (BGE 139 I 292, E. 7.1 und 7.2.). Die Zulassung von Schülern und Studierenden war während des Abstimmungskampfes kein Thema und es ist davon auszugehen, dass das Stimmvolk nicht im Entferntesten an eine solche Konsequenz (Beschränkung bei Aus- und Weiterzubildenden) gedacht hat.

Mit dem Aus- und Weiterbildungsangebot an ausländische Studierende / Schüler(innen) werden weder unsere Freiheit, Sicherheit, Vollbeschäftigung, unser Landschaftsbild noch der Wohlstand in der Schweiz gefährdet. Im Gegenteil: Die privaten und staatlichen Bildungsanbieter schaffen Wohlstand; Arbeitsplätze und tragen entscheidend zum Ansehen der Schweiz im Ausland bei.

Der Wortlaut von Art. 121a BV beinhaltet explizit die Berücksichtigung des „gesamtwirtschaftlichen Interesses“. Er gibt somit Spielraum für eine flexible Unterstellung einzelner Aufenthaltzwecke unter das Kontingentierungssystem bzw. deren Befreiung davon. Darüber hinaus verlangt das Bundesgericht bei der Auslegung die Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gesamtkontextes und die „Herstellung praktischer Konkordanz“ mit anderen Bestimmungen der Verfassung (BGE 139 I 16 E. 4.2.2.). Zu berücksichtigen sind dabei u.a. die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Sozialziele gemäss Art. 41 BV, namentlich der Einsatz für Aus- und Weiterbildung von Kindern und Jugendlichen (Abs.1 lit. f). Eine Beschränkung des Zugangs zum Bildungsangebot in der Schweiz dürfte letztlich auch den Zugang schweizerischer Jugendlicher in ausländische Bildungseinrichtungen beeinträchtigen und damit der Zielsetzung der Verfassung widersprechen.

4. Volkswirtschaftlicher Hintergrund

1. Im Unterrichtswesen der Schweiz finden 204'800 Personen Arbeit und die Bruttowertschöpfung beträgt CHF 12,9 Milliarden jährlich. Der Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung liegt damit bei 2,1 %.
2. In den letzten Jahren wurden regelmässig rund 15'000 Bewilligungen pro Jahr für ausländische Studierende / Schüler(innen) erteilt. Diese teilten sich 2014 auf ca. 7000 Bewilligungen aus EU- und EFTA-Staaten und ca. 8000 aus Drittstaaten auf. Bei Angehörigen von Drittstaaten bilden die grössten Gruppen Schüler und Studenten aus China (ca. 2000), Russland (ca. 680), den Vereinigten Staaten (ca. 600), Indien (ca. 480), Brasilien, Mexiko, Kanada, Südkorea und Japan. Hier

sind die Bedürfnisse der Kantone sehr unterschiedlich: Ein Drittel aller Bewilligungen (ca. 4800) entfällt auf den Kanton Waadt, mehr als 10 % entfallen auf die Kantone Zürich (ca. 1890) und Genf (ca. 1590). Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl überdurchschnittlich betroffen wären die Kantone Luzern (1220) Wallis (ca. 1100) und Tessin (ca. 900).

3. Es ist zudem zu beachten, dass nach Beendigung der Aus- und Weiterbildung die Ausreise aus der Schweiz regelmässig erfolgt (Seite 21, erläuternder Bericht, Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes).
4. Die Anwendung der neuen Verfassungsbestimmung auf Studierende / Schüler(innen) aus dem Ausland würde das international ausgerichtete private bzw. staatliche Bildungswesen der Schweiz nachhaltig gefährden und zu einem massiven Stellenabbau führen.

Wir danken Ihnen und stehen Ihnen für ergänzende Fragen, Erläuterungen und Informationen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verein Schweizerischer Hotelfachschulen ASEH

Der Präsident Alain Brunier





VKM | ASM |

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
Association des services cantonaux de migration
Associazione dei servizi cantonali di migrazione

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

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Herr Bernhard Führer / Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

elektronisch übermittelt

Bern, 8. Mai 2015

Änderungen des Ausländergesetzes (Umsetzung von Art. 121a BV, Volksinitiative gegen Masseneinwanderung, und Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes, Integration), Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung zur eigenständigen Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV) sind auf Gesetzesstufe Regelungen umzusetzen, die mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit den EU/EFTA-Staaten (FZA) nicht vereinbar sind und die auch mit weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen teilweise im Konflikt stehen. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung können nur dann tatsächlich angewendet werden, wenn das FZA mit der EU neu verhandelt und verfassungskonform angepasst werden kann. Ob und in welchem Umfang die Verhandlungen mit der EU erfolgreich sein werden, ist zum heutigen Zeitpunkt noch sehr ungewiss und wir Gegenstand von schwierigen Verhandlungen sein. Je nach Ausgang dieser Verhandlungen sind allenfalls zusätzliche Anpassungen an der Gesetzesvorlage sowie ein weiteres Vernehmlassungsverfahren erforderlich. Ausserdem müssen die vom Bundesrat beabsichtigten Begleitmassnahmen zur Entfaltung und Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, welche die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften dämpfen soll, erst noch konkretisiert werden. Eine Gesamtwürdigung der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung kann deshalb erst erfolgen, wenn das Verhandlungsergebnis zur Anpassung des FZA vorliegt und die Begleitmassnahmen in die Beurteilung miteinbezogen werden können.

Die VKM war in die Ausarbeitung der vorliegenden Entwürfe von Beginn an eingebunden und konnte sich somit angemessen einbringen. Für diese vertrauensvolle und frühzeitige Einbindung danken wir Ihnen. Grundsätzlich verweisen wir auf die verschiede-

nen Stellungnahmen der Kantone und nehmen lediglich zu einzelnen Punkten aus Sicht der Migrationsbehörden Stellung.

1. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG); Steuerung der Zuwanderung

Einleitende Bemerkungen

Der Revisionsentwurf sieht getreu dem neuen Verfassungsartikel die Einführung von Kontingenten zur Steuerung der Zuwanderung vor. Die Einführung von Kontingenten und Höchstzahlen erfordert indessen entsprechende Anpassungen im Freizügigkeitsabkommen (FZA). Der Bundesrat hat ein diesbezügliches Verhandlungsmandat verabschiedet. Inwieweit das Freizügigkeitsabkommen an die geplanten Änderungen des Ausländergesetzes angepasst werden kann, ist derzeit unklar. Eine abschliessende Beurteilung des Revisionsentwurfes ist deshalb erst nach Abschluss der Verhandlungen mit der EU möglich.

Der Revisionsentwurf schweigt sich darüber aus, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente auf die Gesuchsverfahren haben. Insbesondere dort, wo völkerrechtliche Verpflichtungen zu beachten sind und Ansprüche auf eine Aufenthaltsbewilligung bestehen, muss über das Vorgehen Klarheit herrschen. Da beispielsweise Kontingente für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 60 Abs. 1 AsylG (Regelung der Anwesenheit von Flüchtlingen) nicht gesteuert werden können, ist gesetzlich zu regeln, wie im Falle der Ausschöpfung der Höchstzahlen zu verfahren ist. Sind solche Gesuche durch die Vollzugsbehörden abzulehnen oder zu sistieren oder erhöht der Bundesrat die Höchstzahlen und Kontingente?

Die vorgesehene Umsetzung der Volksinitiative gegen Masseneinwanderung und die Anpassung des Ausländergesetzes im Bereich Integration, erfordern in den Kantonen zusätzliche Ressourcen. Da die konkrete Umsetzung von Art. 121a BV noch nicht bekannt ist, können die diesbezüglichen Mehrkosten heute allerdings noch nicht beziffert werden. Die Verschärfung der Familiennachzugsbestimmungen (Art. 43 – 45 AuG) sowie die Einführung eines neuen Widerrufsgrundes in der „Integrationsvorlage“ werden den Verwaltungsaufwand der ausländerrechtlichen Verfahren zweifellos erhöhen, weshalb zusätzlich personelle Mittel unausweichlich sein werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 2 Abs. 2

Wir begrüssen die Klarstellung und Beibehaltung der bisherigen Regelung. Würde innert der anberaumten Frist das FZA nicht neu verhandelt, wären die Grundlagen dank dieser Bestimmung klar und die weiteren Anpassungen des Ausländergesetzes nicht blockiert.

Zu Art. 17a

Absatz 1: Die Ermächtigung an den Bundesrat, die Höchstzahlen jederzeit anzupassen, geht unseres Erachtens in dieser Form zu weit. Eine Anpassung wäre voraussetzungslos möglich. Es ist klarer zu definieren, unter welchen Umständen der Bundesrat die Höchstzahlen anpassen kann (bspw. zur Erfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen wie bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an anerkannte Flüchtlinge). Zudem ist den Kantonen ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Höchstzahlen einzuräumen, das über die vorgesehenen Kompetenzen der Zuwanderungskommission (Art. 17d) hinausgeht (vgl. Bemerkungen zu Art. 17c). Im ersten Satz von Abs. 1 sollte daher eingefügt werden, dass der Bundesrat „in Absprache mit der Zuwanderungskommission“ die Höchstzahlen festlegt.

Absatz 2: Es ist richtig, die Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit von mehr als vier Monaten in die Höchstzahlen einzubeziehen. Andernfalls könnten die Begrenzungsmaßnahmen umgangen werden und so de facto das Saisonierstatut wieder eingeführt werden.

Indem die Kurzaufenthaltsbewilligungen zum erwerbslosen Aufenthalt für die Dauer ab drei bis 12 Monaten nicht an die Höchstzahlen angerechnet werden, öffnet man die Tür für die Umgehung der Kontingente. Sind die Kontingente für eine bestimmte Kategorie ausgeschöpft (bspw. Familiennachzug zu Personen mit Niederlassungsbewilligung, Art. 43 Abs. 1 AuG), wird einfach auf die unterjährige Kurzaufenthaltsbewilligung für einen erwerbslosen Aufenthalt ausgewichen. Um dies zu verhindern, sind daher alle Kurzaufenthaltsbewilligungen für einen erwerbslosen Aufenthalt einzubeziehen, mit Ausnahme der Kurzaufenthaltsbewilligungen zu Aus- und Weiterbildungszwecken. Letztere sind von vornherein, d.h. bedingt durch den Aufenthaltswitzweck, vorübergehenden Natur. Es rechtfertigt sich deshalb, diese Bewilligungen nicht unter die Höchstzahlen zu stellen. Absatz 2 ist aus diesen Gründen folgendermassen zu ergänzen:

lit. e:

Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art.32) zum erwerbslosen Aufenthalt mit Ausnahme von Kurzaufenthaltsbewilligung nach Art. 27 AuG.

In Bezug auf die Grenzgängerbewilligungen stellen wir fest, dass die entsprechenden Bedürfnisse der einzelnen Kantone äusserst unterschiedlich sind. Wir vertreten die Auffassung, dass den Kantonen bei der Festlegung der Grenzgängerkontingente weitergehende Entscheidbefugnisse zuzuerkennen sind, als dies der vorliegende Revisionsentwurf vorsieht. Die Kantone sollen die Höchstzahlen für Grenzgänger so selbständig wie verfassungsrechtlich möglich festlegen können. Nur ein föderales Modell kann angesichts der grossen regionalen Bedürfnisse und Unterschiede sowie in Bezug auf die Bedeutung der Grenzgänger für den lokalen, regionalen Arbeitsmarkt den einzelnen Bedürfnissen genügend Rechnung tragen. Aufgrund der Formulierung von Art. 17a ist davon auszugehen, dass die Verlängerung einer ablaufenden Grenzgängerbewilligung (Weiterbeschäftigung beim gleichen Arbeitgeber) nicht der Kontingentierung untersteht. Will eine Person, die bereits als Grenzgänger in der Schweiz arbeitet, ihre Stelle wechseln, erfordert dies keine Verlängerung, sondern eine Neuerteilung der Grenzgängerbewilligung, die ihrerseits unter die Kontingentierung fällt. Wir sind der Ansicht, dass

solche Stellenwechsel nicht der Kontingentierung unterstehen sollen, da es sich nicht um eine erstmalige Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt handelt.

Absatz 3: In diesem Absatz ist konkret festzuhalten, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente auf die Anordnung von vorläufigen Aufnahmen und die Gewährung des vorübergehenden Schutzes hat. Da sich die Betroffenen bereits in der Schweiz aufhalten und ihre Wegweisung offenkundig nicht vollzogen werden kann, stehen nur die Erhöhung der Höchstzahlen durch den Bundesrat (Art. 17a Abs. 1, 2. Satz) oder die Sistierung der Anordnung der vorläufigen Aufnahme bis zur nächsten Kontingentsperiode zur Verfügung.

Absatz 4: Wir teilen die Auffassung, dass Verlängerungen von Bewilligungen grundsätzlich nicht den Höchstzahlen und Kontingenten unterstehen sollen. Wie in den Erläuterungen des Bundesrates zu Art. 17a Abs. 4 AuG festgehalten, ist eine Ausnahme nur erforderlich, wenn eine bestimmte Bewilligungsart oder ein bestimmter Aufenthaltswitz erst ab einer gewissen Aufenthaltsdauer diesen Begrenzungen unterstellt wird. Da Kurzaufenthaltsbewilligungen für mehr als vier Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nach Art. 17a Abs. 2 lit. a den Höchstzahlen angerechnet werden, sind demnach deren Verlängerungen von den Höchstzahlen auszunehmen. Unter Berücksichtigung der Bemerkungen zu Absatz 2 ist Absatz 4 lit. a wie folgt zu fassen:

die Verlängerung einer Bewilligung mit Ausnahme der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung für einen Aufenthalt bis vier Monate bei erwerbstätigen Personen.

Absatz 5: Wir begrüßen die vorgeschlagene Regelung, wonach Höchstzahlen für bestimmte Aufenthaltswitz sowie für Angehörige der EU-/EFTA-Staaten und Angehörige von Drittstaaten festgelegt werden können.

Zu Art. 17b

Die in Art. 3 AuG genannten Grundsätze der Zulassung umfassen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Eine explizite Aufzählung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in Abs. 1 lit. b ist unseres Erachtens deshalb unnötig und zu streichen.

Zu Art. 17c

Wir begrüßen die vorgesehene flexible Regelung. Sie ermöglicht, auf die verschiedenen Bedürfnisse in den Kantonen (Kontingente nach Aufenthaltswitz) einzugehen. Damit die Kantone einen ausreichenden Spielraum haben, um die Kontingentierung zu regeln, müssen sie bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen stärkere Mitspracherechte haben. Die Mitwirkung im Rahmen der Zuwanderungskommission, welche diesbezügliche „Empfehlungen“ ausarbeiten kann (Art. 17d), genügt nicht. In Art. 17a ist dies entsprechend zu ergänzen.

Zudem soll die Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente den Kantonen übertragen werden. Nur wenn sich die Kantone nicht einigen können, legt der Bundes-

rat nach Anhörung der Kantone die Kontingente fest. Art. 17c Abs. 1 und Abs. 2 sind deshalb wie folgt zu ändern:

Abs. 1:

Sieht der Bundesrat eine Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente vor (Art. 17a Abs. 6), so überträgt er deren Festlegung an die Kantone. Die Kantone verständigen sich über die kantonalen Kontingente.

Abs. 2:

Können sich die Kantone nicht einigen, so hört sie der Bundesrat an und legt die kantonalen Kontingente in einer Verordnung fest.

Zu Art. 17d

Die VKM begrüsst die Stossrichtung der Revisionsvorlage, die Höchstzahlen und Kontingente in einem föderalen Ansatz ("bottom up") festzulegen, indem einerseits eine Bedarfserhebung in den Kantonen stattfindet und andererseits die Kantone angemessen in der neuen Zuwanderungskommission Einsitz nehmen sollen. Wir sind allerdings auch der Ansicht, dass die im Revisionsentwurf vorgesehene Rolle der Kantone weiter gestärkt werden muss. Den Kantonen kommt bei der Ermittlung und Festlegung der Höchstzahlen – nicht zuletzt aufgrund ihrer Nähe zu den kantonal und regional unterschiedlichen Bedürfnissen der Wirtschaft – eine entscheidende und zentrale Bedeutung zu. Die Kompetenz der Zuwanderungskommission sollte daher so ausgestaltet werden, dass sie den kantonalen Kontingentsbedarf validieren, eine einvernehmliche Lösung anstreben und dem Bundesrat einen konkreten Antrag stellen kann.

Es ist deshalb folgerichtig, dass die Zuwanderungskommission nur mit Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt sein soll. Diese Behörden tragen die Verantwortung für den Vollzug des Migrationsrechts, worunter auch die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente gehört. Die Steuerung der Zuwanderung ist eine hoheitliche Aufgabe, bei welcher eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden muss. Indem weitere Kreise und Interessenvertreter, insbesondere die Sozialpartner, im Rahmen der Entscheidungsfindung zur Festlegung der Höchstzahlen einbezogen werden müssen, werden deren Interessen ausreichend gewahrt.

Der Revisionsentwurf sieht in Art. 21 Abs. 2^{bis} und Art. 22 Abs. 2 vor, dass auf die Prüfung des Inländervorrangs und der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei ausgewiesenem Fachkräftemangel verzichtet werden kann. Nicht klar ist, wer festlegt, bei welchen Berufen ein Fachkräftemangel besteht. Nach unserem Dafürhalten muss dies die Zuwanderungskommission tun. Diese Aufgabe ist in Absatz 2 von Art. 17d aufzunehmen (dazu auch Anmerkungen zu Art. 21 Abs. 2^{bis} und Art. 22 Abs. 2).

Die Zuwanderungskommission soll den Bundesrat bei Grundsatzfragen bezüglich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern beraten (Abs. 2). Zudem kann der Bundesrat der Kommission weitere Aufgaben zuweisen (Abs. 3). Die Abgrenzung der Zuwanderungskommission von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM), welche sich mit den verschiedensten Fragen befasst, die sich aus der Einreise,

dem Aufenthalt und der Rückkehr von Ausländerinnen und Ausländern ergeben (Art. 58 Abs. 2 AuG), sollte in Art. 17d klar gefasst werden.

Zu Art. 19 lit. c

Diese Bestimmung ist sehr zu begrüßen. In den bisherigen Bewilligungsverfahren war die Prüfung auf arbeitsmarktliche Aspekte aber weniger auf den konkreten Verdienst, der eine eigenständige, ausreichende Existenzgrundlage ermöglichen muss, fokussiert. Diese Prüfung der Existenzgrundlage erfolgt im Bereich von Familiennachzügen und bei zweifelhafter Arbeitnehmereigenschaft bereits jetzt regelmässig durch das Migrationsamt. Bei künftigen Verfahren sollte diese Bestimmung jeweils weiterhin vom Migrationsamt geprüft werden können, da es keine arbeitsmarktliche Frage ist, sondern um Vermeidung der Zuwanderung in das Sozialsystem geht (öffentliches Interesse an Sicherheit und Ordnung im weiteren Sinne).

Zu Art. 21 Abs. 2 lit. c-e und Abs. 2^{bis}

Absatz 1: Wir finden es richtig, dass am dualen Zulassungssystem grundsätzlich festgehalten wird und Absatz 1 von Art. 21 AuG bestehen bleibt.

Der Inländervorrang ist nicht nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen, sondern sowohl für Drittstaats- wie auch für EU-/EFTA-Angehörige im Einzelfall zu prüfen. Dadurch kann der Verfassungsbestimmung am besten entsprochen werden.

Ein Kontrollsystem nur mit Kontingenten ist für die Vollzugsbehörden zudem kaum umsetzbar. Dies zeigt/e sich in den Übergangsphasen des FZA oder bei der aktuellen Situation von Dienstleistungserbringern aus EU/EFTA-Staaten deutlich. Es wird/wurde ein grosser administrativer Aufwand ohne ersichtlichen Erfolg betrieben (in vielen Fällen halten sich die betroffenen Ausländer ohne gutheissenden arbeitsmarktlichen Vorentscheid in der Schweiz auf und gehen der Erwerbstätigkeit dennoch nach). Wird ein Gesuch einzig wegen fehlender Kontingente abgelehnt, kann zudem nach Aufschaltung neuer Kontingentseinheiten immer wieder ein Gesuch eingereicht werden.

Um unnötigen administrativen Aufwand bei der Prüfung des Inländervorrangs zu vermeiden, bietet Absatz 2bis eine sinn- und massvolle Ausnahme vom Prüfungsgrundsatz.

Absatz 2^{bis}: Diese Bestimmung ist mit Blick auf rasche Verfahren und einen möglichst geringen Verwaltungsaufwand sinnvoll. Die Zuwanderungskommission sollte indessen nicht nur, wie in den Erläuterungen festgehalten, entsprechende Empfehlungen ausarbeiten. Um eine einheitliche Anwendung dieser Ausnahmebestimmung zu gewährleisten, soll die Zuwanderungskommission, in welcher die Experten der Arbeitsmarktbehörden Einsitz haben, die Berufe mit Fachkräftemangel festlegen. Absatz 2^{bis} ist deshalb wie folgt zu fassen:

Ergibt die Prüfung des Gesuchs, dass es sich um einen Beruf handelt, bei dem die Zuwanderungskommission einen Fachkräftemangel festgestellt hat, verzichtet die zuständige Behörde darauf, einen Nachweis nach Absatz 1 zu verlangen.

Zu Art. 22 Abs. 2

Die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sollen vorgängig im Einzelfall und nicht im Rahmen einer summarischen Prüfung kontrolliert werden. Die Arbeitsmarktbehörde muss bereits bei der Gesuchseinreichung eingreifen können, wenn Verstösse oder Missbräuche vorliegen. Im Übrigen wird man damit dem neuen Verfassungsartikel gerecht, der bei der Zulassung von erwerbstätigen Personen eine ausreichende und eigenständige Existenzgrundlage voraussetzt. Schliesslich ist zu beachten, dass sich damit auch für die Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten ein erhöhter Schutz ergibt.

Sollte die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens ebenfalls umgesetzt werden können, wäre die Fortführung der Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) zu überdenken.

Bezüglich Art. 22 Abs. 2 verweisen wir im Übrigen auf die Bemerkungen zu Art. 21 Abs. 2^{bis}. Dieser Absatz ist analog zu Art. 21 Abs. 2^{bis} zu fassen.

Zu Art. 25 Abs. 1, 1bis und 2

Absatz 1: Wie vorgesehen, ist an den Grenzzonen für Drittstaatsangehörige festzuhalten.

Absatz 1^{bis}: Der Vorrang der inländischen Arbeitskräfte kann über die Höchstzahlen gesteuert werden. Dies wirkt aber nur mittelbar und gibt daher keine ausreichende Garantie für den Inländervorrang. Dessen Prüfung soll deshalb nicht ins Ermessen der einzelnen Kantone gestellt werden, sondern für alle gelten. Dasselbe gilt für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Zu Art. 27 Abs. 1^{bis}

Da es sich bei der Aus- und Weiterbildung um einen vorübergehenden Aufenthalt handelt, rechtfertigt es sich, bis zu einem Jahr keine Anrechnung an die Höchstzahlen vorzusehen (dazu auch Bemerkungen zu Art. 17a Abs. 2).

Zu Art. 28 Abs. 2

Die Höchstzahlen und Kontingente müssen in jedem Fall, also auch bei der Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung, eingehalten werden (dazu Bemerkungen zu Art. 17a Abs. 2).

Zu Art. 29 Abs. 2

Die Höchstzahlen und Kontingente müssen in jedem Fall, also auch bei der Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung, eingehalten werden (dazu Bemerkungen zu Art. 17a Abs. 2).

Zu Art. 45 Absatz 2

Von den Höchstzahlen sind nicht erwerbstätige Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu einem Jahr ausgeschlossen. Folgerichtig wird in Art. 45 Abs. 2 festgehalten, dass die Höchstzahlen bei den Angehörigen, die im Familiennachzug geregelt werden, erst bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr eingehalten werden müssen. In dieser Bestimmung ging jedoch vergessen, dass die Höchstzahlen für erwerbstätige Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung für mehr als vier Monate gelten. Richtigerweise müssten auch für die Angehörigen dieser Personen die Höchstzahlen zur Anwendung kommen.

Zu Art. 60 Abs. 1 AslyG

In dieser Bestimmung ist konkret festzuhalten, welche Folgen die Ausschöpfung der Kontingente für den Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung hat.

2. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG); Integration

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 34 Abs. 6

Diese Bestimmung steht in direktem Zusammenhang mit Art. 63 Abs. 3 AuG. Nach Artikel 34 Absatz 2 litera c wird Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung erteilt, wenn sie integriert sind. Nach dem vorgeschlagenen Artikel 63 Absatz 3 kann die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich zu integrieren. Diese Bestimmungen widersprechen sich auf den ersten Blick, da es sich bei der Integration um einen Prozess handelt, der mit der Einreise beginnt und irgendwann abgeschlossen ist, dann nämlich, wenn der Ausländer oder die Ausländerin integriert ist. Damit sollte Artikel 63 Absatz 3 gar nicht zur Anwendung kommen. Somit betrifft diese Bestimmung nur Personen, die bereits vor Inkrafttreten von Artikel 34 Absatz 2 litera c im Besitz der Niederlassungsbewilligung waren oder bei welchen die vorgenommene Prüfung der Integration ein falsches Ergebnis ergeben hatte. Allerdings würden wir bevorzugen, in diesen Fällen - also bei gravierenden Klagen im Zusammenhang mit Integrationsdefiziten die Niederlassung zu entziehen und die Person wegzuweisen. Wir sind daher eher der Meinung, dass Artikel 63 Absatz 3 den gleichen Wortlaut haben sollte wie Artikel 62 Buchstabe f (neu), wonach nicht nur die Aufenthalts-, sondern auch die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann, wenn eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten wird. Der Widerruf der Niederlassungsbewilligung, verbunden mit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung entbehrt jeglicher Effektivität. Sollte allerdings Artikel 62 Buchstabe f weiterhin die Niederlassungsbewilligung ausnehmen, befürworten wir Artikel 34 Absatz 6 in Verbindung mit Artikel 63 Absatz 3.

Zu Art. 43 Abs. 1 und 1^{bis}

Wir begrüßen, dass in lit. b neu explizit eine bedarfsgerechte Wohnung vorausgesetzt wird und der Anspruch auf Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen untergeht (lit. c). Ergänzungsleistungen sind nicht dazu bestimmt, Ausländerinnen und Ausländern die finanziellen Mittel zu verschaffen, welche für den Familiennachzug fehlen. Auch wenn sich der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung auf eine geringe Anzahl Fälle beschränkt, rechtfertigt es sich daher, beim Familiennachzug auch den Bezug von Ergänzungsleistungen zu berücksichtigen.

Zu Art. 63 Abs. 2 und 3

Absatz 2: Wir unterstützen die Aufhebung von Absatz 2. Die heutige Regelung ist in Anbetracht des Umstandes, dass ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung in jedem Fall verhältnismässig sein muss, zu starr.

Absatz 3: Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Gemäss der vom Bundesrat am 8. März 2013 verabschiedeten Botschaft und dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030), soll die Niederlassungsbewilligung nur noch an integrierte Ausländerinnen und Ausländer erteilt werden können. Eine Regelung, wonach die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann, wenn die betroffene Person nicht bereit ist, sich zu integrieren, ist somit unnötig. Zudem ist die Norm wegen ihrer zu unbestimmten Formulierung nicht vollzugstauglich. Sie würde zu einem Mehraufwand für die Vollzugsbehörden führen, der sich angesichts des erreichten Zieles nicht rechtfertigt.

Zu Art. 85a

Wir begrüßen die Absicht, administrative Hürden für den Arbeitsmarktzugang von anerkannten Flüchtlingen und von vorläufig aufgenommenen Personen abzubauen. Dies wird zu einer besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials beitragen.

Zu Art. 88

Wir teilen die Auffassung, wonach der Wegfall der Sonderabgabe für vorläufig Aufgenommene ein Anreiz für deren Integration in den Arbeitsmarkt geschaffen werden kann und unterstützen deshalb diese Änderung.

Zu Art. 97 Abs. 3 lit. f und g

Den automatischen Informationsaustausch über Bezüge von Ergänzungsleistungen befürworten wir. Die Verarbeitung dieser Meldungen ist zeitintensiv. Damit der automatische Informationsaustausch Wirkung zeitigt, müssen daher bei den kantonalen Behörden die dafür erforderlichen Ressourcen vorhanden sein bzw. aufgebaut werden.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Suter', written in a cursive style.

Marcel Suter, Präsident

z.K. an die VKM-Mitglieder



Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Frau C. Haller und Herr B. Fürer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Brig/Sion, 27. Mai 2015 FB

Änderung Ausländergesetz

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

Als grösster Regionalverband von Seilbahnen Schweiz (SBS) erlauben sich die Walliser Bergbahnen (WBB/RMV) in Übereinstimmung mit dem Dachverband SBS, nachfolgende Stellungnahme zu rubrizierter Thematik einzureichen.

I. Allgemeines

Die WBB/RMV befürworten eine möglichst liberale und wirtschaftsfreundliche Umsetzung der Zuwanderungsinitiative. Eine Regulierung erachten wir aus folgenden Gründen als schwierig:

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

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. Das von SBS zusammen mit dem STV und weiteren Branchenverbänden erarbeitete Massnahmenpaket bezieht sich unter anderem auf 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 den Tourismus (und insbesondere personalintensive Branchen wie die Hotellerie) betrachten wir die angedachte Idee, wonach Abgaben erhoben werden sollen, 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 und insbesondere auf die Interessen der Tourismuskantone (Wallis, Graubünden etc.) geschützt werden. Im Nachgang zur Zweitwohnungsinitiative und auf dem Hintergrund der Frankenstärke müssen aus volkswirtschaftliche Überlegungen die Bedürfnisse der Bergkantone und der Tourismusregionen ernst genommen werden. **Daher sind die Höchstzahlen auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe festzulegen.**

II. Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) bis zu einem Jahr

Der Tourismus ist auf saisonale Arbeitskräfte existentiell angewiesen. Eine Wintersaison in einer Wintersportdestination 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 dringend angewiesen, da der inländische Markt diese Bedürfnisse schlicht und ergreifend nicht zu decken vermag.

Betroffen ist das Seilbahn-Fachpersonal, im Besonderen aber auch das Hotel-Fachpersonal und das Gastronomie-Fachpersonal, gleichermaßen wie Skilehrer und viele weitere Berufsgattungen. 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-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder eine summarische Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden?

Eine zusätzliche Kontrolle ist nicht 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 nicht notwendig. Andererseits hat eine Vertretung der Arbeitgeber in der Zuwanderungskommission Einsitz zuzunehmen, 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

Wir beantragen die Streichung von 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. Grenzgänerbewilligungen (Art. 35) für mehr als vier Monate~~

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und begrüssen eine entsprechende Umsetzung.

Freundliche Grüsse

Walliser Bergbahnen
Remontées Mécaniques du Valais



Arthur Clivaz
Président



Frédéric Bumann
Sekretär

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

15. Mai 2015

CGSO/WRK, Bd de Pérolles 33, 1700 Fribourg

Madame
Simonetta Sommaruga
Présidente de la Confédération
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Fribourg, le 12 mai 2015

Procédure de consultation sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. : délai d'envoi de la réponse de la CGSO

Madame la Présidente,

Soucieuse de vous transmettre sa position sur la procédure de consultation citée en objet, la CGSO ne pourra cependant vous adresser sa prise de position avant que cette dernière n'ait été validée par son comité. Ce dernier siégera le 12 juin prochain et se prononcera définitivement sur ce point à cette date. Une fois officiellement validée, la réponse vous sera transmise dans les meilleurs délais.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à notre parfaite considération.

Alain Ribaux
Conseiller d'Etat
Président de la CGSO

Sylvie Fasel Berger
Secrétaire générale
de la CGSO

Copie par courrier électronique:

- Mme Carola Haller et M. Bernhard Furer, Secrétariat d'Etat aux migrations

Basel, 26. Mai 2015

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration / Stabsbereich Recht
z.H. Herrn Bernhard Fürer / Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern

Vernehmlassungsverfahren

Umsetzung von Art. 121a BV / Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir vertreten die Interessen von über 500 Hotel- und Gastbetrieben in Basel. Unsere Branche ist dringend auf ausländische Mitarbeitende angewiesen, machen diese doch rund die Hälfte unseres Personals aus. **Das vorgelegte Gesetzesprojekt ist für uns deshalb eine Schicksalsvorlage.**

Wir sprechen uns für eine **Beibehaltung des dualen Systems** (EU/EFTA resp. Drittstaaten) sowie für eine Zulassung zum Arbeitsmarkt aus, die **unabhängig von der beruflichen Qualifikation** ist. Alle **Branchen** müssen bei der Vergabe von Bewilligungen **gleich behandelt** werden. Wir plädieren für ein unbürokratisches und kostengünstiges **Meldeverfahren**.

Gegen Verteilansätze von Kontingenten wie Wertschöpfung oder die Versteigerung von Bewilligungen setzen wir uns zur Wehr. Wir sind **gegen starre politische Reduktionsziele** der Zuwanderung im Allgemeinen und für die **Beibehaltung der bilateralen Verträge**.

Ein ausländischer Arbeitnehmer, der länger als **12 Monate kontingentsfrei** zu Erwerbszwecken in der Schweiz bleiben möchte, muss sich zusammen mit dem Arbeitgeber regulär um einen Kontingentsplatz bemühen. Deshalb verstehen wir das Argument des "Umgehungspotenzials" nicht. Es wird früher oder später der Zeitpunkt kommen, an dem ein Arbeitnehmer, der in der Schweiz sesshaft werden will, eine Aufenthaltsgenehmigung braucht. Es stellt sich nur die Frage, wie dieser Zeitpunkt **möglichst wirtschaftsfreundlich** definiert wird.

Der Inländervorrang soll nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden. Bei **Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV** soll auf die Prüfung des Inländervorranges im Einzelfall verzichtet werden. Zudem fordern wir, dass in diesem Fall auch auf die Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im **Bewilligungsverfahren** verzichtet wird. Die **Zuwanderungskommission** soll sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone und der Sozialpartner zusammensetzen.

Besten Dank für Ihre Bemühungen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Wirtverband Basel-Stadt

Josef Schüpfer
Präsident

Maurus Ebnetter
Delegierter des Vorstands

Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des Eidg. Polizei- und Justizdepartements
Bundeshaus West
3003 Bern

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

scienceindustries
Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech

Nordstrasse 15 · Postfach · 8021 Zürich
info@scienceindustries.ch
T +41 44 368 17 11
F +41 44 368 17 70

Zürich, 28. Mai 2015

Umsetzung von Art. 121a BV Stellungnahme von scienceindustries

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Am 11. Februar 2015 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a BV sowie zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) eröffnet und uns zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

scienceindustries ist der Schweizer Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech. Sie vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von mehr als 250 in der Schweiz tätigen in- und ausländischen Unternehmen aus genannten und verwandten Branchen. Unsere Mitgliedunternehmen beschäftigen in der Schweiz rund 70'000 Mitarbeitende und leisten einen sehr wesentlichen Beitrag zum Wohlstand unseres Landes: rund 40 % aller Schweizer Exporte stammen von ihnen und 47% der gesamten privatwirtschaftlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung in der Schweiz werden von unseren Mitgliedfirmen getätigt. Entsprechend hoch ist auch die Wertschöpfung dieses Industriezweigs in der Schweiz und erweist sich zudem als eine verlässliche Stütze der öffentlichen Hand.

Am 8. Januar 2015 hat scienceindustries gemeinsam mit economiesuisse, dem Schweizerischen Arbeitgeberverband und Swissmem ein dreiteiliges Modell zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vorgeschlagen, das die Einführung eines Schutzklausel-Modells, Massnahmen zur Senkung der privaten Nachfrage nach Arbeitskräften und einen Beitrag der staatlichen Arbeitgeber vorsieht. Gestützt auf diese gemeinsame Positionierung nimmt scienceindustries im Folgenden Stellung.

Zusammenfassende Stellungnahme

scienceindustries lehnt den vorliegenden bundesrätlichen Entwurf ab, da er restriktiver als die Verfassung ist und die Beziehungen zur Europäischen Union gefährdet. Die Wirtschaftsbeziehungen zur EU sind für die Schweizer Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Die bilateralen Abkommen und insbesondere das Freizügigkeitsabkommen (FZA) sind die Grundlage für die intensiven Wirtschaftsbeziehungen und müssen unbedingt erhalten werden.

Am 9. Februar 2014 hat sich der Schweizer Soverän für eine eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und eine gleichzeitige Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union unter Wahrung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses entschieden. Diesen Volksscheid gilt es zu respektieren. Aus Sicht der Wirtschaft ist es aber absolut entscheidend, dass Art. 121a BV wirtschaftsfreundlich und europaverträglich umgesetzt wird. Der Erhalt der bilateralen Verträge I muss dabei oberstes Ziel sein. Dazu sollte der durch Art. 121a BV geschaffene Spielraum zur Umsetzung vollumfänglich genutzt werden. Ausserdem ist die Umsetzung mit geeigneten Massnahmen zur verbesserten Ausschöpfung des vorhandenen Inländerpotentials zu begleiten.

Die unterschiedliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Bürgern aus EU- und EFTA-Staaten wird begrüsst und soll auch dann aufrechterhalten werden, wenn die Verhandlungen zur Anpassung des FZA scheitern sollten.

scienceindustries schlägt zur Umsetzung von Art. 121a BV einen Schutzklauselmechanismus vor. Dabei würde der Bundesrat jährlich eine Obergrenze der Nettozuwanderung festsetzen. Neben der maximalen Nettowanderung würde der Bundesrat auch eine Aktivierungsschwelle im Sinne einer Schutzwelle festlegen. Unterhalb dieser Aktivierungsschwelle könnte der Arbeitsmarkt frei «atmen», d.h. es gäbe kein Kontingentssystem für EU/EFTA-Angehörige, sondern lediglich eine administrative Erfassung, wie es heute der Fall ist (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt). Überstiege die Nettozuwanderung die Aktivierungsschwelle, wäre die Vergabe von Niederlassungsbewilligungen kontingentiert.

Ein starres Kontingentssystem, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, lehnt scienceindustries ab. Kurzaufenthalter bis zu einem Jahr, Grenzgänger und Studenten sollen von Kontingenten ausgenommen werden. Das Ausländergesetz muss unbedingt so ausgestaltet werden, dass die der Wirtschaft dringend benötigten hochqualifizierten Arbeitnehmenden aus Drittstaaten weiterhin in genügender Zahl rekrutiert werden können.

Ausdrücklich begrüsst wird, dass beim Inländervorrang keine Unterscheidung zwischen Schweizer Bürgern und Ausländern mit dauerhafter Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz gemacht werden soll. Im Sinne einer wirtschaftsfreundlichen Umsetzung soll der Inländervorrang nur bei der Festsetzung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt und nicht im Einzelfall geprüft werden.

Eine Kontrolle der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen soll im Rahmen einer summarischen Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden. Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt bei dieser Variante weiterhin durch eine nachträgliche Kontrolle mit den bestehenden flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen, die sich bewährt haben. Ein weiterer Ausbau der flankierenden Massnahmen ist nicht notwendig.

In der Zuwanderungskommission soll die Wirtschaft angemessen Einsitz nehmen können.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Wirtschaftliche Ausgangslage

Die Mitgliedunternehmen von scienceindustries sind in vielfältiger Weise mit den Ländern der Europäischen Union verbunden. Insbesondere sind folgende Aspekte von grosser wirtschaftlicher Bedeutung:

- **Aussenhandel:** Rund 60% ihrer Exporte gehen in die EU-Länder und über 80% ihrer Importe stammen aus diesem Raum. Die Europäische Union ist damit der wichtigste Aussenhandelspartner dieser Unternehmen.
- **Personenverkehr:** Die EU-Länder sind für die Mitgliedunternehmen eine wichtige Rekrutierungsregion für hochqualifizierte Fachkräfte in Forschung, Produktion und Vermarktung. Rund 45% der in der Schweiz in den Mitgliedunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer sind Bürger eines EU-Landes.
- **Unternehmensstandort:** Die EU-Länder sind für die Mitgliedunternehmen seit mehr als einem Jahrhundert wichtige Forschungs-, Produktions- und Marketingstandorte. Mehr als 120'000 Personen arbeiten in EU-Niederlassungen von scienceindustries-Mitgliedunternehmen. Rund 35% der weltweiten Umsätze werden in der Europäischen Union erzielt.

Vor diesem wirtschaftlichen Hintergrund brauchen die in der Schweiz ansässigen Unternehmen, ihre Produkte und Dienstleistungen insbesondere einen möglichst diskriminierungsfreien und rechtlich gesicherten Zugang zum relevanten Teil des EU-Binnenmarkts. Dazu müssen die EU-Binnenmarktfreiheiten in ausgewählten Bereichen (Gegenstand der bilateralen Abkommen) auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und Europäischen Union weitgehend umgesetzt und staatsvertraglich gesichert werden (vgl. scienceindustries-Positionspapier [„Forderungen an die schweizerische Europapolitik“](#)¹ vom 13.12.2013).

1.2 Wirtschaftliche Bedeutung der bilateralen Abkommen

Dieses oben dargelegte Erfordernis eines möglichst diskriminationsfreien Zugangs zum EU-Binnenmarkt wird durch die bestehenden bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU aus Sicht unserer Industrie gegenwärtig weitgehend erfüllt (vgl. scienceindustries-FactSheet [„Wirtschaftlicher Kerngehalt der bilateralen Verträge“](#)² vom 15.12.2014).

Gemäss dieser Analyse sind das Freihandelsabkommen von 1972 und das Personenfreizügigkeitsabkommen die wirtschaftlich absolut zentralen Abkommen mit der EU; von grosser wirtschaftlicher Bedeutung ist ebenfalls das Abkommen über die Zollerleichterungen und die Zollsicherheit, das nicht zu den Bilateralen I und II gehört.

Aus dem bilateralen Paket I ist neben dem Personenfreizügigkeitsabkommen vor allem das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse von grosser Bedeutung. Es sichert die gegenseitige Anerkennung der GMP-Kontrollen und der Chargenfreigaben und spart den Unternehmen Kosten von zwischen CHF 150 - 350 Mio./Jahr. Das Abkommen über die Forschungszusammenarbeit, das ebenfalls zum Paket I gehört, ist für die Industrie nur indirekt von Bedeutung, indem es zur Sicherung der internationalen Exzellenz des öffentlichen Forschungsstandortes Schweiz beiträgt.

¹ http://www.scienceindustries.ch/_file/13424/20131212-positions-papier-europapolitik.pdf

² http://www.scienceindustries.ch/_file/15378/20141215-fact-sheet-wirtschaftlicher-kerngehalt-bilaterale-vertraege.pdf

1.3 Anforderungen der Wirtschaft an die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative stellt die bisherige Europapolitik der Schweiz vor eine grosse Herausforderung. 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, treten aufgrund der sogenannten Guillotine-Klausel auch die anderen sechs Abkommen der bilateralen Abkommen I automatisch ausser Kraft. Die Folgen für die Schweizer Wirtschaft wären voraussichtlich schwerwiegend.

Den Volksentscheid des 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren. Art. 121a BV ist aber unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen umzusetzen. Diese müssen bei der Festlegung der Höhe der Zuwanderung und der beruflichen Qualifizierung der zuwandernden Arbeitskräfte berücksichtigt werden. Ein effizientes Verwaltungsverfahren ist unabdingbar, um eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung der MEI zu gewährleisten. Bezüglich der Regulierungsdichte muss das Prinzip „So viel wie nötig, so wenig wie möglich“ gelten. Ansonsten werden die Regulierungsfolgekosten die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandorts massiv schädigen.

Die Umsetzung muss ausserdem möglichst europaverträglich umgesetzt werden. Dies ist dann gegeben, wenn der Status Quo der gegenwärtig erreichten gegenseitigen Integration und Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz gesichert werden kann und eine Fortsetzung und Weiterentwicklung der Marktintegration möglich bleibt.

Das FZA ist ein völkerrechtlicher Vertrag, den es grundsätzlich einzuhalten gilt. Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ darf – auch im Interesse des Unternehmensstandortes Schweiz (Rechtssicherheit und Stabilität) – nicht in Frage gestellt werden. scienceindustries geht deshalb mit dem Bundesrat einig, das FZA weiter auf Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum anzuwenden und unterstützt die derzeit laufenden Bestrebungen seitens der Schweiz, 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 Zuwanderung war in den letzten zehn Jahren unter anderem deshalb so stark, weil die Wirtschaft im Inland nicht genügend qualifizierte Arbeitnehmer fand, um die offenen Stellen zu besetzen. Dies belegen allein schon die anhaltend tiefe und stabile Arbeitslosenziffer sowie das Ausbleiben von Lohndumping. Basierend auf der demografischen Entwicklung wird der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften auch in Zukunft hoch bleiben. Deshalb muss Umsetzung der MEI mit geeigneten Massnahmen zur verbesserten Ausschöpfung des vorhandenen Inländerpotentials begleitet werden. Insbesondere bei den Personengruppen der Älteren, Frauen, Jugendlichen und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen besteht Potenzial zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt. Dieses gilt es auszuschöpfen. Stichworte sind hierbei flexiblere Pensionsmodelle, lebenslange Weiterbildung und flexible Arbeitszeitmodelle, welche es Personen mit Betreuungspflichten erlauben, ihr Teilzeitpensum zu erhöhen. Auch die in der Vernehmlassungsvorlage vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zum verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt von Personen aus dem Asylbereich werden von scienceindustries begrüsst.

Ausserdem sind im Bereich des öffentlichen Sektors gezielte Massnahmen zur Reduktion des Personalbedarfs auf allen drei Staatsebenen umzusetzen. Ziel muss ein Nullwachstum der Stellen im Staatssektor sein.

2. Einführung eines Globalkontingents mit Schutzklausel-Mechanismus für EU/EFTA-Staaten

Das Umsetzungskonzept des Bundesrats sieht ein «klassisches» Kontingentsystem vor. Dieser strikte Ansatz des Bundesrates soll aus Sicht von scienceindustries mit einer Schutzklausel ergänzt werden (vgl. dazu das der Stellungnahme von economiesuisse beigefügte Schutzklauselmodell).

Die Schutzklausel ermöglicht den grundsätzlichen Erhalt der Freizügigkeit mit einer Steuerungsmöglichkeit. Sie kommt bei politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten mit der Zuwanderung zum Tragen.

Der Schutzklauselmechanismus kann sowohl autonom durch die Schweiz erlassen als auch mit der EU ausgehandelt und in das Personenfreizügigkeitsabkommen integriert werden.

2.1 Duales Globalkontingent

scienceindustries schlägt die Beibehaltung des heutigen Kontingentsystems für Drittstaatsangehörige gemäss AuG vor. Dieses soll durch ein zweites, grosszügigeres Kontingent für EU/EFTA-Angehörige ergänzt werden. Das 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 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.

2.3 Bundesreserve

scienceindustries unterstützt den im erläuternden Bericht vorgestellten Ansatz von Bundeskontingenten als Reserve. Sollte nach Erreichen der maximalen Obergrenze die Wirtschaft nachweislich trotzdem noch Bedarf an Kontingenten haben, besteht auf Ebene Bund ein «Sonderkontingent» (RESERVE). Ungenutzte kantonale Kontingente fliessen in die Bundesreserve.

3. Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Unterschiedliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Bürgern aus den EU/EFTA Staaten

scienceindustries unterstützt den vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz, die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen wie bisher durch das Ausländergesetz, die Zulassung und den Aufenthalt der EU/EFTA-Angehörigen jedoch weiter nach dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) zu regeln. Die unterschiedliche Regelung von Zulassung und Aufenthalt für Drittstaatsangehörige und EU/EFTA-Staatsangehörige soll auch für den Fall aufrecht erhalten bleiben, dass sich die Schweiz und die EU nicht über eine Anpassung des FZA im Sinne von Art. 121a BV einigen können.

3.2 Kein starres Kontingentsystem

Der zur Vernehmlassung stehende Gesetzesentwurf sieht ein starres Kontingentsystem mit Bewilligungsverfahren und jährlich festgelegten Höchstzahlen vor. Ausserdem verfolgt der Vorschlag des Bundesrates einen strikten Inländervorrang bei allen bewilligungspflichtigen Kategorien. Diese vom Bundesrat vorgeschlagene, strikte Umsetzung entspricht nicht den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts und trägt dem Verfassungsauftrag, das gesamtwirtschaftliche Interesse zu berücksichtigen, nicht genügend Rechnung. Der vom Bundesrat verfolgte Ansatz ist nach Meinung von scienceindustries nicht zielführend, da sie mögliche Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des FZA erschwert und damit den Bestand der bilateralen Abkommen gefährdet. Die EU wird nicht auf Verhandlungen zur Änderung des FZA eintreten, in welchen die Schweiz die Einführung von starren Kontingenten für EU-Bürger verlangt. scienceindustries erwartet deshalb vom Gesetzgeber, dass der aufgrund des Wortlauts gegebene Spielraum zur Umsetzung des Verfassungsartikels vollumfänglich genutzt wird. Eine strikere Umsetzung, als von Art. 121a BV verlangt, wird abgelehnt.

3.3 Verhältnis zu Drittstaaten

Bezüglich der Anpassung des Ausländergesetzes ist es für den Wirtschaftsstandort Schweiz entscheidend, dass die Unternehmen weiterhin hochqualifizierte ausländische Mitarbeitende 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.

3.4 Keine Kontingente für Kurzaufenthalter

scienceindustries unterstützt die im erläuternden Bericht aufgeführte Variante, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. An der bisherigen Definition, dass eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr erfolgt, soll festgehalten und vorübergehende Aufenthalte nicht angerechnet werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Kontingentierung von Kurzaufenthaltern ab vier Monaten Aufenthaltsdauer ist restriktiver als die Verfassung. scienceindustries schlägt die Erweiterung der kontingentierungsfreien Kurzaufenthaltsbewilligungen auf 12 Monate vor. Dadurch würde den Unternehmen mehr Flexibilität und Handlungsspielraum geben. Eine solche Regelung ist aus unserer Sicht verfassungskonform.

3.5 Keine Kontingente für Grenzgänger

Grenzgänger sind auf eidgenössischer Ebene nicht zu kontingentieren, da diese nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung sind. Allenfalls ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit einer temporären Begrenzung der Grenzgänger bei spezifischen Problemen auf ihrem Gebiet eingeräumt werden soll. Eine zu starke Einschränkung der Grenzgänger würde viele Unternehmen vor schwerwiegende Probleme stellen.

3.6 Zuwanderungskommission

Der Bundesrat schlägt die Bildung einer Zuwanderungskommission vor, die u.a. aus Bundes- und Kantonsvertretern besteht. Die Sozialpartner sollen in der Hauptvariante lediglich indirekt über die Spitzenverbände beigezogen bzw. angehört werden. Angesichts der in Art. 121a BV enthaltenen Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen würde scienceindustries die Einsitznahme der Dachverbände der Wirtschaft in der vorgesehenen Zuwanderungskommission des Bundes begrüssen.


Nach Ansicht von scienceindustries ist es für die bestmögliche Umsetzung der MEI jedoch wichtig und unverzichtbar, dass auch Sozialpartner aus einzelnen Branchen direkt in diesem Gremium vertreten sind. Es wäre nicht nachvollziehbar, diese Kommission anders zu organisieren als z.B. die Eidgenössische Arbeitskommission. scienceindustries unterstützt deshalb die im erläuternden Bericht zur Stellungnahme unterbreitete Variante, wonach auch die Sozialpartner in dieser Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können.

4. Stellungnahme zu den in den Vernehmlassungsunterlagen aufgeworfenen Fragen

scienceindustries verweist zu den arbeitsmarktrechtlichen Fragen ausdrücklich auf die detaillierte Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen bei den weiteren Arbeiten.

Freundliche Grüsse



Dr. Gottlieb Keller
Präsident



Dr. Beat Moser
Direktor

z K an
economiesuisse, Monika Rühl
SAV, Prof. Dr. Roland Müller

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

Zürich, 30. April 2015

**Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV / Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Vernehmlassung);
Stellungnahme der Zürcher Handelskammer**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Februar 2015 eröffnete der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren zu diversen Änderungen im Ausländergesetz (AuG; SR 142.20) und im Asylgesetz (AsylG; SR 142.31), mit welchen die Masseinwanderungsinitiative (neuer Art. 121a Bundesverfassung) umgesetzt werden soll.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die international sehr stark verflochtene Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst geringen Einschränkungen ein. Eine wirtschaftsfreundliche Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative erachten wir als entscheidend, um die Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandortes erhalten zu können. Wir erlauben uns deshalb, Ihnen unsere Stellungnahme zu unterbreiten:

1. Bedeutung der bilateralen Verträge für die Zürcher Wirtschaft

Aufgrund der sog. „Guillotine-Klausel“ ist das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der Europäischen Union (EU) unmittelbar mit den Bilateralen Abkommen I (Bilaterale I) verknüpft. Neben dem FZA gehören die Abkommen über den Luftverkehr, über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (technische Handelshemmnisse), über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens sowie über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit ebenfalls zu den Bilateralen I.

Es zeigt sich, dass gerade der Kanton Zürich bzw. seine Wirtschaft von sämtlichen Verträgen, die im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossen wurden, besonders profitiert hat. Zürcher Unternehmen geniessen seither einen rechtssicheren Zugang zum europäischen Markt und zu öffentlichen

Beschaffungsverfahren. Dank dem substantiellen Abbau von technischen Handelshemmnissen wurde ihre administrative Belastung reduziert.

Dank der Personenfreizügigkeit können Zürcher Unternehmen bei Bedarf unkompliziert Fachspezialisten rekrutieren und sind so in der Lage, Wachstumschancen zu nutzen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Mit den Bilateralen I wurde auch die vorher jahrzehntelang praktizierte Migrationspolitik aufgegeben. Statt planwirtschaftlicher Kontrollen durch die Behörden, konnten Unternehmen nun bei Bedarf einfach und unbürokratisch Fachkräfte aus Europa rekrutieren. Gleichzeitig eröffneten sich tausenden von Schweizern Beschäftigungsmöglichkeiten in der EU. Ein Blick auf die wirtschaftlichen Kennzahlen offenbart, dass die Personenfreizügigkeit besser in der Lage ist, für nachhaltigen Wohlstand zu sorgen als das vorherige Kontingentsystem. Dies ist auch nicht erstaunlich: Eine dirigistische Planwirtschaft scheidet immer daran, dass die Steuerungsorgane über weniger Informationen über die tatsächlichen Bedürfnisse verfügen als die selber im Wirtschaftsgeschehen handelnden Akteure.

Weiter sind weitgehende Lufttransportrechte Teil des Vertragspakets. Ohne sie wäre die erfolgreiche Entwicklung des Flughafens Zürich undenkbar; ein wichtiger Standortfaktor ginge verloren. Für Zürich und seine Hochschulen bedeutsam ist zudem die Möglichkeit für hiesige Wissenschaftler, sich um europäische Forschungsaufträge bewerben zu können. Nicht zu vergessen sind auch die Konsumenten, die von einem breiteren Angebot und tendenziell tieferen Preisen profitieren können.

Die 1990er Jahre waren in der Schweiz durch eine markante Wachstumsschwäche geprägt. Diese Wachstumsschwäche war mitunter Auslöser zur Aufnahme von Verhandlungen mit der EU, die zum Abschluss des Vertragspakets der Bilateralen I führte. Knapp 15 Jahre später darf festgestellt werden, dass die Bilateralen I massgeblich zur Überwindung der Wachstumsschwäche der Schweiz in den 1990er Jahren beigetragen haben. Dies zeigt sich auch bei den durchschnittlichen Wachstumsraten des BIP pro Kopf, die seit der Jahrtausendwende zu den höchsten aller Industrieländer gehören.

Die ZHK ist der Überzeugung, dass nur möglichst uneingeschränkte Handelsmöglichkeiten und nie Marktabstottung den Wohlstand der Schweiz begründet haben und ihn weiter sichern können. Die Bilateralen I liegen deshalb im gesamtwirtschaftlichen Interesse und dürfen nicht aufs Spiel gesetzt werden. Hauptziel bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative muss es sein, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der Schweizer Wirtschaft aufrechtzuerhalten. Hierzu ist ein unbürokratischer und flexibler Ansatz sowohl in Bezug auf den Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften als auch zum europäischen Markt als solchen erforderlich. Jeglicher Umsetzungsentwurf hat sich daran zu messen.

2. Summarische Beurteilung des Umsetzungsentwurfs

Der vorgelegte Umsetzungsentwurf setzt auf ein starres Kontingentsystem für EU/EFTA-Bürger, das nicht den Arbeitsmarktbedürfnissen entspricht. Es ist deshalb fraglich, ob die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz genügend berücksichtigt werden. Zudem dürfte die Neurege-

lung auch zu einem erheblichen Stellenausbau bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden führen, da nur schon die Anzahl zu beurteilender Gesuche für Personen, die eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufnehmen wollen, bei gleichem Niveau von 13 000 auf über 150 000 steigen dürfte. Hinzu kommen neu bis zu 60 000 Gesuche für Grenzgänger und 75 000 Gesuche für Personen ohne Erwerbstätigkeit (vgl. S. 39 des erläuternden Berichts). Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative führt damit zu einem erheblichen Ausbau der Verwaltung.

Aus Sicht der ZHK sollte der Spielraum, der sich gemäss Art. 121a BV ergibt, so weit wie möglich genutzt werden, um auf das gesamtwirtschaftliche Interesse nach einer Beibehaltung der Bilateralen I Rücksicht zu nehmen. Wir bedauern deshalb, dass der von Spitzenverbänden der Wirtschaft am 8. Januar 2015 präsentierte Vorschlag einer Schutzklausel nicht weiter geprüft bzw. verfolgt wurde. Mit diesem Ansatz würde ein Globalkontingent eingeführt, das als Schutzwelle funktioniert. Erst bei Überschreiten dieser Schutzwelle würde eine Kontingentierung, wie sie der Bundesrat vorschlägt, eingeführt. Dieser Vorschlag hätte den Vorteil, dass er in Verhandlungen mit der EU wesentlich bessere Chancen hat als starre Kontingente.

Insgesamt stellen wir fest, dass der Umsetzungsentwurf nicht geeignet ist, in naher Zukunft mehr Planungssicherheit für die Schweiz als Geschäftsstandort zu schaffen. Zudem hat der Bundesrat keine Alternative vorgestellt, wie er vorgehen wird, falls sich die EU weigert, über die Anpassung des FZA zu verhandeln.

3. Stellungnahme zu den einzelnen Fragen

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

Ein Verzicht auf eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall hat den Vorteil, dass das Verfahren wesentlich einfacher und für Behörden und Unternehmen mit geringerem Aufwand verbunden ist. Mit der Beachtung des Inländervorrangs bei der Kontingentsfestsetzung ist den Erfordernissen von Art. 121a Abs. 3 BV Rechnung getragen.

Die ZHK unterstützt den Verzicht auf eine Einzelfallprüfung, da sie das Bewilligungsverfahren vereinfacht und in diesem Punkt kein Konfliktpotential mit dem FZA geschaffen wird.

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

Nach Art. 121a Abs. 3 BV ist eine „ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage“ ein massgebendes Kriterium zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Es ist unseres Erachtens unerklärlich, weshalb der Bundesrat aus diesem Passus einen weiteren Ruf nach Ausbau der staatlichen Kontroll- und Regulierungskompetenzen in Arbeitsmarktfragen sieht. Vielmehr soll mit dieser Bestimmung sichergestellt werden, dass die Einwanderung mit dem Ziel des Sozialhilfebezugs verhindert werden kann. Diesem Anliegen wird jedoch bereits mit einer anderen Vorlage, zu welcher der Bundesrat im letzten Jahr eine Vernehmlassung durchgeführt hat, entsprochen (Personenfreizü-

gigkeit und Zuwanderung: Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung; Vernehmlassung ausgelöst am 2. Juli 2014).

Die ZHK lehnt jeglichen Ausbau der Kontrollen von Lohn- und Arbeitsbedingungen ab. Soll daran festgehalten werden, sprechen wir uns für eine summarische Prüfung aus, da sie das Bewilligungsverfahren vereinfacht. Gleichzeitig ist im Fall einer vollständigen Umsetzung einer Kontingentsregelung zu prüfen, ob die Flankierenden Massnahmen nicht ersatzlos aufgehoben werden können.

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

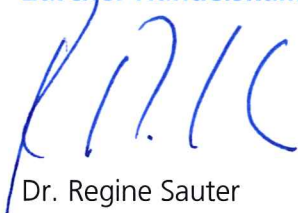
Wie bereits oben angetönt, scheitert eine Planwirtschaft, wie sie mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative aufgebaut wird, immer daran, dass die Steuerungsgremien stets über weniger Informationen verfügen als die effektiv im Wirtschaftsleben tätigen Akteure. Daran wird auch die vorgeschlagene Zuwanderungskommission krank. Es ist für uns kaum vorstellbar, dass eine solche Kommission in der Lage ist, die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts optimal zu erfassen und vor allem vorzusehen. Wenn überhaupt ein solches Gremium einzusetzen ist, dann ist sicherzustellen, dass wirtschaftsnahe Entscheidungen getroffen werden.

Die ZHK begrüsst deshalb den Einbezug der Sozialpartner, da die Zuwanderungskommission damit wohl über bessere Informationen über das Wirtschaftsgeschehen verfügt als eine ausschliesslich mit Behördenvertretern bestellte Kommission.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Zürcher Handelskammer



Dr. Regine Sauter
Direktorin



Marjo Senn
Leiter Politik & Projekte