

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
z.H. Herrn Bernhard Fürer
Frau Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern

Zürich, 22. Mai 2015

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

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse ist der Verband für Hotellerie und Restauration in der Schweiz. Rund 20'000 Mitglieder (darunter Hotels, Restaurants, Cafés und Bars), organisiert in 26 Kantonalverbänden und fünf Fachgruppen, gehören dem grössten gastgewerblichen Arbeitgeberverband an.

Zu den uns zugestellten Vernehmlassungsunterlagen möchten wir gerne wie folgt Stellung nehmen:

I Vorbemerkungen und Grundpositionen

In einer personalintensiven Branche wie dem Gastgewerbe läuft nichts ohne ausländische Mitarbeitende - weder heute, noch morgen! Mit einem Anteil von fast 50% stellen die ausländischen Mitarbeiter nebst den Schweizer/innen personell das zweite Standbein dar. Das vorgelegte Gesetzesprojekt ist deshalb eine Schicksalsvorlage für das Gastgewerbe. Seit Beginn der Umsetzungsarbeiten zu Art. 121a BV engagiert sich GastroSuisse daher dezidiert

- für eine Beibehaltung des dualen Systems (EU/EFTA – Drittstaaten)
- für eine Zulassung zum Arbeitsmarkt unabhängig der beruflichen Qualifikation
- für eine Gleichbehandlung aller Branchen bei der Vergabe von Bewilligungen
- für ein unbürokratisches und kostengünstiges Meldeverfahren
- gegen Verteilansätze von Kontingenten wie Wertschöpfung oder die Versteigerung von Bewilligungen
- gegen starre politische Reduktionsziele der Zuwanderung im Allgemeinen und
- die Beibehaltung der bilateralen Verträge.

GastroSuisse

Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hotellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T 0848 377 111 | F 0848 377 112
info@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf erfüllt Teile unserer Grundforderungen. GastroSuisse ist daher bereit, konstruktiv an der Vernehmlassung zu Art. 121a BV teilzunehmen, wenngleich es berechnigte Kritik an der 3-Säulen-Strategie des Bundesrates gibt und der hier vorgelegte Gesetzesentwurf, nach einem Scheitern der Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit Brüssel, zur reinen Makulatur zu werden droht. Mit Sorge muss die Möglichkeit beobachtet werden, dass sich die Initiative dann allenfalls nicht innerhalb der Frist von 3 Jahren umsetzen lässt und die Initianten mit noch einschneidenderen Initiativen drohen werden, die den bilateralen Weg insgesamt gefährden.

II Zu den einzelnen Artikeln

A Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung von Art. 121a BV

1 nArt. 2 Abs. 2 AuG

Auf den ersten Blick findet nArt. 2 Abs. 2 AuG nur wegen einer technischen Änderung [Europäische Union (EU) anstatt Europäische Gemeinschaft (EG)] Eingang in die Vernehmlassungsvorlage. Tatsächlich stellt dieser Gesetzesartikel jedoch die grösste Zäsur für das Gesetzesprojekt an und für sich dar.

Wie verschiedenste Kommentatoren und Politiker bereits treffend bemerkt haben, hat der Bundesrat mit der Beibehaltung von Art. 2 Abs. 2 AuG am 11. Februar 2015 vorerst eine Änderung des Ausländergesetzes für die Zuwanderung von zum Beispiel US-amerikanischen, chinesischen und indischen Staatsangehörigen in die Vernehmlassung gegeben. Die Regelung der zahlenmässig weitaus wichtigeren Zuwanderung aus dem EU-/EFTA-Raum wurde über ein Mandat an eine Verhandlungsdelegation übertragen. Formaljuristisch mag die Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) im Moment der einzig gangbare Weg sein. Im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen bedroht diese Strategie jedoch, wie schon erwähnt, ganz grundsätzlich die Umsetzbarkeit von Art. 121a BV.

Positiv hervorgehoben werden kann im Zusammenhang mit nArt. 2 Abs. 2 AuG allerdings, dass dieser auch weiterhin im Grundsatz und unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des FZA ein duales Zulassungssystem vorsieht, welches alle Branchen gleich behandelt und die grundsätzliche Zulassungsmöglichkeit unabhängig der beruflichen Qualifikation vorsieht. Dies entspricht einer der Grundforderungen von GastroSuisse. Ebenso ist es sachgemäss, dass die primäre Rechtsquelle für EU-/EFTA-Staatsangehörige auch in Zukunft das FZA sein wird (wenngleich es im Sinne von Art. 121a BV nachverhandelt werden muss).

2 nArt. 17a AuG

Durch die Annahme von Art. 121a BV durch Volk und Stände ist der Gesetzgeber in Zukunft gezwungen, die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländer durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente zu begrenzen (Art. 121a Abs. 2 BV). An diesem programmatischen Kerngehalt führt kein Weg vorbei. Entsprechend muss das AuG ergänzt werden (wie mit nArt. 17a AuG geschehen) und entsprechend der Strategie des Bundesrates das FZA angepasst werden.

Art. 121a Abs. 2 BV wird allgemein so verstanden, dass der Begriff „Kontingent“ eine Unterkategorie des Begriffes „Höchstzahl“ darstellt und entsprechend eine Höchstzahl in

mehrere Kontingente unterteilt werden kann. GastroSuisse begrüsst ausdrücklich, dass die Vernehmlassungsunterlagen zum Ausdruck bringen, dass es künftig Kontingente für die Kantone und den Bund sowie Kontingente für EU-/EFTA-Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige (duales System) geben soll. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Sicherung der bilateralen Abkommen. Genauso wichtig ist, dass der Gesetzestext keine expliziten Branchenkontingente vorsieht. Es ist absolut entscheidend, dass die Grundlage für die Bemessung der Höchstzahlen und Kontingente immer die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auf nationaler und regionaler Ebene und nicht irgendwelche politische Steuerungs- oder Lenkungsziele der Zuwanderung und insbesondere keine Aufteilung auf einzelne Branchen sind.

nArt. 17 Abs. 2 AuG listet auf, für welche Arten von ausländerrechtlichen Bewilligungen in Zukunft Höchstzahlen gelten sollen. Die Liste ist selbstverständlich abschliessend zu verstehen. Erstaunlicherweise wünscht der Bundesrat aber anscheinend keine Diskussion über diesen äusserst wichtigen Grundsatz. So stellt dann zum Beispiel die Frage, welche Arten von Bewilligungen durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden sollen, keine der Kernfragen dar, für welche BRin Simonetta Sommaruga im Anschreiben zur Vernehmlassung insbesondere um Stellungnahme bittet.

Es ist jedoch dringend notwendig, auch in diesem Punkt eine Grundsatzdiskussion zu führen.

Antrag:

nArt. 17a AuG sei zu überdenken und entsprechend den Anträgen der Wirtschaft anzupassen.

Besonders wichtig ist dies im Rahmen der Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligungen) (siehe nachfolgend 2.1).

2.1 nArt. 17a Abs. 2 lit. a AuG

Gemäss Vernehmlassungsunterlagen sollen Kurzarbeitsbewilligungen (L-Bewilligungen) für mehr als vier Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit Höchstzahlen unterliegen. GastroSuisse macht sich nachweislich seit Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) dafür stark, dass L-Bewilligungen bis zu 12 Monaten von den Höchstzahlen ausgenommen werden. Es handelt sich dabei um das Kernanliegen des Gastgewerbes!

Im November 2014 haben sich fünf bedeutende Arbeitgeberverbände (Schweizer Bauernverband, Schweizerischer Baumeisterverband, swissstaffing, hotelleriesuisse und GastroSuisse) mit einem gemeinsamen Schreiben an den Gesamtbundesrat gewendet und für dieses wichtige Anliegen geworben.

Alle der oben genannten Organisationen vertreten personalintensive Wirtschaftszweige und kennen saisonale Zyklen oder starke Auslastungsschwankungen. Sie sind daher auf Mitarbeiter angewiesen, die sich unter Umständen nur kürzere Zeit zu Erwerbszwecken in der Schweiz aufhalten. Trotz allen Bemühungen (siehe Punkt 8.1), Personal aus dem Inland zu rekrutieren, ist es illusorisch zu glauben, dass es in Zukunft möglich sein wird, den gesamten Bedarf dieser Branchen mit Inländern und Personen mit Aufenthaltsbewilligungen zu decken. Die vorgesehene Dauer einer bewilligungsfreien Zeit von vier Monaten ist schlicht zu kurz! Bezogen auf das Gastgewerbe kann gesagt werden, dass vielerorts nur schon die Wintersaison länger dauert.

Gemäss einem Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz würde verfassungsrechtlich der Spielraum für eine Ausnahme von L-Bewilligungen bis 12 Monate von den Höchstzahlen bestehen, weil es sich bei einem Aufenthalt von dieser Dauer nach herrschender Lehre nicht um Zuwanderung im Sinne von Art. 121a Abs. 1 BV handelt.

Umso enttäuschter sind wir nun, dass dieser Spielraum durch den Bundesrat nicht ausgenutzt wurde. GastroSuisse kann nur noch einmal mit Nachdruck daran festhalten, dass ein Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz von weniger als 12 Monaten keine (definitive) Zuwanderung im Sinne von Art. 121a Abs. 1 BV darstellt und dementsprechend nicht Höchstzahlen und Kontingenten unterstehen soll. Wir fordern den Bundesrat daher weiterhin auf, L-Bewilligungen bis zu 12 Monaten von den Höchstzahlen auszunehmen.

Antrag:

nArt. 17a Abs. 2 lit. a AuG sei wie folgt anzupassen:

„Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für mehr als ein Jahr zur Ausübung einer Erwerbsbewilligung;“

Wir möchten unsere Argumentation gerne mit einigen Zahlen untermauern. Es ist allgemein bekannt, dass im Gastgewerbe viele Ausländerinnen und Ausländer arbeiten. Von den gesamten ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz (in der ständigen und nicht ständigen Wohnbevölkerung) arbeiten rund **7%** im Gastgewerbe (oder in absoluten Zahlen ausgedrückt 99'988) [Quelle: BfS 2013/SAKE, ETS, GGS].

Insgesamt sind **die Hälfte** der Erwerbstätigen im Gastgewerbe Ausländer, davon kommen wiederum 47% aus dem EU-/EFTA-Raum. Mit anderen Worten: ausländische Mitarbeiter sind für das Gastgewerbe und die Hotellerie in der Schweiz existenziell.

Ausländische Erwerbstätige im Gastgewerbe (SEM/BfS 2013):

	Zuwanderung (SEM)	2013	Erwerbstätige (BfS: SAKE, ETS, GGS)	2013
Total*	37'497	100.0%	200'094	100.0%
Schweizer			100'106	50.03%
Ausländer*			99'988	49.97%
Ständige ausl. Wohnbevölkerung	10'368	27.7%	75'960	38.0%
davon				
Aufenthalter B	8'355	22.3%		
Aufenthalter C	9	0.0%		
Nicht ständige ausl. Wohnbevölkerung	27'129	72.3%	9'311	4.7%
davon				
Kurzaufenthalter 4-12 Mnt.	19'435	51.8%		
Kurzaufenthalter bis 4 Mnt.	5'984	16.0%		
Grenzgänger	5'892 (neue Bewilligungen)		14'716	7.4%

* Ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung, inkl. GG

Die obenstehende Grafik zeigt, dass die meisten der im Gastgewerbe und in der Hotellerie tätigen Ausländer (Erwerbstätige) der ständigen Wohnbevölkerung zugerechnet werden können. Diese Zahl ist gerade nicht Gegenstand der MEI.

Bezogen auf die Zuwanderung haben unsere Untersuchungen allerdings auch gezeigt, dass gut **zwei Drittel** der ausländischen Arbeitskräfte im Gastgewerbe zur nicht ständigen Wohnbevölkerung gehören. Sie bleiben also maximal ein Jahr in der Schweiz, um im Gastgewerbe zu arbeiten. Die weitaus meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kommen dabei mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Bewilligung) von vier bis zwölf Monaten in unser Land (absolut 51.8%). Kurzaufenthaltsbewilligungen unter vier Monaten machen absolut nur 16% aus. Nur etwa ein Drittel der ausländischen Arbeitskräfte im Gastgewerbe wandert direkt in die ständige Wohnbevölkerung ein. Stichtagbezogen finden sich sogar nur 9'311 Erwerbstätige in der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung im Gastgewerbe. Mit anderen Worten: um einen Bestand von 9'311 Personen zu erreichen, sind wir auf den Zugang von 27'129 Personen angewiesen.

Das nachfolgende Diagramm („Labour-Flow“) veranschaulicht, dass es im Jahr 2012 zwar eine grosse Anzahl an Arbeitnehmern gab (Fluss), die in die nicht ständige Wohnbevölkerung eingewandert sind. Der Bestand der Erwerbstätigen im Gastgewerbe in der nicht ständigen Wohnbevölkerung hat jedoch nur unwesentlich zugenommen (+169). Man könnte nun versucht sein zu behaupten, dass viele Arbeitnehmer von der nicht ständigen in die ständige Wohnbevölkerung gewechselt sind. Tatsächlich nahm gemäss unseren Erhebungen aber auch der Bestand der ausländischen Erwerbstätigen im Gastgewerbe in der ständigen Wohnbevölkerung ab. Man muss daher davon ausgehen, dass ein grosser Teil der mit einer L-Bewilligung in der Schweiz eingewanderten Arbeitnehmer diese nach relativ kurzer Zeit wieder verlassen.

„Labour-Flow“

Einwanderung erwerbstätige Ausländer ins GG 2012	Bestand Erwerbstätige im GG 2012 (SAKE, ETS, GGS)	Bestand Erwerbstätige im GG 2013 (SAKE, ETS, GGS)	Veränderung Bestand Erwerbstätige im GG 2012-2013	Weggang* erwerbstätige Ausländer aus GG 2012 (eigene Berechnung**)
Ständige Wohnbevölkerung 9'803	Ständige Wohnbevölkerung 76'973	Ständige Wohnbevölkerung 75'960	Ständige Wohnbevölkerung -1'012	Ständige Wohnbevölkerung 10'815
Nicht ständige Wohnbevölkerung 23'113	Nicht ständige Wohnbevölkerung 9'142	Nicht ständige Wohnbevölkerung 9'311	Nicht ständige Wohnbevölkerung +169	Nicht ständige Wohnbevölkerung 22'944
Grenzgänger 5'834	Grenzgänger 14'313	Grenzgänger 14'716	Grenzgänger +403	Grenzgänger 5'431
TOTAL 38'750	TOTAL 100'428	TOTAL 99'987	Netto-Einwanderung ins Gastgewerbe -440	TOTAL 39'190

* Weggang: Auswanderung aus der Schweiz, Änderung Aufenthaltszweck (z.B. Rente) oder Branchenwechsel

** Berechnung unter der Berücksichtigung der Einwanderung und Veränderung im Bestand der erwerbstätigen Ausländer im GG von 2012 – 2013

Dazu kommt noch, dass viele Personen, die mit einer L-Bewilligung im Gastgewerbe oder in der Hotellerie arbeiten, sehr jung sind und oft nicht lange in der Schweiz bleiben.

Die Möglichkeit, Personal aus dem Ausland zeitlich begrenzt über eine L-Bewilligung anzustellen, ist für das Gastgewerbe jedoch zentral. Es darf nicht vergessen werden, dass das Gastgewerbe stark ortsgebunden ist und nicht wie andere Branchen die Produktion oder Teile davon einfach ins Ausland auslagern kann (was im Übrigen allgemein auch nicht im „gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz“ im Sinne von Art. 121a Abs. 3 BV sein kann). Zusätzlich leidet die Branche seit geraumer Zeit an der Frankenstärke.

Zusammengefasst kann also gesagt werden, dass das Gastgewerbe und die Hotellerie nicht im erheblichen Umfang Zuwanderung generieren.

Niemand möchte die Rückkehr zum Saisonierstatut, das zwangsläufig mit Unterbrüchen in der Erwerbstätigkeit, zeitweiliger Rückkehr ins Heimatland und administrativen Mühen für den Arbeitgeber verbunden war. Umgekehrt muss es vor dem Hintergrund der Umsetzung von Art. 121a BV völlig klar sein, dass ein ausländischer Arbeitnehmer, der länger als die von uns geforderten 12 Monate kontingentsfrei zu Erwerbszwecken in der Schweiz bleiben möchte, sich zusammen mit dem Arbeitgeber regulär um einen Kontingentsplatz bemühen muss. In diesem Sinne verstehen wir auch 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 im Sinne von Art. 121a BV braucht. Es stellt sich nur die Frage, wie dieser Zeitpunkt möglichst wirtschaftsfreundlich und unter einem geringstmöglichen administrativen Aufwand definiert wird.

2.2 nArt. 17a Abs. 2 lit. b – e und Abs. 3 AuG

Dass für B-, C- und G-Bewilligungen (über vier Monate) Höchstzahlen eingeführt werden, erstaunt insofern nicht, da dies praktisch die Grundforderung von Art. 121a BV ist. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang einzig, dass die Niederlassungsbewilligungen aufgrund von nArt. 17a Abs. 4 AuG im Regelfall (Umwandlung B- in C-Bewilligung) nicht von den Höchstzahlen erfasst werden. Dies könnte bei den Initianten für Unmut sorgen. Gegen eine restriktive Umwandlungspolitik hätte GastroSuisse nichts einzuwenden.

Wegen der bürokratischen Umtriebe rechtfertigt es sich auf den ersten Blick, dass Grenzgängerbewilligungen (G-Bewilligungen) erst ab einer gewissen Zeit Höchstzahlen unterstehen sollen. Im Gastgewerbe arbeiten insgesamt fast 15'000 Grenzgänger. Zwar versteht GastroSuisse die schwierige Lage in einigen Grenzkantonen und den Unmut der Bevölkerung, welcher letztlich zur Annahme der MEI beigetragen hat. Es ist jedoch für die Branche auch hier zentral, dass Grenzgänger bis zu 12 Monaten frei von Höchstzahlen in der Schweiz erwerbstätig werden können. Grenzgänger können ein wichtiges Ventil für Saison- und Auslastungsspitzen darstellen. Da Grenzgänger letztlich nicht in die Schweiz einwandern, kann diese Regelung ein praktikabler Ausweg darstellen, um die Masseneinwanderungsinitiative möglichst wortgetreu umsetzen zu können. Zwar müssen nach dem klaren Wortlaut auch Grenzgänger in die Höchstzahlen und Kontingente einbezogen werden. Jedoch soll das ganze Zulassungsregime nur für die Zuwanderung gelten.

Antrag:

nArt. 17a Abs. 2 lit. d AuG sei wie folgt anzupassen:

„Grenzgängerbewilligungen (Art. 35) für mehr als zwölf Monate;“

Aufgrund von Art. 121a BV müssen auch für die vorläufige Aufnahme und die Gewährung des vorübergehenden Schutzes Kontingente und Höchstzahlen beachtet werden. nArt. 17a Abs. 3 AuG, der Höchstzahlen für die Gewährung von über einem Jahr vorsieht, ist vor diesem Hintergrund gerechtfertigt.

2.3 nArt. 17a Abs. 4 AuG

In Anlehnung an unseren Antrag zu nArt. 17a Abs. 2 lit. a AuG muss auch hier konsequenterweise die Anhebung von vier auf zwölf Monate verlangt werden.

Antrag:

nArt. 17a Abs. 4 lit. a AuG sei wie folgt anzupassen:

„... mit Ausnahme der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung für einen Aufenthalt über einem Jahr bei erwerbstätigen Personen...“

Darüber hinaus soll am Grundsatz, dass nach Ablauf einer L-Bewilligung, die nicht Höchstzahlen untersteht, um eine weitere Bewilligung im Rahmen der Höchstzahlen nachgesucht werden muss, nicht gerüttelt werden. Dies ist notwendig, um ein Missbrauchspotenzial zu verhindern und Art. 121a BV im Sinne der Initianten umzusetzen. Mit der maximalen Verlängerung einer L-Bewilligung auf zwei Jahre (auch für EU-/EFTA-Staatsangehörige) können wir uns daher zufrieden geben.

2.4 nArt. 17a Abs. 5 lit. b AuG

GastroSuisse begrüsst, dass für EU-/EFTA-Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige unterschiedliche Höchstzahlen festgelegt werden können sollen. Dies entspricht dem Geist des dualen Systems, welches nach unserem Dafürhalten beibehalten werden soll.

Antrag:

nArt. 17a Abs. 5 lit. b AuG sei zuzustimmen.

2.5 nArt. 17a Abs. 6 AuG

Die Möglichkeit, die Höchstzahlen auf kantonale Kontingente aufzuteilen, kann ebenfalls begrüsst werden.

Antrag:

nArt. 17a Abs. 6 AuG sei zuzustimmen.

3 nArt. 17b AuG

GastroSuisse ist mit dem vorgeschlagenen Wortlaut von nArt. 17b AuG einverstanden, jedoch unter Vorbehalt des Antrages zum Inländervorrang (Punkt 8.1).

Antrag:

nArt. 17b AuG sei zuzustimmen.

4 nArt. 17c AuG

Grundsätzlich ist es zu begrüssen, dass Höchstzahlen auf kantonale Kontingente aufgeteilt werden können und dass die Bedarfsmeldungen der Kantone ein wichtiges Faktum zur Festlegung der Höchstzahlen sind. Damit kann den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen in den einzelnen Kantonen Rechnung getragen werden, insbesondere den Bedürfnissen der Hotellerie und der Gastronomie in den Tourismuskantonen. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der Branchen auch in den Stadt- und Mittellandkantonen berücksichtigt werden. Aus diesem Grund sollten auf Verordnungsstufe entsprechende Mechanismen eingebaut werden, die sicherstellen, dass die Kantone auch tatsächlich die regionalen Unterschiede in wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Hinsicht (nArt. 17c Abs. 3 AuG) angemessen berücksichtigen.

Antrag:

Es sei in der Verordnung sicherzustellen, dass die Kantone auch die regionalen Unterschiede in wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Hinsicht (nArt. 17c Abs. 3 AuG) hinsichtlich aller Branchen angemessen berücksichtigen.

5 nArt. 17d AuG

Gemäss der vorgeschlagenen Hauptvariante soll die Zuwanderungskommission nur aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone bestehen. Die Sozialpartner sollen im Rahmen von nArt. 17d Abs. 2 AuG nur „angehört“ werden.

GastroSuisse bevorzugt eindeutig die vorgeschlagene Variante und fordert somit, dass auch die Sozialpartner in der Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können. Auf jeden Fall muss dies für die Spitzenverbände der Wirtschaft gelten. Nach Möglichkeit sollten auch wichtige Branchenverbände der Zuwanderungskommission angehören können.

Letztlich sollen die Zusammensetzung und die Konstituierung der Zuwanderungskommission ähnlich wie bei der tripartiten Kommission erfolgen. Notwendigerweise stellen sich dann aber Abgrenzungsfragen bei der Zuständigkeit (allen voran im Bereich der Kontrollen).

Antrag:

nArt. 17d Abs. 1 AuG sei wie folgt anzupassen:

„Der Bundesrat setzt eine Kommission ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone sowie der Sozialpartner zusammengesetzt ist.“

Der Ansatz, ein „Bottom-up“-System zu implementieren, bei dem die Kantone die Bedarfserhebung machen und diese dann von der Zuwanderungskommission beurteilt wird, ist grundsätzlich richtig. Nur schon aus praktischen Gründen ist es notwendig, dass die Kantone die regionalen Arbeitsmarktsituationen beurteilen. Schlussendlich sind es ja auch die Kantone, die danach die Bewilligungen vergeben. Makroökonomische Ansätze anstelle einer jährlichen Erhebung der Höchstzahlen, wie sie in den Vernehmlassungsunterlagen vorgeschlagen werden, sind jedoch kritisch zu beurteilen.

Es ist unbedingt zu beachten, dass Indikatoren wie Arbeitslosenquoten oder Rekrutierungsschwierigkeiten, wie sie makroökonomischen Betrachtungen zu Grunde liegen, nur theoretische Ansätze sind. Eine hohe Arbeitslosigkeit und leicht zu findende Arbeitnehmer sind in der Praxis gerade nicht gleichbedeutend mit einem hohen Inländerpotenzial. Grundlage für Höchstzahlen und Kontingente sollen in erster Linie die konkreten Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sein, welche man bestmöglichst zu decken versuchen sollte. Mit nationalen, makroökonomischen Überlegungen wird das „Bottom-up“-System ausgehebelt.

Antrag:

nArt. 17d Abs. 2bis AuG:

„Die Zuwanderungskommission orientiert sich in erster Linie an den jährlichen Bedarfsmeldungen und den Bedürfnissen der Kantone.“

Es stellt sich im Weiteren noch die Frage, inwieweit die Aufgaben der bestehenden tripartiten Kommissionen unter der geplanten Zuwanderungskommission sinnvollerweise voneinander abzugrenzen sind, so dass keine Doppelspurigkeiten entstehen.

6 nArt. 19 Bst. c – e AuG

Art. 121a Abs. 3 BV sieht vor, dass eine eigenständige Existenzgrundlage ein wesentliches Kriterium für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung sein muss. Entsprechend macht es Sinn, dieses Kriterium explizit in der gesetzlichen Grundlage für die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit zu verankern.

7 nArt. 20 AuG

Dieser Artikel muss konsequenterweise, wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen, aufgehoben werden.

8 nArt. 21 und nArt. 22 AuG

Gemäss der vorgeschlagenen Hauptvariante werden der Inländervorrang und die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei der Zulassung zum Schweizerischen Arbeitsmarkt geprüft. Beide Kriterien haben letztlich einen inneren Zusammenhang, vor allem vor dem Hintergrund des Bewilligungsverfahrens, weil sie letztlich ähnliche Regelungspunkte betreffen.

GastroSuisse fordert insgesamt, dass das Bewilligungsverfahren so einfach wie möglich ausgestaltet werden muss und so wenige Regulierungskosten wie möglich nach sich ziehen darf. Insbesondere der Normenkomplex „Inländervorrang“ hat das Potenzial, dass sich Behörden und Arbeitgeber völlig darin verstricken und ein Bürokratiemonster geschaffen wird. Bereits heute kann ein Bewilligungsverfahren für einen Drittstaatsangehörigen bis zu 2 Monate dauern und mehrere hundert Franken kosten. Es kann nicht sein, dass dies künftig auch für Bewilligungen von EU-/EFTA-Staatsangehörigen zum Richtwert wird. Die Verfahren müssen weiterhin effizient, dynamisch und kostengünstig sein. Gerade KMU haben ausserdem in aller Regel nicht die Möglichkeit und die Mittel wie grosse Industrieunternehmen, spezialisierte Abteilungen für die Erlangung von Ausländerbewilligungen zu unterhalten.

8.1 nArt. 21 Abs. 2 Bst. c – e AuG

Art. 121a Abs. 3 BV schreibt neu einen Inländervorrang von Schweizerinnen und Schweizern auch gegenüber EU-/EFTA-Staatsangehörigen vor. Aus diesem Grund muss das FZA angepasst werden.

Da in Zukunft vor dem Hintergrund von Höchstzahlen und Kontingenten das inländische Potenzial besser ausgenutzt werden muss, wird abstrakt das „einheimische Potenzial“ an die Höchstzahlen und Kontingente angerechnet. Aus diesem Grund sollen neu sowohl Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt (was der heutigen Regelung für Drittstaatsangehörige entspricht), als auch vorläufig aufgenommene Personen und Personen, denen vorübergehend Schutz gewährt wurde, als inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Diese Personengruppen gehören damit neu zum inländischen Arbeitskräftepotenzial.

Hinsichtlich der Integration von ausländischen Mitbürgern in den einheimischen Arbeitsmarkt lässt sich sagen, dass das Gastgewerbe hier seine Hausaufgaben gemacht hat (aus Eigeninteresse bereits vor dem 9. Februar 2014) und auch weiterhin grosse Anstrengungen unternommen wird. Durch das Engagement der Fachverbände ist über die Jahre ein sechsstufiges, durchlässiges Ausbildungsprogramm im Gastgewerbe für Erwachsene (auch mit nur geringen Kenntnissen einer Landessprache) entstanden. Dieses setzt sich zusammen aus:

1. **Fachkursen/Schnellkursen** – Einsteigerprogramme (z.B. RIESCO, was sich insbesondere für vorläufig Aufgenommene eignet)
2. **Progresso**: Programm für Mitarbeitende ohne gastgewerblichen Berufsabschluss (insbesondere für Flüchtlinge)
3. **Progresso Plus**: Verkürzte (ca. ein Jahr anstelle von zwei Jahren) modulare Ausbildung zum Eidgenössischen Berufsattest (EBA)
4. **Eidgenössischer Fähigkeitsausweis (EFZ)**: für Absolventen EBA
5. **Eidgenössischer Fachausweis (Höhere Berufsbildung)**: für Absolventen EFZ
6. **Eidgenössisches Diplom (Höhere Berufsbildung)**: für Absolventen Fachausweis

Nebst Programmen wie RIESCO (speziell für Flüchtlinge) bietet das Gastgewerbe auch Lehrgänge wie Perfecto Futura an, der Erwerbslosen einen Einstieg in das Gastgewerbe bietet (mit einer Vermittlungsquote von fast 65%). Auch werden aus Mitteln der Vollzugskostenbeiträge des Landesgesamtarbeitsvertrages im Gastgewerbe (L-GAV) finanzielle Aus- und Weiterbildungsbeiträge gewährt. Zu guter Letzt ist ein Integrationsdialog auch fixer Bestandteil der gastgewerblichen Unternehmergeausbildung von GastroSuisse (G1), mit einer Breitenwirkung von etwa 1'500 Absolventen pro Jahr. Der Erfolg dieser Bemühungen kann sich sehen lassen. Heute sind etwa ein Drittel aller erwerbstätigen vorläufig Aufgenommenen im Gastgewerbe tätig.

All dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass selbst die Ausschöpfung dieses Potenzials nicht reichen wird, um den Bedarf an Arbeitskräften im Gastgewerbe zu decken. GastroSuisse befürwortet zwar die Idee von nArt. 21 Abs. 2 Bst. c – e AuG, hält aber weiterhin an der Kernforderung fest, dass auch L-Bewilligungen bis zu 12 Monaten von Höchstzahlen ausgenommen werden müssen.

Das Kriterium des Inländervorranges soll gemäss Hauptvariante grundsätzlich im Einzelfall geprüft werden, wie dies heute bereits für Drittstaatsangehörige im AuG vorgesehen ist (Art. 21 AuG). Darüber hinaus wird eine Variante vorgeschlagen, bei welcher bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen nur eine summarische Prüfung hinsichtlich einer ausreichenden Existenzgrundlage erfolgt.

Im Gastgewerbe besteht seit Jahrzehnten ein allgemeinverbindlicher GAV, der Mindestlöhne und Mindestarbeitsbedingungen garantiert. Es existieren somit in der gesamten Schweiz orts- und branchenübliche Löhne, welche eine Existenzgrundlage bieten.

Eingedenk der bereits etablierten Bemühungen zur Integration und vor diesem Hintergrund fordern wir daher, dass bei Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV generell auf eine weitere Prüfung des Inländervorranges verzichtet werden soll.

Antrag:

Bei Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV sei auf die Prüfung des Inländervorranges nach Art. 21 AuG zu verzichten.

8.2 nArt. 21 Abs. 2^{bis} AuG

nArt. 21 Abs. 2^{bis} AuG sieht vor, dass auf einen Nachweis des Inländervorranges bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel im Einzelfall verzichtet werden kann.

Abgesehen davon, dass GastroSuisse eine Ausnahme von Mitarbeitenden im persönlichen Geltungsbereich eines allgemeinverbindlichen GAV fordert, stellt sich hier vor allem ein Definitionsproblem. Da die demographische Entwicklung alle Branchen betrifft, ist es wichtig, dass bei der Linderung des Fachkräftemangels eine branchengerechte Definition des Begriffes „Fachkraft“ Anwendung findet. Hotellerie- und Restaurationsbetriebe sind auf Berufsleute, angelernte Mitarbeitende und Hilfskräfte angewiesen. Die Definition einer Fachkraft bloss über die Qualifizierung und Ausbildung der Arbeitskräfte würde zu kurz greifen und den Bedürfnissen nicht gerecht werden. Dies anerkennt auch die Motion 14.3009 „Massnahmen zur Linderung des Fachkräftemangels aufgrund der neuen Ausgangslage“ der Ständerats-Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-SR), welche sowohl vom Bundesrat als auch von Parlament angenommen wurde. Diese stellt diesbezüglich fest, dass jede spezifische Tätigkeit in einer Branche als Tätigkeit einer „Fachkraft“ gilt, unabhängig von deren Bildungs- bzw. Qualifikationsniveau. Damit wird auch betont, dass auch diejenigen Berufsleute und Hilfskräfte dringend benötigt werden, welche im Gewerbe, bei den Dienstleistungen, im Gesundheitswesen oder in der Landwirtschaft spezifische Tätigkeiten ausführen. Die Motion anerkennt somit, dass auch Branchen wie das Gastgewerbe vom Fachkräftemangel betroffen sind. GastroSuisse begrüsst deshalb die Definition von „Fachkräfte“ als Ausübende einer „spezifischen Tätigkeit in einer Branche“, unabhängig der Qualifikation.

Auf keinen Fall darf für einen Fachkräftemangel jedoch auf die Anzahl der Arbeitslosen in einer Branche abgestellt werden. Unbestrittenerweise hat das Gastgewerbe eine traditionell sehr hohe Arbeitslosenquote. Diese geht jedoch auf eine sehr hohe Fluktuation und saisonale Schwankungen im Gastgewerbe und der Hotellerie zurück. Ebenso enden Berufskarrieren oft im Gastgewerbe, nachdem zuvor Wiedereingliederungs- und Umschulungsversuche unternommen wurden. Nicht zuletzt können gastgewerbliche Betriebe, auch wegen der faktischen Unmöglichkeit, Kurzarbeitsentschädigungen zu bekommen, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ihre Mitarbeiter vielfach nicht halten und müssen diese entlassen.

8.3 nArt. 22 Abs. 2 AuG

Art. 22 AuG sieht eine Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen vor, die in Zukunft auch bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen vorgenommen werden sollen. Gemäss nArt. 22 Abs. 2 AuG kann bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftmangel darauf verzichtet werden. Ebenso wird als Variante vorgeschlagen, dass bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen nur eine summarische Prüfung erfolgen soll.

GastroSuisse ist der Ansicht, dass bei Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV auf die Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Allgemeinen verzichtet werden soll. Für die Definition eines allfälligen Fachkräftemangels verweisen wir gerne auf Punkt 8.2.

Antrag:

Bei Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV sei auf die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Art. 22 AuG zu verzichten.

In Branchen mit einem allgemeinverbindlichen GAV muss der Vollzug auch weiterhin durch die paritätischen Vollzugsorgane erfolgen. Es kann nicht die Aufgabe der Kantone sein, Lohnpolitik zu betreiben.

9 nArt. 25 Abs. 1, Abs. 1^{bis} und Abs. 2 AuG

9.1 nArt. 25 Abs. 1 AuG

Gemäss Art. 121a Abs. 3 BV müssen auch Grenzgänger in die Höchstzahlen und Kontingente einbezogen werden. Entsprechend erfolgt eine Anpassung von Art. 25 AuG. Damit einher geht die Wiedereinführung von Grenzzonen für die Bürger der EU-17-Staaten. Hier fordern wir, dass es möglich sein muss, in der ganzen Schweiz Grenzgänger einzustellen, gerade hinsichtlich der Saisonproblematik im Gastgewerbe und in der Hotellerie. Es soll daher auf die Einführung einer Grenzzone in der Schweiz verzichtet werden.

Antrag:

nArt. 25 Abs. 1 Bst. b AuG sei zu streichen.

Anzumerken ist jedoch noch, dass erstaunlicherweise die Höchstzahlen für G-Bewilligungen gemäss Vernehmlassungsunterlagen nur für EU-/EFTA-Staatsangehörige und wegen angeblicher Irrelevanz nicht für Drittstaatsangehörige, die innerhalb der Grenzzonen in den Nachbarländern leben, gelten sollen. Mit Blick auf die grosse Anzahl von z.B. algerischen Staatsangehörigen in Frankreich, die sich legal dort niedergelassen haben, wittern wir hier ein gewisses Umgehungspotenzial. Es fragt sich jedoch, ob hier nicht allenfalls unnötigerweise eine Schlechterstellung von EU-Staatsangehörigen bewirkt wird.

9.2 nArt. 25 Abs. 1^{bis} AuG

GastroSuisse lehnt die Gestaltungsmöglichkeiten der Kantone bei der Prüfung des Inländervorranges sowie der Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Grenzgängerbewilligungen ab. Wie dargelegt finden wir, dass solche Prüfungen aufgrund des Vorliegens eines allgemeinverbindlichen GAV unnötig sind.

Antrag:

nArt. 25 Abs. 1^{bis} AuG sei zu streichen.

10 nArt. 26 AuG, nArt. 27 Abs. 1^{bis} AuG, nArt. 28 Abs. 2 AuG, nArt. 29 Abs. 2 AuG, nArt. 30 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. 1

Diese Artikel müssen aufgrund der Einführung von Art. 17a AuG angepasst werden.

11 nArt. 42 Abs. 2^{bis} AuG, nArt. 43 Abs. 1^{bis} AuG, nArt. 44 Abs. 2 AuG, nArt. 45 Abs. 2 AuG

Gemäss Art. 121a Abs. 2 BV kann der Anspruch auf Familiennachzug eingeschränkt werden. Einschränkungen existieren heute schon für Drittstaatsangehörige und im beschränkten Masse auch für EU-/EFTA-Staatsangehörige (z.B. das Kriterium der bedarfsgerechten Wohnung nach Art. 3 Abs. 1 Anhang I FZA). Darüber hinaus ist die Schweiz an völkerrechtliche Verpflichtungen wie Art. 8 EMRK gebunden, wodurch sich der Handlungsspielraum im Bereich des Familiennachzuges beschränkt. Trotz alledem kann

der vorgeschlagenen Regelung aus unserer Sicht zugestimmt werden. Die vorgesehene Höchstzahl des Bundes sollte aber an die Höchstzahlen für Arbeitsbewilligungen gekoppelt werden.

Fragwürdig ist höchstens, wieso es bei Kurzaufenthaltsbewilligungen unter einem Jahr (auch bei erwerbstätigen Personen) keine zahlenmässige Beschränkung des Familiennachzugs geben soll. Folgt man dem Antrag von GastroSuisse nicht, führt dies zu der paradoxen Situation, dass man für eine L-Bewilligung von beispielweise 12 Monaten als Arbeitnehmer den Höchstzahlen unterliegt, wohingegen die Familienmitglieder im Rahmen des Familiennachzugs „frei“ nachziehen können.

12 nArt. 48 Abs. 1bis AuG, nArt. 83 Abs. 1 AuG, nArt. 85 Abs. 7 AuG, nArt. 60 Abs. 1 AsylG und nArt. 66 Abs. 1 AsylG

Der Änderung dieser Artikel kann grundsätzlich zugestimmt werden.

B Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Art. 121a Abs. 1 BV definiert die Integrationsfähigkeit als massgebendes Kriterium für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Vor diesem Hintergrund wurde die sogenannte Integrationsvorlage nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative einstweilen sistiert und wird nun Zusammen mit der Umsetzung von Art. 121a BV in die Vernehmlassung gegeben. Gleich wie bei der ersten Vorlage gelten die nachstehenden Artikel vorerst nur für Angehörige von Drittstaaten (und erst nach einer allfälligen Anpassung des FZA) für Angehörige der EU-/EFTA-Staaten. Im Gegensatz zur ersten Vorlage kann man hier jedoch annehmen, dass es bei Zuwanderern aus dem EU-/EFTA-Raum in aller Regel weniger oder gar keine Integrationsprobleme gibt, weswegen sich eine Ausdehnung der nachfolgenden Bestimmungen (respektive deren Integration ins FZA), im Rahmen der Verhandlungen nicht rechtfertigt. Die nachfolgenden Bestimmungen sollen also in erster Linie innerstaatliches Recht bleiben und für Personen im Geltungsbereich des FZA nicht anwendbar sein.

1 nArt. 34 Abs. 6 AuG

Die Frist von drei Jahren für die erneute Erteilung einer Niederlassungsbewilligung kann befürwortet werden.

2 nArt. 43 Abs. 1 und 1^{bis} AuG

Die Verschärfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug für Personen mit einer Niederlassungsbewilligung macht Sinn und lässt sich auch vor dem Hintergrund der völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen rechtfertigen.

3 nArt. 43 Abs. 1 Bst. d AuG, nArt. 1, nArt. 44 Abs. 1 Bst. d und e und Abs. 3 AuG, nArt. 45 Bst. d AuG, nArt. 85 Abs. 6 und 7 Bst. c^{bis} AuG

Der neue Grundsatz, dass ein Familiennachzug von ausländischen Ehegatten und Kindern bei Bezug von jährlichen Ergänzungsleistungen ausgeschlossen sein soll, kann ebenfalls begrüsst werden.

4 nArt. 85a Abs. 2 und Abs. 3 AuG

Sofern das Meldeverfahren nach nAbs. 2 absolut benutzerfreundlich ausgestaltet ist und keine weitere administrative Hürde darstellt, könnte GastroSuisse grundsätzlich damit leben.

GastroSuisse spricht sich jedoch dezidiert gegen die Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen aus, wie sie in nAbs. 3 vorgesehen ist. Wir sind, wie bereits dargelegt, der Meinung, dass ein allgemeinverbindlicher GAV bereits orts-, berufs- und branchenübliche Löhne garantiert und entsprechend eine staatliche Doppelkontrolle fehl am Platze ist. Im Übrigen wird die Kontrolle bereits durch die paritätischen Vollzugsorgane garantiert.

Antrag:

nArt. 85 Abs. 3 AuG sei zu streichen.

5 nArt. 88 AuG

Heute kennt das Ausländergesetz eine Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen. Im Sinne einer administrativen Entlastung der Unternehmen soll neu eine Abgabe auf Vermögen erhoben werden, dies auch vor dem Hintergrund, dass Sozialhilfekosten in der Regel ohnehin erst dann zurückgefordert werden, wenn die betroffene Person in günstigen Verhältnissen lebt.

Grundsätzlich kann natürlich jede administrative Entlastung begrüsst werden. Es stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, ob damit die gleichen Einnahmen erzielt werden.

6 nArt. 61 Abs. 2 AsylG

Hier gelten die zu nArt. 85a Abs. 2 und Abs. 3 AuG gemachten Aussagen.

III Beantwortung der zentralen Fragen

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

Wir fordern, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt und dass bei Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV auf die Prüfung des Inländervorranges im Einzelfall verzichtet werden soll.

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


Wir fordern, dass bei Vorliegen eines allgemeinverbindlichen GAV auf die Prüfung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren verzichtet werden soll.

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

Die Zuwanderungskommission soll sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone und der Sozialpartner zusammensetzen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Hannes Jaisli
Leiter Wirtschaft und Recht



Stefan Staub, lic. iur.
Rechtskonsulent