

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 2014 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 2014 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