

Stellungnahme

Umsetzungskonzept von Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) des Bundes vom 20. Juni 2014

Plenarversammlung vom 26. September 2014

1. Generelle Würdigung des Prozesses

1 Der Bund hat seinen Prozess zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative mit der Einsetzung einer Expertengruppe unter Leitung des Bundesamtes für Migration BFM gestartet. Die Kantone waren über die Vertretungen der KdK, VDK, VKM und VSAA in der Expertengruppe des BFM eingebunden und konnten dank einer intensiven Zusammenarbeit untereinander die Position der Kantone nachhaltig einbringen. Während die Sozialpartner sowie Branchenvertreter vor allem ihren spezifischen Fokus in die Diskussion einbrachten, standen für die Kantone die Interessen der Gesamtwirtschaft und der Bevölkerung im Zentrum. Sie zeigten auf, dass unter den neuen Rahmenbedingungen ein föderaler Ansatz mit einer gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen maximale Flexibilität bei der Steuerung der Zuwanderung gewährt.

2 Dem federführenden Bundesamt für Migration BFM gelang es, die Diskussionen der Expertengruppe in einem Synthesebericht zu bündeln, welcher die Grundlage für das Umsetzungskonzept des Bundes bildete. Die Kantone ihrerseits haben an der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2014 den Bericht „Neues Zulassungssystem“ der VDK-Arbeitsgruppe zustimmend zu Kenntnis genommen und die Eckwerte des neuen Zulassungssystems aus Sicht der Kantone verabschiedet.

2. Würdigung des Umsetzungskonzepts

3 Die Kantone begrüssen das Umsetzungskonzept grundsätzlich. Es nimmt wichtige Eckwerte wie den Föderalismus und die Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses auf, welche von der KdK an ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni 2014 verabschiedet wurden. Die Kantone rufen aber gleichzeitig in Erinnerung, dass sie seit Jahren (z.B. Stellungnahmen der KdK vom 25. Juni 2011 und 18. Dezember 2013), aber auch seit der Abstimmung vom 9. Februar 2014 wiederholt (namentlich an den Plenarversammlungen der KdK vom 21. März und 20. Juni 2014) bestätigt haben, dass am bilateralen Weg im Verhältnis zur EU festgehalten werden soll.

4 Die Kantone sprechen sich wie der Bundesrat unter anderem aus aussenpolitischen Überlegungen für ein duales Zulassungssystem mit privilegierter Zulassung und Aufenthalt für EU-/EFTA-Staatsangehörige aus und weisen darauf hin, dass die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum den Bedürfnissen des gesamten Arbeitsmarkts Rechnung tragen muss.

5 Erfreut nehmen sie zur Kenntnis, dass den Kantonen bei der Ermittlung der Höchstzahlen und Kontingente im Umsetzungskonzept eine zentrale Rolle zukommt, in dem der Bedarf hierarchisch von unten nach oben („bottom up“) ermittelt wird. Dies bietet Gewähr, dass Verteilungskämpfe zwischen den Branchen und Kantonen deutlich reduziert werden können. Die Simulationsberechnungen (Kap. 6.2. des Umsetzungskonzepts) zeigen eindrücklich, dass ein zentralistischer Ansatz zu erheblichen Vollzugsproblemen führen würde. Konsequenterweise verzichtet der Bundesrat zu recht auf die Festlegung eines bestimmten Reduktionsziels bei der Steuerung der Zuwanderung.

6 Die Kantone anerkennen – ausgenommen bei der künftigen Grenzgängerregelung - die letztinstanzliche Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente durch den Bundesrat und begrüssen die Schaffung eines gemeinsamen Gremiums aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone, welches den qualitativen und quantitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften ermittelt. Diesem - aus Sicht der Kantone – *hoheitlichen* Gremium¹ kommt allerdings mehr als eine Beratungsfunktion zu, denn es soll den von den Kantonen gemeldeten Bedarf validieren und eine einvernehmliche Lösung anstreben, um dem Bundesrat einen konkreten Antrag zu unterbreiten. Das Gremium stützt sich dabei auf weitere Indikatoren (wie z.B. den Mobilisierungsgrad des inländischen Arbeitskräftepotentials, Grenznähe und die Ergebnisse aus dem Monitoring- und Kontrollsystem) und bezieht die Sozialpartner und weitere Akteure ein.

7 Insgesamt gilt: Die Steuerung der Zuwanderung ist gemäss der Verfassungsbestimmung eine hoheitliche Aufgabe, die vom Staat (Bund und Kantone) wahrzunehmen ist. Bei der Steuerung der Zuwanderung geht es nicht nur um Arbeitsmarktfragen, sondern auch um migrationspolitische Fragestellungen von hoher gesellschaftlicher Bedeutung. Es braucht eine Gesamtsicht und eine Abwägung zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen.

8 Hinsichtlich der Dauer, ab wann kontingentiert werden soll, vertreten Bund und Kantone dieselbe Haltung: Stellenantritte und Dienstleistungen bis 90 Tage aus EU/EFTA-Staaten sollen weiterhin gemäss FZA durch ein Meldeverfahren geregelt werden, während Kurzaufenthaltsbewilligungen ab einem Aufenthalt von vier bis zwölf Monaten generell kontingentiert werden sollen, mit Verlängerungsmöglichkeit bis zu 2 Jahren (unter Anrechnung neuer Kontingente). Da bei einer restriktiven Ausgestaltung des Zulassungssystems die Gefahr von Missbräuchen und verfälschtem Wettbewerb durch die Dienstleistungsfreiheit und die Stellenantritte bis zu 90 Tagen besteht, könnte als Variante eine verstärkte vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens vorgesehen werden.

9 In Bezug auf die künftige Grenzgängerregelung trägt das Umsetzungskonzept den besonderen Bedürfnissen der Grenzkantone und – mit Blick auf die Mobilität innerhalb der Schweiz durch Wegfall der Grenzzone – auch der übrigen Kantone insofern Rechnung, als die Kantone weitergehende Einschränkungen zum Schutz des regionalen Arbeitsmarkts (Inländervorrang, Lohn- und Arbeitsbedingungen) vorsehen können (siehe Seite

¹ Das Gremium sollte aus Sicht der Kantone hoheitlich zusammengesetzt sein, d.h. ausschliesslich Bund und Kantone. Unbestritten ist, dass die Sozialpartner in den Prozess einzubeziehen sind. Für diesen Ansatz sprechen vorab die folgenden Gründe: Die Steuerung der Zuwanderung ist gemäss Verfassung eine hoheitliche Aufgabe; bei der Steuerung geht es nicht nur um Fragen des Arbeitsmarkts, sondern um einen gesamtheitlichen Ansatz, der wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte umschliesst. Dies ist zweifelsfrei eine wichtige Schlussfolgerung aus dem Abstimmungsergebnis vom 9. Februar 2014. Kantone und Bund stehen bei der Umsetzung in der Verantwortung, die Sozialpartner nicht; der bottom-up-Ansatz verlangt einen Einbezug der Sozialpartner auf Ebene Kanton. Auf Ebene Bund soll ein zweistufiger Prozess gewährleisten, dass die Interessen der Sozialpartner in der ersten Stufe umfassend und institutionalisiert einbezogen werden.

36). Diese Flexibilität wird ausdrücklich begrüsst. Hingegen fehlt die Zuerkennung von Entscheidbefugnissen an die Kantone bei der Festlegung von Kontingenten. Die Kantone sollen im Sinn eines föderalen Ansatzes die Grenzgängerregelung so selbständig wie verfassungsrechtlich möglich festlegen können, weil aufgrund der grossen regionalen Disparitäten in Bezug auf die Bedeutung der Grenzgänger für den lokalen Arbeitsmarkt nur das föderale Modell eine den Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft entsprechende Lösung garantieren kann. Insofern ist das Modell B der Bundesverwaltung, wie es in Bezug auf die Grenzgängerregelung auf Seite 26 des Umsetzungskonzepts skizziert ist, bei der Umsetzung von Art. 121a BV zu berücksichtigen. Es ist sicherzustellen, dass bei der Konkretisierung des Umsetzungskonzepts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Grenzgänger in gleichem Masse Rechnung getragen wird wie den Arbeitskräften mit B-Bewilligung. Die Kantone sind bei der Erarbeitung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene einzubeziehen.

10 Nicht zuletzt mit Blick auf die Mobilisierung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials begrüssen die Kantone die vorgeschlagene Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall, sofern es sich nicht um einen klaren Mangelberuf handelt. Diese Prüfung muss aber sowohl für die Unternehmen wie für die Kantone praktikabel und unbürokratisch erfolgen (z.B. über die RAV). Ebenfalls unbürokratisch soll die Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei der Erteilung der Bewilligungen erfolgen. Es muss gesetzlich die Möglichkeit geschaffen werden, dass offensichtlich widerrechtliche bzw. missbräuchliche Abmachungen bereits vor Arbeitsbeginn gehandelt werden können. Die Kantone brauchen hier eine flexible Lösung im Sinne einer Kann-Formulierung, denn die regionalen Arbeitsmärkte sind auch in dieser Hinsicht recht unterschiedlich. Dies ersetzt jedoch nicht Kontrollen a posteriori, um festzustellen, ob die Abmachungen auch eingehalten werden. Der Inländervorrang und die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen sind wichtige Kriterien für den Ermessensentscheid der Vollzugsbehörden bei der Zuteilung der Höchstzahlen und Kontingente.

11 Hinsichtlich des Familiennachzugs unterstützen wir die Prüfung von Einschränkungen insbesondere in Zusammenhang mit dem Kriterium der eigenständigen Existenzgrundlage. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf das Arbeitskräftepotenzial der Personen, die über den Familiennachzug in die Schweiz kommen. Dieses Potenzial gilt es auszuschöpfen.

12 Die Wiederaufnahme der Revision des AuG wird begrüsst. Der Ausdehnung des Geltungsbereichs (z.B. beim Familiennachzug) auf EU-/EFTA-Staatsbürger stehen die Kantone jedoch kritisch gegenüber, da sie am dualen System festhalten möchten.

13 Bei der Zulassung ohne Erwerbstätigkeit ist zu beachten, dass der überwiegende Teil dieser Gruppe nur vorübergehend (und ohne langfristige Zuwanderungsabsicht) im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz ist. Die Interessen des Bildungs- und Forschungsstandorts und den verwandten Wissenssektoren gilt es zu berücksichtigen. Deshalb ist in den weiteren Arbeiten zu prüfen, wie Organe der schweizerischen Universitätslandschaft in die Prozesse zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingente einbezogen werden können.

14 Es wird die Absicht begrüsst, ein wirksames Monitoring und Controlling im Bereich der Migration zu etablieren. Die Kantone gehen davon aus, dass Aufbau und Durchführung eines solchen Systems unter engem Einbezug der Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden erfolgt.

3. Zum weiteren Vorgehen (Kap. 13) insbesondere zur Zusammenarbeit mit den Kantonen

15 Die Kantone begrüssen, dass auch der Bundesrat die Umsetzung von Art. 121a BV als Verbundaufgabe betrachtet und ein gemeinsames Gremium aus Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone einsetzen will. Auf dessen Funktion sind wir bereits bei der Würdigung des Umsetzungskonzepts eingegangen.

16 Die Kantone sind bereit, sich sowohl bei den anstehenden Gesetzgebungsarbeiten aktiv einzubringen wie auch bei Massnahmen in andern relevanten Politikbereichen. Im Vordergrund stehen für die Kantone Begleitmassnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, denn ohne Arbeitskräftemobilisierung im Inland ist die Initiative nicht wirtschaftsverträglich umzusetzen.

17 Gemäss Umsetzungskonzept sollte hier an der bestehenden Fachkräfteinitiative des Bundes (FKI)² angeknüpft werden. Es ist bei diesem Vorgehen allerdings zwingend zu beachten, dass die Mobilisierung nicht nur die Fachkräfte betrifft, sondern den ganzen Arbeitsmarkt. Der vorgesehene Einbezug der Kantone bei der Aktualisierung und Weiterentwicklung der FKI wird ausdrücklich begrüsst.

18 Bei den sogenannten Begleitmassnahmen, die unter Federführung der bundesseitigen interdepartementalen Steuerungsgruppe Zuwanderung und Integration koordiniert werden, wird der vorgesehene Einbezug der Kantone ausdrücklich begrüsst. Für die Kantone steht die Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials im Vordergrund. Für die Kantone ist es wesentlich, dass nicht beliebige politische Postulate wie etwa jene der Mobilität, Raumordnung, Infrastruktur, Standortförderung³, Sozialversicherungen und Wohnungswesen mit der Zuwanderungsthematik unsachgemäss vermischt werden, ohne dass ein direkter und nachgewiesener Zusammenhang zur Zuwanderung besteht. Bei allfälligen Begleitmassnahmen hat ein kausaler Zusammenhang zwischen Themenbereich und Zuwanderung zu bestehen und dies auf der Basis von objektiven Daten.

19 Vor der Festlegung von Begleitmassnahmen ist ausserdem eine gesamthafte Interessenabwägung mit andern Politikbereichen (z.B. Standortförderung) vorzunehmen. Welche Begleitmassnahmen unter Berücksichtigung der neuen Verfassungsbestimmung effektiv und zielführend sind, ist einlässlich zu prüfen. Das weitere Vorgehen mit dem Ziel eines gemeinsamen Massnahmenpaketes soll bis Ende September 2014 definiert werden.

² Die Kantone sind bei der FKI seit Anfang über die VDK und die EDK dabei.

³ Ein konkretes Beispiel eines Nichtbestehens eines direkten Zusammenhangs sind die bisherigen Massnahmen der Wirtschafts- und Standortförderung im Allgemeinen und die steuerlichen Anreize in der Wirtschaftsförderung im Besonderen. So zeigt bspw. die VDK-Statistik (<http://www.vdk.ch/de/Aktuelles>), dass die Zuwanderung von Firmen und die Schaffung von nachgelagerten Arbeitsplätzen in den letzten fünf Jahren stetig zurückgegangen sind. Das hat einerseits mit der wirtschaftlichen Situation zu tun, andererseits hat strategisch eine bewusste Konzentration der Massnahmen auf mehr Qualität und Nachhaltigkeit bei der Ansiedelung stattgefunden. Aufgrund dieser Überlegungen kann die Standortpromotion im Ausland von Bund und Kantonen im Speziellen nicht als Zuwanderungstreiber angesehen werden. Zusätzlich ist zu beachten, dass aufgrund von Verlagerungen bestehender Unternehmen mit Massnahmen der Standortförderung Gegensteuer gegeben werden muss.

20 Grundsätzlich gilt es zu beachten, dass ein grosser Teil von Begleitmassnahmen und Massnahmen aus der FKI und anderen Bestrebungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung erst mittel- bis längerfristig Wirkung entfalten können. Dies widerspricht der politischen Hektik, sollte aber gerade von den hoheitlichen Partnern beachtet werden.

4. Fazit

21 Angesichts der schwierigen Ausgangslage ist es dem Bundesrat gelungen, mit dem Umsetzungskonzept zur Umsetzung von Art. 121 a BV einen gangbaren Weg aufzuzeigen, der einerseits die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt und andererseits dem gesamtwirtschaftlichen Interesse bestmöglich Rechnung trägt. Unabdingbar dafür ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Festlegung der Kontingente und Höchstzahlen, denn die Kantone verfügen unter anderem über die Führung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV über sehr spezifische und detaillierte Kenntnisse der regional sehr unterschiedlichen Situation auf dem Arbeitsmarkt und den Bedarf der lokalen Unternehmen.

22 Die Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials ist eine Bedingung für eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung der MEI. Denn es ist davon auszugehen, dass der Schweizer Arbeitsmarkt nach wie vor eine bestimmte Anzahl an Arbeitskräften verlangt. Der Staat und die Wirtschaft stehen hier in der Verantwortung. Und sie waren in der Vergangenheit alles andere als untätig. Auf Behördenseite ist es wichtig, dass sämtliche laufende Initiativen – vor allem auf Seiten des Bundes –, die dem Ziel dienen, aufeinander abzustimmen sind und der entsprechende Ressourceneinsatz zu bündeln ist. Die Kantone handeln analog auf ihrer Ebene. Es ist federführend am Bund, die Übersicht über sämtliche Initiativen zu gewähren und wenn nötig zu koordinieren.

23 Die Kantone sind bereit, für die Konkretisierung des Konzepts und die anstehenden Gesetzgebungsarbeiten weiterhin eng mit dem Bund zusammenzuarbeiten und ihr Wissen und ihre Erfahrung in den Prozess einzubringen. Die weiteren Arbeiten sind dementsprechend auch vorgesehen resp. bereits eingeleitet.