

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

Per E-Mail:

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

Bern, 22. Mai 2015

**Vernehmlassungsantwort zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes:
Umsetzung von Art. 121a BV**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, zur geplanten Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer Stellung zu nehmen.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB lehnt die vorgeschlagene Revision des Ausländergesetzes klar ab. Sie wird die Situation der Berufstätigen in der Schweiz verschlechtern, indem sie Prekarisierung und Tieflohnpolitik Vorschub leistet – wie im „alten“ Kontingentsystem. Eine Diskriminierung und Ausgrenzung von Personen ohne Schweizer Pass schadet am Schluss allen Berufstätigen in der Schweiz.

Der SGB setzt sich für gute Löhne und Arbeitsbedingungen sowie für sichere Arbeitsplätze ein. Eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür ist ein mächtiger, wirksamer Arbeitnehmerschutz. Als kleines Land mitten in Europa ist die Schweiz auch auf die Bilateralen Verträge mit der EU angewiesen. Für den Wohlstand und die Sicherheit der Arbeitsplätze in der Schweiz wäre es fahrlässig, die bilateralen Brücken zur EU abzubrechen, weil Arbeitgeber das Freizügigkeitsabkommen FZA missbraucht haben. Die Missbräuche müssen bekämpft werden, nicht die Bilateralen.

Der SGB setzt sich für den Fortbestand der Bilateralen ein – verstärkt durch einen besseren Arbeitnehmerschutz und schärfere flankierende Massnahmen. In der Schweiz müssen Schweizer Löhne bezahlt werden und Schweizer Arbeitsbedingungen gelten. Damit wird nicht nur Lohn- und Sozialdumping bekämpft, sondern es wird auch verhindert, dass die Arbeitgeber „billigere“ Arbeitskräfte aus dem Ausland holen auf Kosten der InländerInnen. Die Schweiz kann im Bereich des Arbeitnehmerschutzes und der Beschäftigungspolitik auch unter dem FZA alles tun, solange sie Arbeitskräfte mit EU-Pass nicht diskriminiert. Eine Diskriminierung oder Schlechterstellung von EU-Staatsangehörigen gefährdet hingegen nicht nur die Bilateralen, sondern schadet auch den Berufstätigen mit Schweizer Pass. Denn weil in der Schweiz fast 30 Prozent der Erwerbstätigen keinen Schweizer Pass haben, wird sich bei einer Schlechterstellung der „AusländerInnen“ die Lage aller verschlechtern.

Für den SGB ist es zentral, den Schutz der Arbeitnehmenden vor Arbeitgebermissbrauch zu verstärken. Denn die ausgesprochen knappe Ja-Mehrheit am 9. Februar 2014 war nur möglich, weil zahlreiche Menschen in der Schweiz berechnete Sorgen um ihre Löhne und Arbeitsbedingungen hatten. Beim Lohnschutz müssen einerseits der Vollzug verbessert (mehr Kontrollen in den gefährdeten Regionen/Branchen, aber auch Erlass von Mindestlöhnen in Branchen mit Lohndruck) und andererseits die flankierenden Massnahmen verstärkt werden (höhere Administrativsanktionen, einfachere Allgemeinverbindlich-Erklärung von GAV, Arbeitsunterbrüche bei krassen Dumpingfällen u.a.).

Die Vernehmlassungsvorlage betont explizit den Vorrang des FZA mit der EU vor dem vorliegenden Entwurf für die Revision des Ausländergesetzes AuG. Das ist für uns zentral. Wir stimmen auch ihrer Analyse zu, dass das neue Verfassungsrecht nicht automatisch dem älteren Völkerrecht vorgeht.

Wir bezweifeln im Übrigen, dass der Gesetzesentwurf der Verfassungsbestimmung in Art. 121a BV entspricht. Beispielsweise verlangt Art. 121a in keiner Art und Weise die Prüfung eines Inländervorranges im Einzelfall. Im Gegenteil müssen „die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer [...] unter Berücksichtigung eines Vorranges“ für InländerInnen festgelegt werden und nicht einzelnen ausländerrechtlichen Bewilligungen. Das bedeutet, dass der Vorrang vor Festlegung der Höchstzahlen gewährleistet sein muss. Das kann unserer Meinung nach nur über nichtdiskriminierende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Massnahmen geschehen.

Kontingente und Einzelfallprüfung des Inländervorrangs: Negative Auswirkungen

Kontingente sind kein wirksames Schutzinstrument. Im Gegenteil, es droht noch mehr Missbrauch.

- Kontingente legen nur Höchstgrenzen fest. Die Anstellungsbedingungen sind nicht geregelt. Deshalb waren Lohndumping, Tieflohne und prekäre Anstellungsbedingungen unter dem alten Kontingentsregime verbreitet; Arbeitskräfte ohne Schweizer Pass verdienten systematisch weniger als SchweizerInnen. Weil sie wegen den instabilen Aufenthaltsbedingungen unter Druck waren und sich gegen schlechte Behandlung weniger gut wehren konnten, aber auch weil die Löhne an den Arbeitsplätzen kaum kontrolliert wurden.
- Die Höchstgrenzen wurden in der Vergangenheit vom Bundesrat so festgelegt, dass die Arbeitgeber weitgehend so viele Arbeitskräfte holen konnten, wie sie wollten. Beispielhaft sind die rekordhohen Einwanderungszahlen zu Beginn der 1990er Jahre. Waren die Kontingentsgrenzen erreicht, haben Arbeitgeber ihr Personal teilweise schwarz angestellt. Das mit geringem Risiko, da es kaum Kontrollen gab.
- Das vom Bundesrat vorgeschlagene Kontingentsystem wird die Prekarisierung der Arbeitsbedingungen noch verstärken, indem es mit der Ausnahme von Kurzaufenthalten bis 4 Monaten quasi ein neues Saisonierstatut schafft. Auch durch die Ausnahme der Entsendungen wird der Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen noch zunehmen.

Eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall ist mit grossen Risiken für Löhne und Arbeitsplätze verbunden und hilft den Erwerbslosen in der Schweiz nicht. Im Gegenteil drohen sogar Verschlechterungen.

- Die Einzelfallprüfung steht im Widerspruch zu den Bilateralen Verträgen mit der EU.
- Die Firmen dürften vermehrt auf Schwarzarbeit ausweichen, um diese Prüfung zu umgehen – wie im alten Kontingentsystem.
- Um die Arbeitgeber im Kanton nicht zu verärgern, werden die Behörden in zahlreichen Tieflohnbranchen auf genaue Prüfungen weitgehend verzichten – wie im alten Kontingentsystem.
- Politisch wird der Druck steigen, die wirksamen Kontrollen der Löhne und Arbeitsbedingungen vor Ort abzuschaffen. Doch gerade diese Kontrollen sind für den Schutz der Löhne, der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsplätze von entscheidender Bedeutung. Denn nur vor Ort und in den Lohnbuchhaltungen kann effektiv überprüft werden, wer wie viel verdient. Dazu kommt, dass auch Inländer von Lohndumping betroffen sein können. Auch das kann nur vor Ort aufgedeckt werden.
- Die Firmen werden ihre Bewilligungen selbst bei Einzelfallprüfung z.B. dann erhalten, wenn sie ihr Personal zu Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen oder Löhnen beschäftigen wollen, für die es InländerInnen unmöglich ist, zu arbeiten. Beispielsweise ist Arbeit auf Abruf nicht vereinbar mit familiären Betreuungspflichten.

Die Einzelfallprüfung entspricht – wie eingangs erwähnt – auch nicht Art. 121a BV. Es gibt viel wirksamere, nicht-diskriminierende Massnahmen zur Senkung der hohen Erwerbslosigkeit im Inland.

Keine Abkehr von der bewährten tripartiten Arbeitsmarktregulierung und –aufsicht in der Schweiz

Der SGB ist sehr besorgt über die Absicht des Bundesrates, die Sozialpartner in der Arbeitsmarktregulierung und –aufsicht nicht mehr voll einzubinden, wie das der vorgeschlagene Ausschluss der Sozialpartner aus der „Zuwanderungskommission“ vorsieht. Die Schweizer Arbeitsmarktpolitik erfolgte bisher immer tripartit durch die Sozialpartner und den Staat. Deshalb sind auch alle Kommissionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik tripartit zusammengesetzt. Dieses Prinzip gilt heute auch bei der Festlegung der Höchstzahlen bei Drittstaaten. Durch die tripartite Zusammensetzung ist gewährleistet, dass alle relevanten Akteure in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Mit dieser AuG-Revision will der Bundesrat nun mit dem bewährten Prinzip der tripartiten Arbeitsmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz brechen.

Es ist völlig unverständlich, warum der Bundesrat an einen solchen Systemwechsel denkt. Er scheint u.a. ein verzerrtes Bild von der Bedeutung der Kantone für den Schweizer Arbeitsmarkt zu haben.

- Ein grosser Teil der Erwerbstätigen in der Schweiz pendelt über die Kantonsgrenzen. Die Kantonsgrenze ist für ihren Arbeitsmarkt nicht relevant.

- Viele Wirtschaftsräume sind kantonsübergreifend (AG/ZH, BE/SO usw.). Der Kanton ist kein geeignetes Abgrenzungskriterium. Das BFS arbeitet beispielsweise mit „Grossregionen“.
- Es gibt in der Schweiz kaum kantonale Daten zu Beschäftigung und Erwerbstätigkeit (ausser der Arbeitslosenstatistik). Seriöse kantonale Arbeitsmarktanalysen sind somit kaum möglich. Nur die wenigsten Kantone verfügen über professionelle Arbeitsmarktanalysen.
- Das Argument, dass die RAV den Arbeitsmarkt genau kennen, ist mit grosser Vorsicht aufzunehmen. Arbeitslose müssen sich beim RAV im Wohnkanton melden. Arbeit gibt es aber oft in anderen Kantonen. Die kantonalen RAV haben daher eine beschränkte Sicht auf die Schweizer Realität. Rund 50 Prozent der bei den RAV gemeldeten offenen Stellen betreffen den Bau und das Gastgewerbe (inkl. Personalverleih). Gemessen an allen offenen Stellen machen diese Branchen jedoch nur rund 10 Prozent aus (s. Amosa-Studie).¹

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat

¹ http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/FMB/01_FMB_Schlussbericht_DE.pdf (S. 22).