

Martin-Disteli-Strasse 9
Postfach 234
4601 Olten

Telefon 044 360 11 11 info@angestellte.ch
Fax 044 360 11 12 www.angestellte.ch



Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus
3003 Bern

Olten, 26. Mai 2015

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV Stellungnahme des Verbandes Angestellte Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Vertreter von mehr als 20 000 Mitgliedern, vor allem qualifizierten Angestellten, setzen sich die Angestellten Schweiz im Rahmen der Sozialpartnerschaft für gute Arbeitsbedingungen, faire Löhne und sichere Arbeitsplätze ein – zum Wohl von Gesellschaft und Wirtschaft. Aus diesem Grund erlauben wir uns, am Vernehmlassungsprozess zur Revision des Ausländergesetzes Stellung zu nehmen. In unserer Stellungnahme beschränken wir uns auf den Punkt 1 der Vernehmlassung, die Umsetzung des Artikels 121a BV.

Die Angestellten Schweiz fragen sich zuerst einmal, ob es überhaupt sachdienlich ist, eine Vernehmlassung über die Umsetzung durchzuführen, wenn diese doch zu grossen Teilen, wenn nicht sogar ganz, von den Verhandlungen mit der EU abhängt. Der in der Vernehmlassung vorgeschlagene Weg ist nämlich nicht mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen kompatibel. Die Angestellten Schweiz hätten es als ratsamer erachtet, zuerst Verhandlungen mit der EU zu führen und die Vernehmlassung nachher zu eröffnen.

Allgemeine Anmerkungen

Die Angestellten Schweiz begrüssen ausdrücklich die Absicht des Bundesrates, Massnahmen zu entwickeln und zu fördern, um das inländische Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen. Wir haben festgestellt, dass viele unserer Mitglieder wünschen, dass Unternehmen bei Neueinstellungen inländischen Arbeitskräften den Vorrang geben. Wir möchten hier daran erinnern, dass das Engagement des Bundesrates nicht neu ist und dass es nicht genug bewirkt. Der Bund muss in dieser Angelegenheit enger mit den Sozialpartnern zusammenarbeiten. Für die Angestellten Schweiz ist auch klar, dass sich die Unternehmen diesbezüglich stärker engagieren und einbringen müssen. Die Einführung eines Bonus-Malus-Systems bei den Unternehmen könnte die Rekrutierung inländischer Arbeitskräfte beliebter machen. In diesem Zusammenhang müssen alle möglichen Modelle unvoreingenommen geprüft werden.

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

Aus Sicht der Angestellten Schweiz ist es sinnvoll, bei der Festlegung von Kontingenten einen Inländervorrang in Betracht zu ziehen. Eine Prüfung im Einzelfall wäre eine administrative Bürde für die Unternehmen und Organisationen und hätte eine gewisse Einschränkung der Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes zur Folge. Wir halten hier nochmals fest, dass ein Inländervorrang nicht vereinbar ist mit der Personenfreizügigkeit und dass er somit die für die Schweiz und ihre Wirtschaft essentiell wichtigen Bilateralen Verträge mit der EU gefährdet.

Die Angestellten Schweiz begrüssen die Absicht, Indikatoren herbeizuziehen, um die Höchstzahlen und die Kontingente festzulegen. Es ist wichtig, dass die gewählten Kriterien messbar sind und dass sie erlauben, ein genaues Bild der Situation in allen Branchen zu gewinnen, damit die Höchstzahlen und Kontingente korrekt bestimmt werden können. Man verhindert so, dass die Kontingente zufällig festgelegt werden und dass dabei die Bedürfnisse der Branchen unberücksichtigt bleiben. Mit der Einführung eines Inländervorrangs werden die Bestimmungen des Artikels 121a BV erfüllt.

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

Für die Angestellten Schweiz müssen die Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen respektiert werden. Nur deren Kontrolle garantiert dies. Die Angestellten Schweiz bevorzugen eine summarische Prüfung bei der Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen – mit Verzicht auf eine vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen muss bei dieser Variante aber zwingend weiterhin durch nachträgliche FlaM-Kontrollen sichergestellt sein. Um das zu erreichen ist es wichtig, die flankierenden Massnahmen zu stärken und effizient umzusetzen. Die Verbesserung der flankierenden Massnahmen darf nicht länger warten. Es darf keine Ausnahmen geben, auch nicht für Branchen, die mit einem Fachkräftemangel konfrontiert sind.

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 Angestellten Schweiz begrüssen die Absicht, eine Zuwanderungskommission zu schaffen. Dem Verband ist es wichtig, dass die Sozialpartner dort auch vertreten sind, denn sie kennen die Bedürfnisse der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer jeder Branche genau. Neben den klassischen Gewerkschaften müssen Angestelltenverbände wie die Angestellten Schweiz ebenfalls Teil dieser Kommission sein. So kann ein breites Spektrum an Angestellten aller Qualifikationen vertreten werden. Die Angestellten Schweiz betrachten ein regelmässiges Monitoring der Situation durch die Kommission als eine angebrachte und sinnvolle Massnahme.

Zum Schluss möchten wir betonen, dass ein offener Arbeitsmarkt wichtig ist. Er ermöglicht es den Unternehmen, die benötigten qualifizierten Arbeitskräfte zu rekrutieren und so für den Erfolg der Schweizer Wirtschaft zu sorgen. Die Angestellten Schweiz stellen den Entscheid des Schweizer Volks in keiner Weise in Frage, er ist zu respektieren und umzusetzen. Der Verband warnt aber dennoch vor einer zu strikten Umsetzung des Artikels 121a BV, weil dies

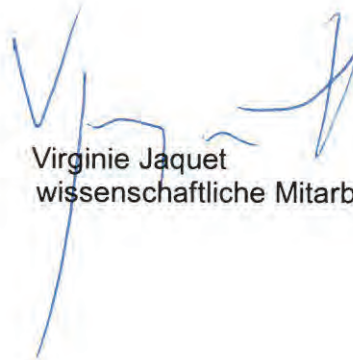
zu einer Auflösung der Bilateralen Verträge führen könnte, was gravierende Folgen für die Schweiz und den Werkplatz hätte. Unternehmen, welche die benötigten qualifizierten Fachkräfte nicht mehr finden würden, könnten versucht sein, ihre Produktion und Forschung zu verlegen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Angestellte Schweiz



Stefan Studer
Geschäftsführer



Virginie Jaquet
wissenschaftliche Mitarbeiterin

Aeschenvorstadt 71
Postfach
4010 Basel
Tel. +41 61 205 96 00
Fax +41 61 205 96 09
info@arbeitgeberbasel.ch
www.arbeitgeberbasel.ch

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Basel, 6. Mai 2015/AF

Stellungnahme zur Änderung des Ausländergesetzes: Umsetzung von Art. 121a BV und Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Kreisschreiben Nr. 5 / 2015)

Sehr geehrte Frau Lützelschwab, liebe Daniella

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme in der obgenannten Angelegenheit und nehmen diese im Folgenden gerne wahr.

1. Vorbemerkungen

Vor dem Hintergrund der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung ist als oberstes Ziel die Erhaltung der Bilateralen Verträge I zwischen der Schweiz und der EU anzustreben. Ebenso ist für die Wirtschaft vorrangiges Ziel, dass bei der neuen Begrenzung der Zuwanderung von erwerbstätigen, ausländischen Arbeitskräften die gesamtwirtschaftlichen Interessen des Landes im Vordergrund stehen.

Der neue Verfassungsartikel (Art. 121a BV) und dessen Übergangsbestimmungen beinhalten im Wesentlichen zwei Aspekte: „Autonome Steuerung der Migration“ und „Neuverhandlung nicht vereinbarter Abkommen“. Unter geltendem Recht regelt das Freizügigkeitsabkommen (FZA) betreffend die EU-Staaten die Migrationsströme, während diese in Zukunft von der Schweiz wieder als rein hoheitliche Aufgabe ausgestaltet werden sollen.

Der Bundesrat schlägt in seiner Vorlage eine starre Kontingentslösung vor, die den vorhandenen Spielraum bei der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung nicht nutzt. Der Vorschlag stellt keine gangbare Lösung dar, weil sie aussenpolitisch kaum durchsetzbar ist, ohne das FZA und die bilateralen Verträge aufs Spiel zu setzen. Die vorgeschlagene Lösung greift für EU/EFTA-Bürger erst, wenn auch das FZA geändert oder gekündigt wird. Eine Änderung des FZA im Sinne der Vernehmlassungsvorlage ist mit Blick auf die bisherigen einschlägigen Stellungnahmen der EU aber höchst unwahrscheinlich, und eine Kündigung des FZA ist nicht Gegenstand dieser Vernehmlassung. Dadurch werden Stellungnahmen zur Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates in ihrer Wirkung ins Leere laufen, denn wenn die

präsentierte Umsetzungslösung von der EU nicht akzeptiert wird, bleibt die innenpolitische Lösung in Bezug auf die beabsichtigten Ziele der Initiative im EU/EFTA-Raum wirkungslos. Aus heutiger Sicht bietet als konstruktiver Beitrag zur Umsetzung der Volksinitiative einzig das vom Schweizerischen Arbeitgeberverband und von economiesuisse vorgeschlagene Schutzklauselsystem Perspektiven für eine erfolgreiche innen- und aussenpolitische Lösung.

Eine Gesamtbeurteilung der Umsetzung von Art. 121a BV wird erst möglich sein, wenn die Resultate der Verhandlungen über eine Anpassung des FZA vorliegen. Sollten diese Verhandlungen mit der EU zu einer neuen Ausgangslage oder zu neuen relevanten Aspekten führen, muss somit zwingend ein neues Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden.

2. Einführung eines „Schutzklausel-Modells“ mit der Festlegung eines sog. „Globalkontingents“

Im Hinblick auf den Verhandlungsspielraum, den die neue Verfassungsbestimmung eröffnet, ist von dem starren Kontingentsystem des Bundesrates Abstand zu nehmen. Anstelle dessen sollen die Nachverhandlungen zum FZA auf das von den Wirtschaftsverbänden vorgeschlagene Schutzklausel-Modell ausgerichtet werden. Damit wird den in Art. 121a BV explizit genannten „gesamtwirtschaftlichen Interessen“ des Landes Rechnung getragen.

Im Rahmen des Schutzklausel-Modells ist für die Zuwanderung durch den Bundesrat ein jährlich zu bestimmendes Globalkontingent festzulegen. Wird dieser Stellenwert nicht erreicht, gilt die Personenfreizügigkeit für die EU/EFTA-Staaten weiterhin (analog geltendem Recht). D.h. bis zum Erreichen des Schwellenwerts gelten weiterhin die bekannten Aufenthaltsbewilligungen, ohne irgendein Kontingentsystem. Erst wenn die Interventionsschwelle des Globalkontingents überschritten zu werden droht oder erreicht ist, würde für das laufende Jahr im Rahmen eines Kontingentsystems die Einwanderung plafoniert. Wie bis anhin blieben die Drittstaatsangehörigen weiterhin dem Kontingentsystem unterstellt.

Die EU kennt bereits solche Schutzklauseln im Verkehr mit der Schweiz und auch innerhalb ihrer Mitgliedstaaten. Aktuell zielen die Bestrebungen der britischen Regierung unter David Cameron in die gleiche Richtung. Für die Verhandlungen mit der EU bildet somit ein Schutzklauselsystem mit Globalkontingent eine glaubwürdige Option.

Die Wirtschaft ihrerseits ist daran interessiert, die Regulierungskosten für die Rekrutierung von Arbeitskräften aus EU/EFTA-Staaten so gering wie möglich zu halten. Ausserdem ist auch die Dauer der Rekrutierung bzw. des Bewilligungsprozesses für EU/EFTA-Staatsangehörige möglichst kurz zu halten. Bereits heute dauert der Bewilligungsprozess bei Drittstaatsangehörigen doppelt so lange. Im Rahmen eines Schutzklauselsystems mit Globalkontingent könnten eine Explosion der Regulierungskosten und ein überbordender administrativer Aufwand im Bewilligungsverfahren vermieden werden.

Mit der Einführung eines Schutzklauselsystems mit Globalkontingent kann die auch vom Bundesrat vorgeschlagene Weiterführung des dualen Systems mit einer privilegierten Zulassung von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten gewährleistet werden.

3. Umsetzungsprozess des Schutzklauselsystems mit Globalkontingent

Die vorgeschlagene Lösung weicht vom strikten Wortlaut von Art. 121a BV ab. Das vorgeschlagene Schutzklausel-Modell ist daher ebenfalls auf Verfassungsstufe zu legitimieren, bspw. durch Einführung eines neuen Art. 121b BV, welcher den Art. 121a BV ergänzt und seine Umsetzung konkretisiert.

Ein solches Vorgehen verlangt eine Volksabstimmung. Der Vorteil liegt darin, dass das Volk über einen konkreten Umsetzungsmechanismus abstimmen kann und damit der Volkswille,

die Zuwanderung besser zu steuern, respektiert wird. Gleichzeitig können mit dieser Lösung auch die Interessen und Bedürfnisse der Wirtschaft berücksichtigt werden.

Zweifellos werden durch das Schutzklauselsystem sehr viele Detailfragen, insbes. bei Überschreitung des Globalkontingents, aufgeworfen. Gewisse Elemente des bundesrätlichen Vorschlags könnten jedoch auf Stufe des Ausländergesetzes geregelt werden.

4. Höchstzahlen und Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen

Der Bundesrat sieht im Entwurf zum Ausländergesetz (Art. 17a E-AuG) vor, dass Höchstzahlen und Kontingente bereits für Kurzaufenthaltsbewilligungen ab vier Monaten eingeführt werden.

Das Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 8. April 2014 bestätigt demgegenüber, dass im Rahmen von Art. 121a BV für Kurzaufenthalte bis 12 Monate auf die Kontingentierung und Unterstellung unter eine Höchstzahl verzichtet werden kann. Es bleibt unverständlich, dass der Bundesrat in diesem Zusammenhang den bestehenden Verhandlungsspielraum nicht genutzt hat. Um die Verhandlungen mit der EU nicht unnötig zu gefährden, fordert der Arbeitgeberverband Basel Kurzaufenthalte bis 12 Monate auch bei einer Erwerbstätigkeit nicht zu kontingentieren und keiner Höchstzahl zu unterstellen.

5. Sozialpartner als vollwertige Mitglieder der Zuwanderungskommission

Die Arbeit der Zuwanderungskommission wird einen grossen Einfluss auf die vom Bundesrat festzulegenden jährlichen Höchstzahlen haben. Problematisch bleibt in diesem Zusammenhang das Zurückgreifen auf statistisches Material zum Arbeitsmarkt und zur Zuwanderung – diese statistischen Grundlagen sind naturgemäss immer retrospektiv ausgerichtet und können nicht direkt zur Beurteilung einer aktuellen Situation im Migrationsbereich herangezogen werden. Die Bedürfnisse der Wirtschaft müssen jedoch aufgrund der jeweils aktuellen Situation in die Arbeit und Beurteilungen der Zuwanderungskommission einfließen können. Der Arbeitgeberverband Basel fordert daher, dass die Sozialpartner als vollwertige Mitglieder in der Zuwanderungskommission Einsitz erhalten. Der Art. 17d Abs. 1 E-AuG ist entsprechend anzupassen.

6. Privilegierte Grenzgängerbewilligungen

Das Grenzgängertum ist für Grenzregionen wie die Region Nordwestschweiz und das Bassin Lémanique von existenzieller Bedeutung (die abweichende Problematik im Tessin ist bekannt). Die wirtschaftliche Bedeutung der Grenzgänger in diesen vergleichsweise äusserst wertschöpfungsstarken Regionen ist so hoch, dass sie im gesamtwirtschaftlichen Interesse des Landes liegt. Die Grenzgänger haben insbesondere keinen Einfluss auf die ständige Wohnbevölkerung des Landes.

Der Arbeitgeberverband Basel fordert, dass hinsichtlich der Grenzgängerbewilligungen – auch wenn Art. 121a BV eine Kontingentierung verlangt – auf den Inländervorrang verzichtet wird, bzw. dass Grenzgänger zum Inländerpotential zählen und die Festsetzung von Kontingenten den Kantonen überlassen wird. Mit einer Kantonskompetenz können auch die spezifischen Bedürfnisse des Tessins abgedeckt werden. In diesem Zusammenhang begrüssen wir, dass keine speziellen Kontingente für Drittstaaten vorgesehen sind (geringfügige Zahl).

7. Umsetzung des Inländervorrangs

Art. 121a BV verlangt, die Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten, wobei ein Inländervorrang zu berücksichtigen ist. Der Bundesrat hat zwei Varianten vorgestellt:

1. Der Inländervorrang soll zweifach berücksichtigt werden: Einerseits abstrakt bei der Festsetzung der Höchstzahlen und Kontingente (Berücksichtigung des einheimischen Potentials). Andererseits soll eine Prüfung des Inländervorrangs auch im Einzelfall erfolgen, wenn es sich nicht um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt.
2. Der Inländervorrang soll nur abstrakt bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden.

Aus übergeordneter Sicht lässt sich feststellen, dass sich das quantitative Inländerpotential aus der Arbeitslosenquote ableiten lässt. Ist die Arbeitslosenquote hoch und sind Arbeitskräfte leicht zu rekrutieren, ist dies ein Hinweis auf ein vorhandenes Arbeitskräftepotential. In einem solchen Fall sind die Höchstzahlen und Kontingente tiefer anzusetzen. In einer Phase mit tiefer Arbeitslosigkeit und grosser Nachfrage nach Arbeitskräften (Arbeitskräftemangel) sind umgekehrt relativ höhere Höchstzahlen und Kontingente gerechtfertigt.

Der Arbeitgeberverband Basel befürwortet die einmalige, abstrakte Berücksichtigung des Inländervorrangs bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten (Variante 2).

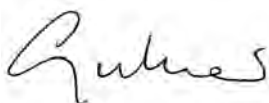
8. Kontrolle der branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen

Als Kriterium für eine Bewilligungserteilung sieht Art. 121a Abs. 3 BV vor, dass eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage vorhanden sein muss. Diese Anforderung soll mit einer Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen umgesetzt werden (Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen). Diese Kontrolle besteht bereits bei Drittstaatsangehörigen.

Der Arbeitgeberverband Basel befürwortet die vom Bundesrat vorgeschlagene Variante, wonach bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten nur eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt; das Gleiche soll auch für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel gelten. Damit wird das Bewilligungsverfahren vereinfacht und zusätzliche Regulierungskosten werden vermieden.

In Branchen mit allgemeinverbindlichen GAV-Regelungen für Mindestlöhne sollen die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterhin über die Paritätischen Kommissionen bzw. Tripartiten Kommissionen stattfinden.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme und freundliche Grüsse.



B. Gutzwiller
lic. iur., Direktorin



A. Frei
Dr. iur., Arbeitsrecht und Arbeitsmarkt

AGV Banken

Arbeitgeberverband der
Banken in der Schweiz

Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des Eidg. Polizei- und
Justizdepartements
Bundeshaus West
3003 Bern

Basel, 27. Mai 2015

Umsetzung von Art. 121a BV – Stellungnahme AGV Banken

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir erlauben uns, im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung von Artikel 121a BV sowie zur Anpassungen der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) Stellung zu nehmen.

Die Situation ist für die Bank- und Finanzbranche besonders herausfordernd: Sie ist vom Fachkräftemangel stark betroffen wie auch eine Seco-Studie bestätigt hat. Zugleich sieht sie sich mit einem Strukturwandel und mannigfaltigen Auswirkungen in der Beschäftigungspolitik konfrontiert, weshalb die Personenfreizügigkeit und der Erhalt der Bilateralen Abkommen für sie von zentraler Bedeutung sind. Angesichts der derzeitigen Frankenstärke sind die Schweizer Unternehmen und auch die Bank- und Finanzbranche noch mehr auf gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen.

Gerne lassen wir Ihnen nachfolgend unsere Antwort zukommen und danken für Ihre Berücksichtigung. Bei Fragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Arbeitgeberverband der Banken in der Schweiz

Barend Fruithof
Präsident

Pia Guggenbühl
Stv. Geschäftsführerin

AGV Banken

Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a

Zentrale Punkte des AGV Banken

1. Am 9. Februar 2015 hat sich die Schweizer Stimmbevölkerung für eine eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und eine gleichzeitige Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union unter Wahrung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses ausgesprochen. Der Arbeitgeberverband der Banken in der Schweiz (AGV Banken) respektiert den Volksentscheid.
2. Zugleich erwartet er vom Bundesrat gemäss dem Verfassungstext von Artikel 121a eine möglichst wirtschaftsfreundliche Umsetzung. Oberstes Ziel für den AGV Banken ist der Erhalt der Bilateralen I sowie eine grösstmögliche Flexibilität und Planungssicherheit für die Unternehmen, welche deren administrativen und finanziellen Aufwand begrenzt.
3. Die aktuellen Zuwanderungszahlen zeigen, dass die Arbeitgeber bereits vermehrt auf inländische Fachkräfte setzen – jedoch zeigen sie auch, dass man weiterhin auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen ist. Dies gilt für die Bank- und Finanzbranche besonders, welche eine Vielzahl von Mangelberufen ausweist. Bei der weiteren Ausarbeitung der derzeit unklaren Definition (inkl. Kriterien) von Mangelberufen ist sicherzustellen, dass grösstmögliche Flexibilität bewahrt wird. Daher ist der Einbezug der Arbeitgeber unabdingbar, z.B. im Rahmen der Zuwanderungskommission (siehe 3.5).
4. Der ausreichende Einbezug der Wirtschaft bei Festsetzung der Kontingente ist wünschenswert. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der Wirtschaft gedeckt werden. Die Sozialpartner – nicht nur der Spitzenverbände, sondern auch die Verbände der am stärksten betroffenen Branchen – sollen als vollwertige Mitglieder in der geplanten Zuwanderungskommission Einsitz nehmen.
5. Der AGV Banken unterstützt die Weiterführung des dualen Bewilligungssystems für Drittstaatenbürger und neu EU-/EFTA-Angehörige. Um die Personenfreizügigkeit mit unserem wichtigsten Handelspartner EU zu sichern, soll das «klassische» Kontingentsystem des Bundesrates in diversen Punkten flexibilisiert und mit einer Schutzklausel ergänzt werden.
6. Der AGV Banken unterstützt den Vorschlag, dass nach einer erstmaligen Zulassung bzw. Bewilligungserteilung der Aufenthalt von Angehörigen von EU/EFTA-Staaten weiterhin gemäss dem bestehenden Freizügigkeitsabkommen (FZA) geregelt werden soll und damit keinen weiteren Begrenzungsregelungen unterliegen. Der AGV Banken unterstützt auch die Regelung, dass für Drittstaaten die bisherige Regelung nach dem Ausländergesetz (AuG) weitergeführt wird.
7. Der AGV Banken unterstützt den Vorschlag, dass der Familiennachzug für EU/EFTA-Angehörige keinen weitergehenden Einschränkungen unterstellt wird. Für Drittstaatenbürger ist das bisherige Verfahren weiter anzuwenden (siehe 3.2).
8. Der Bundesrat schöpft den Handlungsspielraum in seiner Vorlage zu wenig aus. Der vorhandene Spielraum gemäss Verfassungstext ist auszuschöpfen. Entsprechend sind Aufenthalte bis 12 Monate auch bei Erwerbstätigkeit nicht zu kontingentieren und keiner Höchstzahl zu unterstellen, ebenso die Grenzgängerinnen und Grenzgänger (siehe 3.1 und 3.4)

AGV Banken

9. Der AGV Banken begrüsst, dass die Umsetzung von Art. 121a BV Hand in Hand mit Massnahmen des Bundes zur Erhöhung des einheimischen Arbeitskraftpotentials gehen soll. Dank dessen konsequenterer Nutzung im Rahmen der Fachkräfteinitiative sowie der weiteren Begleitmassnahmen des Bundes sollte die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften weiter gesenkt werden können. Dabei sind der administrative Aufwand und die Kosten für die Unternehmen jedoch möglichst gering zu halten. Auch muss der Staat seinen Teil zur Umsetzung beitragen: Der rasante Zuwachs von Stellen in staatlichen Institutionen und staatsnahen Betrieben soll eingeschränkt werden und darf nicht ausgebaut werden.
10. Der Bundesrat hat Gespräche mit der Europäischen Union über Anpassungen im Freizügigkeitsabkommen aufgenommen. Sollten allfällige Verhandlungen mit der EU zu einer neuen Ausgangssituation, zu neuen Steuerungsformen oder zu weiteren, relevanten und neuen Aspekten führen, zählt der AGV Banken darauf: Ein zusätzliches ordentliches Vernehmlassungsverfahren ist notwendig und Hauruck-Übungen sind zu vermeiden.

1. Grundsätzliches

1.1 Bedeutung der Vorlage

Der Bundesrat muss die „Quadratur des Kreises“ bewältigen, denn Artikel 121a will die Zuwanderung steuern und begrenzen, zugleich verlangt derselbe Artikel, dass die gesamtwirtschaftlichen Interessen gewahrt werden. Das erklärte Ziel des Bundesrats ist es, die bilateralen Abkommen zu sichern, denn die EU ist einerseits der wichtigste Handelspartner der Schweiz und die exportorientierte Schweizer Wirtschaft ist auf einen präferentiellen Marktzugang durch die Bilateralen I und II angewiesen. Der AGV Banken begrüsst das Ziel des Bundesrats und unterstützt ihn in seinen Bemühungen.

Ohne die Bilateralen würden der Schweiz ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit drohen und entscheidende Zusatzkosten entstehen. Vor den Bilateralen I war die Schweiz in Europa das Schlusslicht bezüglich Wachstum. Daneben ermöglicht die Personenfreizügigkeit einen wertvollen Zugang zu Fachkräften, welche in der Schweiz allein nicht verfügbar sind. Deshalb ist die Personenfreizügigkeit insbesondere für die Bank- und Finanzbranche von grosser Bedeutung.

1.2 Situation für die Bank- und Finanzbranche

Gemäss einer Studie des Seco weisen die Berufe des Bank- und Versicherungsgewerbes einen besonders hohen Verdacht auf Fachkräftemangel auf. Innerhalb der Bank- und Versicherungsberufe üben 73% der Angestellten eine Tätigkeit aus, die vom Fachkräftemangel bedroht ist. Dies entspricht 62'000 Mitarbeitenden.¹ Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb die Bank- und Finanzbranche besonders auf Personen aus dem Ausland angewiesen ist und diese in der Schweiz allein nicht rekrutiert werden können.

Angesichts dieser Situation sowie der gewaltigen Herausforderungen durch die Aufgabe des Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank begrüsst der AGV Banken die Absicht des Bundesrats alles daran zu setzen, die Bilateralen zu erhalten und zugleich die möglichst flexible und wirtschaftsverträgliche Umsetzung von Art. 121a zu erreichen. Der AGV Banken fordert, dass

¹ <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/05409/index.html?lang=de>

AGV Banken

dabei die grösstmögliche Planungssicherheit für die Wirtschaft erzielt und flexible Lösungen für die Unternehmen geschaffen werden.

1.3 Massnahmen zur verbesserten Nutzung des Inländerpotentials

Die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung ist schliesslich durch weitere Massnahmen zu unterstützen. Dazu zählt insbesondere eine verbesserte Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Die Zuwanderung war in den letzten zehn Jahren deshalb so stark, weil die Wirtschaft im Inland nicht genügend qualifizierte Arbeitnehmer fand, die offenen Stellen zu besetzen, wie allein schon die anhaltend tiefe und stabile Arbeitslosenziffer sowie das Ausbleiben von Lohndumping belegen. Basierend auf der demografischen Entwicklung wird der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften auch in Zukunft hoch bleiben. Deshalb muss die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative mit geeigneten Massnahmen zur verbesserten Ausschöpfung des vorhandenen Inländerpotentials begleitet werden. Insbesondere die Personengruppen der Älteren, Frauen, Jugendlichen und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sollen vermehrt in den Arbeitsmarkt integriert werden. Stichworte sind flexiblere Pensionsmodelle, lebenslange Weiterbildung und flexible Arbeitszeitmodelle, welche es Personen mit Betreuungspflichten erlauben, ihr Teilzeitpensum zu erhöhen.

2. Allgemeine Einschätzung der Vorlage

2.1 Schutzklausel-Mechanismus

Das Umsetzungskonzept des Bundesrats sieht ein «klassisches» Kontingentsystem vor. Dieser strikte Ansatz des Bundesrates soll aus Sicht des AGV Banken in diversen Punkten flexibilisiert und mit einer Schutzklausel ergänzt werden (gerne verweisen wir Sie für eine detaillierte Darstellung des Modells auf die Stellungnahmen von economiesuisse und Schweizerischer Bankiervereinigung).

Sollte sich in einem gewissen Zeitpunkt (z.B. bis Mitte 2016 – jedenfalls rechtzeitig vor Ablauf der MEI-Umsetzungsfrist) zeigen, dass mit der EU keine Einigung über eine Anpassung des FZA an die MEI erzielt werden kann, soll der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unilateral ein Globalkontingent und eine Schutzklausel-Regelung für die EU/EFTA-Angehörigen umsetzen.

2.2 Weiterführung des dualen Bewilligungssystems

Der erste Vernehmlassungsentwurf enthält die für die Umsetzung von Art. 121a BV notwendigen gesetzlichen Anpassungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz; AuG). Regeln zur Begrenzung gelten für alle Typen der Migration: EU/EFTA-Angehörige werden über das Freizügigkeitsabkommen geregelt, alle anderen im Ausländergesetz. Deshalb wurde gleichzeitig ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Der AGV Banken unterstützt die Weiterführung des dualen Bewilligungssystems für Drittstaatenbürger und neu EU/EFTA-Angehörige.

2.3 Fragen des Bundesrats

Der Bundesrat hat gebeten, insbesondere zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

- *Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich auch eine Prüfung im Einzelfall erfolgen? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.3)*

AGV Banken

Der AGV Banken ist der Ansicht, dass der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden soll und zusätzlich keine Prüfung im Einzelfall erfolgen soll.

- Soll eine Kontrolle der orts- und berufs- und branchenüblichen Lohn-Arbeitsbedingungen im Einzelfall oder ein summarische Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.4)

Es soll nur eine summarische Prüfung einer ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen sollen bei EU-/EFTA-Angehörigen im Rahmen der bisherigen FlaM (ex ante-Kontrolle) überprüft werden, wobei das Ausmass der bisherigen Prüfungen nicht ausgeweitet werden darf. Gleiches gilt für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel.

Der AGV Banken unterstützt auch den Vorschlag, dass die bisherigen Prüfungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen mit und ohne allgemeinverbindliche GAV-Regelungen für Mindestlöhne weiterhin über die PK und TPKs stattfinden sollen.

- Sollen in der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner vertreten sein? (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.3 und 2.2.2)

Die Sozialpartner sollen als vollwertige Mitglieder in der geplanten Zuwanderungskommission Einsitz nehmen. Idealerweise haben in dieser Kommission nicht nur die Spitzenverbände Einsitz, sondern insbesondere auch die Branchenverbände der vom Fachkräftemangel am stärksten betroffenen Branchen.

3. Beurteilung der Vorlage im Detail

3.1 Der Verhandlungsspielraum ist bei der neuen Begrenzungslösung auszuschöpfen (Keine Kontingente und Begrenzungsregeln bei Aufenthalten bis 12 Monaten)

Wie das Gutachten des Bundesamtes für Justiz bestätigt, kann im Rahmen von Art. 121a BV für Kurzaufenthalte bis 12 Monate auf die Kontingentierung und Unterstellung unter eine Höchstzahl verzichtet werden. Angesichts der schwierigen Aufgabe, mit der EU eine Lösung zu finden, welche die eigenständige Steuerung der Zuwanderung gemäss Art. 121a BV ermöglicht und gleichzeitig die Bilateralen Verträge I nicht gefährdet, und auch angesichts der (gemäss erläuterndem Bericht ausgeführten und) absehbaren Auswirkungen auf die Unternehmen sowie Bund und Kantone ist es für den AGV Banken zentral, dass der bestehende Verhandlungsspielraum genutzt und insbesondere Kurzaufenthalte bis 12 Monate von den Höchstzahlen und Kontingenten ausgenommen werden sollen.

3.2 Weiterführung der bisherigen Regelung des Familiennachzugs

Der Familiennachzug von EU/EFTA-Angehörigen ist abschliessend im FZA geregelt und benötigt keine Regelung im AuG. Gemäss Umsetzungskonzept des Bundesrates sowie dem erläuternden Bericht soll auf eine weitergehende Einschränkung des Familiennachzuges in den angestrebten Verhandlungen mit der EU verzichtet werden. Der AGV Banken begrüsst dies. Er schliesst sich dem Vorschlag an, dass die heute bestehende Regelung im FZA sowie für Drittstaaten im AuG weitergeführt werden und keine weiteren Einschränkungen vorgesehen werden.

AGV Banken

3.3 Aufenthaltsregelung nach der Zulassung bleibt unverändert

Die Gültigkeitsregelung der Aufenthaltsbewilligung ist im AuG nicht festgelegt, beträgt in der Regel aber 1 Jahr. Im FZA ist für EU/EFTA-Angehörige abschliessend geregelt, dass die Frist 5 Jahre beträgt. Im Gespräch mit der EU soll sondiert werden, ob auch diese Frist auf 1 Jahr reduziert werden kann. Der AGV Banken unterstützt diese Bemühungen. Nach einer Zulassung soll der Aufenthalt von Angehörigen von EU/EFTA-Staaten zudem weiterhin gemäss dem bestehenden FZA geregelt werden. Der SAV unterstützt diese Regelung. Die Zulassung und der Aufenthalt der Angehörigen von Drittstaaten wird wie bisher im AuG geregelt; sie müssen – wo nötig – an die neuen Anforderungen von Art. 121a BV angepasst werden. Auch dieses Vorgehen unterstützt der AGV Banken.

3.4 Vorrang für Personen mit Grenzgängerbewilligung

Gemäss des erläuternden Berichts sollen Personen mit einer Grenzgängerbewilligung ebenfalls von einer bevorzugten Bewilligungserteilung profitieren können. Konkret ist zu erläutern, wie diese Privilegierung aussehen könnte. Nebst dem Hinweis, dass sie bei der Beurteilung der Inländervorranges auch privilegiert behandelt werden sollen, fehlen aber konkrete Hinweise, wie dieser Vorrang ausgestaltet werden soll. Der AGV Banken fordert eine möglichst wirtschaftsverträgliche Umsetzung.

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung, S.16 ausführt, *„besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr; vorübergehende Aufenthalte werden nicht angerechnet.“*

Im Lichte dieser Definition sind Grenzgänger, die Arbeitnehmer, die im Voranmeldeverfahren für eine berufliche Tätigkeit von maximal 90 Tagen einreisen, sowie Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) nicht als „Zuwanderer“ im Sinne von Art. 121a BV zu betrachten. Da sie nicht danach trachten, einen ständigen Aufenthalt in der Schweiz zu begründen und die Gesamtzahl der ständigen Wohnbevölkerung nicht beeinflussen, sind diese Kategorien von Kontingenten auszunehmen.

Auch soll keine Unterscheidung zwischen EU-/EFTA-Angehörigen sowie Angehörigen aus Drittstaaten gemacht werden, wobei die zweite Gruppe eine sehr geringe Zahl von Grenzgängern ausweist. Die Vernehmlassungsvorlage sieht wie bisher eine mindestens wöchentliche Rückkehr an den Wohnort im Ausland vor. Diese Regelung wird vom AGV Banken begrüsst.

3.5 Klarheit bezüglich Definition und Kriterien von Mangelberufen

Die aktuellen Zuwanderungszahlen zeigen, dass die Arbeitgeber bereits vermehrt auf inländische Fachkräfte setzen, jedoch auch, dass sie weiterhin auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen sind. Dies gilt für die Bank- und Finanzbranche besonders, welche eine grosse Anzahl von Mangelberufen ausweist. Die Definition von Mangelberufen sowie die entsprechenden Kriterien im Vernehmlassungsentwurf sind jedoch unklar. Der AGV Banken fordert, dass Definition und Kriterien von Mangelberufen nicht von staatlicher Seite einseitig festgelegt werden, sondern unter in Abstützung auf die Unternehmen.

Auch eine Regelung auf Verordnungsebene wird abgelehnt, die sich beispielsweise auf rein statistische Kriterien abstützt. Definition und Kriterien von Mangelberufen müssen die notwendige Flexibilität aufweisen, welche insbesondere Branchen benötigen, die einem Strukturwandel

AGV Banken

unterworfen sind. So kann, was heute noch kein Mangelberuf ist, morgen plötzlich ein Mangelberuf sein. Der Einbezug der Arbeitgeber in den Entscheidungsprozess bezüglich Festlegung und Definition von Mangelberufen kann beispielsweise über den Einsitz der am meisten betroffenen Branchenverbände in die Zuwanderungskommission erfolgen.

3.6 Höchstzahlen und Kontingente je Kategorie

3.6.1 Kategorien von Kontingenten

Kurzaufenthalter sind erst ab einem Aufenthalt von 12 Monaten unter die Höchstzahlen und Kontingentierung zu stellen. Bis anhin wurden nur Aufenthalte ab 12 Monate unter dem Begriff „ständige ausländische Wohnbevölkerung“ erfasst. Diese Definition wird auch für Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit weitergeführt und dient gleichzeitig auch der Begründung, weshalb in diesem Fall eine Kontingentierung ab 12 Monate ausreicht. Die gleiche Definition und Handhabung ist auch für Kurzaufenthalte zu Erwerbszwecken anzuwenden. Umgehungen sind wie bisher mit entsprechenden Kontrollmassnahmen zu verhindern. Der AGV Banken befürwortet die Möglichkeit der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu maximal 2 Jahren sowie deren Anwendung auf EU/EFTA-Angehörige und Drittstaaten.

3.6.2 Aufenthaltsbewilligung über ein Jahr mit Erwerbstätigkeit

Der AGV Banken befürwortet, dass diese Bewilligung verlängerbar ist und deren Anwendung sowohl auf Angehörige aus EU/EFTA-Staaten als auch auf Drittstaaten zum Tragen kommt.

3.6.3 Grenzgängerbewilligung

Für Grenzgängerinnen und Grenzgänger sollen von einer Kontingentierung ausgenommen werden (siehe 3.4).

3.6.4 Aufenthaltsbewilligung über ein Jahr ohne Erwerbstätigkeit:

Der AGV Banken begrüsst, dass keine Beschränkung für Aufenthalte bis zu einem Jahr im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen ist. Der Einsatz zumeist für Aus- und Weiterbildungszwecke ist sinnvoll. Weiterhin soll hier ein duales System zum Tragen kommen.

3.6.5 Familiennachzug

Für den Familiennachzug sieht die Vernehmlassungsvorlage nur eine Höchstzahl des Bundes vor und kein duales System. Dies wird vom AGV Banken begrüsst, ebenso dass bis zu einem Jahr keine Kontingentierung vorgenommen werden soll. Dies soll sowohl für Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen Geltung haben.

3.7 Aufteilung

Der AGV Banken begrüsst, dass für die Erteilung der ausländerrechtlichen Bewilligung weiterhin die Kantone zuständig bleiben. Auch wird als sinnvoll erachtet, dass Dauer und Zweck des jeweiligen Aufenthaltes berücksichtigt werden und verschiedene Kontingente vorgesehen werden. Für verschiedene Kontingente sollen zudem auch separate Höchstzahlen vorgesehen werden, die je nach Bedarf in kantonale Kontingente und Reserven des Bundes aufgeteilt werden können. Die Reserve beim Bund dient einem unvorhergesehenen Mehrbedarf. Sinnvoll sind auch unterschiedliche Kontingenten für EU/EFTA-Angehörige und Drittstaaten.

AGV Banken

3.8 Zuständigkeit für die Festlegung

Der AGV Banken begrüsst, dass der Bundesrat die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente nach den vorgeschlagenen Kriterien (Grundsätze der Zulassung, Vorrang der Inländer, Bedarfserhebung der Kantone, Empfehlung der Zuwanderungskommission) festlegt.

Für EU/EFTA-Angehörige sieht der Vernehmlassungsentwurf vor, dass die Kantone selber die Verteilung der vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen – auf Grundlage von gemeinsam festgelegten Kriterien – vornehmen und der Bundesrat nur subsidiär für die Festlegung der kantonalen Kontingente zuständig ist, wenn sich die Kantone nicht einigen können. Die detaillierte Regelung erfolgt in den Ausführungsbestimmungen des Bundesrats, die einfach angepasst werden können. Dieses Vorgehen wird vom AGV Banken begrüsst.

Für Drittstaatenangehörige gilt das heutige System. Der Bundesrat legt die Höchstzahlen fest und die Aufteilung an die Kantone erfolgt nach einem festen Verteilschlüssel. Auch dieses Vorgehen wird vom AGV Banken begrüsst.

Bei der Umsetzung sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten. Dies gilt 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. Der AGV Banken erwartet, dass dies aber nicht zulasten der Interessen der Wirtschaft oder der gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz geschieht.

3.9 Zuwanderungskommission

Angesichts der grossen Bedeutung der Arbeit in der Zuwanderungskommission sowie der Notwendigkeit, die Situation der Unternehmen nicht nur gestützt auf Statistiken und Analysen von Vorjahren zu kennen, ist es unabdingbar, dass die Sozialpartner Einsitz in dieses Gremium nehmen und als vollwertiges Mitglied bei der Beurteilung des quantitativen und qualitativen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften mitwirken können. Ein regelmässiges Monitoring des Migrationsbereiches und die Erteilung von Empfehlungen darf jedoch nicht dazu führen, dass in die Beschäftigungspolitik der Unternehmen eingegriffen wird.

Grundlage für die Arbeit bilden Bedarfserhebungen der Kantone, erstellt nach einheitlichen Kriterien und Indikatoren. Dabei sollen der Einbezug des inländischen Potenzials, der Wirtschaftsentwicklung, der demografischen Entwicklung sowie unbedingt auch der Auswanderung berücksichtigt werden. Der AGV Banken fordert, dass die Bedarfserhebung je nach Kategorie von Kontingent jährlich durchgeführt werden soll.

Der Beurteilung der Erhebungen der Kantone hat nicht im Jahresrhythmus zu erfolgen, da dies ein zu grosser Aufwand nach sich ziehen würde, sondern die Festlegung hat nach makroökonomischen Gesichtspunkten zu erfolgen (bisherigen Bedarf, Situation am Arbeitsmarkt, wirtschaftliche Entwicklung, Nutzung des inländischen Potenzials). Können sich die Kantone nicht einigen, legt der Bund einen Verteilschlüssel anhand von Arbeitsmarktindikatoren fest. Für den AGV Banken ist zentral, dass die Festlegung stets der aktuellen wirtschaftlichen Situation und den Bedürfnissen der Unternehmen Rechnung trägt und flexibel ausgestaltet ist.

3.10 Indikatoren für die Festlegung

Der AGV Banken begrüsst die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen Indikatoren (Bedarfserhebung der Kantone, Zuwanderung der früheren Jahre, Wirtschaftsstruktur, Nachfrage

AGV Banken

nach ausländischen Arbeitskräften, Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung und Prognosen dazu). Auch soll hinsichtlich Arbeitslosenquoten eine kurzfristige (aus bestehender Wirtschaftsstruktur eines Kantons, der allgemeinen Arbeitsmarktlage (hohe/tiefe Arbeitslosigkeit), erwartete konjunkturelle Entwicklung) und längerfristige Perspektive (demografische Entwicklung, Änderung in der Arbeitsmarktbeteiligung der inländischen Bevölkerung, Erwerbsquoten verschiedene Bevölkerungsgruppen) unterschieden werden.

Gemäss Verfassungstext sind die Höchstzahlen und Kontingente für die erwerbstätigen Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten, wobei ein Inländervorrang zu berücksichtigen ist. Bei den Höchstzahlen für Nichterwerbstätige ist der Bedarf an Bewilligungen für Aus- und Weiterbildung besonders zu berücksichtigen. Bei den Höchstzahlen für anerkannte Flüchtlinge sowie für vorläufig Aufgenommene sind besondere Massnahmen bei Bedarf vorzusehen. Für den Familiennachzug sind Höchstzahlen aus dem Durchschnitt der bisherigen Zuwanderung zu diesem Zweck vorzusehen. Hier besteht kein wesentlicher Handlungsspielraum für Einschränkungen. Die Bedarfsmeldungen der Kantone sollen durch die Zuwanderungskommission mit geeigneten Indikatoren auf nationaler Ebene validiert werden.

3.11 Inländervorrang

Der Inländervorrang soll für Schweizer sowie für Ausländer mit dauerhaftem Aufenthalt Geltung haben. Der Vorrang soll wie bis anhin schon für Drittstaaten zur Anwendung kommen. Zentral ist bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente, dass der Einbezug der Verfügbarkeit des inländischen Potenzials, nicht abstrakt, sondern realistisch einberechnet wird. Abgelehnt wird jedoch, dass gemäss der Hauptvariante eine Prüfung im Einzelfall erfolgen soll, wenn es sich nicht um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt oder wenn gewisse völkerrechtliche Verpflichtungen entgegenstehen. Der administrative Aufwand für die Unternehmen sowie ihnen daraus entstehende Kosten sind möglichst tief zu halten.

3.12 Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Der AGV Banken begrüsst als Kriterium für die Bewilligungserteilung eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage. Die Hauptvariante des Bundesrats, welche eine vorhergehende Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen fordert, wird aufgrund des hohen administrativen Aufwands abgelehnt. Ein Orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn muss ausgerichtet werden. Diese Prüfung soll im Rahmen der Prüfung des Inländervorranges geregelt werden. Für EU/EFTA-Angehörige soll lediglich eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie eine nachträgliche Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (FlaM) zum Tragen kommen.

Eine Anpassung der FlaM soll geprüft werden, wenn die genaue Umsetzung von Art. 121a BV bekannt ist. Das für den Arbeitsmarkt zu erwartende Gesamtsystem eines künftigen Kontrollsystems darf gegenüber dem heutigen jedoch nicht schlechter ausfallen. Auch darf dies nicht zum Einblick und Eingriff in die Lohnpolitik der Unternehmen führen. Die Kontrollen sollen nicht verschärft werden und dürfen nicht zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand und entsprechenden Kosten für die Unternehmen führen.

3.13 Prüfung der Integrationsfähigkeit

Heute gilt bereits für Drittstaaten, dass berufliche Qualifikation, berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnisse und das Alter als Faktoren, welche eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen

AGV Banken

müssen. Dies soll weiterhin zum Tragen kommen. Von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit im Zulassungsverfahren für EU-/EFTA-Angehörige wird abgesehen.

3.14 Regelung des Aufenthaltes

Die im erläuternden Bericht berechneten zukünftigen Regulierungskosten für die Rekrutierung von Arbeitskräften sowie die wohl künftig deutlich länger als heute anfallende Bewilligungsdauer sind sehr negativ für die Unternehmen. Die Bank- und Finanzbranche als von Fachkräften besonders abhängige Branche ist besonders betroffen. Kaum beziffern lassen sich die Kosten, die sich aus entgangenen Aufträgen ergeben, wenn eine Stelle nicht rasch genug, überhaupt nicht oder suboptimal besetzt werden können. Die Problematik des Fachkräftemangels wird damit verschärft, mit negativen Auswirkungen auf die Innovationskraft der Wirtschaft.

Vor diesem Hintergrund begrüsst der AGV Banken eine kürzere Bewilligungsdauer und tiefere Kosten, indem für Angehörige der EU/EFTA-Staaten wie vor der Einführung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auf ein Zustimmungsverfahren beim Staatssekretariat für Migration (SEM) verzichtet würde, oder wenn bei ihnen im Gegensatz zu den Angehörigen von Drittstaaten der Inländervorrang nicht auch im Einzelfall und die ausreichende Existenzgrundlage summarisch geprüft würden.

3.15 Flankierende Massnahmen

Im Hinblick auf Doppelspurigkeiten mit den FlaM ist entscheidend, wie genau die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren vorgängig kontrolliert werden. Der AGV Banken begrüsst die in der Vernehmlassungsvorlage zur Diskussion gestellte Variante mit einer lediglich summarischen Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Für den AGV Banken, dessen Mitgliedunternehmen Mindestlöhne haben, soll die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Schweizer Arbeitgeber wie bis anhin im normalen GAV-Vollzug durch die paritätischen Vollzugsorgane (PK) kontrolliert werden. FlaM-Kontrollen dürften auch bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern bis 90 Tage im Kalenderjahr gemäss FZA angezeigt sein.

4. Ergänzungen der Gesetzesvorlage zur Änderung des AuG vom 8. März

Der zweite Vernehmlassungsentwurf enthält Ergänzungen der Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Änderung des AuG vom 8. März 2013 (Integration; 13.030), die vom Parlament zur Anpassung an den in der Zwischenzeit angenommenen Artikel 121a BV an den Bundesrat zurückgewiesen wurde. Gleichzeitig wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, in der Zusatzbotschaft zu dieser Vorlage die Anliegen von fünf parlamentarischen Initiativen aufzunehmen, denen die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte bereits früher Folge gegeben haben. Sie haben keinen direkten Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV.

Direktwahl Tel. 044 285 77 02 / Fax 044 285 77 24

E-Mail: c.zeder@smu.ch

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail an:

carola.haller@sem.admin.ch

bernhard.fuerer@sem.admin.ch

Zürich, 28. Mai 2015 CZE/cmo

I./04 SMU/Vernehmlassungen/2015/AuG zu 121a BV

Stellungnahme Zum Revisionsentwurf des Ausländergesetz (AuG) zur Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Zustellung des Entwurfes zur Revision des Ausländergesetzes sowie des erläuternden Berichts und der Einladung zur Beteiligung an der Vernehmlassung und beziehen gerne schriftlich Stellung.

Die Schweizerische Metall-Union (SMU) ist der Arbeitgeber- und Berufsverband des Metallgewerbes. Die 1'850 Mitgliedbetriebe im Stahl- und Metallbau sowie in der Landtechnik beschäftigen 20'000 Mitarbeitende und erwirtschaften jährlich einen Umsatz von 5 Milliarden Franken.

Im Allgemeinen:

Den durch die Annahme der Initiative „gegen Masseneinwanderung“ bekundete Volkswille gilt es umzusetzen. Es ist aber ebenso wichtig, dem im Verfassungstext verankerten Willen der Beachtung der Wirtschaft ebenfalls genügend Rechnung zu tragen. Es ist somit alles daran zu setzen, dass der Wirtschaft auch in Zukunft der nötige Freiraum gewährt wird in der Rekrutierung von Arbeitskräften und dass zusätzlich administrative Belastungen vermieden werden. Insbesondere im Baunebengewerbe, welches Binnenmarkt orientierte Branchen darstellt und überdurchschnittlich viele ausländische Arbeitnehmende beschäftigt, ist es für eine erfolgreiche zukünftige Arbeitsweise unerlässlich, dass der neue Verfassungsartikel wirtschaftsfreundlich umgesetzt wird.

Im zu beurteilenden Gesetzesentwurf sieht der Bundesrat vor, dass die Zuwanderung für EU-/EFTA-Angehörige weiterhin im Personenfreizügigkeitsabkommen geregelt wird und somit am Dualismus in der Ausländerpolitik festgehalten werden soll. Die SMU begrüsst dieses Vorgehen und die Beibehaltung der bis heute bewährten unterschiedlichen Handhabung von Personen aus dem EU-/EFTA-Raum und Drittstaatsangehörigen in Bezug auf die Zulassung zum Arbeitsmarkt, insbesondere unter dem Blickwinkel des Erhaltens der bilateralen Verträge. Den vom Bundesrat beabsichtigten Neuverhandlungen über das Freizügigkeitsabkommen mit der EU sieht die SMU mit grossem Interesse und Hoffnung entgegen. Sollten jedoch diese Neuverhandlungen zu einer neuen Ausgangslage in Bezug auf die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmenden zum Arbeitsmarkt führen, fordert die SMU die Durchführung einer neuen Vernehmlassung, da in der vorliegenden Vernehmlassung, aufgrund des offenen Ausgangs der Verhandlungen mit der EU und EFTA lediglich die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, explizit ohne EU und EFTA, geregelt wird. Allenfalls stellt sich die Frage, ob die vorliegende Vernehmlassung zum heutigen Zeitpunkt überhaupt zweckmässig ist oder eine solche erst nach den Verhandlungen mit der EU über das FZA stattfinden sollte.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Geltungsbereich nach Art. 2 Abs.2:

Im Gesetzesentwurf wird am heutigen Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 AuG festgehalten, wonach für EU- und EFTA-Angehörige das AuG nur soweit gelten soll, als das FZA keine abweichenden Bestimmungen enthält. Grundsätzlich ist dies eine Beibehaltung des Status quo, ob dies jedoch mit dem Verfassungstext und somit dem Volkswillen vereinbar ist, bleibt zumindest fraglich und stellt eine entsprechende Formulierung zumindest in Frage.

Kontingentsystem:

Grundsätzlich ist die SMU der Ansicht, dass Kontingente nur da zum Einsatz kommen sollten, wo diese zwingend notwendig sind.

Im Zentrum des Gesetzesentwurfes stehen die Höchstzahlen und die Kontingente für ausländische Personen und der Inländervorrang. Diese beiden Hauptpunkte stellen einen gravierenden Einschnitt in die freie Marktwirtschaft dar. Aus diesem Grund sollte bei der Ausgestaltung dieser Punkte auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen Rücksicht genommen werden und der Spielraum des Verfassungsartikels vollumfänglich ausgenützt werden. So müsste aus Sicht der SMU die von der Wirtschaft vorgeschlagene Umsetzung der Verfassungsbestimmung durch Ventil- und Schutzklauseln unbedingt nochmals in Betracht gezogen werden und entsprechend versucht werden, die neue Verfassungsbestimmung gesetzeskonform und wirtschaftsfreundlicher auszulegen.

Kontingente Kurzaufenthalter:

Als Zuwanderer im eigentlichen Sinn gilt nur jemand, der mit der Absicht einer dauerhaften Niederlassung in ein Land reist. Bei Kurzaufenthalter mit der sogenannten L-Bewilligung ist dies gerade nicht der Fall. Kurzaufenthalter beabsichtigen das Land nach einer klar umrissenen Frist wieder zu verlassen und haben nicht die Absicht, in der Schweiz zu verbleiben. Ein Blick auf die Statistiken zeigt, dass Kurzaufenthalter zu fast 75% unter 34 Jahren sind und die Schweiz oft als ein Teil ihrer „Lehr- und Wanderjahre“ nutzen. Von der Verlagerung ihres Lebensmittelpunktes in die Schweiz kann keineswegs die Rede sein, zumal aufgrund des Alters der Kurzaufenthalter sehr oft noch keine familiären Verpflichtungen zum Tragen kommen. Der Bundesrat schlägt in seinem Entwurf vor, dass lediglich Arbeitnehmende bis zu vier Monaten keinem Kontingent unterliegen, damit nützt er den Handlungsspielraum, welche der Verfassungstext gibt, bei weitem nicht aus. Mit einer kontingentsfreien Aufenthaltsdauer von lediglich vier Monaten können saisonale Herausforderun-

gen wie dies insbesondere in binnenmarktorientierte Branchen, welche an den Werkplatz Schweiz gebunden sind, nicht bewältigt werden. Um die saisonalen Schwankungen in den Branchen der SMU zu bewältigen, sind wir auf flexible, rasche und unbürokratische Rekrutierungsprozesse des Personals angewiesen.

Aufgrund des Spielraumes im Verfassungstext und aufgrund der Nichtbeabsichtigung des dauernden Verbleibs der Arbeitnehmenden mit L-Bewilligung sind konsequenterweise diese Personen nicht als Zuwanderer zu betrachten und aufgrund einer wirtschaftsfreundlichen Umsetzung der Verfassungsbestimmung diese Personen auch nicht zu kontingentieren.

Kontingente für Grenzgänger:

Da auch Grenzgänger, welche über vier Monate in der Schweiz arbeiten, nicht als Zuwanderer betrachtet werden können, da sie den Lebensmittelpunkt gerade nicht in die Schweiz verlagern wollen, ist die SMU grundsätzlich gegen eine Kontingentierung der Grenzgänger. Jedoch ist der SMU sehr wohl bewusst, dass einige wenige Kantone speziell von den Herausforderungen der Grenzgänger-Thematik betroffen sind. Wenn nun aber gesamthaft Kontingente für Grenzgänger geschaffen werden, droht eine wirtschaftliche Diskriminierung von gewissen Wirtschaftszentren, welche zwingend auf Grenzgänger angewiesen sind. Aufgrund der diversifizierten Thematik ist die SMU der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Beschränkungen nur in jenen Grenzkantonen vorgenommen werden, welche auch tatsächlich unter den negativen Folgen des Grenzgängertums leiden. Entsprechend sollen nur die Kantone über zahlenmässige Begrenzungen und weiteren möglichen Einschränkungen in Bezug des Grenzgängertums befinden unter Beachtung des Bundesrechts.

Inländervorrang:

Vorab ist die SMU erfreut darüber, dass in Bezug auf den Inländervorrang nicht nur Schweizerinnen und Schweizer in Betracht fallen, sondern alle bereits zugelassenen Arbeitskräfte der Schweiz.

Die SMU ist jedoch der Ansicht, dass die Einzelfallprüfung des Vorrangs der Inländer noch zu korrigieren ist. Zum einen ist nicht einzusehen, weshalb in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen ein Inländervorrang zu prüfen ist, da sich aufgrund der Allgemeinverbindlichkeit der Arbeitgeber an die Bedingungen des GAV halten muss, egal, welchen Arbeitnehmenden er einstellt. Somit ist nicht davon auszugehen, dass ausländische Arbeitskräfte bevorzugt werden und eine ausländische Arbeitskraft nur rekrutiert wird, wenn dies aus wirtschaftlichen Gründen unumgänglich ist. Von einer entsprechend teuren, bürokratischen Mehrbelastung der Wirtschaft ist entsprechend abzusehen.

Allenfalls müsste aufgrund der Vereinbarkeit mit dem FZA auch in Betracht gezogen werden, dass generell Arbeitnehmende aus dem EU- und EFTA-Raum nicht dem Inländervorrang unterliegen.

Sollte man zum Schluss kommen, dass trotz AVE GAV oder trotz EU/EFTA-Angehörigkeit der Inländervorrang zu prüfen sei, ist es unerlässlich, dass von einer Einzelfallprüfung abgesehen wird. Eine einfache Handhabung für die Wirtschaft, welche die Unternehmungen nicht mit noch mehr bürokratischen Kosten belastet, ist unausweichlich. Weiter zu beachten in diesem Zusammenhang ist, dass die Wirtschaft in verschiedenen Branchen unter einem erheblichen Fachkräftemangel leidet und dieser durch administrative Auflagen keineswegs verstärkt werden darf.

Kontrolle der Lohn und Arbeitsbedingungen:

Die SMU lebt eine ausserordentlich konstruktive und faire Sozialpartnerschaft. Aufgrund der Tatsache, dass es viele Branchen gibt, welche über einen allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag verfügen, ist die

SMU der Ansicht, dass der Staat in diesen Branchen die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht behördlich zu überprüfen braucht weder ex ante noch ex post.

In der Branche der Schweizerischen Metall-Union enthält der allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsvertrag Mindestbestimmungen bezüglich Mindestlöhne, Arbeitszeit, Ferien, Kündigungsfristen etc. Diese Mindeststandards werden bereits jetzt von der Paritätischen Landeskommission im Metallgewerbe (PLKM) kontrolliert und entsprechend sollen auch künftig die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen durch die paritätischen Kommissionen und nicht durch die Behörden wahrgenommen werden.

Zuwanderungskommission:

Der Vernehmlassungsentwurf sieht grundsätzlich die Einsetzung einer Zuwanderungskommission vor, in welcher Vertreter der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone Einsitz nehmen sollen, wobei den Sozialpartnern lediglich ein Anhörungsrecht zukommen soll.

Der neue Verfassungsartikel 121a BV hält jedoch ausdrücklich fest, dass sich die Umsetzung des Verfassungsartikels an den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz orientieren soll. Angesichts der zugeordneten grossen Bedeutung der Zuwanderungskommission ist es unseres Erachtens unerlässlich, dass auch Vertreter der Sozialpartner, welche wesentlich die Wirtschaft gestalten, in der Kommission Einsitz erhalten.

Zusammenfassung:

Aufgrund des offenen Ausgangs der Verhandlungen über das Freizügigkeitsabkommen mit der EU bezüglich der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative ist es aktuell schwer, eine klare Stellungnahme zu formulieren. Für die SMU ist der Erhalt des Freizügigkeitsabkommens sehr wichtig, entsprechend müsste je nach Ausgang der Verhandlungen eine weitere Vernehmlassung gestartet werden.

Die Schweizerische Metall-Union lehnt die Kontingentierung von Kurzaufenthaltern und Grenzgängern bis zu einem Jahr klar ab und fordert, dass die Spielräume des neuen Verfassungsartikels nicht unnötig beschränkt werden, sondern entsprechend wirtschaftsfreundlich umgesetzt werden. Bezüglich Grenzgängerkontingentierungen von Arbeitnehmenden, welche längere Zeit in der Schweiz arbeiten wollen, fordert die SMU, dass der Zulassungsentscheid und die Kontingentfestlegung den kantonalen Behörden zukommen soll, welche entsprechend näher an den Problematiken dran sind.

In Branchen mit einem allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag ist aufgrund der Bestimmung von einem grössten Teil der Anstellungsbedingungen davon auszugehen, dass ausländische Arbeitskräfte gegenüber Schweizern nicht bevorzugt werden, weshalb generell von einer Prüfung abgesehen werden soll. Unter allen Umständen sollte eine kostspielige, bürokratische Einzelfallprüfung, welche die Wirtschaft zusätzlich belastet nach Ansicht der SMU zwingend vermieden werden.

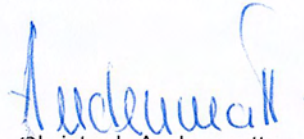
Aufgrund dessen, dass allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge bereits durch eine Behörde geprüft sind, fordert die SMU, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen mit diesen AVE GAV nicht durch die Behörden kontrolliert werden, sondern wie bis anhin die Kontrolle ex post durch die paritätischen Kommissionen wahrgenommen wird.

Aufgrund der zugeordneten wichtigen Funktion der Zuwanderungskommission und der unerlässlichen Vertretung der Sichtweise der Basis und somit der Wirtschaft, müssen zwingend die Sozialpartner in diesem Gremium Einsitz erhalten und nicht nur ein Anhörungsrecht.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHE METALL-UNION
Recht/Soziales/Unternehmensführung



Christoph Andenmatten
Direktor



Cyrine Zeder
Leiterin Recht/Soziales/
Unternehmensführung

Zustellung per Post und elektronisch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch und Carola.Haller@sem.admin.ch
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, den 27. Mai 2015

Stellungnahme zur Teilrevision des Ausländergesetzes AuG (Integration)

Sehr geehrte Frau Haller
Sehr geehrter Herr Fürer

Arbeitsintegration Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit, sich zur Änderung des AuG äussern zu können. Unser Verband vereint rund 180 Organisationen, die Stellensuchenden helfen, in die Arbeitswelt einzusteigen oder zurückzukehren. Ein Grossteil unserer Mitglieder bietet Leistungen an, welche sich spezifisch an Flüchtlinge oder Asylbewerbende richten. Das Integrationsfeld Migration spielt somit thematisch in unserem Verband eine sehr wichtige Rolle.

Unser Verband möchte zu denjenigen Änderungen in der Vorlage Stellung beziehen, die einen direkten Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Migrantinnen und Migranten haben. Generell und grundsätzlich hält es Arbeitsintegration Schweiz als zwingend erforderlich, dass bei der Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung **keine völker- und menschenrechtswidrigen Massnahmen** getroffen werden.

Arbeitsintegration Schweiz begrüsst die Anpassung von Art. 21 Abs. 2 AuG, wonach auch vorläufig aufgenommenen Personen und Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde neu als **inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** gelten. Vorläufig aufgenommene Personen leben oft für längere Zeit in der Schweiz, verfügen über berufliche Kompetenzen, die für die Schweizer Wirtschaft wertvoll und nützlich sind und die sie gerne einsetzen möchten. Daher ist diese Gruppe dringend als Teil des inländischen Arbeitskräftepotentials zu betrachten. Damit dieses Potential auch ausgeschöpft werden kann, sind jedoch **zusätzliche Ressourcen** und **zielgruppenspezifische Massnahmen** erforderlich (einfachere Validierung von im Ausland erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen, grosszügigere Finanzierung von Sprachkurse, Zugang zu Praktika und zu weiteren Arbeitsmarktmassnahmen der Arbeitslosenversicherung, Sensibilisierung der Arbeitgeber).

Arbeitsintegration Schweiz befürwortet die Vorschläge zur **Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen** (Art. 88 AuG) und zur **Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit** und **Ersatz durch eine Meldepflicht** für Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (Art. 85a AuG). Die Sonderabgabe und die Bewilligungspflicht sind von unseren Mitgliedern klar als



bürokratische Hürde zur Arbeitsintegration bezeichnet worden. Deren Abschaffung erleichtert die Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.

Bei den fünf parlamentarischen Initiativen, die ebenfalls im Rahmen dieser Vernehmlassung zur Diskussion stehen, geht es klar um **Restriktionen beim Familiennachzug** und um **Verschärfungen von Niederlassungsbewilligungen**. Es handelt sich unserer Meinung nach um Vorschläge, die integrationspolitisch hoch problematisch und kontraproduktiv sind. Arbeitsintegration Schweiz möchte auch hier klar auffordern, keine völker- und menschenrechtswidrigen Massnahmen einzuführen.

Die vorliegende Stellungnahme zur Teilrevision des AuG wurde vom Vorstandsvorstand gutgeheissen. Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und Vorschläge und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Prisca D'Alessandro
Geschäftsleiterin

Secrétariat d'Etat aux migrations
Service juridique
Monsieur Bernhard FÜRer
Madame Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Berne, le 17 mars 2015

Prise de position sur la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) – adaptation aux articles 121a et 197 alinéa 9 de la Constitution fédérale

Réponse de CURAVIVA Suisse à la procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Par la présente réponse à la procédure de consultation, l'association faîtière nationale CURAVIVA Suisse souhaite apporter une contribution constructive à la mise en application du nouvel article 121a de la Constitution fédérale.

En tant qu'association de la branche et des institutions orientée vers la politique patronale, CURAVIVA Suisse défend les intérêts de ses institutions membres dans le domaine des personnes âgées, des adultes handicapés ainsi que des enfants et des adolescents avec des besoins spécifiques. Tous les cantons suisses ainsi que la principauté du Lichtenstein sont affiliés à l'association faîtière nationale CURAVIVA Suisse. CURAVIVA Suisse représente au total 2570 institutions dans lesquelles vivent environ 115 000 résidentes et résidents et qui emploient 130 000 collaboratrices et collaborateurs.

1. Remarque préalable relative au domaine d'application de la présente réponse à la procédure de consultation

CURAVIVA Suisse ne prend pas position sur le remaniement de la loi sur les étrangers de la relative aux questions d'intégration (numéro du dossier parlementaire: 13.030) suite à l'adoption de l'article 121a de la Constitution fédérale et à la transmission au Conseil fédéral de cinq initiatives parlementaires distinctes. En effet, ces remaniements ont de peu de signification pour la marche des affaires des homes et des institutions sociales.

En fait exception, la proposition de suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus en tant que tels et son remplacement par une obligation de communiquer. Cette mesure a pour but d'améliorer

l'intégration sur le marché du travail de personnes aptes à travailler dans le domaine de l'asile et de mieux exploiter ce potentiel indigène. Nous abordons cette mesure aux points 3, 4 et 5.10

2. Etat des lieux : besoins des institutions en personnel étranger

La Suisse doit disposer d'un personnel qualifié suffisant pour garantir un accompagnement et des soins de qualité aux personnes âgées, aux personnes handicapés, ainsi qu'aux enfants et aux adolescents avec des besoins spécifiques. Le but visé consiste à former le plus grand nombre possible de ce personnel qualifié en Suisse. La branche déploie un engagement intensif et est déjà en mesure de présenter des résultats très performants. Néanmoins, les besoins en personnel ne peuvent actuellement pas être exclusivement couverts par la main-d'œuvre qualifiée indigène. Pour pouvoir accomplir leur mission à l'avenir également, les institutions doivent impérativement pouvoir embaucher la part nécessaire en personnel étranger qualifié.

Le nombre total de travailleurs par exemple dans les institutions pour personnes âgées et de soins a augmenté d'environ 11 200 personnes et est passé de 108 662 à 119 887 entre 2008 et 2012. Durant la même période, les contrats d'apprentissage ont augmenté de presque 2800 et sont passés de 12 125 à 14 908. Par conséquent, le nombre de travailleurs a augmenté de 10 pour cent depuis 2008 et le nombre d'apprentis enregistre une progression de 23 pour cent. Par rapport à l'année 2006, 7300 diplômé-e-s d'une profession de soins sont entré-e-s sur le marché, ce qui correspond à une augmentation de 70 pour cent. Depuis son introduction en 2005, la formation de base en tant qu'assistant-e socio-éducatif/-ve est passée en quatrième position en Suisse en termes de choix. Toutefois, plus d'un tiers du personnel de soins et d'accompagnement employé dans les EMS a plus de 50 ans et quittera de ce fait la vie professionnelle au cours des 15 prochaines années. Par ailleurs, le marché des professionnels des soins qualifiés connaît en Suisse une désertification. C'est pourquoi la branche dépend d'un personnel étranger en dépit des mesures déjà prises.

Les besoins des homes et des institutions sociales en personnel étranger sont une réalité incontournable qui existe et continuera d'exister dans un proche avenir, étant donné que les besoins en personnel augmenteront continuellement sans fléchir.

3. Remarques de fond concernant le présent projet en consultation

CURAVIVA Suisse prend connaissance des remaniements de la loi et des mesures concernant la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse proposés par le Conseil fédéral le 11 février 2015 qu'elle juge dans l'ensemble positivement. Cependant, cette politique des petits pas ne facilite pas l'évaluation du nouveau système de gestion de l'immigration car la réalisation de plusieurs de ses éléments essentiels demeure aujourd'hui incertaine.

Le projet en consultation prévoit de soumettre les séjours visant une activité professionnelle à des quotas à partir du quatrième mois, ce qui représente sans nul doute un obstacle important en matière de recrutement de personnel étranger pour les homes. Les homes et les institutions doivent prévoir leurs besoins en personnel sur le moyen et le long terme pour pouvoir recruter un personnel d'accompagnement et de soins à qualification correspondante. Il en va autrement dans d'autres domaines requérant des forces de travail moins bien qualifiées, même si celles-ci sont tout aussi importants pour les homes et les institutions sociales tels que les services de nettoyage.

Quoi qu'il en soit, les mesures qui visent une meilleure exploitation du potentiel indigène en personnel, notamment par le soutien de la compatibilité entre tâches familiales et activité professionnelle, l'intensification de l'intégration professionnelle des personnes handicapées et l'amélioration de l'accès au marché du travail des personnes du domaine de l'asile, doivent être évaluées positivement.

Le fait que, conformément au projet en consultation, les frontalières et frontaliers soient également assujettis aux quotas est clairement défini par la teneur de l'article 121a de la Constitution fédérale et n'est de ce fait pas remis ici en question.

Concernant la question de l'accès de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail en liaison avec l'exploitation du potentiel indigène, il est fait ici renvoyé au point 4.6.

4. Brève évaluation d'aspects particuliers du projet en consultation

- CURAVIVA Suisse accueille favorablement le fait que le nouveau système de gestion de l'immigration proposé par le Conseil fédéral renonce à fixer un objectif rigide de réduction.
- CURAVIVA Suisse critique le fait que le Conseil fédéral n'avance aucune variante au système de contingentement proposé.
- CURAVIVA Suisse accueille favorablement le maintien visé par le Conseil fédéral de la voie bilatérale en tant que fondement des relations avec l'UE.
- CURAVIVA Suisse exprime un avis favorable à l'égard du fait que la convention sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclue avec l'UE régisse à l'avenir également l'admission de citoyennes et citoyens de l'UE.
CURAVIVA Suisse entrevoit cependant certains risques et difficultés pour les homes et les institutions étant donné que l'issue des négociations avec l'UE est actuellement totalement incertaine.
- CURAVIVA Suisse prend note du modèle relativement flexible de répartition des contingents attribués aux cantons. CURAVIVA Suisse espère que ce système permettra une évaluation proche de la réalité des besoins réels en personnel étranger dans les différentes institutions, mais signale parallèlement qu'il présente le risque d'inégalités cantonales difficilement prévisibles.
- CURAVIVA Suisse met en garde contre le volume important de tâches administratives qui sera inévitablement associé aux contrôles de la préférence nationale et qui rendra le recrutement du personnel étranger nécessaire plus difficile et plus coûteux.
- CURAVIVA Suisse accueille favorablement le fait que, pour des professions qui présentent une pénurie démontrée de personnel qualifié, conformément au projet du Conseil national, il soit renoncé à un contrôle approfondi et administrativement laborieux, et s'attend à ce que la Confédération et les cantons reconnaissent effectivement la pénurie de personnel qualifié pour de nombreux groupes professionnels nécessaires dans les homes et les institutions sociales.
- CURAVIVA Suisse accueille le fait que le Conseil fédéral prévoit une meilleure exploitation du potentiel indigène en personnel en tant que mesure d'accompagnement, notamment le soutien de la compatibilité entre tâches familiales et activité professionnelle, l'intensification de l'intégration professionnelle des personnes handicapées et l'amélioration de l'accès au marché du travail des personnes du domaine de l'asile et l'accès facilité des femmes et des travailleurs plus âgés au marché du travail ainsi que leur maintien en tant que main-d'œuvre sur ce marché.

Dans ce contexte, CURAVIVA Suisse identifie le potentiel suivant en vue de garantir un personnel suffisant dans les ENS et les institutions pour personnes âgées:

- soutien financier des employeurs ainsi que du marketing de formation, de même que de la formation initiale et continue en entreprise des collaborateurs;

- intensification de l'attractivité des emplois grâce à une meilleure compatibilité entre la vie professionnelle et la famille, des offres de formation continue ainsi que des conditions de travail spécifiques aux différentes phases de vie des collaborateurs;
- réduction des charges administratives en vue de la saisie détaillée des charges en matière de soins et d'accompagnement.
- CURAVIVA Suisse accueille favorablement les mesures prévues dans le projet en consultation qui visent à faciliter la prise d'une activité professionnelle par des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire dans la mesure où elles peuvent être accompagnées par une formation initiale et continue.
- CURAVIVA Suisse considère comme judicieuse l'association des critères suivants en vue de définir des quotas et des contingents: besoins constatés jusqu'à présent, situation sur le marché du travail, pourcentages de chômeurs, développement économique, difficultés en termes de recrutement de personnel, exploitation du potentiel indigène, garantie des soins apportés à la population.
- CURAVIVA Suisse met en garde contre une prise en considération exclusive ou une pondération trop élevée du critère «moyenne de l'immigration cantonale durant les dernières années» en vue de définir des quotas et des contingents.
- CURAVIVA Suisse est d'avis que le nouveau système de gestion de l'immigration doit prévoir un contingent fédéral effectivement suffisamment élevé afin de garantir avec flexibilité les besoins en personnel des homes et des institutions sociales.
- CURAVIVA Suisse craint que le nouveau système de gestion entraîne des coûts supplémentaires considérables et imprévus pour les homes et institutions sociales qui ne seront pas compensés par une rémunération correspondante des pouvoirs publics.
- CURAVIVA Suisse propose de prévoir le recours à une clause de sauvegarde en tant qu'alternative aux contingents fixes du Conseil fédéral.
- CURAVIVA Suisse souhaite que les frontaliers et frontalières puissent travailler pas uniquement dans les zones frontalières de la Suisse.
- CURAVIVA Suisse est d'avis que les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, les stagiaires et les requérants d'asile ne sont pas une solution pour les homes et les institutions sociales.

5. Commentaires relatifs à des aspects particulières du projet en consultation

5.1. Système flexible de contingentement sans but de réduction

CURAVIVA Suisse accueille favorablement le fait que le nouveau pilotage proposé par le Conseil fédéral renonce à atteindre un but rigide de réduction étant donné que le mandat constitutionnel approuvé par la population le 9 février 2014 ne fixe pas un tel objectif. Un système plus restrictif de pilotage qui imposerait une limite supérieure ferme à l'immigration dépasserait le mandat constitutionnel et serait incompatible avec le principe de légalité. De fait, le but réel de l'article 121a de la Constitution fédérale consiste en une gestion autonome de l'immigration par la Suisse.

Si, au cours de la présente procédure de consultation et des négociations en cours avec l'UE, un objectif de réduction devait néanmoins être fixé, l'ensemble des intérêts économiques de la Suisse, l'exploitation du potentiel indigène nécessaire et la pénurie manifeste de personnel dans la branche des

homes devraient avoir valeur d'indicateurs pour l'évaluation des besoins en personnel étranger des homes et des institutions sociales.

CURAVIVA Suisse regrette que le Conseil fédéral ne soumette pas à discussion une clause de sauvegarde à titre de variante. D'après le point de vue de CURAVIVA Suisse, il s'agirait d'une alternative valable qui respecterait le sens et l'esprit de l'article 121a et correspondrait mieux à la fois aux besoins réels de la branche des homes et des autres secteurs de l'économie (cf. point 5.9).

CURAVIVA Suisse considère qu'il est insuffisant que la Commission d'admission entende uniquement les partenaires sociaux et non les associations des branches (Branchenverbände).

5.2. Couplage à des négociations couronnées de succès avec l'UE

Du point de vue de CURAVIVA Suisse, le maintien de la voie bilatérale visée par le Conseil fédéral en tant que fondement des relations avec l'UE doit être accueilli favorablement eu égard à la situation actuelle et aux perspectives des relations avec l'UE.

Le fait que le projet en consultation se limite aux conditions et critères d'admission conformément au mandat constitutionnel est également accueilli favorablement par CURAVIVA Suisse étant donné que le nouvel article 121a de la Constitution fédérale ne concerne effectivement pas la réglementation du séjour des étrangères et des étrangers en Suisse après leur admission.

CURAVIVA Suisse accueille favorablement le fait que, selon le rapport explicatif, pages 26-27, l'admission des citoyennes et de citoyens de l'UE doive être comme par le passé réglementée par l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'UE. L'ALCP doit cependant être adapté étant donné qu'il est incompatible, dans sa version actuelle, avec le nouvel article 121a de la Constitution fédérale.

Dans ce contexte qui manque de transparence, la politique des petits pas empruntée par le Conseil fédéral peut être accueillie favorablement dans la mesure où elle donne de l'oxygène à court terme aux institutions représentées par CURAVIVA Suisse. Les homes et les institutions sociales peuvent ainsi s'attendre à ce que le Conseil fédéral s'efforce d'ouvrir la meilleure voie possible afin que les besoins actuellement urgents en personnel étranger puissent être à l'avenir également satisfaits. Pour autant, cette décision rend difficile la planification du personnel des institutions concernées, lesquelles dépendent justement de forces de travail durablement disponibles et doivent établir des pronostics sur le long terme. Il est clair que ce problème ne peut être résolu à l'heure actuelle.

5.3. Rôle clé des cantons

Le projet en consultation prévoit une solution relativement flexible qui permet au Conseil fédéral de déléguer aux cantons la répartition en contingents de nombres maximaux qu'il définit lui-même, de procéder lui-même ou de renoncer à une telle répartition. En règle générale, les cantons doivent s'entendre sur la répartition en contingents de nombres maximaux définis par le Conseil fédéral. Si cela s'avère impossible, le Conseil fédéral doit se charger de cette répartition à titre subsidiaire.

CURAVIVA Suisse accueille favorablement le concept de gestion proposé dans la mesure où un tel système relativement ajustable pourra permettre une évaluation proche de la réalité des besoins en personnel étranger des différentes institutions. Des réactions rapides aux besoins et développements régionaux doivent ainsi être également rendues possibles.

5.4. Vérification de la préférence nationale

Le nouveau système d'immigration proposé prévoit un contrôle du respect de la préférence nationale au cas par cas. Aux yeux de CURAVIVA Suisse, les vérifications correspondantes entraînent inévitablement des charges administratives importantes qui renchérisent inutilement les prestations.

Selon le projet du Conseil fédéral, il conviendra de renoncer à un ample contrôle administrativement laborieux des professions qui présentent une pénurie patente de personnel qualifié. CURAVIVA accueille favorablement le fait de prévoir de tels allègements, ce contrôle présentant une charge administrative inutile pour les professions pour lesquelles il existe une pénurie avérée de personnel qualifié.

La branche des homes est confrontée de longue date à une pénurie de personnel qualifié et a entrepris des démarches concrètes visant à réduire cette lacune. CURAVIVA Suisse interprète la possibilité d'un contrôle simplifié de la préférence nationale comme un souci de pallier ces difficultés de la part du Conseil fédéral. Elle s'attend à ce que la Confédération et les cantons reconnaissent la pénurie de personnel qualifié à laquelle sont confrontés de nombreuses professions nécessaires au bon fonctionnement des homes et des institutions sociales.

5.5. Exploitation du potentiel indigène

Selon les estimations entreprises en 2014 par l'association des hôpitaux de Suisse H+, le potentiel théorique de personnel indigène qualifié s'élève à 1,108 millions de personnes. Dès lors, le potentiel effectif qui existe pour les hôpitaux, les EMS, les institutions sociales et les services d'aide et de soins à domicile se limite à 1000 à 3000 personnes qui pourraient être recrutées à une reprise (cf. Schweizerische Ärztezeitung 2014; 95:49, p. 1865ss.). Cela signifie que le potentiel indigène ne peut fournir qu'une faible contribution à la couverture de la demande en personnel qualifié.

Quoi qu'il en soit, CURAVIVA Suisse accueille positivement le fait que le Conseil fédéral prévoit, en tant que mesure d'accompagnement, une meilleure mise à contribution du potentiel indigène. Dans ce cadre, CURAVIVA Suisse tient pour particulièrement positif le fait que le projet en consultation entende encourager par des mesures percutantes l'accès des femmes et des travailleurs plus âgés au marché du travail ainsi que leur maintien en tant que main-d'œuvre sur le marché.

CURAVIVA Suisse accueille favorablement le fait que le projet en consultation prévoit d'amoindrir les obstacles administratifs à la prise d'une activité lucrative des réfugiés statutaires et des personnes admises à titre provisoire. L'emploi de ces personnes en entreprise nécessite toutefois non seulement la participation à des cours de langue mais aussi à des formations initiales et continues adéquates.

5.6. Clé de répartition et critères permettant de définir les nombres maximaux et les contingents

Dans le rapport explicatif, pp. 19-20, le Conseil fédéral reste vague concernant les critères permettant de définir les quotas et les contingents et annonce son intention de prendre surtout en considération l'immigration des années antérieures et les pronostics relatifs à la croissance économique et de l'emploi; il ne donne aucune description plus précise de critères envisageables. Si des nombres maximaux et des contingents doivent être effectivement définis, CURAVIVA Suisse estime qu'une combinaison des critères suivants serait pertinente:

- besoins enregistrés jusqu'à présent ;
- situation sur le marché du travail ;
- pourcentages de chômeurs ;
- développement économique ;
- difficultés lors du recrutement de personnel ;
- exploitation du potentiel indigène.

CURAVIVA Suisse exige par ailleurs qu'un critère de «garantie des soins pour la population» soit pris en considération. La loi révisée sur les étrangers ne doit pas entraîner la réduction des offres de santé et d'accompagnement nécessaires à la population en raison d'une pénurie de personnel.

Selon le Conseil fédéral (cf. rapport explicatif, p. 20), autre solution consisterait à ce que l'immigration cantonale moyenne des trois années précédentes, par exemple, serve de base à la clé de répartition (contingents cantonaux) dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi (c'est-à-dire à compter de 2017). CURAVIVA Suisse met en garde contre une prise en considération exclusive ou une pondération trop élevée du critère «moyenne de l'immigration cantonale durant les dernières années» : une telle solution désavantagerait injustement la branche des homes qui enregistre une augmentation de la demande en raison de l'évolution démographique, du développement croissant du savoir-faire médical et de facteurs socio-culturels. Par conséquent, des contingents qui s'orientent largement sur le passé sont insuffisants. Cette problématique doit être dans tous les cas étudiée et réglée dans le cadre de l'élaboration des dispositions d'exécution du nouveau système de pilotage.

5.7. Fixation du contingent fédéral

Le rapport explicatif donne à entendre (cf. page 20) que non seulement des contingents cantonaux, mais aussi un contingent fédéral supplémentaire à effet régulateur peut être prévu afin d'augmenter la flexibilité du système. Dans l'hypothèse où un système devrait être réalisé comme suggéré dans le rapport explicatif, CURAVIVA Suisse exige de prévoir un contingent fédéral effectivement suffisamment élevé compte tenu des besoins en personnel croissants dans les professions de soins et d'accompagnement.

5.8. Coûts pour les institutions du système de gestion proposé

Les estimations du Conseil fédéral quant aux effets économiques du système de gestion de l'immigration proposé ainsi que l'impact de ces derniers sur les entreprises sont très vagues. En outre, ils sont associés à différentes variables dont la réalisation est encore incertaine (ampleur des nombres maximums et contingents, configuration de la procédure d'octroi de permis, etc.). C'est pourquoi CURAVIVA craint que le nouveau système de pilotage entraîne des coûts supplémentaires considérables et imprévus non pris en charge par les pouvoirs publics pour les institutions qu'elle représente.

5.9. Modèle alternatif de clause de sauvegarde

La teneur définitive de la présente révision de loi étant liée à l'issue positive de négociations avec l'UE, CURAVIVA Suisse invite à développer des modèles alternatifs.

CURAVIVA Suisse souhaite qu'au lieu d'un modèle à contingents fixes, un modèle pourvu d'une clause de sauvegarde soit prévu. Dans le cadre d'un tel concept, la libre-circulation des personnes actuellement en vigueur avec les pays de l'UE et de l'AELE devrait conserver sa validité jusqu'à ce que soient atteintes certaines valeurs-seuils d'immigration. Contrairement à la clause-souape qui existe déjà actuellement, une telle clause de sauvegarde devrait être valable pour tous les États de l'UE et de l'AELE, et ne pas être limitée dans le temps.

5.10. Frontaliers, bénéficiaires d'un permis de séjour de courte durée, stagiaires et requérants d'asile

CURAVIVA Suisse considère que la restriction selon laquelle les frontaliers et frontalières peuvent exercer une activité à but lucratif uniquement dans la zone frontalière de la Suisse n'est guère judicieuse.

Conformément au projet de loi, les courts séjours jusqu'à quatre mois ne sont pas soumis à des contingents. Cette réglementation n'offre toutefois pas une solution aux institutions membres de CURAVIVA Suisse. Les résidents de homes ont besoin de soins et d'un accompagnement continu, et de ce fait d'un personnel employé à long terme. Des emplois de courte durée dans les homes et les institutions sociales ne peuvent pas garantir une qualité suffisante des soins et de l'accompagnement.

Selon l'expertise de l'OFJ du 8 avril 2014 relative à la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse, des exceptions supplémentaires au champ d'application de l'article 121a de la Constitution fédérale sont imaginables selon l'interprétation qu'on en fait, par exemple les courts séjours jusqu'à un an ainsi que les séjours durant les procédures d'asile. Une telle réglementation serait cependant impraticable pour les institutions membres de CURAVIVA Suisse étant donné qu'une mission professionnelle d'un an seulement ne saurait satisfaire à des exigences de qualité suffisantes en matière de soins et d'accompagnement.

Le recours au travail des requérants d'asile dans les homes et les institutions sociales s'avère impossible dans la majorité des cas. Ces personnes ne peuvent être formées de manière adéquate étant donné que l'accès aux offres de formation correspondantes est limité. Par ailleurs, les incertitudes liées à la durée et à l'issue de leurs procédures d'asile constituent un obstacle insurmontable à un engagement durable.

En définitive, les titulaires d'un permis de séjour de courte durée, les stagiaires et les requérants d'asile ne constituent pas une solution pour les homes et les institutions sociales.

Nous vous remercions de bien vouloir étudier et prendre en considération les points exposés plus haut par CURAVIVA Suisse. Nous nous tenons volontiers à disposition pour toute contribution utile à l'élaboration du message correspondant du Conseil fédéral.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.



Dr Ignazio Cassis
Président de CURAVIVA Suisse



Dr Hansueli Möslé
Directeur de CURAVIVA Suisse

Veillez adresser toute question relative à la présente réponse sur consultation à:

Yann Golay Trechsel
Responsable des affaires publiques
courriel: y.golay@curaviva.ch
tél.: 031 385 33 36

Monika Weder
Responsable du Département formation
courriel: m.weder@curaviva.ch
tél.: 041 419 01 82

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 contingenter 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

Système 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 contrevenir 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>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 Walliser Industrie- und Handelskammer</p>	<p>Le directeur: Vincent Riesen</p>	
 <p>CVC I CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE</p>	<p>La directrice : Claudine Amstein</p>	

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



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

<p>ASA SVV Schweizerischer Versicherungsverband Association Suisse d'Assurances Associazione Svizzera d'Assicurazioni Swiss Insurance Association</p>	<p>Le directeur: Lucius Dür</p>	
<p>entrepreneurs! fédération vaudoise</p>	<p>Le directeur général: Georges Zünd</p>	
<p>BUREAU des METIERS</p>	<p>Le directeur: Gabriel Decaillet</p>	
<p>Fmb FÉDÉRATION GENEVOISE DES MÉTIERS DU BÂTIMENT</p>	<p>Le secrétaire général: Nicolas Rufener</p>	
<p> Fédération des Entreprises Romandes  Neuchâtel</p>	<p>Le directeur : Gérard Biétry</p>	

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Herrn Bernhard Fürer
Frau Carola Haller

Bern, 27. Mai 2015

**Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer
(Umsetzung von Artikel 121a BV)
Vernehmlassungsantwort Spitex Verband Schweiz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 die interessierten Kreise eingeladen, zum Massnahmenpaket zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (MEI) Stellung zu beziehen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Als nationaler Dachverband der privaten Spitex-Organisationen in der Schweiz vertreten wir die Interessen von 145 Organisationen mit über 6000 Mitarbeitenden. Der Marktanteil in der Pflege, je nach Region unterschiedlich, beträgt 15 bis 35% und in der Hauswirtschaft und Betreuung 40 bis 60%.

Generelle Bemerkungen

Die Spitex Organisationen beschäftigen zurzeit schweizweit vergleichsweise wenig Mitarbeitende mit einer B-, G- oder L-Bewilligung. Eine Ausnahme stellen einige Grenzkantone dar, in denen viele Grenzgängerinnen bei privaten Spitex-Organisationen arbeiten.

Von einer engen Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ und einer restriktiven Praxis bei der Vergabe von Kontingenten wäre die Spitex aber sehr wohl in der gesamten Schweiz stark betroffen. Der Fachkräftemangel im Gesundheitsbereich verschärft sich zunehmend. Könnten die Spitäler und Heime nicht mehr genügend Personal im Ausland rekrutieren, würde sich die weitere Verknappung von Personal auch auf die Spitex auswirken. Die Gesundheitsbranche setzt sich bewusst seit längerer

Zeit dafür ein, das inländische Potential an Arbeitskräften auszuschöpfen, engagiert sich sehr in der Ausbildung und ist trotzdem weiterhin auf ausländische Mitarbeitende angewiesen. Die ASPS plädiert in der Folge für eine weniger enge Auslegung der MEI als vom Bundesrat vorgelegt und würde es sehr begrüßen, wenn die sogenannte Schutz- oder Ventilklausel priorisiert würde. Die ASPS spricht sich für den Beibehalt der Personenfreizügigkeit aus und begrüsst die vom Bundesrat angestrebte Bewahrung des bilateralen Wegs mit der EU. **Grundsätzlich soll der Interpretationsspielraum voll ausgeschöpft werden und zudem ist zu prüfen, dass zumindest die Grenzkantone in eigener Kompetenz betreffend Grenzgänger/innen entscheiden können.**

1 Stellungnahme zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 2

Die ASPS unterstützt, dass das sogenannte Freizügigkeitsabkommen Vorrang vor dem Bundesgesetz hat. Wir stehen hinter dem Personenfreizügigkeitsabkommen und den Bilateralen Verträgen der Schweiz mit der Europäischen Union.

Art. 17a Abs. 1

Die ASPS fordert eine Verminderung der Bürokratie durch eine allgemeine Schutz- oder Ventilklausel. Vor der Einführung und Festlegung von jährlichen Höchstzahlen soll ein schweizerisches Maximaldach in Form einer Schutz- oder Ventilklausel für Einwanderung gelten. Erst bei Überschreitung werden weitere Massnahmen im Sinne des vorgeschlagenen Art. 17a ausgelöst.

Art. 17a Abs. 5

Die ASPS unterstützt die Flexibilität, wenn die Branchen vorgängig angehört werden. Neu: „Der Bundesrat kann, nachdem er die Berufs- und Wirtschaftsverbände angehört hat, Höchstzahlen festlegen für (...)“.

Art. 17a Abs. 6

Die ASPS unterstützt, dass die Kontingente auf die Kantone verteilt werden. Das kantonal organisierte Gesundheitswesen hat im Personalbedarf sehr unterschiedliche Bedürfnisse, die es zu berücksichtigen gilt.

Art. 17b Abs. 1

Die Branchenverbände der Schweizer Wirtschaft sind im Sinne des Art. 121a BV („auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz“) stärker einzubinden.

Neu: „f. die Empfehlungen der nationalen Branchenverbände.“

Art. 17d Abs. 1 und 2

Da die nationalen Branchenverbände durch das Anhörungsrecht der Sozialpartner nur indirekt einbezogen sind, braucht es die explizite Nennung in Art. 17b.

Branchenvertretungen müssen fester Bestandteil der Kommission sein, die die Höchstzahlen vorschlägt respektive festlegt.

Art. 21 Abs. 2bis

Die versorgungskritischen Berufe im Gesundheitswesen wie die Pflegefachpersonen, müssen einen gesetzlichen Sonderstatus erhalten und sind soweit möglich von personaleinschränkenden Massnahmen auszunehmen.

Art. 22 Abs. 2

Die ASPS begrüsst diese Ausnahme.

Art. 25 Abs. 1 Bst. b

Der Buchstabe b ist zu streichen. GrenzgängerInnen können heute sehr einfach von ihrem Wohnort bis mitten in die Schweiz pendeln. Die grenznahe Region entspricht nicht mehr dem heutigen Einzugsgebiet von GrenzgängerInnen.

Art. 27 Abs. 1bis

Da die meisten Ausbildungen mit einem eidgenössisch anerkannten Abschluss mehr als zwei Jahre dauern, ist der Abs. 1bis ersatzlos zu streichen. Die ASPS erachtet es als sinnvoll, dass ausländische Jugendliche in der Schweiz Ausbildungen und Abschlüsse absolvieren können, weil die Schweiz über zu wenig inländische Jugendliche verfügt, die den beruflichen Nachwuchs sichern können.

Art. 30 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. I

Die ASPS begrüsst diese Ausnahme.

Art. 85a

Die ASPS unterstützt, dass vorläufig aufgenommene Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Asylgesetz, Art. 60 Abs. 1

Die ASPS unterstützt, dass Personen, denen in der Schweiz Asyl gewährt worden ist, und vorläufig aufgenommene Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

2 Zu den Fragen des EJPD

- a) Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden oder soll zusätzlich der Inländervorrang auch im Einzelfall überprüft werden?

Von einer Einzelfallprüfung ist abzusehen, da diese mit hohem administrativem Aufwand verbunden sein wird.

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

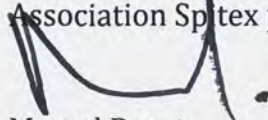
Bei der Ausgestaltung dieser Prüfung ist uns wichtig, dass sie sowohl effizient und mit geringem administrativem Aufwand erfolgt, als auch den Kriterien der Effektivität genügt.

- c) 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 Sozialpartner sind einzubeziehen. Der Einbezug ist zwingend auf die Branchenverbände auszudehnen. Die Gesundheitsbranche und speziell auch die ambulante Pflege, welche eine für die Gesamtbevölkerung zentrale Grundversorgung gewährleistet, ist dabei unbedingt zu berücksichtigen. Konkret: Spitex Verband Schweiz und ASPS.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Association Spitex privée Suisse ASPS



Marcel Durst
Geschäftsführer

Réponse de l'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.ch) à la consultation sur les avant-projets de révision de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et de la Loi fédérale sur l'asile (LAsi)

Préambule

L'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.CH) regroupe les quatre CSP de Genève (depuis 1954), Vaud (1961), Neuchâtel (1964) et Berne-Jura (1966). Elle permet de fédérer l'action sociale des CSP constitués indépendamment les uns des autres, avec des statuts juridiques et des modalités d'organisation et de fonctionnement différents, mais des missions, des objectifs et un état d'esprit similaires.

Issus de l'action sociale des Eglises protestantes romandes, les Centres sociaux protestants (ci-après les CSP) sont des institutions privées d'action sociale à but non lucratif qui développent des prestations avec des collaborateurs salariés. Ils sont indépendants des services sociaux cantonaux et communaux.

Leur objectif est de tout mettre en œuvre pour atténuer les difficultés des personnes qui s'adressent à eux en offrant écoute, soutien, conseils et aide dans leurs démarches, prodigués par des professionnel-le-s (travailleuses et travailleurs sociaux, juristes, conseillères et conseillers conjugaux).

Les CSP prennent régulièrement position face aux problèmes de notre société, dans le souci d'une plus grande justice sociale. Ils fondent leurs positions sur leur expérience des situations concrètes rencontrées par les personnes s'adressant à leurs services.

Cette expérience s'est développée notamment sur une variété de questions en lien avec les différentes législations touchant aux problématiques de la migration, dans le domaine de l'asile comme dans celui du droit des étrangers. Outre les consultations individuelles offertes à leurs usagers-ères dans ces domaines, les CSP contribuent également à la production des connaissances liées à ce champ par des informations vulgarisées diffusées dans l'espace public, des guides juridiques, des résultats de recherches, ainsi qu'en conseillant et/ou formant d'autres professionnel-le-s.

C'est donc sur la base d'une expérience solide et en connaissance de cause que les Centres sociaux protestants se prononcent aujourd'hui sur les objets soumis à consultation.

Commentaire général

Les CSP ont pris connaissance des deux projets de modification de la LEtr et de la LAsi soumis à consultation simultanément et parallèlement, sous les titres respectifs de «*Mise en œuvre de l'art. 121a Cst (titre du rapport explicatif) / Gestion de l'immigration (titre du projet)*», et «*Adaptation du projet de modification de la LEtr (Intégration; 13.030) à l'article 121a Cst et à cinq initiatives parlementaires (titre du rapport explicatif) / Propositions du Conseil fédéral concernant le projet de modification du 8 mars 2013 de la LEtr (Intégration), dans la version du Conseil des Etats du 11 décembre 2013 (titre du projet)*».

Bien qu'ayant compris que le deuxième projet constitue la synthèse d'une révision inaboutie (initiée en 2013), du traitement de cinq initiatives parlementaires et de l'adaptation à l'art. 121a Cst, nous estimons que la mise en consultation de ces deux projets en parallèle engendre passablement de confusion - comme les titres le laissent apparaître d'ailleurs, et complexifie grandement la compréhension de la portée même de ces projets. Ajoutons encore que la référence à l'un ou l'autre article figurant dans la révision de 2013 (non adoptée) sans même être reporté dans le présent projet opacifie encore davantage la vision.

De plus, cette façon de séparer les deux projets tendrait à faire croire qu'ils poursuivent des objectifs différents. Ce constat est sans doute renforcé par l'impression que le projet «Intégration» n'est pas lié à l'adaptation à l'art. 121a Cst, du fait de son appellation même, alors qu'en réalité ce projet n'a pas grand chose à voir avec les dispositions sur l'intégration de la LEtr, puisqu'au contraire il s'emploie à durcir le droit des étrangers - ce qui selon les CSP aurait plutôt pour effet de réduire les potentiels d'intégration de la population étrangère présente en Suisse.

Les CSP sont convaincus qu'en réalité l'objectif des deux projets est bien commun (il vise la limitation de l'immigration en Suisse), et qu'il eut été parfaitement justifié de procéder à une révision générale des dispositions légales en matière de migration, une fois les négociations sur l'adaptation de l'ALCP menées, ce qui aurait eu au moins le mérite de permettre une vision plus claire du processus.

Enfin, les CSP relèvent que les projets de révision présentés par le Conseil fédéral constituent une atteinte sans précédent à des droits fondamentaux – que ce soit du droit d'asile, du droit à mener une existence conforme à la dignité humaine, ou encore du droit à une vie privée et familiale. Ces droits sont pourtant inscrits tant dans la Constitution fédérale que dans différentes Conventions de droit international auxquelles la Suisse est liée (Convention relative au statut des réfugiés, Convention européenne des droits de l'Homme, Convention relative aux droits de l'enfant, etc.). Le fait que cette révision soit portée par le Conseil fédéral donne un signal très négatif quant à l'attachement des autorités suisses au respect de ces droits, qui pourtant ne protègent pas que les personnes immigrées, mais aussi les citoyen-ne-s suisses. Ainsi cette révision crée un précédent dangereux pour la population dans son ensemble.

Les CSP sont très inquiets de la précarisation produite par nombre de dispositions présentes dans ces projets, qui non seulement fragiliseraient les personnes de nationalité étrangère présentes en Suisse quelle que soit la durée de leur séjour, mais ne manqueraient pas en outre de porter atteinte aux droits sociaux et à l'équilibre social et juridique de la société suisse.

Mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution fédérale

LEtr

Concernant ce volet du projet de révision, les CSP estiment que le processus en cours confine à l'absurde. En effet, et comme l'indique le rapport explicatif lui-même, «l'issue des négociations sur l'adaptation de l'ALCP aura une incidence importante sur la procédure de consultation, étant donné que l'admission et le séjour des ressortissants de l'UE/AELE sont largement régis par l'ALCP.» (p. 4). Les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE ne sont en effet soumis qu'à titre subsidiaire à la LEtr du fait que l'ALCP prime. Ainsi, «Suivant l'issue des négociations, il faudra, le cas échéant, adapter l'avant-projet de loi et entreprendre une nouvelle procédure de consultation.» (p. 7)

Sachant que pour l'instant l'UE a clairement opposé une fin de non-recevoir à la demande d'ouverture de négociations en vue d'introduire des contingents, le procédé étant perçu à juste titre comme antinomique au principe d'un marché commun et de la libre circulation, et que le projet soumis à consultation repose justement sur cette logique de contingents, les CSP relèvent que cette situation rend la consultation sur ces aspects relativement vaine ou inutile, sauf en ce qui concerne les dispositions visant les non européens.

Dans ce contexte, tout en se positionnant fermement en opposition à cette logique de limitation de l'immigration fondée sur les contingentements induisant non seulement des discriminations mais une précarisation des travailleurs-euses immigrés, les CSP choisissent de se concentrer sur les points du projet qui pourraient subsister quelle que soit l'issue des négociations sur l'ALCP.

De fait, une série de dispositions prévues dans cet avant-projet constitue une remise en cause de droits ou de protections que les CSP estiment devoir être impérativement corrigée.

Pas de soumission du regroupement familial au contingentement

L'article 85 al. 7, let. d du projet prévoit que le nombre maximal annuel d'autorisations pour les durées de séjour supérieures à un an s'applique également au regroupement familial.

Les CSP s'insurgent contre cette disposition qui limiterait globalement les possibilités de regroupement familial, ce qui n'est pas acceptable en soi, violerait le droit à une vie privée et familiale (garanti par l'article 8 CEDH, mais aussi par la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés - cf. plus loin) et qui s'appliquerait aussi au regroupement familial... des conjoint-e-s de Suisses-ses! Bien que ces derniers-ères ne constituent qu'une des catégories concernées, le fait de leur imposer aussi cette restriction démontre sans ambiguïté le caractère hautement problématique de cette disposition.

Les CSP demandent que l'art. 85 al. 7, let. d soit impérativement biffé du projet.

Risque de précarisation relatif aux catégories "hors contingent"

Les CSP constatent que le projet soumis à consultation vise à introduire des limitations par l'application généralisée de contingents, mais déroge à sa propre logique en ce qui concerne les autorisations de moins de 4 mois.

Cette exception est contradictoire avec les arguments présentés dans le rapport pour justifier la renonciation à des dérogations aux mesures de limitation pour les séjours jusqu'à un an, du fait du risque d'abus liés à la rotation possible des travailleurs. Or cette exception crée en soi le risque de recours abusif à cette possibilité de renouvellement des autorisations de moins de 4 mois, induisant une rotation encore plus rapide de la main-d'œuvre, pour contourner les limitations par ailleurs instituées.

Les CSP estiment qu'elle **crée un risque majeur de reproduire la situation bien connue et décriée du statut de saisonnier**, qui a dû être abandonné par la Suisse en 2002, et qu'elle **produirait la précarisation programmée des travailleurs-euses concerné-e-s**.

Les Centres sociaux protestants s'opposent fermement à la logique de limitation de l'immigration fondée sur les contingents, qui induisent non seulement des discriminations mais une précarisation des travailleurs-euses immigré-e-s. Ils demandent en particulier la suppression du contingentement du regroupement familial et dénoncent le risque de recréation du statut de saisonnier.

Asile

En préambule, il convient de rappeler que les personnes issues du domaine de l'asile ne constituent que 4,3% de la population étrangère en Suisse. La surreprésentation dans les médias des questions migratoires liées à l'asile, notamment des naufrages en mer Méditerranée, tend à produire une représentation exagérée du nombre de demandeurs d'asile. Le rappel de cette réalité – les demandeurs d'asile ne représentent qu'une infime minorité des migrant-e-s en Suisse – amène deux remarques.

Premièrement, introduire de nouvelles restrictions à l'égard des personnes issues du domaine de l'asile n'aura pas d'impact sensible sur l'immigration dite « de masse », telle qu'elle a été problématisée par l'UDC lors de la campagne précédente la votation du 9 février 2014. La limitation drastique des droits fondamentaux prévue à l'encontre de cette population, que ce soit au niveau du droit d'asile ou du regroupement familial, restera donc quasiment sans effet sur le volume total des flux migratoires.

Deuxièmement, si la levée d'obstacles à l'accès au marché du travail prévue par la présente révision est positive, penser que la force de travail des personnes relevant de l'asile puisse pallier les manques de main-d'œuvre provoqués par le contingentement de l'immigration prévu en général, et en particulier l'immigration européenne, est erroné et illusoire.

Le projet prévoit de soumettre au contingentement tant les autorisations de séjour pour les personnes reconnues comme étant des réfugié-e-s que les admissions provisoires de personnes pour lesquelles l'exécution du renvoi est jugée impossible, illicite ou raisonnablement inexigible. Une commission fédérale de l'immigration fixe le nombre d'autorisations de séjour et d'admissions provisoires délivrées dans le contingent annuel. Les demandeurs d'asile (permis N), quant à eux, ne seront pas soumis au contingentement.

Rappelons tout d'abord que le nombre de nouvelles demandes d'asile ne dépend pas des contingents que les autorités suisses fixent. Le nombre de nouvelles demandes d'asile dépend avant tout du contexte international, c'est-à-dire de la stabilité politique qui prévaut dans les pays d'origine ainsi que des changements (ouverture/fermeture) dans les voies migratoires. La situation évolue par ailleurs de mois en mois. Dans ce cadre, l'établissement d'un contingent annuel ne peut qu'être trop rigide et n'aura aucune incidence sur le volume des flux migratoires dans le domaine de l'asile. En revanche, un tel contingent peut avoir comme conséquence de laisser un grand nombre de demandeurs d'asile considérés artificiellement comme surnuméraires sans possibilité d'obtenir un titre de séjour et les droits y relatifs en lien avec le statut de réfugié que leur reconnaît le système légal.

À ce titre il convient de relever que les personnes relevant de l'asile seront soumises au même contingent que les travailleurs étrangers dont l'économie suisse a besoin. Il est certain que les besoins de l'économie passeront avant la nécessité de protéger des personnes relevant de l'asile. Du reste, le rapport explicatif du Conseil fédéral, par la place primordiale qu'il accorde aux besoins de l'économie, trahit déjà l'établissement futur d'un système qui favorisera les travailleurs étrangers au détriment des personnes à protéger. Le chapitre portant sur la mise en place d'une Commission de l'immigration censée fixer le contingent (2.2.3.), par exemple, indique une série d'acteurs à impliquer et de besoins à discuter dans le domaine de l'économie, mais ne mentionne nullement la nécessité d'évaluer les besoins de protection et le nombre de nouvelles demandes d'asile à prévoir en fonction du contexte international.

En vertu du principe de non-refoulement, inscrit à l'art. 33 de la Convention relative au statut des réfugiés et de l'art. 25 al. 2 de la Constitution fédérale, les réfugiés ne peuvent être renvoyés vers leur pays d'origine. Fixer un contingent qui ne tienne pas compte de façon réaliste du nombre de nouvelles demandes d'asile à prévoir, c'est prendre le risque de voir le traitement de nombreuses demandes d'asile suspendu, puisque les demandeurs d'asile en procédure ne seront pas soumis au contingent. Une telle politique contreviendrait au fait que ces personnes doivent en principe recevoir l'asile (art. 3 et 49 LAsi), ou *a minima* l'admission provisoire (art. 3 CEDH, art. 25 al. 3 Cst., tradition humanitaire). Émergerait alors, dans une proportion jamais vue, une catégorie de *réfugiés sans statut*, c'est-à-dire des personnes qui selon l'application du droit des réfugiés et du droit fédéral en vigueur jusqu'ici devraient recevoir un titre de séjour, mais ne le recevraient plus en raison d'un contingent trop étroit.

Aussi, la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. telle que proposée par le Conseil fédéral n'aboutit selon nous pas à un « conflit de normes potentiel » (Rapport explicatif, p. 14) avec les exigences du droit international, comme l'exprime le DFJP, mais bel et bien à une grave remise en question de certains droits fondamentaux, comme le droit d'asile, le droit d'obtenir une décision formelle et matérielle dans un délai raisonnable, le droit à une vie conforme à la dignité humaine, le respect de la vie privée

et familiale, ou encore des droits de l'enfant. La mise en œuvre de ces droits n'a pas pour seul but le don charitable d'avantages à une population vulnérable, mais a aussi été pensée comme une réponse pragmatique à la nécessité d'offrir aux réfugiés des conditions d'existence rendant possible la cicatrisation d'un exil souvent douloureux, et la mise en marche d'un processus d'intégration dont l'issue positive profitera à la communauté suisse dans son ensemble.

Dans la même perspective de l'intégration, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire doivent aussi bénéficier du respect de leur droit à une vie familiale. Puisqu'en règle générale, ils resteront durablement en Suisse et ne pourront retourner dans leur pays d'origine, les membres de leur famille doivent pouvoir les rejoindre et vivre auprès d'eux. En plus d'être rattachée à un droit fondamental, cette vie familiale, en contribuant à la stabilité affective et sociale des personnes concernées, favorise le processus d'intégration.

Pour les personnes admises à titre provisoire, la soumission au contingent des titres de séjour de leurs proches (art. 85 al. 7 let. d p-LEtr) compliquera encore davantage le regroupement familial, ce qui n'est pas acceptable. La pratique de la Suisse dans le domaine du regroupement familial est déjà stricte au point d'avoir récemment fait l'objet d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme (M.P.E.V. c. Suisse). Pour les personnes qui ont obtenu l'asile, une soumission au contingent des autorisations de séjour de leurs proches entrerait en contradiction claire avec l'art. 51 LAsi, qui garantit le droit au regroupement familial pour les membres de la famille nucléaire.

Enfin, nous souhaitons relever subsidiairement le problème suivant : si les réfugiés reconnus pouvant bénéficier d'une autorisation de séjour et les personnes admises à titre provisoire sont soumis à contingentement, tandis que les demandeurs d'asile en procédure ne le sont pas, le traitement de nombreuses demandes d'asile pourrait être suspendu à l'approche de la limite fixée par le contingent. Ainsi cette politique minera les nombreux efforts liés à l'accélération des procédures, que le Conseil fédéral et tous les partis politiques appellent pourtant de leurs vœux.

Pour toutes ces raisons, les CSP estiment que la politique des contingents est incompatible avec le respect du droit d'asile et des droits fondamentaux des personnes relevant de l'asile. Cette politique doit donc être modifiée pour que le respect de ces droits puisse être garanti dans le futur.

Adaptation de la Loi fédérale sur les étrangers sous l'angle de l'« intégration »

LEtr

Les CSP constatent que les étapes successives qui ont conduit à cette proposition de révision aboutissent à limiter drastiquement une série de droits pourtant destinés à encourager l'intégration des personnes de nationalité étrangère vivant en Suisse. Le projet de modification intitulé « intégration » porte bien mal son nom, puisque les modifications proposées auront bien plus comme objectif et comme effet de limiter le nombre de personnes de nationalité étrangère en Suisse que de participer effectivement à une meilleure intégration.

Toutes ces adaptations touchent uniquement la LEtr, et ne seraient donc applicables qu'aux ressortissant-e-s non européens (pour autant que l'ALCP ne soit pas dénoncé). Leur adoption durcirait considérablement le droit des étrangers en Suisse, et ceci indépendamment du sort de l'ALCP.

Les CSP s'inquiètent des effets néfastes et de la fragilisation de la situation de nombreuses personnes qui seraient produits en cas d'adoption de ce projet :

- Ultraconditionnement du regroupement familial, y compris pour les titulaires de permis d'établissement : exigence de logement approprié, pas de renouvellement si aide sociale, pas de renouvellement si bénéficiaire de PC AVS/AI, exigence linguistique;
- Révocation des permis - y compris d'établissement - en tout temps. Révision sévère et sans nuance des motifs de révocation : la dépendance à l'aide sociale devient un motif de révocation y compris pour les personnes ayant un permis C et vivant en Suisse depuis plus 15 ans ; le fait de «ne pas être disposé à s'intégrer» (notion non définie) est un critère pour «rétrograder» un permis d'établissement en permis de séjour;
- Mauvaise prise en compte (en termes de protection) de la situation particulière des personnes victimes de violence conjugale.

Il est à noter sans surprise que toutes ces propositions seraient contraires à l'ALCP, à tout le moins pour les travailleurs.

La volonté du Conseil fédéral d'intégrer dans cet avant-projet la teneur de cinq initiatives parlementaires conduit en définitive à faire reculer considérablement - voire à saper - l'objectif visé par le cadre légal, à savoir encourager l'intégration des personnes de nationalité étrangère vivant en Suisse.

En effet, les limitations proposées dans le cadre de cette révision conduisent à surdimensionner le volet des exigences, et laisser une place congrue au volet des encouragements, puisqu'il n'existe plus de dispositions destinées à récompenser les efforts des personnes qui seraient parvenues à satisfaire les nombreuses exigences posées tout au long de leur parcours.

Les CSP sont extrêmement inquiets de la portée de ces différentes dispositions qui péjorent et fragilisent l'ensemble de l'édifice construit en matière d'intégration autant qu'elles violent directement certains droits fondamentaux, comme celui de vivre en famille ou de voir sa vie privée protégée (garanti par l'article 8 CEDH), ou celui de ne pas être exposé à des risques de mauvais traitement (art. 3 CEDH).

Nous nous concentrons ci-après sur les dispositions les plus contestables de ce volet.

Durcissement des conditions du regroupement familial

Les CSP tiennent à réaffirmer leur opposition de fond à toute condition posée au regroupement familial. Le regroupement familial est un droit qui ne peut subir aucune restriction. Nous considérons toujours qu'il est hors de propos de le conditionner, ce qui revient à se servir du regroupement familial comme instrument pour limiter l'immigration.

Des dispositions contraignantes sont manifestement en contradiction avec le droit au regroupement familial, et constitueraient une violation du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Regroupement familial des titulaires d'une autorisation d'établissement (article 43, al. 1 et 1 bis)

Nous sommes fermement opposés à l'introduction des quatre nouveaux critères destinés à limiter les possibilités du regroupement familial des titulaires de permis C.

Plus de regroupement familial possible pour les personnes qui touchent des PC AVS/AI, et qui ont un permis C, B ou F ou L.

Ce projet de restriction est particulièrement problématique: en effet, l'octroi de prestations complémentaires AVS/AI est lui-même soumis à conditions et ne concerne que les personnes qui :

- a) ont acquis un droit à une rente AVS ou AI, du fait qu'elles ne sont plus – de manière reconnue par les autorités suisses - en mesure de gagner leur vie pour des raisons de maladie, d'accident ou d'âge, après avoir travaillé en Suisse et cotisé aux régimes d'assurances sociales pendant des années;
- b) se trouvent dans une situation d'indigence dont la responsabilité ne peut leur être imputée, qui justifie un droit aux prestations complémentaires. PC qui ont été introduites, rappelons-le, pour compléter des prestations d'assurance insuffisantes pour couvrir les besoins vitaux. Un petit détour historique s'impose.

En effet, l'art. 112 al. 2 let. b Cst prévoit que la Confédération légifère et qu'elle doit respecter le principe suivant: "les rentes doivent couvrir les besoins vitaux appropriés". Or, le minimum vital n'est souvent pas atteint, ni avec le premier pilier ni même en y ajoutant un deuxième pilier. En réponse à une **initiative populaire de 1962** qui demandait une augmentation des rentes minimales permettant d'atteindre le minimum vital, on a introduit en **1965 les prestations complémentaires**, sur la base d'une disposition transitoire de la Constitution (art. 196 al. 10 disposition transitoire en vigueur jusqu'à fin 2007). Voici donc un provisoire qui dure et qui a une importance considérable puisqu'en 2013, 300'000 personnes avaient touché des PC AVS/AI pour un montant de 4,5 mia de francs (file:///Users/mg/Downloads/EL-Statistik_2013_F.pdf).

Au 1^e janvier 2008, avec l'entrée en vigueur de l'art. 112 a Cst, le provisoire s'est installé. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les PC sont une réponse au non-aboutissement de la couverture d'assurance AVS/AI, qui n'a pas réussi à remplir son mandat institutionnel de garantie du minimum vital.

Il est connu que les personnes migrantes sont plus souvent victimes d'accidents de travail que les suisses-ses du fait des emplois à risque qu'elles occupent dans l'économie suisse, mais aussi que leurs revenus sont en moyenne moins élevés que ceux des personnes suisses, car elles sont proportionnellement plus représentées dans les emplois à bas salaires. Leurs rentes étant de ce fait relativement basses, de même que leurs rentes LPP, elles sont souvent contraintes de faire appel aux prestations complémentaires pour assurer des conditions de vie décentes. Cette disposition, qui ne touche d'ailleurs dans la situation actuelle que les personnes extra-européennes, peut être considérée comme une double peine pesant sur des personnes qui ont consacré leur force de travail à leur pays d'accueil. Nous ne pouvons en aucun cas cautionner une telle démarche.

Dans ces conditions, il apparaît particulièrement regrettable que cette défaillance du système soit utilisée contre ses premières victimes, à savoir les personnes qui, du fait d'activités professionnelles précaires, ont des deuxièmes piliers très faibles.

Exemple:

- Un ressortissant canadien né en Suisse et y travaillant, est autonome financièrement. Il tombe malade, obtient une rente AI et compte tenu des revenus insuffisants de son épouse elle-même canadienne, a droit aux PC. Selon la teneur du projet, ce Monsieur perdrait alors le droit au renouvellement de l'autorisation de séjour de son épouse et, le cas échéant, de leur enfant commun.

Une telle situation démontre les contradictions portées par cette restriction, puisque les conditions remplies pour obtenir non seulement une prestation de l'AI mais également des prestations complémentaires sont à la fois reconnues et «méritées» selon le système de sécurité sociale helvétique, tout en constituant une pénalisation au sens du droit des étrangers pour les personnes dans cette situation, privées du droit de vivre en famille.

De telles situations tomberaient manifestement sous le coup de l'art. 8 CEDH, et cela malgré le fait que selon l'article 49a, al. 1 ces nouvelles exigences ne seraient pas applicables si des raisons majeures le justifient. On peut craindre que seules des exceptions soient acceptées au cas par cas, laissant un large pouvoir d'appréciation aux autorités d'application.

Révocation de permis d'établissement (art. 63)

Cet article, dont la teneur est pour partie même contestée par le Conseil fédéral, devrait être complètement revu, et même supprimé du projet, du fait de son caractère trop problématique.

Avec l'**abrogation de l'alinéa 2 LEtr** il fait tabula rasa des droits acquis selon le cadre légal actuel (seuls motifs de révocation de permis C après 15 ans : menace ou atteinte à la sécurité, condamnation) et fragilise de ce fait le statut des permis C de façon inquiétante. On pense notamment à la fragilisation du statut des personnes établies depuis des décennies en Suisse, comme à celle des personnes nées en Suisse, comme par exemple les immigré-e-s de deuxième ou

troisième génération. Un jeune de la troisième génération pourrait ainsi voir révoqué son permis C pour avoir été dépendant de l'aide sociale. Le commentaire du Conseil fédéral (p.19) précise que la forme potestative de l'art. 63 laisse une marge de manœuvre aux autorités leur permettant de tenir compte des circonstances et en particulier de garantir le principe de proportionnalité. Or, la limite actuelle des 15 ans au-delà de laquelle on ne peut révoquer une autorisation d'établissement a précisément pour but de garantir une application proportionnelle des décisions au regard du droit à la protection de la vie privée garantie par l'art. 8 CEDH (*Maslov c. Autriche* 23.06.2008 ou *Hasanbasic c. Suisse* 11.06.2013). Il ne fait aucun doute qu'une obligation au-delà de 15 ans du fait de la révocation de l'autorisation d'établissement au simple motif d'une aide sociale ne pourra en aucun cas être considérée par la Cour comme respectant un juste équilibre. Afin de préserver une égalité et une prévisibilité des décisions de l'administration mais aussi pour éviter des condamnations futures de la Suisse, cette limite devrait être maintenue.

Par ailleurs, bien que non tenue par le contenu de la Directive européenne 2003/109 concernant les résidents de longue durée, la Suisse s'éloignerait ainsi de la pratique des Etats de l'Union. En effet, l'art. 12 précise que des mesures d'éloignement ne peuvent être prises que si la personne représente une menace réelle et grave pour l'ordre et la sécurité publiques et qu'en aucun cas une telle décision ne peut être prise pour des motifs économiques (art. 12 al. 2).

L'alinéa 3 prévoit la rétrogradation de permis d'établissement en permis de séjour, si l'étranger n'est pas disposé à s'intégrer ; la notion d'être « *disposé* à s'intégrer » est floue et qui plus est renvoie à un article 58a ... introuvable dans le présent projet mis en consultation. Cet article figure par contre parmi les modifications de 2013, lesquelles n'ont pas abouti et ne sont donc pas formellement adoptées. Nous ne les discutons donc pas ici.

De plus, il constituerait un motif de révocation du regroupement familial (art. 51 b).

Les CSP s'opposent à la teneur de cet article dont la portée fragilise de façon relativement agressive la situation des personnes détentrices de permis d'établissement. Ils estiment que cette proposition porte gravement atteinte aux fondements de l'intégration des personnes étrangères en Suisse.

Violence conjugale

L'article 50 al. 1 let. b LETr a été introduit dans le but de protéger les victimes de violence conjugale et de mariage forcé afin qu'elles ne soient pas contraintes de maintenir une relation de violence par peur de perdre leur autorisation de séjour.

Or, depuis un certain temps, nous constatons dans notre pratique que les renouvellements qui suivent une application de l'art. 50 al. 1 let. b LETr pour des cas individuels d'extrême gravité, notamment de violence conjugale, sont parfois remis en cause en raison d'une dépendance à l'aide sociale, voire d'une dépendance partielle. Sachant que les victimes de violence conjugale et de mariage forcé ont parfois été empêchées par l'auteur (de la violence) d'exercer une activité lucrative, de prendre des cours de français ou d'avoir des contacts avec toute personne, il convient de prendre en compte cet aspect dans les renouvellements qui suivent l'octroi d'une autorisation de séjour en application de l'art. 50 al. 1 let. b LETr. En effet, les contraintes et restrictions de liberté sont des

formes de violence conjugale et/ou de contrainte courantes, qui ont pour but d'exercer un contrôle total sur la victime. Ce phénomène peut donc avoir une influence importante sur la possibilité d'intégration de la victime. De plus, les violences peuvent engendrer des séquelles à long terme et empêcher la victime de travailler pour des raisons médicales.

Au vu de ce constat, nous demandons qu'un alinéa 3 soit rajouté à l'article 51 LEtr, soit :

Art. 51 al. 3 (nouveau)

3 "Lorsque les raisons personnelles majeures au sens de l'art. 50 al. 1 let. b LEtr découlent de violences conjugales ou d'un mariage conclu en violation de la libre volonté d'un des époux, le fait que la victime dépende de l'aide sociale ne peut pas, à lui seul, faire obstacle à l'octroi ou au renouvellement d'une autorisation de séjour. Les séquelles engendrées par les violences conjugales ou par la contrainte exercée sont notamment prises en compte."

Asile

Du point de vue de l'asile, le volet « intégration » du projet de révision présente une amélioration : la suppression de la taxe spéciale pour les personnes admises à titre provisoire, ainsi que la suppression d'une procédure d'autorisation préalable (et des émoluments qui en découlent) pour exercer une activité lucrative pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

Les CSP saluent le fait que les autorités reconnaissent enfin le caractère peu incitatif de la taxe spéciale et des obstacles administratifs à l'exercice d'une activité lucrative. Nous relevons que la taxe spéciale ne rapporte qu'environ 2,4 millions de francs par an à la Confédération, alors que si 150 personnes admises à titre provisoire en plus étaient incitées à travailler, le bénéfice en terme d'absence d'aide sociale qui leur serait versée serait supérieur aux montants collectés via la taxe spéciale. Il est regrettable que ce constat n'ait pas été posé avant. De même, il est déplorable que les demandeurs d'asile et les personnes à protéger ne soient pas eux aussi soustraits à l'obligation de verser une taxe spéciale. Le rapport explicatif souligne qu'avec l'accélération des procédures, la recette collectée via la taxe spéciale imposée aux demandeurs d'asile devrait de toute façon diminuer, toutefois plus de 40% des demandeurs d'asile devraient être attribués en procédure étendue, et bénéficier eux-aussi d'incitations à exercer une activité lucrative.

Cette modeste amélioration n'atténue toutefois en rien le bilan très négatif que nous tirons du projet de révision dans son ensemble.

Sur le plan des personnes relevant du domaine de l'asile, il est à noter par ailleurs que la suppression de la possibilité de regroupement familial pour les personnes touchant des prestations complémentaires (art. 85 al. 6 et 7, let. c^{bis}) représente également une atteinte injustifiée au respect de leur vie privée et familiale. D'un point de vue pragmatique, pour les personnes concernées qui sont déjà vulnérables, le fait de pouvoir vivre auprès des membres de leur famille favorise le processus d'intégration.

Dipartimento federale di giustizia e polizia
Signori Bernhard Fuerer e Carola Haller
Palazzo federale

3003 Berna

Lugano, 27 maggio 2015

Progetti di modifica della legge sugli stranieri:

1. Attuazione dell'art. 121a della Costituzione federale

2. Adeguamento del disegno di modifica della legge sugli stranieri (integrazione)

Corso
Elvezia 16
Casella
postale
5130
CH-6901
Lugano

telefono
+41 091
911 84 84
telefax
+41 091
923 46 36

www.aiti.ch
info@aiti.ch

Gentili signori Fuerer e Haller,

Ci esprimiamo di seguito sui temi in oggetto nell'ambito della procedura di consultazione.

Premessa

Vogliamo innanzitutto sottolineare come l'applicazione dell'art. Cost. 121a non deve compromettere il mantenimento degli Accordi bilaterali I fra Svizzera e Unione europea. Del resto il nuovo art. Cost. 121a prevede esplicitamente che i tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera. Fra questi interessi rientra senz'altro il mantenimento degli Accordi bilaterali.

In secondo luogo, se è comprensibile che siano i Cantoni ad applicare i contingenti poiché conoscono maggiormente le problematiche del mercato del lavoro a livello regionale, è opportuno che le regole di applicazione siano definite dalla Confederazione. Ciò perché ci attendiamo un'applicazione omogenea, trasparente e rapida dei contingenti della manodopera estera. In altre parole, l'applicazione dei contingenti da parte dei Cantoni non deve costituire principalmente per ragioni politiche un mezzo per frenare o bloccare il ricorso a manodopera estera soprattutto in quei settori e attività economiche dove sussiste manifesta carenza di manodopera indigena.

Nell'annunciare alla Confederazione i bisogni in materia di contingenti della manodopera estera, i Cantoni devono considerare le necessità evidenziate dall'economia cantonale.

Ribadiamo qualsiasi nostra opposizione all'introduzione di sistemi di concessione dei permessi di lavoro basati sulla messa all'asta di permessi di lavoro, sistemi a punti o simili. In terzo luogo, l'applicazione di tetti massimi e di contingenti annuali della manodopera estera non deve comportare costi amministrativi e burocratici eccessivi a carico delle imprese.

In linea di principio, un controllo delle condizioni salariali e di lavoro "ex ante" al momento del rilascio del permesso di lavoro è sufficiente. Tuttavia, nelle regioni di frontiera particolarmente esposte come il Ticino, appare giustificato mantenere un controllo "ex post", magari limitato alle prestazioni transfrontaliere di servizi.

Più in generale, il mantenimento e l'eventuale rafforzamento delle misure di monitoraggio e di salvaguardia del mercato del lavoro deve svolgersi nel rispetto del partenariato sociale.

1. Attuazione dell'art. 121a della Costituzione federale

Siamo innanzitutto dell'opinione che la preferenza nazionale deve essere presa in considerazione unicamente per la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti, senza dunque procedere a un esame caso per caso.

Inoltre, riteniamo che il controllo del rispetto delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore debba essere effettuato in modo sommario se l'interessato dispone di una fonte di reddito sufficiente e autonoma. Ciò vale in linea di principio anche nell'ambito dei contingenti cantonali e senz'altro nelle professioni con evidente carenza di manodopera indigena. Le condizioni salariali e di lavoro devono essere controllate nell'ambito delle attuali misure d'accompagnamento (ex ante) senza estendere i controlli effettuati attualmente.

Per quanto riguarda invece i controlli delle condizioni salariali e di lavoro in settori con contratto collettivo di lavoro oppure privi di CCL che prevedono salari minimi, essi devono essere garantiti dalle commissioni paritetiche e dalle commissioni tripartite cantonali.

Segnaliamo qui di seguito altri elementi importanti legati all'applicazione dell'art. 121a della Costituzione federale:

- Anche se idealmente preferiremmo che i soggiorni fino a 12 mesi anche in caso di attività lavorativa non siano contingentati e non debbano sottostare a un numero massimo di permessi, riteniamo più realistico e opportuno porre delle limitazioni al di sopra dei 4 mesi.
- La concessione di permessi di lavoro per la manodopera estera deve essere facilitata in quei settori economici dove non c'è sufficiente manodopera residente. Le procedure di assegnazione dei permessi devono essere rapide e non costituire un ostacolo arbitrario alla concessione dei permessi di lavoro medesimi.
- In linea di principio, anche nell'ambito dei contingenti cantonali, il rilascio dei permessi di lavoro deve avvenire attraverso apposite commissioni della manodopera estera, costituite dai partner sociali e dallo Stato, analogamente alla Commissione tripartita. Il rilascio dei permessi di lavoro non deve essere di esclusiva competenza dei preposti servizi dell'Amministrazione pubblica.
- Non deve essere concessa ai Cantoni la facoltà di eseguire un controllo caso per caso della priorità ai lavoratori indigeni per i permessi da loro rilasciati nell'ambito dei contingenti cantonali, qualora questi controlli si trasformino in importanti oneri burocratici e amministrativi e costituiscano un mezzo "politico" per frenare la concessione di permessi di lavoro alla manodopera estera necessaria.
- Sosteniamo la proposta che il ricongiungimento familiare per i cittadini UE/AELS non debba essere ulteriormente limitato rispetto alle disposizioni attuali, tuttavia tale ricongiungimento non deve pesare eccessivamente sulle prestazioni sociali e assistenziali del Cantone. Per i cittadini degli Stati terzi devono continuare a valere le regole stabilite in base alla legge federale sugli stranieri.
- Condividiamo l'idea che l'autorizzazione al soggiorno in Svizzera dei cittadini degli Stati UE/AELS debba continuare ad essere regolata secondo le disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e non debba sottostare pertanto a regole ulteriori. Per i cittadini degli Stati terzi come già indicato valgono le regole attuali in base alla legge federale sugli stranieri.

Nell'ambito delle misure accessorie, sosteniamo la decisione del Consiglio federale di voler intensificare l'iniziativa sul personale qualificato e le 4 misure supplementari decise, ossia:

- Informazione anticipata di posti a concorso presso l'Amministrazione federale negli uffici regionali di collocamento
- Verifica di un aumento del credito per l'integrazione degli immigrati.
- Ampliamento dell'offerta formativa nel settore medico.
- Miglioramento dell'integrazione professionale delle persone con handicap.

Segnaliamo inoltre alcuni punti controversi a livello politico che riguardano più specificatamente la discussione sull'applicazione dell'art. 121a della Costituzione federale e la situazione del mercato del lavoro in Ticino, che non trovano, o lo trovano solo parzialmente, il consenso degli ambienti economici ticinesi:

- A livello politico in Ticino si manifesta opposizione all'estensione della definizione di lavoratore indigeno sia ai titolari di un permesso di breve durata sia ai lavoratori frontalieri. In questo senso la modifica dell'art. 21 cpv. 2 lett. c della Legge sugli stranieri (LStr) non trova probabilmente particolare sostegno politico. Da parte nostra facciamo notare che l'articolo costituzionale 121a approvato dal popolo prevede espressamente un contingentamento dei lavoratori frontalieri.
- Ancora a livello politico in Ticino si chiede che l'introduzione di contingenti cantonali limiti la mobilità geografica dei permessi sottoposti a questi contingenti. La richiesta di diversi ambienti politici è quella che perlomeno i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata, di dimora o di un permesso per frontalieri nel nuovo sistema d'ammissione non abbiano più il diritto di cambiare Cantone per aggirare il sistema dei contingenti. Nella misura in cui queste limitazioni dovessero ostacolare il legittimo interesse dell'economia e delle aziende di trovare la necessaria manodopera, soprattutto se non reperibile sul mercato del lavoro ticinese, la nostra organizzazione è contraria.
- Anche gli impieghi fino a 4 mesi per anno civile almeno secondo una parte degli ambienti politici cantonali devono essere sottoposti a tetti massimi e contingenti. Anche in questo caso per la nostra organizzazione vale il principio che gli interessi dell'economia cantonale e delle imprese devono essere salvaguardati, nella misura in cui la reperibilità della manodopera estera necessaria, soprattutto se non reperibile sul mercato del lavoro ticinese, non fosse garantita.
- Gli impieghi inferiori a 4 mesi e la fornitura di servizi fino a 90 giorni lavorativi all'anno da parte di cittadini di uno Stato UE/AELS possono essere sottoposti a controlli preliminari delle condizioni salariali e di lavoro nel quadro di una procedura di autorizzazione abolendo dunque l'attuale procedura di notifica.
- L'abrogazione dell'art. 20 della LStr viene ritenuto problematico in quanto il nuovo sistema d'ammissione proposto nel disegno di legge non contiene più una base legale per stabilire, in caso di bisogno, anche tetti massimi e contingenti per permessi per l'esercizio di un'attività lucrativa inferiore a 4 mesi.

2. Adeguamento del disegno di modifica della legge sugli stranieri (integrazione)

In linea generale sosteniamo l'idea che il permesso di domicilio venga concesso soltanto agli stranieri integrati e che non sussista un diritto automatico al rilascio di un permesso di domicilio dopo un soggiorno di dieci anni in Svizzera. Pure giustificato il fatto che nell'ambito del ricongiungimento familiare il coniuge straniero di una persona titolare di un permesso di domicilio o di dimora deve essere in grado, al più tardi in occasione della proroga del suo permesso, di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza. Anche la sostituzione del permesso di domicilio con un permesso di dimora in caso di lacune a livello d'integrazione è sostenibile.

Riteniamo altrettanto giustificato che la Confederazione s'impegni a promuovere e sostenere l'integrazione degli stranieri e che gli stranieri integrati pertanto godano del diritto a risiedere in Svizzera.

ASSOCIAZIONE INDUSTRIE TICINESI

Il Direttore

Stefano Modenini

Stefano Modenini



Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer – Stellungnahme der ASO

Es ist die Pflicht des Bundes, die Entscheidung des Volkes und der Kantone umzusetzen, die sich für die Einführung von Kontingenten ausgesprochen haben. Die ASO möchte gleichwohl die Gelegenheit nutzen, um an die Bedeutung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit für die Auslandschweizer zu erinnern. Die Personenfreizügigkeit ist keineswegs einseitig. Sie betrifft auch die Schweizerinnen und Schweizer, die in ein Land der Europäischen Union oder der EFTA auswandern möchten. Gemäss der Statistik des EDA für 2014 lebten im vergangenen Jahr 452'611 Schweizer in einem EU- oder EFTA-Land. Das sind knapp 60% der gesamten Auslandschweizer und nahezu 98% der in Europa lebenden Schweizer. Davon besitzen 191'515 ausschliesslich die schweizerische Staatsbürgerschaft (26.4%).

Dank der Personenfreizügigkeit geniessen die Schweizer eine ganze Reihe von Rechten in den EU-Ländern, wie beispielsweise das Recht, Wohnort und Arbeitsplatz innerhalb der Europäischen Union zu wechseln (geografische und berufliche Mobilität), das Recht auf Gleichbehandlung mit den EU-Bürgern in verschiedenen Bereichen (gleiche Arbeitsbedingungen, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, gleiche Sozialleistungen, gleiche Steuervorteile), das Recht, sich als Selbstständige in der EU niederzulassen, das Recht auf Familiennachzug, das Recht auf Verbleib in einem EU-Land nach Beendigung einer Erwerbstätigkeit, die Anerkennung von Berufsqualifikationen bei bestimmten Berufen (z.B. Ärzte, Architekten, Rechtsanwälte) usw.

Der Auslandschweizererrat, das oberste Organ der ASO, hat sich mehrfach für das Abkommen über die Personenfreizügigkeit ausgesprochen: 1999 bei der Ratifizierung der bilateralen Abkommen, 2004 bei der Erweiterung des Anwendungsbereichs des FZA auf zehn neue EU-Mitgliedstaaten, 2008, als es um die Stellungnahme zur Weiterführung des FZA und dessen Ausweitung auf Bulgarien und Rumänien ging, und 2013 bei der Erweiterung des Anwendungsbereichs des FZA auf Kroatien. Im August 2011 hat er des Weiteren eine Resolution über die Bedeutung dieses Abkommens für die Auslandschweizer verabschiedet (siehe Anhang).

Die Infragestellung der Grundsätze des FZA könnte zu einer Verschlechterung der Situation der Schweizerinnen und Schweizer führen, die sich in einem Land der Europäischen Union niederlassen möchten, da sie wahrscheinlich nicht mehr über dieselben Erleichterungen verfügen würden, die derzeit bestehen. So wird eine Erschwerung des Zugangs zum schweizerischen Arbeitsmarkt für EU-Bürger im Gegenzug auch eine Erschwerung des Zugangs zum europäischen Arbeitsmarkt für Schweizer Bürgerinnen und Bürger zur Folge haben. Im schlimmsten, jedoch durchaus realistischen Fall, könnte die Umsetzung von Art. 121a BV eine Kündigung des FZA durch die Europäische Union nach sich ziehen. Dies hätte dramatische Folgen, nicht nur für die Schweizerinnen und Schweizer, die in ein EU- oder EFTA-Land auswandern möchten, sondern auch für die Schweiz insgesamt, da eine Kündigung des FZA aufgrund der so genannten «Guillotine-Klausel», wie in der Botschaft erwähnt, auch die Kündigung der sechs anderen Abkommen der Bilateralen I nach sich ziehen würde. Diese Abkommen sind jedoch nachweislich im Interesse der Schweiz und

tragen zum Wohlstand des Landes bei. Ein erzwungener Verzicht hierauf wäre ein bedeutender Verlust für die Schweiz. Denn die Schweiz muss insbesondere mit den ihr nahestehenden Ländern eng zusammenarbeiten und den Austausch fördern können. Eine Kündigung des FZA würde dagegen bedeuten, dass die Schweizerinnen und Schweizer künftig auf Erfahrungen im Ausland verzichten müssten. In unserer eng verflochtenen Welt sind diese Erfahrungen jedoch in bestimmten Berufen zu einer unabdingbaren Voraussetzung für beispielsweise eine erfolgreiche Karriere geworden. Diese Erfahrungen bringen einen Mehrwert für die Schweiz, sei es durch den Erwerb von Know-how oder die Entstehung von Kontakten, wovon die Schweiz direkt oder indirekt in den verschiedensten Bereichen wie Wirtschaft, Kultur, Politik, Forschung usw. profitiert. Dieser Austausch muss deshalb erleichtert und darf nicht behindert werden.

Für die Auslandschweizer-Organisation ist es daher von grundlegender Bedeutung, dass die Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung und die Verhandlungen mit der Europäischen Union zu einer für die Europäische Union akzeptablen Lösung führen. Es gilt, um jeden Preis eine Kündigung des FZA und die damit verbundenen negativen Folgen für die Auslandschweizer zu verhindern. In diesem Sinne bevorzugt die ASO Lösungen, die die geringste Gefahr eines Konflikts mit dem FZA bergen.

Vom Auslandschweizerrat am 21.3.2015 angenommen.

Anhang

Resolution zur Personenfreizügigkeit

420'00 Schweizerinnen und Schweizer leben in der Europäischen Union. Dank Personenfreizügigkeit stehen ihnen dort dieselben Rechte zu wie EU-Bürgern. Der Auslandschweizerrat möchte in Erinnerung rufen, dass die Personenfreizügigkeit nicht eine Einbahnstrasse ist, sondern dass auch Schweizer, die sich in der EU niederlassen, davon profitieren. Immer mehr junge Menschen nutzen diese Freiheit, um Auslandserfahrung zu sammeln. In der heutigen Welt globaler Interdependenz, in der grenzüberschreitender Austausch eine Selbstverständlichkeit ist, ist die internationale Mobilität von Personen und Arbeitskräften eine unabdingbare Voraussetzung der Prosperität. Dies gilt nicht allein für die Wirtschaft, sondern ebenso sehr für die Bereiche Wissenschaft, Forschung und Kultur. Der Auslandschweizerrat fordert deshalb die Parteien auf, sich dieser Realität zu stellen und sich verantwortungsbewusst für die Erhaltung und Entwicklung der unverzichtbaren Errungenschaft Personenfreizügigkeit einzusetzen.

Vom Auslandschweizerrat am 26.8.2011 angenommen.

Résolution sur la libre circulation des personnes

420'000 Suisses vivent dans l'Union européenne. Grâce à la libre circulation des personnes, ils y bénéficient des mêmes droits que les ressortissants des pays de l'Union européenne. Le Conseil des Suisses de l'étranger souhaite rappeler que la libre circulation ne se fait pas à sens unique mais que les Suisses aussi en profitent en s'expatriant dans l'UE. De plus en plus de jeunes font d'ailleurs usage de cette liberté pour acquérir une expérience à l'étranger. Dans monde d'interdépendance globale, dans lequel les échanges internationaux sont une évidence, la libre circulation des personnes et de la main d'œuvre est une nécessité pour permettre la prospérité. Ceci vaut pour le domaine de l'économie mais aussi pour les domaines de la science, de la recherche et de la culture. Dès lors, le CSE demande aux partis politiques de tenir compte de cette réalité et d'agir de manière responsable en faveur du maintien et du développement de cet indispensable acquis qu'est la libre circulation des personnes.

Adoptée par le Conseil des Suisses de l'étranger le 26.8.2011.

Branchenorganisation

Bergbahnen Graubünden
Postfach 17
CH-7083 Lantsch/Lenz

Tel.+41 (0)81 936 61 81
Fax+41 (0)81 936 61 82
info@bergbahnen-graubuenden.ch
www.bbgr.ch

Per E-Mail:

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Bernhard Furer (bernard.furerer@sem.admin.ch)
Carola Haller (carola.haller@sem.admin.ch)
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Lantsch/Lenz, 28. Mai 2015

Änderung Ausländergesetz – Steuerung der Zuwanderung

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt Bergbahnen Graubünden (BBGR), die Branchenorganisation der Bündner Bergbahnunternehmen, die Gelegenheit wahr sich zur Änderung des Ausländergesetzes (AuG) zu äussern.

1. Allgemeines

Der Erhalt der Bilateralen I und eines sicheren Marktzugangs für Schweizer Unternehmen in die EU ist auch für die Bündner Bergbahnen von grosser Bedeutung. BBGR respektiert den Volkswillen, setzt sich jedoch für eine möglichst liberale und wirtschaftsfreundliche Umsetzung der „Masseneinwanderungsinitiative“ ein. Für die Bündner Bergbahnunternehmen sind die neuen Regulierungen aus folgenden Gründen eine Herausforderung:

- Die Bergbahnbranche ist nicht nur im Bereich der Fachkräfte auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, sondern auch bei repetitiven, weniger attraktiv entschädigten Arbeiten, die oftmals nicht von Inländern wahrgenommen werden wollen.
- Aufgrund der ausgeprägten Saisonalität, 94% des Bündner Verkehrsertrages werden im Winter (November bis April) und 6% im Sommer (Mai bis Oktober) erwirtschaftet, sind die Arbeitgeber bei der Rekrutierung ihrer MitarbeiterInnen auf Flexibilität angewiesen.

- Die Bergbahnen erbringen ihre Dienstleistungen meistens fern ab der Agglomerationen, weshalb sie nur auf ein beschränktes Arbeitskräftepotenzial zurückgreifen können. Sie sind nebst den inländischen Arbeitskräften zwingend auf die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften (Saisonniers oder Grenzgänger) angewiesen.
- Die Marge der sehr investitionsintensiven Bergbahnbranche ist derart gering, dass sich die Unternehmen keine aufwändigen Rekrutierungsprozesse leisten können, die zusätzliche Kosten verursachen. Ein Grossteil der Unternehmen kämpft bereits heute um ihre Existenz (Seilbahnen Schweiz, Schrift 09, Finanzsituation von Bergbahnen in der Schweiz 2013/14).
- Die „Masseneinwanderungsinitiative“ wird als ausländerfeindlich wahrgenommen und schadet dem Image des Schweizer Tourismus.

Im erläuternden Bericht zur Änderung des AuG wird festgehalten, dass durch die Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze durch die Schweizer Nationalbank sowie weitere innenpolitische Entscheide Unsicherheit und Produktionskosten gestiegen sind. Dies trifft gemäss Erläuterungsbericht nebst der Exportindustrie vor allem auch auf den Tourismus zu. BBGR hat in diesem Zusammenhang auf Wunsch der Bündner Regierung verschiedene Massnahmen zur Abfederung des €/CHF-Schocks vorgeschlagen, unter anderem auch die tourismusfreundliche Umsetzung der „Masseneinwanderungsinitiative“. BBGR ist deshalb erfreut, dass die Bündner Regierung in ihrer Vernehmlassung beantragt für Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) bis 10 Monate sowie für Grenzgängerbewilligungen auf eine Kontingentierung zu verzichten. Die im Begleitschreiben erwähnte Idee Abgaben zu erheben, wenn ein Arbeitgeber eine „neue“ ausländische Arbeitskraft rekrutiert, ist für BBGR nicht akzeptabel. Die €/CHF-Problematik stellt den Tourismus vor derart grosse Herausforderungen, dass neue administrative Kosten nicht hingenommen werden dürfen.

Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente müssen die besonderen Bedürfnisse der standortgebundenen, personalintensiven und oftmals in der Peripherie tätigen Tourismuswirtschaft berücksichtigt werden. Es ist absolut notwendig, dass die Kantone stark in diesen Prozess eingebunden werden. Daher sind die Höchstzahlen auf jeden Fall auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe festzulegen.

2. Kursaufenthaltsbewilligungen (L) bis zu 10 Monaten

BBGR bedauert, dass der Bundesrat im Umsetzungskonzept zur „Masseneinwanderungsinitiative“ die unterschiedlichen unternehmerischen und branchenspezifischen Herausforderungen nicht berücksichtigt und es sich einfach macht, indem er sich an die bestehende Regelung für Drittstaaten anlehnt. Die Bergbahnen sind in ihren Betrieben (Transport, Gastro, Skischulen, Hotels, Shops etc.) auf saisonale Arbeitskräfte angewiesen. Die Saisonzeiten dauern gewöhnlich 5 bis 6 Monate (November – April; Mai – Oktober). Entsprechend würden sämtliche ausländischen Arbeitskräfte unter das Kontingentierungssystem fallen. Dies bedeutet für die Unternehmen defacto

einen höheren administrativen Aufwand im Rekrutierungsprozess sowie Einschränkungen in der Flexibilität. Der erläuternde Bericht zum AuG hält fest: „Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten.“ und „Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr.“ Für BBGR ist es deshalb nicht nachvollziehbar, dass der Bundesrat die Kurzaufenthaltsbewilligungen kontingentieren will und schon gar nicht, dass er hierbei eine unternehmerfeindliche Variante wählt, indem er die Zeitspanne bei nur gerade 4 Monaten ansetzt.

Die Bergbahnunternehmen sind auf ausländische MitarbeiterInnen angewiesen, da inländisches Personal nur beschränkt vorhanden ist, oftmals an einer befristeten Anstellung von 5 bis 6 Monaten kein Interesse zeigt oder nicht gewillt ist gewisse repetitive Tätigkeiten auszuführen. Würde eine Kontingentierung den Bergbahnen die Rekrutierung von genügend MitarbeiterInnen verunmöglichen, hätte dies langfristige Folgen für die Standortattraktivität der Destinationen, des Berggebiets und letztlich des Tourismusstandorts Schweiz. Dies würde Folgekosten für Bund und Kantone nach sich ziehen, indem das Berggebiet zusätzlich unterstützt werden müsste, obwohl dies die Beteiligten gar nicht anstreben.

Antrag: Auf das Schaffen von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu 10 Monaten ist zu verzichten.

3. Grenzgängerbewilligungen

Grenzgängerbewilligungen sollen bis zu einem Jahr nicht kontingentiert werden. Grenzgänger wandern nicht in die Schweiz ein und tragen deshalb auch nicht zur von den Initianten befürchteten Masseneinwanderung bei. Zudem sind Grenzgänger, welche mehr als 5 Jahre für dasselbe Schweizer Unternehmen tätig sind grundsätzlich von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Die „Gefahr“, dass diese doch noch in die Schweiz einwandern ist im Verhältnis zum Bewilligungsaufwand zu gering.

In peripheren Lagen wie zum Beispiel dem Ober- und Unterengadin, dem Bergell oder dem Puschlav sind Grenzgänger für die dort ansässigen Unternehmen ein existenzielles Arbeitsmarktpotenzial. Diese Regionen sind aufgrund ihrer Entfernung zum Schweizer Arbeitsmarkt zwingend auf diese MitarbeiterInnen angewiesen. Diesem Aspekt ist Rechnung zu tragen.

Antrag: Grenzgänger sind bis zu einem Jahr nicht der Kontingentierung zu unterstellen und bei einer Erwerbstätigkeit von mehr als 5 Jahren für dasselbe Unternehmen von der Bewilligungspflicht zu befreien.

4. Fragekatalog

Inländervorrang:

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

BBGR begrüsst ausdrücklich, dass sich die Priorität bei der Rekrutierung auf alle bereits zugelassenen inländischen Arbeitskräfte erstreckt und nicht nur auf Schweizerinnen und Schweizer. Bei der Zulassung von EU-/EFTA-Angehörigen ist auf die Prüfung des Vorrangs im Einzelfall zu verzichten. Dieser kann bereits abstrakt bei der Festlegung der Kontingente berücksichtigt werden. In jedem Einzelfall den Inländervorrang zu prüfen bringt einen erheblichen und kostentreibenden administrativen Aufwand mit sich den die Branche nicht gewillt ist zu entschädigen.

Zudem befürchtet BBGR, dass der Begriff „Fachkraft“ mit Parametern wie Produktivität oder Wertschöpfung verbunden wird. Die Bergbahnbranche hat hier im Vergleich zur Gesamtwirtschaft unterdurchschnittliche Werte, ist aber trotzdem auf Mitarbeiter aus dem Ausland angewiesen, die sowohl qualitativ hochstehende wie auch repetitive Leistungen erbringen.

Kontrolle der branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen:

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

BBGR fordert, dass die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen nur summarisch geprüft werden. Die Bergbahnen unterstehen dem Personenbeförderungsgesetz (PBG) gemäss welchem die Unternehmen gegenüber dem Bundesamt für Verkehr (BAV) im Rahmen von Betriebsbewilligungen, Konzessionen und Audits die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne auf Verlangen nachweisen müssen (Art. 9, Abs. 2, lit. c). In diesem Sinne besteht kein Handlungsbedarf. In der Gastronomie unterliegen die Bergbahnen den Bestimmungen des Landesgesamtarbeitsvertrags der Hotellerie und Gastronomie (L-GAV).

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission:

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

Angesichts der Bedeutung der Kommission ist es notwendig, dass eine Vertretung der Arbeitgeber in der Zuwanderungskommission Einsitz nimmt, um die Interessen der Wirtschaft zu vertreten. Ökonomische Modelle, Statistiken und Analysen bilden nur bedingt die Realität in den Betrieben ab, aber schlussendlich sind es die Arbeitgeber, welche die beschlossenen Massnahmen in ihren Betrieben direkt zu spüren bekommen und umsetzen müssen. Eine Vertretung der Gewerkschaften in der Zu-

wanderungskommission erachten wir nicht als notwendig, da kaum Arbeitnehmer relevanten Punkte zur Diskussion stehen werden.

Besten Dank für die Möglichkeit zu den Änderungen des AuG Stellung nehmen zu dürfen sowie für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Bergbahnen Graubünden



Silvio Schmid
Präsident



Marcus Gschwend
Geschäftsführer



CAMERA DI COMMERCIO CANTONE TICINO
industria | artigianato | servizi

Corso Elvezia 16 | CH-6901 Lugano | Tel. +41 91 911 51 11 | Fax. +41 91 911 51 12 | info@cc-ti.ch | www.cc-ti.ch

Stimata
Economiesuisse
Signor Marc Engelhard
Hegibachstrasse 47
Casella postale
8032 Zurigo

Lugano, 27 maggio 2015

Consultazione relativa alla Revisione parziale della legge federale sugli stranieri (LStr)

Gentili Signore,

Egregi Signori,

con la presente, entro il termine assegnatoci, formuliamo le nostre osservazioni nell'ambito della consultazione menzionata a margine.

IN GENERALE

Art. 2 cpv.2

Innanzitutto prendiamo atto che all'art. 2 cpv.2 vengono riservate le disposizioni più favorevoli previste nell'Accordo bilaterale concluso tra Svizzera e l'UE in materia di libera circolazione delle persone (ALC). Ne deduciamo quindi che, nonostante la revisione della LStr, l'Accordo bilaterale gode esplicitamente della priorità, salvo una sua futura ed eventuale disdetta di una delle parti contraenti. Tale approccio ci soddisfa in quanto

abbiamo da sempre accordato una grande importanza al mantenimento degli Accordi bilaterali, consapevoli che la disdetta di un accordo, ad esempio l'ALC, implica, in virtù della clausola ghigliottina, la decadenza degli altri 6 accordi conclusi nel 1999, oltre ad ulteriori e già preannunciati effetti in altri settori (Schengen, Dublino, formazione).

Segnaliamo inoltre che, se in futuro dovesse cadere la libera circolazione delle persone con i paesi dell'UE e dell'AELS, l'intero sistema di misure di accompagnamento va evidentemente ripensato.

IN PARTICOLARE

Art. 17 a cpv.5 lett.b

Al cpv. 5 lett. b nostro avviso vi è una contraddizione con l'art.2 cpv. 2. Infatti se il Consiglio federale dovesse stabilire dei tetti massimi anche per i cittadini dell'UE, si applicherebbe comunque l'ALC in quanto più favorevole. Si tratta quindi di una regola inefficace che presuppone per la sua applicazione effettiva la preventiva disdetta dell'ALC.

Questa regola potrebbe al massimo rappresentare una base legale "anticipata" nella presente modifica, nel caso di una futura disdetta dell'ALC.

Apprezzamento: *può essere accettata per motivi di opportunità, pur consapevoli dei citati limiti applicativi.*

Art. 17 b

Alla lett. d si auspica che i bisogni dei Cantoni non siano valutati e stabiliti a livello federale. Sarebbe quindi meglio che fossero i Cantoni a proporre la definizione dei tetti massimi e dei contingenti al Consiglio federale, che rimarrebbe per contro competente per la decisione formale di approvazione.

In questo ambito la nostra associazione aveva già ufficialmente comunicato all'Ufficio federale della migrazione che il sistema deve tener conto delle reali esigenze della nostra economia, come peraltro esplicitamente previsto nel nuovo articolo costituzionale. In tal senso, consideriamo che la maggior garanzia la possa offrire un sistema che consideri e conosca concretamente le peculiarità dei singoli territori. Le specifiche necessità dell'economia differiscono da regione a regione e non possono essere valutate in modo unitario esclusivamente a livello nazionale.

Inoltre in questo articolo, nella lista dei criteri per definire i tetti massimi, si fa a nostro avviso un insufficiente riferimento alle necessità dell'economia, principio invece indicato esplicitamente nell'art. 121 a Cost.

Proposte: *I Cantoni propongono i contingenti.*

Nella definizione dei tetti massimi e dei contingenti vanno tenuti in considerazione gli interessi dell'economia.

Art. 17 c

Per le ragioni summenzionate sarebbe opportuno inserire la facoltà a priori dei Cantoni di proporre i contingenti, indipendentemente da una delega in tal senso da parte del Consiglio federale. Ogni Cantone proporrebbe i contingenti che reputa necessari per il proprio territorio. Nel caso in cui i Cantoni non trovassero un accordo sui contingenti globali a livello federale, ogni singolo Cantone deve poter mantenere la possibilità di cui sopra.



CAMERA DI COMMERCIO CANTONE TICINO
industria | artigianato | servizi

Corso Elvezia 16 | CH-6901 Lugano | Tel. +41 91 911 51 11 | Fax. +41 91 911 51 12 | info@cc-ti.ch | www.cc-ti.ch

Proposte: *I Cantoni propongono i contingenti indipendentemente da una delega specifica del Consiglio federale. Ogni Cantone può definire il proprio contingente sulla base delle sue necessità, indipendentemente da un accordo raggiunto con gli altri Cantoni.*

Art. 21 cpv.2 lett. c-e e cpv. 2 bis e art.22 cpv.2

Si potrebbe pensare di offrire ai Cantoni la possibilità di individuare a priori, e periodicamente, determinati settori in cui vi è una notoria carenza di manodopera indigena qualificata (o idonea). In questi settori si potrebbe quindi invertire l'onere probatorio (snellendo in tal modo le procedure amministrative): la non reperibilità di manodopera locale sarebbe qui presunta e lo Stato potrebbe intervenire unicamente a posteriori in caso di situazioni constatate non conformi allo spirito dell'articolo costituzionale.

Inoltre il passaggio delle norme in consultazione andrebbe precisato nel seguente modo (in grassetto): "...comprovata carenza di personale **indigeno** qualificato...".

Proposta: *I cantoni possono individuare settori in cui esiste una notoria carenza di manodopera indigena idonea. In questi settori non si procede alle verifiche delle condizioni altrimenti da verificare.*



CAMERA DI COMMERCIO CANTONE TICINO
industria | artigianato | servizi

Corso Elvezia 16 | CH-6901 Lugano | Tel. +41 91 911 5111 | Fax. +41 91 911 5112 | info@cc-ti.ch | www.cc-ti.ch

Art. 26

La prestazione di servizi viene subordinata al rispetto di tetti massimi e contingenti definiti all'art. 17a. Ora, l'art. 17a non fa però alcun riferimento alla prestazione di servizi.

Apprezzamento: *Si tratta di un aspetto da chiarire che genera confusione.*

Con i migliori saluti.

Luca Albertoni
Direttore Cc-Ti

Michele Rossi
Delegato alle relazioni esterne delle
associazioni economiche del Cantone
Ticino

Isabelle Bindschedler
Leiterin
Abteilung Anwaltschaft
Tel.: +41 41 419 23 06
Fax: +41 41 419 24 26
ibindschedler@caritas.ch

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

Luzern, 26. Mai 2015

Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes: 1. Umsetzung von Art. 121a BV und 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Sehr geehrte Damen und Herrn

Sie haben uns eingeladen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative Stellung zu nehmen, wofür wir Ihnen bestens danken. Caritas Schweiz und die Regionalen Caritas Organisationen führen Fachstellen für Integration und verschiedene Projekte im Bereich der Integrationsförderung. Aufgrund dieser Fachkenntnisse nehmen wir zu Ihrer Anpassung wie folgt Stellung:

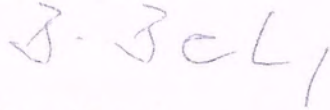
Caritas Schweiz ist sich bewusst, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vor besonderen Herausforderungen steht, da die Bestimmungen des neuen Artikels 121a BV u.a. mit dem Freizügigkeitsabkommen, dem Völkerrecht und mit bestehenden Artikeln der Bundesverfassung in Kollision stehen. Die Bestrebungen des Bundesrates, den neuen Verfassungsartikel völkerrechtskonform umzusetzen, sind zu würdigen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass gerade diesbezüglich gewichtige Schwachstellen und ungerechtfertigte Verschärfungen der bestehenden Bestimmungen auszumachen sind. Positiv bewertet Caritas Schweiz, dass der Bundesrat bestrebt ist, die bilateralen Verträge mit der EU zu retten.

Auf der anderen Seite lehnt Caritas Schweiz Höchstzahlen und Kontingente für den Asylbereich ab, da solche Höchstzahlen gegen zwingendes Völkerrecht verstossen. Hingegen begrüssen wir ausdrücklich die Abschaffung der Sonderabgabe für erwerbstätige Personen im Asylbereich wie auch die Abschaffung der Bewilligungspflicht bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Des Weiteren kann Caritas Schweiz die vorgesehenen Verschärfungen für die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht gutheissen.

Die ausführliche Begründung unserer Haltung entnehmen Sie der beiliegenden Stellungnahme. Im Voraus danken wir Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

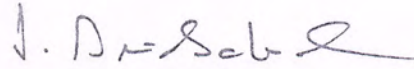
Freundliche Grüsse

Caritas Schweiz



Bruno Bertschy
Leiter Bereich Projekte Schweiz

Caritas Schweiz



Isabelle Bindschedler
Leiterin Abteilung Anwaltschaft

Beilage:
Stellungnahme Caritas Schweiz

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes:

1. Umsetzung von Art. 121a BV und

2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

1. Allgemeine Erwägungen

In seinem Bericht legt der Bundesrat dar, dass das Umsetzungskonzept auf drei Säulen basiert: die erste Säule betrifft die Anpassung des Ausländergesetzes und des Asylgesetzes (Steuerung der Zuwanderung durch Kontingente und Verschärfungen beim Familiennachzug), die zweite Säule die Anpassung des Freizügigkeitsabkommens und des EFTA-Abkommens sowie die dritte Säule die Einführung von Begleitmassnahmen (Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials).

Caritas Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und konzentriert sich in ihrer Vernehmlassung nachfolgend auf die aus ihrer Sicht zentralen Bestimmungen der Gesetzesvorlagen. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass wir bereits in der Vernehmlassung vom 12. März 2012 zu einzelnen Änderungen des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. November 2011 Stellung bezogen haben. An dieser halten wir fest.

Zusammenfassender Kommentar Caritas Schweiz:

Caritas Schweiz ist sich bewusst, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vor besonderen Herausforderungen steht, da die Bestimmungen des neuen Artikels 121a BV u.a. mit dem Freizügigkeitsabkommen, dem Völkerrecht und mit bestehenden Artikeln der Bundesverfassung in Kollision stehen. Die Bestrebungen des Bundesrates, den neuen Verfassungsartikel völkerrechtskonform umzusetzen, sind zu würdigen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass gerade diesbezüglich gewichtige Schwachstellen und ungerechtfertigte Verschärfungen der bestehenden Bestimmungen auszumachen sind. Positiv bewertet Caritas Schweiz, dass der Bundesrat bestrebt ist, die bilateralen Verträge mit der EU zu retten.

Auf der anderen Seite lehnt Caritas Schweiz Höchstzahlen und Kontingente für den Asylbereich ab, da solche Höchstzahlen gegen zwingendes Völkerrecht verstossen. Hingegen begrüssen wir ausdrücklich die Abschaffung der Sonderabgabe für erwerbstätige Personen im Asylbereich wie auch die Abschaffung der Bewilligungspflicht bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Des Weiteren kann Caritas Schweiz die vorgesehenen Verschärfungen für die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht gutheissen.

2. Kapitel: Umsetzung von Art. 121a BV

Den Höchstzahlen unterstellt werden, Aufenthalte zur Erwerbstätigkeit ab vier Monaten, Grenzgänger/innen, Familienangehörige, Nichterwerbstätige, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene.

Kommentar Caritas Schweiz:

Vorweg hält Caritas Schweiz fest, dass sie Höchstzahlen (Kontingente) für den Asylbereich ablehnen. Die vorgeschlagene Einführung von Höchstzahlen im Asylbereich sowie für den Familiennachzug ist nicht sachgerecht. Sie ist mit der Konzeption des internationalen Flüchtlingsschutzes nicht vereinbar und verstösst gegen zwingendes Völkerrecht. Um die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in jedem Einzelfall zu gewährleisten, müssten die Höchstzahlen so hoch angesetzt beziehungsweise so flexibel gehandhabt werden, dass sie praktisch überflüssig wären. Andernfalls könnte die vorgeschlagene Regelung zu einer Gruppe von Personen mit Anwesenheitsrecht aber ohne Aufenthaltsrecht führen, was zwangsläufig zu erheblichen politischen und sozialen Problemen führen würde.

2.1. Höchstzahlen und Kontingente im Asylbereich

Der Entwurf sieht vor, Höchstzahlen auch für die Aufenthaltsbewilligung für anerkannte Flüchtlinge, für vorläufig aufgenommene Personen sowie Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, einzuführen.

Anerkannte Flüchtlinge dürfen aufgrund des flüchtlingsrechtlichen Non-Refoulement-Gebotes nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt werden. Sie erhalten in der Schweiz in der Regel Asyl. Eine vorläufige Aufnahme wird dann erteilt, wenn die Person unter das menschenrechtliche Non-Refoulement-Gebot fällt, weil ihr im Heimatland Folter oder unmenschliche Behandlung droht (Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 25 Abs. 3 BV, Art. 3 UNO-Folterkonvention, Art. 7 UNO-Pakt II). In Bezug auf Kinder müssen zudem die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus der Kinderrechtskonvention respektiert werden. Weiter muss das Recht auf Achtung des Familienlebens eingehalten werden. Stehen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz dem Vollzug einer verfügten Wegweisung in den Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegen, so ist der Vollzug der Wegweisung unzulässig. Die Schweiz würde Völkerrecht

verletzen und sich völkerrechtlich verantwortlich machen, falls sie trotz Unzulässigkeit eine angeordnete Wegweisung vollzieht.

Laut Entwurf sollen sich die Höchstzahlen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene aus den bisherigen Erfahrungen und aus den Prognosen des Staatssekretariates für Migration (SEM) ergeben, welche diese schon heute für die Planung seiner Tätigkeiten erstellen muss. Weiter ist vorgesehen, dass der Bundesrat im Fall einer akuten humanitären Krise entsprechende Massnahmen ergreifen muss, um das zwingende Völkerrecht (Non-Refoulement-Gebot) nicht zu verletzen.

Die Anzahl der Asylgesuche schwankt jährlich, ja gar monatlich. Sie hängt von Faktoren ab, die ausserhalb der Schweiz liegen und kann daher weder vorhergesehen noch beeinflusst werden. Die Festlegung eines Kontingents für Flüchtlinge und anderweitig Schutzbedürftige ist daher per se nicht sachgerecht. Neben dem zwingenden Völkerrecht sind zudem andere internationale und verfassungsrechtliche Garantien von Bedeutung (Recht auf Achtung des Familienlebens, Kindeswohl). Die Einhaltung der völker- und verfassungsrechtlichen Garantien ist aus Sicht von Caritas nicht gewährleistet.

Neben den erwähnten völkerrechtlichen Verpflichtungen, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen können, kann eine vorläufige Aufnahme aus humanitären Gründen verfügt werden (etwa bei Bürgerkriegssituationen oder schwerwiegenden medizinischen Problemen und fehlender medizinischer Versorgung im Heimatland). Die Situation der betroffenen Personen nach einer Rückkehr in ihr Heimatland wäre «unzumutbar» (Art. 83 Abs. 4 AuG). Die Unzumutbarkeit als Grund für die Aussetzung des Wegweisungsvollzugs beruht auf einem breiten – durch die humanitäre Tradition der Schweiz – gestützten Konsens, dass bestimmte Härten niemandem zugemutet werden sollten und ist letztlich ein Ausdruck des in der Schweizer Tradition stark verwurzelten Menschenwürdegedankens. Sofern schutzbedürftige Personen wegen eines bereits ausgeschöpften Kontingents abgewiesen würden, wäre dies ein Bruch mit dieser Tradition der Menschlichkeit und somit mit der humanitären Tradition der Schweiz. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Grenzen zwischen der Aufnahme aus humanitären und völkerrechtlichen Gründen fließend sind, gerade bei Situationen von Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt. In solchen Konstellationen ist auch eine Gefährdung nach Art. 3 EMRK zu prüfen.

2.2. Beschränkung des Anspruchs auf Familiennachzug

Anerkannte Flüchtlinge und viele vorläufig Aufgenommene leben häufig länger in der Schweiz und haben keinen alternativen Aufenthaltsort. Sie sind darauf angewiesen, sich in der Schweiz eine neue Existenzgrundlage und ein neues Leben aufzubauen. Dazu gehört als Grundvoraussetzung, ihnen die

Vereinigung mit ihrer Familie in der Schweiz zu ermöglichen. Sinn und Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention beinhalten damit implizit auch das Recht auf Familienvereinigung. In der Europäischen Menschenrechtskonvention und im UNO-Pakt II ist das Recht auf Familienleben sogar direkt verankert.

Angesichts der prekären Arbeits- und Wohnsituation stellen diese Bestimmungen für die meisten vorläufig Aufgenommenen fast unüberwindbare Schranken dar. Und ohne Familie ist in den meisten Fällen eine Integration in die hiesige Gesellschaft erschwert. Leitende von Sprach- und Integrationskursen beobachten, dass Kursteilnehmende, die sich Sorgen um Familienmitglieder machen und unter Trennungen leiden, oft grosse Mühe haben, sich zu konzentrieren und die notwendige Energie aufzubringen, die Sprache zu erlernen.

Anerkannte Flüchtlinge können sich in der Regel auf das Familienasyl nach Art. 51 AsylG berufen. In Konstellationen, in denen dies ausgeschlossen ist (wenn die Familienmitglieder noch im Ausland sind und die Familie nicht durch die Flucht getrennt wurde, Art. 51 Abs. 4 AsylG *e contrario*) können sie sich allenfalls auf Art. 8 EMRK bzw. Art. 14 BV berufen, was jedoch eine Einzelfallprüfung und eine Güterabwägung voraussetzt. Der Entwurf des Bundesrates sieht zwar keine Änderung des Art. 51 AsylG vor, allerdings werden in Art. 44 Abs. 2 (neu) AuG (Familienangehörige von Personen mit Aufenthaltsbewilligung) die Höchstzahlen und Kontingente vorbehalten. Zudem geht aus dem erläuternden Bericht hervor, dass auch der Familiennachzug von Personen mit Asylstatus (vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge) den Höchstzahlen unterliegen soll. Eine Beschränkung des Rechts auf Familiennachzug könnte daher im Einzelfall Art. 51 AsylG widersprechen, wenn einem anerkannten Flüchtling aufgrund der Ausschöpfung der Höchstzahlen die Vereinigung mit seiner Familie verwehrt wird. Zudem stehen die möglichen Höchstzahlen im Konflikt mit den Verpflichtungen aus Art. 8 EMRK und Art. 14 BV. Eine Verweigerung der Familienzusammenführung mit Kindern könnte eine Verletzung der Kinderrechtskonvention darstellen.

Auch der Bundesrat betont, dass bezüglich Familiennachzug nur ein sehr beschränkter Handlungsspielraum besteht. Er führt zudem aus, dass aus statistischer Sicht kein einfacher Zusammenhang zwischen der Zulassung zum Arbeitsmarkt und dem Familiennachzug bestehe. Zudem erfolge der Familiennachzug auch zu Schweizer Staatsangehörigen oder ausländischen Personen der zweiten und dritten Generation. Dementsprechend ist nicht ersichtlich, wie die entsprechenden Höchstzahlen sinnvoll bemessen werden sollten. Eine Höchstzahl in diesem Bereich ist daher ebenfalls nicht sachgerecht.

3. Kapitel: Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarischen Initiativen

Die vorliegende Situation ist recht komplex, vor allem auch darum, weil der Bundesrat bereits am 23. November 2011 Änderungen zum Ausländergesetz (Integration) in Vernehmlassung geschickt hat und am 8. März 2013 die Botschaft zu diesen Änderungen verfasst hat. Nun werden mit dieser erweiterten Änderung des Ausländergesetzes weitere Neuerungen eingebracht. Auf der einen Seite legt der Bundesrat dar, dass sowohl die bisherige Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge wie die Sonderabgabe für erwerbstätige Personen im Asylbereich abgeschafft werden sollen. Auf der anderen Seite wird der Integrationsbegriff vereinheitlicht und zusätzliche Verschärfungen aufgrund von diversen parlamentarischen Initiativen eingeführt.

Kommentar Caritas Schweiz:

Caritas Schweiz unterstützt die Abschaffung der Sonderabgabe für erwerbstätige Personen wie auch die Abschaffung der Bewilligungspflicht (Ziffer 3.1). Hingegen kann Caritas Schweiz die vorgesehenen Verschärfungen für die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen (Ziffer 3.2 und 3.3) nicht gutheissen.

3.1. Abschaffung der Sonderabgabe für erwerbstätige Personen im Asylbereich und der Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge

Bewilligungspflicht

Vorläufig aufgenommene Personen (Art. 85a AuG (neu)) sowie anerkannte Flüchtlinge (Art. 61 AsylG (neu)) können neu in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Anstelle einer Bewilligung besteht nur noch die Meldepflicht der Arbeitgeber an die zuständige kantonale Behörde.

Caritas Schweiz begrüsst diese Neuregelung, da bis heute nur anerkannte Flüchtlinge ein Recht darauf haben zu arbeiten, während vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine gebührenpflichtige Bewilligung brauchen. Grundsätzlich ist dies nur im Wohnkanton möglich. Im internationalen Vergleich sind schlechte Beschäftigungsquoten von vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz markant. Diese Quote beträgt bei vorläufig Aufgenommenen, nach einem Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz lediglich 25 Prozent. Damit wird deutlich, dass sowohl die verantwortlichen Behörden als auch die Arbeitgebenden zu wenig getan haben, um vorläufig Aufgenommenen auf dem Arbeitsmarkt überhaupt eine Chance zu gewähren. Weitere Barrieren sind die

Anforderungen an die Sprachkenntnisse, die fehlenden Netzwerke, fehlende Anerkennung der Ausbildung und das Verbot, in einem anderen Kanton als dem Wohnkanton zu arbeiten. Es ist deutlich: das Potenzial von vorläufig Aufgenommenen sowie auch von anerkannten Flüchtlingen wird in der Schweiz bei weitem nicht ausgeschöpft. Auch Caritas-Mitarbeitende, die Sozialberatungen durchführen, bestätigen die schwierige Arbeitssuche sowie die harzige Suche nach einer Lehrstelle für Jugendliche. Dementsprechend geht die vorgesehene Regelung in die richtige Richtung.

Sonderabgabe

Die Abschaffung der Sonderabgabe gemäss Art. 86 AsylG betrifft Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Der Abzug beträgt bis zu 10 % des Einkommens. Die Sonderabgabepflicht dauert bis längstens zehn Jahre. Die Sonderabgabe gilt auch für die Angehörigen und ist für jede erwerbstätige Person auf maximal Fr. 15'000 beschränkt.

Caritas Schweiz begrüsst die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbstätigkeit, da die betroffenen Personenengruppen erfahrungsgemäss im Tieflohnsegment arbeiten und die Abgabe die Wahrscheinlichkeit, dass sie ergänzend zum Lohn Sozialhilfe beziehen, erhöht. Da bei Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung zudem noch die Quellensteuer von 10 % in Abzug gebracht wird, ist der Weg v.a. für vorläufig Aufgenommene in die Erwerbstätigkeit und finanzielle Unabhängigkeit extrem steinig. Der Förderung der Arbeitsintegration von vorläufig Aufgenommenen ist demnach gut zu heissen.

3.2 Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)

Art. 121a Abs. 3 BV sieht als Kriterium für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auch die Integrationsfähigkeit vor. Dieses Kriterium wurde bereits für die Bewilligungserteilung an Angehörige von Drittstaaten in Art. 23 Abs. 2 AuG festgeschrieben. Gestützt auf die von Nationalrat Philipp Müller eingereichte parlamentarische Initiative vom 19. März 2008 schlägt der Bundesrat nun vor, dass die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden kann, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich gemäss Art. 58a AuG zu integrieren (Art. 63 Abs. 3 AuG (neu)). Nach dem Widerruf kann eine neuerliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung frühestens nach drei Jahren erfolgen (Art. 36 Abs. 6 AuG (neu)).

Caritas Schweiz lehnt diese neuen Bestimmungen entschieden ab, da bereits für jede Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vier Kriterien für die erfolgreiche Integration bestehen (Art. 58a AuG); So

muss die gesuchstellende Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten, die Werte der Bundesverfassung respektieren, über die je nach Bewilligungstyp erforderlichen Sprachkompetenzen sowie über den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung verfügen (Abs. 1). Dieser Kriterienkatalog ist abschliessend und basiert auf dem geltenden Artikel 4 AuG, Artikel 34 Absatz 4 AuG in Verbindung mit Artikel 62 der Verordnung vom 24. Oktober 2007. Dies bedeutet, dass in Zukunft nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen die Integrationsfähigkeit der Ausländerinnen und Ausländer für jeden Aufenthaltsstatus bereits ausgiebig geprüft wird. Es ist überhaupt nicht nachvollziehbar, weshalb nun eine erneute Prüfung der Integration erfolgen und zu einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung führen soll. Die bereits bestehenden Gründe für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 in Verbindung mit 62 lit. a. und b AuG sind ausdrücklich Bestandteil der Integration, wie z.B. die Achtung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, keine Verurteilung zu einer langfristigen Freiheitsstrafe, kein erheblicher Bezug von Sozialhilfe sowie die Sprachkompetenz. Weshalb der neue Absatz 3 eine weitere Schikane bedeutet und von Caritas Schweiz entschieden abgelehnt wird. Des Weiteren ist auch keine Übergangsbestimmung vorgesehen, was den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt.

3.3 Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. IV. 08.428)

Die von Nationalrat Philipp Müller eingereichte parlamentarische Initiative vom 28. Mai 2008 fordert, dass der Familiennachzug zu Personen mit Aufenthaltsbewilligung, Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einer vorläufigen Aufnahme ausgeschlossen wird, wenn Ergänzungsleistungen beansprucht werden. Dementsprechend schlägt der Bundesrat vor, dass der Familiennachzug im Ausländergesetz vereinheitlicht wird und zusätzlich zum Kriterium des Nicht-Bezugs von Sozialhilfe auch des Nicht-Bezugs von Ergänzungsleistungen festgeschrieben wird.

Caritas Schweiz stellt sich gegen dieses Vorhaben. Ergänzungsleistungen sind als Teil des regulären Einkommens und nicht als Bezug von Sozialhilfe zu betrachten und dementsprechend nicht gleichzusetzen. Ergänzungsleistungen erhalten Personen, welche Anspruch haben auf eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung oder eine Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung. Die betroffenen Personen müssen in der Schweiz ihren Wohnsitz haben. Für Angehörige von Drittstaaten besteht eine Karenzfrist von zehn Jahren und für Flüchtlinge und Staatenlose eine solche von fünf Jahren. Angesichts dieser Karenzfristen und der sonstigen für den Familiennachzug geltenden Nachzugsfristen gemäss Art. 47 AuG wird sich die vorgeschlagene Regelung auf Drittstaatenangehörige beschränken, bei denen die nachziehende, ausländische Person bereits Ergänzungsleistungen bezieht und das Familienverhältnis erst während des Bezugs von Ergänzungsleistungen eintritt. Eine solche Regelung ist aufgrund des

extrem geringen Anwendungsbereichs widersinnig. Zudem ist die Verschärfung des Familiennachzugs der Integration grundsätzlich nicht förderlich und erschwert den Integrationsprozess entschieden. Caritas Schweiz weist darauf hin, dass sie bereits die Tatsache, dass Personen, welche Sozialhilfe beziehen ihre Familien nicht nachziehen können, als Diskriminierung betrachtet. Denn es wird ausser Acht gelassen, dass es sich oft um Menschen handelt, welche in sehr prekären Arbeitsbeziehungen stehen (Working Poor) und /oder dass für ihre Integration ihnen keinerlei Unterstützung gewährt wurde. Nun bedeutet zusätzlich Personen, welche Ergänzungsleistungen beziehen, den Anspruch auf Familiennachzug zu verweigern, eine ungerechtfertigte Verschärfung. Diese Personen können erwiesenermassen ihre finanzielle Situation auf Jahre, wenn nicht für immer, nicht verbessern und wären auf Dauer beim Familiennachzug stark benachteiligt.

Luzern, 26. Mai 2015



Secrétariat d'Etat aux migrations
Monsieur Bernhard Furer et
Madame Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne

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

Paudex, le 8 mai 2015
SHR/aw

**Consultation fédérale – Mise en œuvre de l'art.121a Cst sur l'immigration et
révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)**

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés sur l'objet mentionné en titre. Nous vous transmettons ci-après notre prise de position.

I. Appréciation générale

Un an après le vote du 9 février 2014 sur l'initiative contre l'immigration de masse, le Conseil fédéral met enfin en consultation un projet de mise en œuvre, sous la forme d'une modification de la loi sur les étrangers. Le défi auquel il se trouve confronté, tout comme le monde politique suisse, se révèle particulièrement délicat puisqu'il s'agit d'imaginer un système qui soit à la fois conforme à la nouvelle réglementation constitutionnelle, qui ne complique pas trop la vie de nos entreprises et qui, enfin, soit acceptable pour notre partenaire européen.

Pour mémoire, les dispositions constitutionnelles que le Conseil fédéral doit mettre en œuvre d'ici 2017 exigent, d'une part, la fixation de plafonds et de contingents annuels limitant les autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse (y compris les frontaliers et les personnes relevant du domaine de l'asile) et, d'autre part, la renégociation de l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes (ALCP), dans ce qu'il a aujourd'hui d'incompatible avec un système de contingents. Le projet mis en consultation envisage un «troisième pilier» contenant des mesures censées permettre de «mieux exploiter le potentiel des travailleurs en Suisse», y compris celui des demandeurs d'asile déjà présents sur notre sol; cette préoccupation est légitime mais elle ne peut occuper qu'une place mineure par rapport à la question principale qui est celle des autorisations de séjour pour étrangers.

Le scrutin d'il y a une année doit être respecté et il est justifié que l'on s'attèle à le mettre en œuvre, ce que le Conseil fédéral tente de faire aujourd'hui.

Ce dernier a choisi de proposer un projet de mise en œuvre qui suit loyalement le texte de l'initiative et d'exclure, à ce stade, certaines interprétations qui seraient par trop éloignées du texte constitutionnel. Le Conseil fédéral se doit en effet de respecter les institutions et d'appliquer le droit constitutionnel. Beaucoup de critiques ont été émises dans les jours, voire les heures qui ont suivi la publication du projet du Conseil fédéral. Nombre d'entre elles apparaissent pour le moins hâtives, sinon injustifiées. En ce sens, le sujet est complexe et délicat; son analyse appelle un peu de sérénité. Le projet constitue une base de discussion réaliste et après une année de réflexions, il s'agit maintenant d'aller de l'avant et de faire des propositions concrètes.

On a vu aussi fleurir, avant la publication du projet fédéral, des propositions diverses et variées. En premier lieu, la proposition d'un nouveau vote qui abrogerait l'art. 121 a Cst – c'est plus particulièrement ce que demande l'initiative dite « RASA », c'est-à-dire l'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration ». Nous considérons que cette voie n'est pas praticable, notamment parce que rien ne nous dit que le peuple infirmera son premier vote... et le souverain peut se montrer chatouilleux lorsqu'on le sollicite à brève échéance sur un même objet. Les propositions de taxer l'immigration – comme le suggère le professeur Reiner Eichenberger – ou d'inscrire les relations bilatérales avec l'UE dans la Constitution fédérale comme le demande une initiative parlementaire PDC-PEV ne permettront pas non plus de sortir de l'impasse, ni de respecter la volonté populaire exprimée le 9 février dernier, pas plus que la proposition du conseiller d'Etat genevois Pierre Maudet de voter sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie puis, une fois le vote gagné, d'effacer l'art. 121a Cst. Quant à la proposition du Nomes d'introduire un nouvel article constitutionnel prévoyant que l'art. 121a Cst ne s'applique pas à l'UE/AELE, elle ne respecterait pas la volonté exprimée par le peuple le 9 février dernier de reprendre le contrôle de l'immigration y compris vis-à-vis des travailleurs européens. Enfin, selon Beat Kappeler, le même résultat pourrait être obtenu en prévoyant un tel article par voie d'ordonnance, ce qui là-aussi reviendrait à contourner tant l'avis populaire, qui plus est sans nouveau vote, que notre système institutionnel.

II. Introduire une clause de sauvegarde permanente

En amont des négociations avec l'UE, qui n'ont pas encore formellement débuté, il est nécessaire qu'un consensus émerge, en Suisse même, que celui-ci soit démocratiquement accepté, donc susceptible de réunir une majorité, et qu'il puisse être compris par nos voisins européens. Dans ce cadre, une solution se dégage, qui trouve son origine dans la solution esquissée par plusieurs organisations économiques en janvier dernier, notamment *economiesuisse* et l'Union patronale : elle consiste en l'introduction dans la loi d'une « clause de sauvegarde permanente » fixant un plafond global d'immigration.

Nous proposons d'aller plus loin et soutenons l'idée d'introduire une clause de sauvegarde permanente, qui devrait être intégrée dans un nouvel art. 121b Cst comme mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration. Cette solution devra être votée et approuvée par le peuple, par exemple sous forme de contreprojet direct à l'initiative « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration », connue sous l'abréviation RASA, ceci pour respecter notre système institutionnel. Elle aurait ainsi pour avantage de respecter la volonté du peuple de réintroduire un contrôle de l'immigration. Elle est en outre conforme aux intérêts de l'économie. Cette approche pourrait en outre représenter une option crédible disposant de meilleures chances de succès que le système des contingents dans les négociations à venir avec l'Union européenne (UE), car il repose sur des règles déjà connues de celle-ci.

Nous pensons notamment aux dispositions transitoires semblables figurant dans les différents Protocoles d'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) d'abord aux dix Etats de l'Est de l'Europe, puis à la Roumanie et à la Bulgarie ainsi qu'à la Croatie (l'extension à ce pays étant actuellement en suspens suite au vote du 9 février). Par ailleurs, l'ALCP contient une clause (l'art. 14 al. 2 ALCP) réservant la possibilité de prendre des mesures en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social. En outre, au sein même de l'UE, il existe certaines règles qui prévoient la suspension, à titre provisoire, de la libre circulation des personnes en cas de distorsions économique ou sociale.

Le nouvel art. 121b Cst – développé ensuite dans la LEtr ou une loi spéciale – doit prévoir le mécanisme suivant : le Conseil fédéral définit chaque année, par voie d'ordonnance, un plafond d'immigration (contingent global). Ce plafond d'immigration global annuel comprend à la fois les autorisations pour les ressortissants UE/AELE et les ressortissants d'Etats tiers, pour lesquels les contingents déjà en vigueur continuent de s'appliquer et sont maintenus. Tant que le seuil de déclenchement de la clause de sauvegarde n'est pas atteint, le système actuel prévu par l'ALCP – système simple d'autorisations de séjour sans contingents – demeure applicable. Au-delà de ce seuil – ou lorsque le plafond est sur le point d'être atteint, des mesures temporaires de limitation de l'immigration doivent être prises, par le biais d'une limitation des autorisations de séjour : c'est alors le système de contingentement tel que proposé par le Conseil fédéral qui s'applique à titre provisoire. Aussitôt que l'immigration repasse au-dessous de la limite fixée, les mesures sont levées et le principe de la libre circulation des personnes est à nouveau en vigueur selon le système actuel. Le principe de la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE est ainsi préservé et n'est soumis à des règles temporaires qu'en cas de situation d'urgence. Au surplus, les cantons devraient retrouver une pleine compétence pour gérer le travail frontalier. Ce système respecte en outre la volonté populaire de mieux contrôler l'immigration.

La formulation de ce nouvel article 121b Cst pourrait être la suivante :

Art. 121b Cst – mise en œuvre de l'art. 121a Cst

¹ *La Confédération fixe chaque année, avec la participation des cantons, un plafond d'immigration nette, constitué de plafonds et de contingents annuels pour les étrangers séjournant en Suisse. Ce contingent global est divisé en deux cercles : Etats UE/AELE et Etats tiers. Les cantons sont compétents pour déterminer les contingents cantonaux de frontaliers.*

² *S'agissant de l'immigration provenant de l'UE/AELE, la mise en œuvre de l'art. 121a Cst se fait en tenant compte de l'accord sur la libre circulation des personnes et de la clause de sauvegarde permanente.*

³ *Tant que le seuil de déclenchement de la clause de sauvegarde n'est pas atteint, les autorisations pour le séjour des ressortissants UE/AELE sont délivrées selon les règles en vigueur dans l'accord sur la libre circulation des personnes.*

⁴ *Lorsque ce seuil est dépassé, la libre circulation des personnes est provisoirement suspendue et le nombre d'autorisations délivrées limitées au plafond annuel global.*

⁵ *Lorsque l'immigration repasse au-dessous de la limite fixée, les mesures sont levées et le principe de la libre circulation de l'UE/AELE s'applique à nouveau selon les règles en vigueur.*

⁶ *La loi règle les modalités.*

Cette solution présente de nombreux avantages, au premier rang desquels la prise en considération de la volonté populaire, exprimée dans les urnes le 9 février 2014, de reprendre la maîtrise de l'immigration : le plafond annuel – que l'on peut imaginer la première année à 90 % de l'immigration de l'année précédente, avant prise en considération du cycle conjoncturel – permettra de mettre en place les garde-fous nécessaires. Ensuite, une telle mise en œuvre se révèle favorable à l'économie et aux entreprises, car elle limite au maximum les complications administratives liées au contingentement. En outre, l'existence d'un plafond annuel est de nature à inciter les entreprises à se tourner de manière accrue vers les gisements de main-d'œuvre encore peu mis en valeur, notamment sous l'angle du travail féminin ou de celui des seniors. La reprise en main de la gestion des frontaliers par les cantons doit permettre de tenir compte au mieux des sensibilités locales, et l'on sait que celles-ci diffèrent notablement selon que l'on est au Tessin, en Suisse orientale ou dans le canton de Vaud. Plus généralement, le fait de soumettre au vote populaire un article de mise en œuvre permet d'agir dans le respect des institutions, sans solliciter outre mesure le texte de l'article 121a (notamment sur la marge de manœuvre octroyée pour tenir compte des intérêts globaux de l'économie). En outre, ce vote populaire est de nature à éviter une nouvelle initiative de mise en œuvre émanant de l'UDC, permet de préciser quelques contours de la mise en œuvre et donne satisfaction aux nombreuses voix qui appellent de leurs vœux un nouveau scrutin. Il est d'ailleurs quasiment acquis que nouveau vote il y aura, sans que pour l'heure le contenu du scrutin puisse être déterminé.

III. Le projet du Conseil fédéral

Avec l'introduction d'une clause de sauvegarde permanente dans un nouvel art. 121b Cst, le système de contingentement proposé par le Conseil fédéral serait alors applicable lorsque le seuil d'immigration (le plafond) est atteint ou sur le point de l'être.

Nos remarques et suggestions ci-après s'appliquent donc lorsque le système de contingent est activé ou alors, à titre subsidiaire, dans le cas où notre proposition de clause de sauvegarde ne serait pas retenue par le Conseil fédéral.

Le système doit être précisé et amélioré et nous faisons sur ce point les remarques et suggestions suivantes :

Les propositions du Conseil fédéral réaffirment avec raison le maintien des relations bilatérales avec l'UE, notre principal partenaire commercial, et d'un système « à deux cercles », soit des contingents annuels différents entre les ressortissants UE/AELE et les ressortissant d'Etats tiers. Autres points positifs : les contingents seraient définis de manière distincte pour les différentes catégories d'autorisations et les cantons conservent leurs compétences en matière d'autorisations relevant du droit des étrangers.

a) Les contingents et leur détermination

Dans le système de clause de sauvegarde, le Conseil fédéral fixe chaque année un plafond d'immigration nette, avec la participation des cantons. Lorsque le seuil de déclenchement de la clause de sauvegarde est sur le point d'être atteint, le Conseil fédéral détermine les contingents qui seraient appliqués pour le reste de l'année. Dans son projet, le Conseil fédéral prévoit la définition de contingents de manière distincte pour les différentes catégories d'autorisations. Ces diverses catégories seraient constituées des contingents cantonaux et d'une réserve fédérale.

La détermination puis la répartition des contingents cantonaux pourraient être confiées aux cantons, qui devraient se mettre d'accord entre eux sous réserve de l'approbation d'une commission fédérale de l'immigration. Les maximums fédéraux résulteraient ainsi de l'agrégation des besoins cantonaux, selon une approche «de bas en haut» que nous considérons comme tout-à-fait pertinente.

Il est en effet essentiel que la situation propre à chaque canton soit soigneusement prise en compte par l'autorité fédérale déterminant les contingents accordés à chacun (le Conseil fédéral, après consultation en particulier des partenaires sociaux). La répartition ne devra se fonder en aucun cas sur des seuls critères relevant de la population ou qui se voudraient de nature égalitaire. Il s'agira au contraire de tenir compte à la fois des aspects économiques structurels (présence de multinationales, d'organisations internationales, de hautes écoles, d'entreprises tournées vers l'étranger, etc.), ainsi que du sentiment majoritairement exprimé à l'égard de l'immigration au sein de chaque canton.

Dans cette perspective, le projet du Conseil fédéral va dans le bon sens, avec une détermination des nombres maximums et contingents en fonction des besoins et de l'évolution de la situation. Le projet énumère un certain nombre de critères et d'indicateurs pour déterminer les contingents – la conjoncture économique, l'évolution de l'emploi, le taux de chômage, les indicateurs sur les difficultés à recruter de la main d'œuvre, les besoins spécifiques de certaines branches (notamment du monde scientifique et de la recherche), l'évolution démographique, les enquêtes cantonales, les recommandations de la commission d'immigration, les intérêts économiques globaux du pays et le respect des obligations internationales de la Suisse – que nous pouvons soutenir. La difficulté toutefois sera d'apprécier dans les cas d'espèces ces indicateurs, par exemple celui de la difficulté ou non à recruter de la main-d'œuvre.

Le Conseil fédéral propose de créer une commission de l'immigration sous la forme d'une commission administrative (donc extra parlementaire) dont la mission serait, entre autres, de produire des expertises sur les besoins quantitatifs et qualitatifs de travailleurs étrangers. Pour sa composition, nous soutenons la variante qui inclut la représentation des partenaires sociaux et des associations faitières de l'économie. En effet, aux côtés des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail, ces organisations sont le mieux à même d'apporter une appréciation adéquate sur la situation régnant sur le marché du travail car elles connaissent parfaitement les rouages du marché du travail dans les diverses branches. La voix des cantons sera également essentielle dans ce système, et ces derniers auront en priorité la responsabilité de faire part de leurs besoins auprès de la commission de l'immigration qui validera ensuite les demandes globales au niveau fédéral.

- b) La préférence nationale, le contrôle des conditions de rémunération et de travail et l'examen de la capacité d'intégration.

Le texte constitutionnel prévoit que « les contingents annuels (...) doivent être fixés (...) dans le respect du principe de la préférence nationale. (...). Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome ». Diverses options sont présentées dans le projet du Conseil fédéral.

Dans le cas où notre proposition de clause de sauvegarde ne serait pas retenue, il nous paraît qu'il convient de privilégier ici les variantes les moins lourdes administrativement tout en veillant à privilégier les ressortissants de l'UE/AELE par rapport à ceux des Etats tiers, cela afin de donner les meilleures chances de succès à la renégociation parallèle de l'ALCP. Dès lors, pour le contrôle de la préférence nationale, nous soutenons la variante selon laquelle on renoncerait à procéder à un examen au cas par cas lorsqu'il s'agit de ressortissants UE/AELE. La préférence nationale ne serait prise en considération que lors de la détermination des nombres maximums et des contingents. Cette variante simplifierait considérablement la procédure et allégerait aussi la tâche des autorités et des entreprises. Il est en outre juste de considérer que la préférence nationale s'entend comme s'appliquant aux suisses et étrangers qui séjournent déjà durablement dans notre pays. Par ailleurs, un contrôle sommaire – et non complet comme c'est le cas pour les ressortissants d'Etats tiers – des conditions de rémunération et de travail pour les ressortissants UE/AELE est suffisant, tout en respectant le texte constitutionnel. Dans tous les cas, des dérogations doivent demeurer possibles pour les professions où il existe une pénurie avérée de main-d'œuvre aussi pour les ressortissants UE/AELE ou lorsque certaines obligations internationales (par exemple en ce qui concerne les fonctionnaires internationaux et leurs familles) s'opposent à la préférence nationale. Enfin, s'agissant de la capacité d'intégration, nous pouvons partir du principe que les ressortissants UE/AELE s'intègrent généralement bien en Suisse. Dès lors, il ne convient pas d'introduire de règles supplémentaires à ce sujet pour ces ressortissants.

c) Les permis

S'agissant des différents permis, nous faisons les remarques et propositions suivantes :

- Permis C UE/AELE (autorisation permanente d'établissement) : nous sommes d'accord avec la proposition du Conseil fédéral de maintenir le système actuel : non contingenté et valable tant que son titulaire demeure en Suisse, le permis C ne subit pas de changement, continuant à être soumis à un simple contrôle tous les cinq ans. Il n'est soumis aux contingents que s'il est octroyé à titre exceptionnel dès l'admission en Suisse, par exemple aux enfants de moins de 12 ans d'un ressortissant suisse ou d'un titulaire de permis C et aux professeurs selon les directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ;
- Permis B UE/AELE (autorisation de travail de longue durée) : d'accord avec le projet qui prévoit la délivrance de ce permis sur la base d'un contrat de plus d'un an ou de durée indéterminée et la soumission au contingent (contingents cantonaux et réserve fédérale).
- Permis L UE/AELE (autorisation de travail de courte durée) : d'accord avec le projet qui prévoit la délivrance de ce permis pour les activités lucratives de quatre à douze mois, prolongeable jusqu'à deux ans au plus et la soumission au contingent (contingents cantonaux et réserve fédérale). Il est en effet indispensable à toute une série de secteurs de maintenir des autorisations valables entre quatre et douze mois.

Bien que n'entrant pas dans la définition commune de l'immigration – l'immigration ne concerne que les séjours de plus d'une année et non les séjours temporaires –, ce qui permettrait de renoncer à prévoir des contingents pour cette catégorie de permis, nous sommes d'avis qu'il faut néanmoins prévoir des contingents également dans ce cas, ceci pour éviter des afflux massifs de travailleurs de courte durée ou le détournement des nouvelles règles.

- Les activités lucratives de quatre mois au maximum : aujourd'hui soumis à une simple annonce dès la prise d'emploi, ces travailleurs sont indispensables à un certain nombre de secteurs (agriculture, viticulture, etc.). Vu la brièveté de l'emploi et le fait que ce statut ne relève pas de l'immigration à proprement parler (pas de permis de séjour, ni de regroupement familial), il est juste qu'un contingentement ne soit pas imposé.
- Permis G UE/AELE (frontaliers) : les autorisations frontalières de durée supérieure à quatre mois seront dorénavant, comme le prévoit le texte constitutionnel, également soumises aux contingents. Selon le projet du Conseil fédéral, il y aurait un seul et même contingent (contingents cantonaux et réserve fédérale) pour les ressortissants UE/AELE et pour les Etats tiers. Nous nous écartons sur ce point de la proposition du Conseil fédéral et proposons que la détermination du contingent pour les frontaliers soit laissée aux cantons. La fixation des contingents de frontaliers par les cantons apparaît conforme à la nature même de ce statut, un frontalier ne participant pas de l'immigration à proprement parler. Il permettrait par ailleurs aux cantons particulièrement sensibles à cette question (notamment le Tessin), de la régler selon leur appréhension propre. Seul le cadre général (ampleur de la zone frontalière, obligation de retour hebdomadaire, etc.) incomberait à la Confédération. On précisera qu'il n'est pas souhaitable de réintroduire la clause selon laquelle un travailleur ne doit pas quitter la zone frontalière.
- Les étudiants et personnes sans activité lucrative UE/AELE : le projet ne prévoit aucune limite pour les séjours d'une année au plus sans activité lucrative. Au-delà d'une année, le Conseil fédéral soumet les étudiants et les personnes sans activité lucrative aux contingents, un seul et même contingent étant déterminé à la fois pour les ressortissants UE/AELE et les ressortissants d'Etats tiers. Cette approche ne saurait être suivie. Les étudiants ne constituent pas de l'immigration. A cela s'ajoute que les étudiants et personnes en formation sont en Suisse pour une courte période et s'engagent, lors de la demande de visa et d'autorisation, à quitter la Suisse à l'issue de leur formation. Il n'y a dès lors pas lieu de soumettre cette catégorie de personnes aux contingents.
- Les travailleurs détachés UE/AELE : le projet du Conseil fédéral prévoit de ne pas soumettre les travailleurs détachés jusqu'à 90 jours par an aux contingents et de continuer à appliquer la procédure d'annonce actuelle. Nous ne sommes pas opposés à cette manière de procéder, s'agissant de séjours de moins de 90 jours, mais il conviendra alors de maintenir les contrôles dans ce genre de cas, notamment pour lutter contre les faux indépendants.

- Les Etats tiers : il est juste que le séjour des ressortissants des Etats tiers soit toujours régi par la LEtr (p.ex. nombre maximums et contingents, préférence nationale, contrôle des conditions de salaire et de travail, demande déposée par l'employeur, conditions d'intégration) comme maintenant et que le système actuel des contingents soit maintenu pour l'admission de travailleurs des Etats tiers (nombre maximums déterminés par le Conseil fédéral et répartition entre les cantons selon la clé existante – art. 18a OASA). La LEtr serait uniquement adaptée là où l'art. 121 a Cst prévoit des dérogations, par exemple pour le regroupement familial, le domaine de l'asile ou les personnes sans activité lucrative.
- L'asile : nous n'avons pas d'objection à ce que les personnes accueillies provisoirement (permis F) ne soient pas soumises aux contingents tandis que les réfugiés en procédure, les réfugiés reconnus ou les cas de rigueur seraient soumis au contingent, fixé selon les expériences passées et les prévisions du SEM. Il faudra également veiller à ce que, dans ces cas-là, la Suisse respecte le droit international et notamment le principe de non-refoulement. De même, nous ne sommes pas opposés à la proposition du Conseil fédéral de supprimer la taxe spéciale qui touche les personnes relevant du domaine de l'asile qui exercent une activité lucrative, ainsi que l'obligation d'autorisation à laquelle sont soumis les étrangers admis à titre provisoire et les réfugiés reconnus pour exercer une activité lucrative. Ces mesures auront toutefois un effet très limité et ne permettront en rien de pallier aux difficultés de recrutement de main-d'œuvre.
- Le regroupement familial doit continuer à être réglé selon les principes actuellement en vigueur. Le corollaire est qu'il convient d'appliquer de manière ferme les règles relatives à l'extinction et à la révocation des permis, en particulier les art. 62 et 63 LEtr. Le projet va d'ailleurs dans ce sens puisqu'il prévoit le respect du droit au regroupement familial prévu dans l'ALCP et du droit à la protection de la vie familiale (art. 14 Cst et 8 CEDH).

d) Compétences et déroulement des procédures

Avec le système de la clause de sauvegarde, la libre circulation des personnes continuerait de s'appliquer pour les ressortissants de l'UE/AELE, sur la base d'un simple système d'autorisations de séjour, comme c'est le cas actuellement. Ce n'est qu'une fois le seuil de déclenchement de la clause de sauvegarde atteint que l'on applique le système de contingents. Dans ce cadre, il est juste que l'octroi des autorisations relevant du droit des étrangers reste de la compétence cantonale. Ceux-ci sont en effet les plus à même de traiter les demandes des entreprises et de leur donner suite dans le cadre des sous-contingents cantonaux. Tout comme il est aussi souhaitable que les autorisations UE/AELE soient délivrées par les cantons, sans procédure d'approbation préalable auprès du SEM, comme cela était déjà le cas avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Il conviendra aussi de prévoir des procédures aussi simples et flexibles que possible une fois le seuil pour le déclenchement de la clause de sauvegarde atteint. Pour les petites et moyennes entreprises, la qualité et la simplicité de l'accès de la main-d'œuvre étrangère revêt en effet une importance certaine, car ces entreprises ne disposent pas des structures et du personnel nécessaires pour traiter des demandes de permis trop complexes. A ce stade, et compte tenu des lourdes charges administratives que la nouvelle réglementation va entraîner pour les entreprises, on est dès lors en droit de plaider en faveur des solutions les plus « légères » possibles.

e) Mesures d'accompagnement

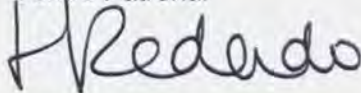
Dès lors que l'on introduit une clause de sauvegarde permanente – en maintenant pour les ressortissants UE/AELE le système d'autorisation actuelle tant que le plafond n'est pas atteint – les mesures d'accompagnement et les contrôles qu'elles instaurent devront être conservés sous leur forme actuelle. Il n'y aurait en effet un contrôle a priori des conditions de rémunération et de travail que dans le cas où le plafond est atteint, ce qui ne serait pas suffisant pour lutter contre les abus. Il s'agira en particulier de maintenir les contrôles en ce qui concerne les prestataires des services transfrontaliers de moins de 90 jours et celui des travailleurs détachés (problème des faux indépendants) qui dans tous les cas ne sont pas pris en considération dans le système des contingents, de même que les contrôles des cas douteux ou en procédant à des contrôles aléatoires.

La solution que nous proposons semble être de nature à permettre aux grandes organisations faitières de s'accorder. Elles pourraient être rejointes par les représentants du monde politique, et l'on a pu constater avec grande satisfaction le soutien explicite de M. Philippe Leuba, chef du département vaudois de l'économie et du sport. Les entreprises de ce pays ont besoin de retrouver une certaine prévisibilité. Un nouvel article constitutionnel prévoyant une clause de sauvegarde permanente représente une proposition à la fois concrète et réaliste pour progresser dans cette direction.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Centre Patronal



Sandrine Hanhardt Redondo



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

Par email :

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

Genève, le 28 mai 2015

Projets de modification de la loi sur les étrangers :

1. **Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.**
 2. **Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)**
-

Madame, Monsieur,

En février dernier, le département fédéral de justice et police (DFJP) a mis en consultation deux projets de modification de la loi sur les étrangers visant la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel 121a. La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) tient à faire part de sa position sur ces projets compte tenu de l'importance cardinale de cet enjeu pour ses membres ainsi que pour l'économie genevoise et suisse dans son ensemble.

1. Synthèse

La CCIG souhaite insister sur les éléments suivants, ceux-ci revêtant une importance particulière pour l'économie genevoise :

- ➔ **Main d'œuvre frontalière** : pas de contingentement. Si contingentement il devait y avoir, la responsabilité des contingents et de leur fixation doit impérativement incomber aux cantons.
- ➔ **Système dual d'admission** : toute péjoration des conditions s'appliquant aux ressortissants d'Etat tiers doit être rejetée.
- ➔ **Regroupement familial** : toute péjoration des conditions s'appliquant au regroupement familial doit être rejetée. L'attractivité de la Suisse et de Genève comme lieu d'implantation d'entreprises en dépend, de même que la capacité de Genève et de la Suisse à attirer les meilleurs talents dont son économie a besoin.

- **Compétences s'agissant des contingents** : la compétence devrait être attribuée au Conseil fédéral et le système organisé au niveau fédéral, en collaboration avec les cantons et les partenaires sociaux. Les contingents ne doivent pas être fixés par branches.
- **Critères d'attribution des contingents** : rejet de toute prise en compte du taux de chômage des cantons ; la CCIG souligne que brider le développement des entreprises en les empêchant de recruter les forces vives dont les qualifications sont recherchées est la meilleure manière de freiner l'activité économique toute entière et de faire augmenter encore le taux de chômage. Il convient d'éviter l'autogol et de se concentrer plutôt sur les mesures d'accompagnement, de formation et de réinsertion des travailleurs en recherche d'emploi afin de lutter contre le chômage.
- **Séjours de courte durée** : les autorisations de séjour et de travail de courte durée jusqu'à une année ne doivent pas être contingentées. Ces autorisations ne relèvent en effet pas du domaine de l'immigration.
- **Système complémentaire aux contingents** : la CCIG soutient l'introduction d'une clause de sauvegarde, selon les lignes du mécanisme présenté par la Fédération des entreprises suisses - economiesuisse dans sa réponse à la consultation.
- **Commission de l'immigration** : la CCIG souligne l'importance que les partenaires sociaux soient membres à part entière de la Commission.
- **Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail** : le principe actuel du contrôle à posteriori doit être maintenu et le principe du contrôle sommaire s'agissant de ressortissants de l'UE/AELE est à privilégier.
- **Volet « Promotion du potentiel des travailleurs indigènes »** : tout dirigisme est à refuser. La promotion du potentiel de la main d'œuvre indigène doit s'entendre exclusivement sous l'angle des mesures d'accompagnement du marché de l'emploi (infrastructures permettant une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle, promotion de la formation continue, etc.) et de l'information, que celle-ci soit à l'attention des entreprises (renseignements sur le potentiel indigène) ou des travailleurs.

Projet 2 : adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)

Au vu de l'importance limitée de ce projet pour l'économie et les entreprises, la CCIG renonce à prendre position à son sujet. Les présentes observations se concentreront dès lors sur le projet de mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

2. Développement

2.1 Main d'œuvre frontalière

En préambule, la CCIG souhaite souligner à quel point l'inclusion des travailleurs frontaliers dans un système de limitation de l'immigration relève du non-sens, le frontalier n'étant, par définition, pas un migrant...

Genève est un canton dont l'économie est particulièrement dépendante non seulement de la main d'œuvre étrangère en général mais également de la main d'œuvre frontalière. Il convient de relever ainsi qu'avec 71'700 frontaliers étrangers actifs dans le canton, Genève emploie à lui seul un quart du total des frontaliers employés en Suisse. Genève est également le canton comptant le plus de travailleurs frontaliers, loin devant le Tessin.

Il s'ensuit que l'accès des entreprises à la main d'œuvre frontalière revêt une importance centrale pour la bonne santé de l'économie genevoise. Il convient de souligner aussi que, au vu de la différence entre le nombre de frontaliers actifs (71'700) et celui des demandeurs d'emplois indigènes (12'937 en avril 2015), même si Genève devait par miracle se retrouver en situation de plein emploi, les entreprises devraient néanmoins faire appel à une quantité considérable de travailleurs frontaliers.

La CCIG souligne donc l'importance cardinale de ne pas péjorer l'accès des entreprises à la main d'œuvre frontalière. Cela passe aussi par le refus nécessaire de toute tracasserie administrative supplémentaire dans le domaine.

Si un contingentement devait également s'appliquer aux délivrances de permis « G », la CCIG se prononce en faveur d'une dévolution de responsabilité aux cantons.

2.2 Systeme dual d'admission

L'économie genevoise compte un grand nombre d'entreprises, multinationales ou non, actives sur les marchés internationaux. Pour ces entreprises, l'accès à de la main d'œuvre qualifiée et spécialisée en provenance de pays situés en dehors du cercle AELE/UE revêt une grande importance.

Il convient donc de garantir que la mise en application du nouvel article constitutionnel ne se fasse pas au détriment des ressortissants d'Etats tiers. Il en va de la bonne santé des économies genevoise et suisse. Il est à relever à ce titre que les quotas applicables à cette catégorie de travailleurs ont été abaissés en 2014, ce qui constitue déjà une péjoration des conditions cadre s'appliquant au marché de l'emploi. Il convient donc de veiller à ce que les ressortissants d'Etats tiers et les entreprises devant faire appel à eux ne fassent pas les frais de la nouvelle politique migratoire.

2.3 Regroupement familial

En lien avec le point précédent, la CCIG se prononce contre tout durcissement des conditions s'appliquant au regroupement familial. Il en va non seulement du respect des engagements internationaux de la Suisse, mais également de l'attractivité de la Suisse pour la main d'œuvre étrangère, en particulier la main d'œuvre qualifiée.

Il n'est pas inutile ici de rappeler que les entreprises suisses déploient leurs activités dans un contexte de sévère concurrence internationale. Les entreprises présentes à Genève doivent compter avec la concurrence farouche de places économiques étrangères, de Londres à Singapour. Cette concurrence se laisse voir également sur le marché des ressources humaines et du recrutement de personnel qualifié. Or, il est incontestable que le fait d'autoriser ou non le regroupement familial constitue un atout ou un désavantage de taille pour une place économique.

2.4 Compétence de fixation des contingents

La compétence de fixation des contingents doit être attribuée au Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons et les partenaires sociaux. Les contingents ne doivent pas être fixés par branches économiques.

2.5 Critères d'attribution des contingents

La fixation des contingents devra impérativement tenir compte des besoins en main d'œuvre des entreprises.

De même, la CCIG se prononce très clairement contre la prise en compte du taux de chômage comme critère de fixation des contingents. Genève connaît en effet un taux de chômage assez élevé en comparaison suisse (même si, pris à l'échelle européenne, Genève fait figure de modèle de plein emploi...). Or, la cause de ce chômage ne saurait être ramenée au recours à de la main d'œuvre étrangère, qu'elle soit frontalière ou immigrée. Des réponses doivent être également cherchées du côté de la formation professionnelle et de l'adéquation des profils des travailleurs au chômage avec les besoins de l'économie.

Or, la possibilité laissée aux entreprises de recourir à de la main d'œuvre qualifiée fait partie des conditions indispensables à la prospérité suisse et cantonale. Elle encourage aussi les entreprises à rester à Genève et en Suisse et à ne pas chercher à délocaliser des pans de leurs activités à l'étranger. Au final, toute l'économie y gagne.

2.6 Autorisations de courte durée

La CCIG souligne l'importance que les autorisations de séjour et de travail de courte durée jusqu'à une année ne soient pas contingentées. Ces autorisations ne relèvent en effet pas du domaine de l'immigration en tant que telle. Les entreprises gagneraient ainsi une certaine marge de manœuvre et la charge bureaucratique globale s'en trouverait allégée.

Selon le rapport de consultation en effet : « *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* ». La CCIG encourage les autorités fédérales à privilégier cette voie.

2.7 Commission de l'immigration

Les partenaires sociaux connaissent intimement la situation du marché de l'emploi, leur proximité du terrain constituant un avantage sensible dans cette optique. La CCIG souligne donc l'importance que les partenaires sociaux soient membres à part entière de la future commission de l'immigration.

2.8 Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail

La CCIG souligne que le système de contrôle actuel a largement fait ses preuves. Les rapports réguliers de l'Administration fédérale attestent de l'absence de sous-enchère salariale généralisée suite à l'entrée en vigueur du principe de libre circulation avec l'UE/AELE. Le système actuel du contrôle à posteriori doit donc être maintenu et le contrôle sommaire doit être privilégié s'agissant de ressortissants de l'UE/AELE. La surcharge administrative s'en trouverait allégée quelque peu et les procédures simplifiées.

2.9 Introduction d'une clause de sauvegarde

La CCIG est membre de la Fédération des entreprises suisses - economiesuisse. Dans ce cadre, elle a été informée de l'élément central de la prise de position de la Fédération des entreprises suisses - economiesuisse, soit la proposition d'un modèle de clause de sauvegarde à considérer en complément à un possible système de contingentement.

La CCIG soutient cet élément tel que présenté dans la prise de position de la Fédération des entreprises suisses - economiesuisse et se permet de renvoyer le lecteur au contenu de cette dernière pour le détail.

3. Volet « Promotion du potentiel des travailleurs indigènes »

La CCIG soutient le principe d'une meilleure promotion du potentiel indigène. Elle tient néanmoins à rappeler quelques faits élémentaires et à mettre en garde les autorités contre toute dérive dirigiste en ce domaine.

3.1 Des choix guidés par la nécessité

Il est important de souligner que le recours à la main d'œuvre étrangère ne s'inscrit nullement dans une démarche de dénigrement de la main d'œuvre locale mais bel et bien dans une démarche dictée par la nécessité et la réalité du monde du travail. Les entreprises se doivent de faire appel à de la main d'œuvre dont les qualifications reflètent au mieux leurs besoins. Or, certaines formations professionnelles et certains profils n'existent malheureusement pas en Suisse et il devient dès lors nécessaire de faire appel à des forces vives provenant de l'étranger.

Cela est d'autant plus vrai dans un canton comme Genève, fortement tourné vers les marchés étrangers et dont le tissu économique contient une part très importante d'entreprises multinationales. Mais au-delà de ces cas, il convient de rappeler que tous les secteurs économiques sont, à des degrés divers, concernés par la pénurie de main d'œuvre qualifiée indigène.

Il s'ensuit malheureusement que, nonobstant les meilleurs efforts dans ce domaine par les entreprises, le recours à de la main d'œuvre étrangère continuera à revêtir une importance centrale à l'avenir.

3.2 Refus de tout dirigisme

La CCIG s'oppose donc avec vigueur à toute mesure dirigiste dans ce domaine.

La promotion du potentiel de la main d'œuvre indigène doit s'entendre exclusivement sous l'angle des mesures d'accompagnement du marché de l'emploi (infrastructures permettant une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle, renforcement et promotion de la formation

continue, etc.) et de l'information, que celle-ci soit à l'attention des entreprises (renseignements sur le potentiel indigène) ou des travailleurs. Par exemple, il est indéniable que des efforts substantiels doivent être consentis s'agissant de la formation professionnelle et l'orientation des jeunes, apprentis ou étudiants, afin que les connaissances qu'ils développent lors de leur formation correspondent au mieux aux besoins d'un marché de l'emploi en constante - et rapide - évolution.

La CCIG s'élève donc avec force contre la possibilité suivante, mentionnée en chapitre 1.4.1 du rapport de consultation : « s'agissant des mesures d'accompagnement, la question se pose également de savoir, par exemple, si et dans quelle mesure les employeurs doivent contribuer à encourager le potentiel des travailleurs indigènes lorsqu'ils recrutent des travailleurs étrangers. Il serait par exemple envisageable d'instaurer une taxe ou d'exiger la création de places de formation ».

Premièrement, de telles mesures sont fondamentalement contraires aux principes d'un marché du travail flexible et libéral, deux caractéristiques qui sont pourtant des piliers importants de la prospérité suisse. Une entreprise doit pouvoir faire appel aux forces vives et aux compétences nécessaires à son bon développement. Forcer une entreprise à faire appel à de la main d'œuvre non adaptée est de nature à péjorer ses performances, ce qui aura des conséquences néfastes non seulement pour sa viabilité mais également pour l'ensemble de l'économie. La bonne santé de l'emploi étant directement tributaire de la bonne marche de l'économie, une telle mesure serait un autogoal magistral.

Ensuite, obliger une entreprise à prévoir des places de formation constitue une mesure non seulement néfaste pour l'entreprise mais également pour les travailleurs et les apprentis. Premièrement, toute entreprise ne peut proposer des places d'apprentissage, de par sa structure de ressources humaines ou sa branche d'activité. Ensuite, former quelqu'un par obligation n'a jamais été une garantie de motivation et de qualité de la formation. Enfin, le choix d'une formation professionnelle doit être guidé en large part par les demandes du marché de l'emploi.

Encourager les entreprises à proposer des places de formation ? Oui. Faciliter la tâche des entreprises désireuses de former des apprentis ou d'engager des travailleurs « seniors » ? Oui. Encourager et promouvoir le recours à la formation continue, gage d'une compétitivité accrue des travailleurs concernés ? Oui. Mais obliger et contraindre les entreprises à adopter telle ou telle démarche ne doit en aucune manière entrer en considération.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à ces observations, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève



Jacques Jeannerat
Directeur général



Alexandra Rys
Membre de la Direction

La CCIG a pour objectif d'assurer une économie forte, permettant aux acteurs qui constituent le tissu économique local d'exercer leur activité de manière pérenne. Association de droit privé, indépendante des autorités politiques, la CCIG fait entendre la voix des entreprises, par exemple lors de consultations législatives cantonales et fédérales, et en formulant des propositions ayant trait aux conditions cadre. La CCIG compte plus de 2'200 entreprises membres, actives dans le canton de Genève, de toutes tailles et tous secteurs.

Secrétariat d'État aux migrations
Mme C. Haller et M. B. FÜRER
Etat major Affaires juridiques
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Lausanne, le 28 mai 2015

U:\1p\politique_economique\consultations\2015\POL1508_Joi
_etranger.docx\MAP\ama

Consultation fédérale – Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Madame, Monsieur,

Nous avons pris bonne note du courrier de Mme Simonetta Sommaruga, présidente de la Confédération, du 11 février dernier relatif à la thématique mentionnée en titre et vous remercions de nous consulter à ce propos.

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 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.

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.

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.

II. Position générale

La Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) a combattu l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», acceptée en votation populaire le 9 février 2014. Même si elle regrette ce résultat, elle a 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, la CVCI préconise 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, la CVCI préconise un modèle qui s'articule autour de trois axes:

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, la CVCI soutient 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 suspendue³. La Suisse pourrait développer cette approche et se référer à cette clause.

³ 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.

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.

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. La CVCI préconise 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 frontaliers⁴, 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 contrevenir au texte de la Constitution, on peut l'interpréter de manière souple en laissant le soin à chaque 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.
- **Systeme 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'États 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'États-tiers.

⁴ 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.

- **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. La CVCI estime 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, elle préconise 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, elle soutient:

- 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.

Conclusion

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). La CVCI a 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 elle regrette ce résultat, elle a 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, la CVCI propose un modèle d'application de la nouvelle norme constitutionnelle qui s'articule autour de trois axes. Tout d'abord, la CVCI apporte son 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 États 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, la CVCI préconise 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, elle prône le maintien du système dual d'admission et du regroupement familial. Elle considère 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. La CVCI soutient 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.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos meilleures salutations.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE



Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint



Mathieu Piguet
Sous directeur



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Modification de la loi sur les étrangers (intégration) : appréciation critique du projet mis en consultation.

Observations générales

Le projet mis en consultation sous forme de message additionnel contient des compléments au projet de loi du Conseil fédéral relatif à la modification de la LEtr du 8 mars 2013 (intégration ; 13.030). Débattu au Conseil des États fin 2013, le projet a été renvoyé au Conseil fédéral par le Parlement au printemps 2014, qui lui a demandé d'effectuer les adaptations requises par l'art. 121a Cst. Le Conseil fédéral doit présenter des propositions destinées à faciliter l'activité lucrative des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (partie 1). Enfin, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'intégrer dans son message additionnel cinq initiatives parlementaires déposées en 2008 et en 2010 (partie 2).

Parallèlement au présent projet mis en consultation, le Conseil fédéral a aussi lancé la procédure de consultation sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst (gestion de l'immigration, modification de la loi sur les étrangers). La Conférence des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI) se félicite de la décision du Conseil fédéral de renoncer, dans ce projet, à vérifier systématiquement la capacité d'intégration (art. 121a al. 3 Cst.) des ressortissants de l'UE/AELE lors de la procédure d'admission.

Par ailleurs, dans le contexte actuel de promotion du potentiel de main d'œuvre national, les délégués cantonaux à l'intégration sont d'avis qu'il convient de souligner les deux aspects suivants :

Nous constatons que l'intégration sur le marché du travail des jeunes (adultes) arrivés tardivement constitue un enjeu majeur : les offres des structures ordinaires (formation professionnelle, par exemple) et les offres préparatoires ne sont pas encore suffisamment adaptées à ces groupes cibles et à leurs besoins. Le niveau de ces offres demeure trop élevé. Un appui supplémentaire serait nécessaire, mais les ressources font défaut.

On peut s'attendre à ce que l'aggravation des conditions monétaires (abandon du taux plancher franc suisse – euro, introduction de taux d'intérêt négatifs) entraîne une nette augmentation du chômage, surtout parmi la main d'œuvre peu qualifiée. Les migrants seront plus touchés que les autres catégories professionnelles, raison pour laquelle il est impératif de prévoir des ressources suffisantes pour financer des mesures de reconversion professionnelle ciblées.

Partie 1 : Activité lucrative facilitée pour les personnes relevant du domaine de l'asile

Trouver sa place sur le marché du travail contribue à une intégration réussie. Depuis la révision de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers en 2008, les personnes admises à titre provisoire (AP) et les réfugiés reconnus (R) ont en principe librement accès au marché du travail, pour autant qu'ils soient en possession d'une autorisation de travail délivrée par les autorités compétentes, chargées de vérifier que la demande est conforme au droit des étrangers et aux exigences du marché du travail. Les démarches administratives, les temps d'attente et les émoluments à payer peuvent décourager les employeurs d'embaucher des AP/R, plaçant ainsi ces derniers dans une position défavorable par rapport aux ressortissants des pays de l'UE/AELE. La Conférence des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration se félicite donc de la volonté du Conseil fédéral de mieux utiliser le potentiel de main d'œuvre national et de supprimer les entraves à l'accès au marché du travail des personnes admises à titre provisoire (AP) et des réfugiés reconnus (R).

Les obstacles administratifs ne sont pas la seule cause de la difficile intégration des AP/R sur le marché du travail. En effet, plusieurs études mettent en évidence d'autres facteurs individuels : des connaissances linguistiques et des compétences de base insuffisantes, un manque de qualification professionnelle ou la non-reconnaissance par la Suisse des compétences acquises dans le pays d'origine, peu ou pas d'expérience sur le marché du travail suisse et donc peu de contacts professionnels, ainsi que des problèmes de santé et sociaux. Au vu de ces éléments, il est important d'investir non seulement dans des mesures visant à faciliter l'accès au marché du travail, mais aussi dans des travaux permettant de dresser un état des lieux de la situation. Il s'agirait en effet d'un premier pas vers une intégration durable sur le marché du travail. Les AP/R ont des compétences et un potentiel qu'il convient de reconnaître et d'exploiter. Il faut donc aider de manière efficace les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus à trouver un emploi.

La Confédération verse pour chaque AP/R un forfait unique de 6'000 CHF ; montant qui s'est révélé insuffisant. En effet, les coûts résultant du soutien linguistique intensif s'élèvent à eux seuls à environ 8'000 CHF par personne. À cela s'ajoutent des dépenses consacrées aux mesures d'accompagnement individuelles/de coaching et aux mesures spécifiques de formation initiale, professionnelle et de rattrapage. À titre de comparaison, dans le projet pilote du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) de réinstallation de réfugiés, 20'000 CHF par personne sont destinés aux mesures d'intégration. La CDI demande donc une augmentation substantielle des forfaits d'intégration.

La taxe spéciale pour les AP représente aussi, en plus des frais et des émoluments liés à la procédure d'autorisation, une charge administrative supplémentaire qui est mal acceptée par les employeurs prêts à les embaucher. Dans le pire des cas, la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative peut être perçue par les travailleurs comme une incitation négative. La CDI se félicite que le Conseil fédéral ait proposé de modifier les dispositions en la matière.

Il serait en outre impératif d'envisager pour ce groupe de personnes des dispositions spécifiques pour les stages à durée limitée sur le marché du travail primaire ; une telle possibilité est ainsi prévue dans le cadre des mesures du marché du travail (MMT) pour les personnes assurées au titre de l'assurance chômage (AC). L'accès limité aux stages pour les AP/R en recherche d'emploi et sans droit à l'AC constitue un obstacle inutile sur le chemin déjà par-

semé d'embuches du marché du travail primaire. Il conviendrait aussi d'envisager la création de salaires d'embauche et de définir les conditions de dérogation aux salaires minimaux, ce qui permettrait d'augmenter les chances d'accéder au marché du travail primaire.

Par ailleurs, les employeurs devraient être mieux informés du rôle essentiel qu'ils jouent dans le processus d'intégration. Il convient de mentionner à ce propos les travaux menés par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) dans le cadre de Dialogue sur l'intégration. Ils devraient être approfondis et coordonnés avec les activités cantonales et communales visant à favoriser l'intégration.

Suppression de la taxe spéciale

Concerne les modifications proposées art. 88 LETr ; art. 85-87, 115 let. c, 116 a et 117 LAsi

La suppression de l'obligation de payer la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative est préconisée. Concernant la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales, l'extension du cercle des personnes tenues de rembourser les frais qu'elles ont occasionnés aux personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire est approuvée.

Suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et remplacement par une obligation de communiquer

Concerne les modifications proposées art. 85 al. 6, 85a, 120 al. 1 let. f et g LETr ; art. 61 LAsi

Les AP/R vivent depuis longtemps en Suisse et y resteront pour la plupart.¹ Raison pour laquelle il est essentiel de les considérer comme partie intégrante du potentiel de main d'œuvre national qui devrait être davantage utilisé. Les employeurs se heurtent cependant à différents obstacles :

Pour obtenir une autorisation de travail, les AP/R doivent parfois patienter plus longtemps que d'autres catégories, les ressortissants UE/AELE par exemple ; ils sont donc désavantagés sur le marché du travail. Le problème s'aggrave si le poste est à repourvoir rapidement ou si la durée de l'embauche est de courte durée (travail intérimaire, par exemple). Par ailleurs, les AP/R sont recrutés généralement pour des emplois peu qualifiés. Les employeurs ne sont donc souvent pas disposés à supporter une procédure compliquée afin d'obtenir une autorisation.

La durée de la procédure diffère considérablement d'un canton à l'autre et la plupart du temps, plusieurs services sont impliqués, ce qui ne permet pas de l'accélérer. Au vu de ces éléments, la CDI se félicite de la suppression de l'obligation pour ce groupe cible d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et de son remplacement par une obligation de communiquer. Cette modification législative lèvera un obstacle important à l'intégration.

Les expériences réalisées par les autorités qui délivrent les autorisations montrent que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus sont nettement plus touchés que les autres catégories par des conditions de travail précaires et par la sous-enchère salariale. À noter que la suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation doit aller de pair

¹ Vgl. Efiönayi-Mäder, Denise und Ruedin, Didier (2014): Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Université de Neuchâtel.
https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf
[11.05.2015].

avec la possibilité de contrôler a posteriori le respect des conditions de salaire et de travail (art. 85a al. 4 et 5) et d'infliger une amende en cas d'infraction de l'employeur (art. 120 al. 1, let. f et g). Lorsqu'ils l'estiment nécessaire, notamment au vu de leurs expériences, les cantons devraient pouvoir réaliser des contrôles en amont dans certaines branches. Par ailleurs, il convient de souligner que les AP/R bénéficient souvent de mesures d'intégration spécifiques pour la recherche d'un emploi et que les services responsables sont la plupart du temps en contact avec les employeurs intéressés.

Partie 2 : Mise en œuvre des cinq initiatives parlementaires

Le projet de loi du Conseil fédéral sur la modification de la LEtr du 8 mars 2013 (intégration ; 13.030) prévoyait l'introduction d'un modèle graduel, qui postule que les exigences d'intégration doivent être proportionnelles au statut juridique visé.

Le présent projet en consultation remet en cause ce concept, dans la mesure où les personnes en possession d'une autorisation d'établissement sont, à certains égards, mises sur un pied d'égalité avec les personnes qui justifient d'une autorisation de séjour. En ce qui concerne la politique d'intégration, cet état de fait est regrettable. Retenir les demandes formulées dans les initiatives parlementaires susmentionnées équivaldrait à dépasser l'objectif visé et à saper la volonté commune d'ancrer plus profondément l'intégration dans la loi.

Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer (lv. pa. 08.406)

Concerne les modifications proposées art. 34 al. 6, art. 51 al. 2 let. b et art. 63 al. 3 LEtr.

Il convient de souligner que les étrangers sont réputés intégrés en règle générale après dix ans de séjour en Suisse et qu'une autorisation d'établissement peut alors leur être délivrée. Le projet précise à l'art. 34 al. 2 let. c que l'intégration est une condition pour obtenir une autorisation d'établissement. Au moment de prendre une décision, les autorités cantonales se fondent avant tout sur les informations figurant dans le dossier qui leur a été transmis dans le cadre de l'obligation de communication. Il est ainsi tenu compte en grande partie de l'objectif de l'initiative parlementaire.

Les délégués à l'intégration partagent l'avis du Conseil fédéral, qui rejette l'autorisation d'établissement à l'essai. Le remplacement d'un permis C par un permis B, tel qu'il apparaît à l'art. 63 al. 3, est contraire au modèle graduel d'intégration. La modification de l'art. 34 al. 6 est donc elle aussi superflue.

Les délégués à l'intégration approuvent le Conseil fédéral, qui estime qu'il faut renoncer à compléter les motifs de suppression du droit au regroupement familial. Du point de vue de la politique d'intégration, de nouvelles restrictions au regroupement familial, telles que prévues à l'art. 51 al. 2 let. b, sont par ailleurs contre-productives et elles compliquent le processus d'intégration. Le droit à la famille en pâtirait (art. 14 Cst.). Enfin, si elles étaient appliquées aux seuls ressortissants d'États tiers, les restrictions au regroupement familial n'auraient qu'un effet négligeable sur l'immigration.

Concrétisation légale de l'intégration (lv. pa. 08.420)

L'initiative parlementaire (08.420) demande que l'autorisation d'établissement ne puisse être délivrée que si l'intégration est réussie (de bonnes connaissances d'une langue nationale

sont un prérequis). Elle demande aussi que le non-respect de certains critères permette de révoquer l'autorisation, comme la défense d'idées extrémistes ou fondamentalistes. À l'instar du Conseil fédéral, la CDI pense que le projet d'intégration tel qu'il a été approuvé par le Conseil des États prévoit cette éventualité et qu'il n'est pas nécessaire d'en faire davantage sur le plan légal. Il convient à cet égard de souligner que la CDI regrette la décision du Conseil des États de renoncer à l'introduction proposée par le Conseil fédéral d'un droit à une autorisation d'établissement. L'occasion d'ancrer dans la loi une incitation à une intégration rapide n'a pas été saisie.

Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires (lv. pa. 08.428)

Concerne les modifications proposées art. 43 al. 1 let. d, 44 al. 1 let. d, 45 let. d, 85 al. 7 let. c bis, 97 al. 3 let. f et g LEtr

Les délégués à l'intégration rejettent toute autre restriction au regroupement familial. En pratique, le regroupement familial est antérieur à la perception de prestations complémentaires (délai de carence, délai imparti pour le regroupement). Les dispositions n'auraient donc qu'une portée limitée.

Marge de manœuvre accrue pour les autorités (lv. pa. 08.450)

Concerne les modifications proposées art. 63 al. 2 LEtr

L'initiative parlementaire demande de modifier la LEtr pour permettre aux autorités de révoquer à tout moment l'autorisation de séjour d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. Le Conseil fédéral est d'accord. La suppression de l'art. 63 al. 2 LEtr permettrait de révoquer une autorisation d'établissement même après plus de 15 ans de vie en Suisse. Cela entraînerait une dépréciation de l'autorisation d'établissement, car les droits attachés à l'autorisation de type C seraient mis sur un pied d'égalité avec ceux attachés à l'autorisation de type B. Cette approche contredit le modèle graduel préconisé par la Confédération et les cantons, qui fait dépendre l'autorisation d'une intégration réussie ; elle doit donc être rejetée. Par ailleurs, il convient de souligner que la sécurité juridique représente une condition essentielle du processus d'intégration.

En outre, les expériences réalisées jusqu'ici concernant le retrait des autorisations de séjour pour cause de dépendance aux aides sociales montrent que les autorités ne prennent pas suffisamment en compte les conditions personnelles lors de l'examen mené dans le cadre de leur pouvoir discrétionnaire, ce qui rend les décisions difficilement compréhensibles.

L'existence d'une faute dans la perception des aides sociales doit impérativement être prise en considération : c'est notamment ce qui se passe en cas d'accident, de maladie grave ou d'atteinte grave à la santé psychique, situations dans lesquelles il n'y a apparemment aucun élément de culpabilité. De plus, il convient de prendre en compte les chances *réelles* de la personne concernée d'accéder au marché du travail. Enfin, ce sont souvent les femmes qui se voient retirer leur autorisation de séjour pour cause de dépendance aux aides sociales. À partir du moment où les autorités acceptent que la femme soit séparée de ses enfants, il y a clairement violation du droit à une vie familiale et de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il faut toujours garder à l'esprit le bien-être de l'enfant, par exemple en cas de renvoi d'une famille dont les enfants sont nés en Suisse, sont quasiment des adolescents et n'ont

pas d'autre patrie que la Suisse. Considérant ces éléments, les délégués à l'intégration déconseillent fortement de supprimer l'art. 63, al. 2 LEtr.

Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial (lv. pa. 10.485)

Concerne les modifications proposées +art. 43 al. 1 let. b et c et 1bis LEtr

Selon le Conseil fédéral, l'harmonisation proposée par l'initiative parlementaire (10.485) relève en fin de compte de la législation et elle facilite la compréhension des dispositions relatives au regroupement familial. Cela dit, les délégués à l'intégration sont d'avis que les droits attachés à l'autorisation de type C seraient alignés sur ceux de l'autorisation de type B, en contradiction avec le modèle graduel. Les compléments proposés doivent donc être rejetés.



Rat der
Eidgenössischen
Technischen
Hochschulen
ETH-Rat

Präsident

Conseil des
écoles
polytechniques
fédérales
CEPF

Président

Consiglio
dei
politecnici
federali
CPF

Presidente

Cussegl da las
scolas
politecnicas
federalas
CSPF

President

Board of the
Swiss Federal
Institutes of
Technology
ETH Board

President

Madame Simonetta Sommaruga
Présidente de la Confédération
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
3003 Berne

Zurich, le 27 mai 2015

Procédure de consultation en vue de la modification de la loi sur les étrangers (mise en œuvre de l'art. 121a Cst)

Madame la Présidente de la Confédération,

Le Conseil des EPF se félicite de l'occasion qui lui est donnée de s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation concernant les mesures proposées pour la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

Pour le Conseil des EPF, il convient de rappeler que, en relation avec les travaux en vue de la mise en œuvre de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», le pôle scientifique suisse et, partant, les deux EPF ainsi que les quatre établissements de recherche du Domaine des EPF, sont concernés au premier chef par les répercussions de la décision populaire et la réintroduction des contingents pour réguler l'immigration. Les premiers effets négatifs se manifestent déjà actuellement, à savoir l'association de notre pays au programme-cadre de recherche de l'UE «Horizon 2020», qui n'est plus que partielle et limitée dans le temps, et l'incertitude qui en résulte quant au statut qui sera accordé à la Suisse lorsque l'actuel accord d'association partielle touchera à son terme fin 2016. Le Domaine des EPF est particulièrement préoccupé par les intentions de l'UE, qui envisage de rétrograder la Suisse au statut d'Etat tiers dès 2017 (ce qui signifie qu'elle perdrait aussi l'association partielle qui lui est accordée aujourd'hui) si aucune solution n'était trouvée d'ici à la fin 2016 pour la libre circulation des personnes. Par ailleurs, la Suisse est exclue du programme de mobilité Erasmus+ et n'y participe déjà plus qu'en qualité d'Etat tiers.

La compétitivité de la Suisse et la situation de l'emploi pour les générations à venir dépendront de plus en plus des progrès technologiques de l'industrie suisse et de la recherche fondamentale menée par les institutions de recherche publiques. Comme le Conseil des EPF n'a cessé de le souligner, la science et la recherche – dont l'importance capitale pour la capacité d'innovation de la Suisse et, de ce fait, pour l'ensemble de l'économie n'est pas contestée – se caractérisent par une grande mobilité internationale. La mobilité est une condition *sine qua non* de l'excellence scientifique. Pour préserver la qualité élevée des hautes écoles et des institutions de recherche et garantir leur succès futur, il est donc impératif que la Suisse puisse conserver des conditions-cadres qui garantissent la mobilité nécessaire aux étudiants et aux chercheurs, qu'ils soient de Suisse ou de l'étranger. Le pôle scientifique suisse doit se distinguer en particulier par son ouverture, qui est aussi l'une des conditions indispensables



Rat der
Eidgenössischen
Technischen
Hochschulen
ETH-Rat

Conseil des
écoles
polytechniques
fédérales
CEPF

Consiglio
dei
politecnici
federali
CPF

Cussegl da las
scolas
politecnicas
federalas
CSPF

Board of the
Swiss Federal
Institutes of
Technology
ETH Board

pour pouvoir attirer les esprits les plus brillants et se démarquer ainsi face à la concurrence internationale, une des clés du succès qui revêt toujours plus d'importance pour les hautes écoles et les institutions de recherche. Dans ce contexte, le fait de dépendre d'un contingentement restrictif constitue un handicap majeur. Lorsqu'il cherche à recruter des chercheurs de haut niveau, le Domaine des EPF est confronté toujours plus fréquemment à la situation et aux exigences propres aux couples à double carrière (*Dual Career Couples*), qui bénéficient d'une attention et d'une prise en compte particulières, surtout dans les pays anglo-saxons. C'est pourquoi les institutions du Domaine des EPF ont redoublé d'efforts ces dernières années pour soumettre des propositions attrayantes à ce type de candidats. Le retour à un contingentement entraînerait là aussi une dégradation de la position de la Suisse par rapport à ses concurrents internationaux.

A la lumière de ces remarques préliminaires et eu égard à la proposition d'application de l'art. 121a Cst, le Conseil des EPF pense qu'il convient de mettre en exergue les points de vue fondamentaux suivants:

Exclure du contingentement les chercheurs et leurs familles

Le Conseil des EPF continue de demander à ce que les chercheurs et leurs familles, de même que les étudiants, soient exclus du contingentement. Cela vaut plus particulièrement pour les doctorants et les postdoctorants, qui n'exercent pas à proprement parler une activité lucrative et séjournent en Suisse le plus souvent pour se former, échanger et promouvoir un savoir spécialisé, ce qui profite aussi à l'institution concernée et à l'ensemble de la formation et de la recherche en Suisse. Si cette exigence ne peut être satisfaite, il faut tenir compte de la situation particulière et des besoins très spécifiques des hautes écoles et des institutions de recherche et leur accorder un contingent distinct, qui permette de garantir la souplesse et la marge de manœuvre absolument indispensables aux institutions dans leur recherche des meilleurs candidats.

Prendre en compte les besoins particuliers de la science

Comme cela a été relevé plus haut, l'association partielle de la Suisse au programme européen «Horizon 2020» et les perspectives incertaines que cela implique constituent d'ores et déjà un désavantage énorme pour les institutions du Domaine des EPF, qui entendent se démarquer sur la scène internationale à moyen et à long termes. Les contingents ou les plafonds restrictifs constitueraient un fardeau considérable pour les institutions du Domaine des EPF, mais aussi pour toutes les hautes écoles et toutes les institutions de recherche, notamment parce qu'ils limiteraient leur accès aux talents. Il est donc réjouissant que le Conseil fédéral ait clairement reconnu la situation spécifique de la science et de la recherche en précisant dans le rapport explicatif, à la page 21, qu'«une attention particulière doit être portée aux besoins du monde scientifique et de la recherche» lors de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Pour tenir compte de ce principe de base, il faut accorder aux institutions dédiées à la science et à la recherche une attention particulière lors de la fixation des indicateurs qui serviront à définir les plafonds. Dans ce sens, le Conseil des EPF juge souhaitable que, dans son message, le Conseil fédéral



Rat der
Eidgenössischen
Technischen
Hochschulen
ETH-Rat

Conseil des
écoles
polytechniques
fédérales
CEPF

Consiglio
dei
politecnici
federali
CPF

Cussegl da las
scolas
politecnicas
federalas
CSPF

Board of the
Swiss Federal
Institutes of
Technology
ETH Board

précise sa pensée quant à la manière dont il envisage de tenir compte des besoins de la science et de la recherche, ainsi que du rôle-clé de celles-ci en faveur du bien-être en Suisse, ce qui n'a pas été fait dans le rapport explicatif où la citation en question n'est accompagnée d'aucune explication. Comme cela a été exposé plus haut, il faudrait pour cela opter pour une exemption du contingentement ou, au besoin, pour un contingent distinct et garantir que les hautes écoles et les institutions de recherche soient associées aux processus institutionnels (fixation des contingents; commission de l'immigration).

Selon le Conseil des EPF, il y a lieu de souligner que le caractère nécessaire des échanges scientifiques mondiaux et les exigences élevées que pose l'activité scientifique mondiale en matière de mobilité internationale sont en contradiction directe avec le principe de préférence nationale prévu à l'art. 121a Cst. Car en fin de compte, ce n'est qu'en participant à la mobilité internationale et donc à l'échange de chercheurs que les scientifiques suisses ont eux aussi la possibilité de faire leurs preuves à l'étranger sur fond de compétition internationale et d'acquérir ainsi les aptitudes nécessaires, qu'il s'agisse de poursuivre une carrière académique ou de se former à une spécialisation hautement qualifiée, aptitudes dont pourront disposer ensuite l'industrie privée, le secteur public ou la société civile en Suisse. Voilà une autre raison pour laquelle, aux yeux du Conseil des EPF, il est justifié de prendre en compte de manière plus spécifique les intérêts des hautes écoles et des institutions de recherche dans l'élaboration d'éventuels contingents et la fixation des plafonds. A cet égard, il est capital que les hautes écoles et les institutions de recherche, qui participent directement au système académique international et le façonnent, restent autant que possible autonomes dans leurs rapports avec les étudiants et les chercheurs étrangers, et que leur charge de travail administratif soit aussi réduite que possible en cas de contingentement.

Les séjours sans activité lucrative, qui ne sont pas soumis au contingentement, doivent être adaptés à la durée du cycle d'études

Pour les raisons évoquées, le Conseil des EPF pense que la durée maximale d'un séjour sans activité lucrative, qui n'est pas soumis au contingentement, doit être adaptée de manière à tenir compte de la durée des cycles d'études. Il devrait être possible de suivre un cycle complet de bachelor ou de master en Suisse sans être soumis à un contingentement. C'est la raison pour laquelle, selon le Conseil des EPF, il convient d'adapter l'art. 17a, al. 2, let. a de la version révisée de la Loi fédérale sur les étrangers ainsi que les considérations émises dans le rapport explicatif, de sorte que les étudiants séjournant en Suisse pour se former ou se perfectionner soient exclus du contingentement pour la durée de leurs études. De manière similaire et toujours selon le Conseil des EPF, il y a lieu de renoncer à tout contingentement pour les doctorants et les postdoctorants pendant toute la durée de leur formation (doctorat: 4 ans, postdoctorat: 1 à 2 ans). En effet, ces catégories de personnes n'exercent pas d'activité lucrative au sens propre du terme, mais continuent de suivre une formation et occupent généralement des postes à durée déterminée.

Sont à exclure également du contingentement les stages d'étudiants durant plus de quatre mois (les stages IAESTE, p. ex.). D'une part, ces stages font partie de la formation professionnelle des étudiants et, d'autre part, la limitation des places de stages en Suisse



Rat der
Eidgenössischen
Technischen
Hochschulen
ETH-Rat

Conseil des
écoles
polytechniques
fédérales
CEPF

Consiglio
dei
politecnici
federali
CPF

Cussegl da las
scolas
politecnicas
federalas
CSPF

Board of the
Swiss Federal
Institutes of
Technology
ETH Board

rendra difficile aux étudiants suisses l'accès à des places de stage à l'étranger. Comme on le constate aujourd'hui déjà, la décision de baisser les contingents de personnes venant d'Etats tiers entraîne une réduction massive des places de stages pour étudiants disponibles en Suisse. Cette évolution finit par pénaliser les étudiants de Suisse qui, de leur côté, ne trouvent pas de places de stage dans des entreprises à l'étranger en vertu du principe de l'échange en vigueur dans ce domaine, une situation qui s'avère des plus néfastes pour notre pays, surtout à la lumière des efforts consentis pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Etant donné que les stagiaires, au même titre que les doctorants et les postdoctorants, n'exercent pas à proprement parler une activité lucrative et que le stage fait partie de leur formation, ces stages limités dans le temps et de plus de quatre mois peuvent aussi être exclus de tout contingentement.

La science doit aussi être représentée dans la Commission de l'immigration

Enfin, le Conseil des EPF salue la proposition d'instituer une Commission de l'immigration, car celle-ci permettrait d'intégrer largement les besoins des instances concernées dans le processus de spécification nécessaire (indicateurs, plafonds). Compte tenu de la portée de ces décisions pour de larges milieux de la science et de l'économie, le Conseil des EPF plaide néanmoins en faveur d'une composition plus étendue de la commission et juge indispensable la présence de représentants des hautes écoles et des institutions de recherche en son sein, l'exigence étant, selon le Conseil des EPF, de garantir que le point de vue des EPF et des quatre établissements de recherche puisse être porté directement à la connaissance de la commission. Le caractère non contraignant de la formulation actuelle dans le rapport explicatif, selon laquelle «Suivant les tâches ... d'autres milieux encore seront appelés à y participer (p. ex. ... le monde scientifique ...)» devrait être remplacée par une prise de position claire à cet égard, d'autant que les instances responsables des hautes écoles et de la recherche n'ont pas été intégrées au groupe d'experts pour la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Si seuls des acteurs étatiques peuvent siéger dans la commission de l'immigration, il faut que les instances responsables de la formation universitaire et de la recherche à l'échelon fédéral et cantonal y soient également représentées.

En ce qui concerne les questions pour lesquelles le Conseil fédéral a présenté des variantes divergentes dans le projet mis en consultation, le Conseil des EPF pense qu'il convient de retenir à chaque fois la proposition qui générera la charge de travail administratif la plus réduite possible. Pour ce qui est de l'examen de la préférence nationale, le Conseil des EPF estime donc que la variante à choisir est celle qui prévoit de tenir compte de cet aspect uniquement lors de la fixation des plafonds et des contingents. De même, concernant le contrôle des conditions de salaire et de travail, le Conseil des EPF pense qu'il convient ici aussi d'opter pour la variante qui prévoit un contrôle sommaire.

En conclusion, le Conseil des EPF tient à souligner que la mise en œuvre de l'art. 121a Cst est pour lui source d'une vive inquiétude en raison de ses répercussions sur le pôle scientifique suisse et en particulier sur les hautes écoles du pays. La mobilité, la collaboration internationale, les échanges globaux et la sélection des meilleurs talents indépendamment de leur origine, sont des facteurs essentiels au succès de nos hautes écoles. Selon le Conseil des



Rat der
Eidgenössischen
Technischen
Hochschulen
ETH-Rat

Conseil des
écoles
polytechniques
fédérales
CEPF

Consiglio
dei
politecnici
federali
CPF

Cussegl da las
scolas
politecnicas
federalas
CSPF

Board of the
Swiss Federal
Institutes of
Technology
ETH Board

EPF, il est donc d'autant plus important que la marge de manœuvre prévue dans la nouvelle disposition constitutionnelle concernant la mise en œuvre soit effectivement exploitée et que le Conseil fédéral poursuive ses efforts pour faire en sorte que les besoins de la science soient dûment pris en compte dans l'application de l'art. 121a Cst. L'objectif poursuivi est de permettre aux institutions du Domaine des EPF de continuer à remplir au mieux le mandat de prestations du Conseil fédéral et du Parlement au service de la Suisse, mais aussi dans l'intérêt à long terme de la capacité d'innovation du pays, tout en étant conscient de l'importance économique et sociétale qui est accordée aux hautes écoles et aux institutions de recherche en Suisse.

Veillez agréer, Madame la Présidente de la Confédération, l'expression de ma plus haute considération.

Fritz Schiesser

Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
M. Bernhard Furer
Mme Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

FM/mw

La Chaux-de-Fonds, le 26 mai 2015

**PROJETS DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LES ETRANGERS :
- MISE EN ŒUVRE DE L'ART. 121a CST
- ADAPTATION DU PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI FEDERALE SUR
LES ETRANGERS (INTEGRATION)
PROCEDURE DE CONSULTATION**

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à l'objet sous rubrique et, après avoir pris l'opinion de nos organes, vous faisons part de la position de la Convention patronale de l'industrie horlogère suisse.

1. Généralités

L'industrie horlogère suisse est le troisième secteur exportateur du pays, après l'industrie des machines et l'industrie chimique. Elle connaît une très forte croissance : elle est passée en une dizaine d'années de 40'000 à 60'000 travailleurs et son chiffre d'affaires a crû de 11 à 22 milliards de francs, dont le 30% avec l'Union européenne. La répartition de son personnel est la suivante : Suisses : 44.9% ; frontaliers 33.6% ; permis C : 16.2%, permis B : 4.9% ; permis L : 0.4%.

L'industrie horlogère exporte plus de 90% de sa production.

L'industrie horlogère suisse est donc très soucieuse que l'application de l'art. 121a Cst tienne compte le plus possible des intérêts globaux de l'économie.

L'industrie horlogère est en particulier soucieuse des conditions d'application des contingents prévus par le nouvel article constitutionnel. Comme on l'a vu plus haut, l'horlogerie compte *grosso modo* 2/3 de résidents et 1/3 de frontaliers. Il est nécessaire de noter que ce recours important à une main d'œuvre frontalière a été effectué de longue date dans notre branche. Celle-ci est en effet implantée

tout le long de la frontière (avec la France, mais aussi avec l'Italie et l'Allemagne) et son recours aux frontaliers a toujours été traditionnellement d'au moins 20%.

S'agissant des frontaliers, nous notons que le Conseil fédéral relève dans son rapport explicatif du 11 février 2015 (p. 17) : « (...), *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 n'étant donc pas pris en considération* ». A la lumière de cette définition, les frontaliers, notamment, 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. Toutefois, le nouvel art. 121a al. 3 Cst prévoit expressément leur contingentement. Il importe dès lors sur cette question d'interpréter de la manière la plus souple possible cette disposition, en laissant le soin à chaque canton de fixer son contingent. Cela pourrait se justifier par la nature particulière de cette population, par la définition de la population résidente et par le fédéralisme garanti par la Constitution.

2. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst

S'agissant du premier volet de votre consultation, nous vous prions de vous référer au document ci-joint, cosigné par l'ensemble des Associations économiques et patronales romandes membres de l'Union patronale suisse et d'Economiesuisse. La Convention patronale souscrit entièrement à ses conclusions, à savoir un modèle d'application autour de 3 axes :

1. Introduction d'une clause de sauvegarde prévoyant le maintien de la libre circulation avec les Etats de l'UE/AELE jusqu'à l'atteinte d'un plafond d'immigration net, défini annuellement par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance ; contingentement de l'immigration dès que ce plafond est dépassé.
2. Renonciation au contingentement des séjours de courte durée et liberté aux cantons de fixer leur contingent de frontaliers.
3. Optimisation de l'emploi des travailleurs indigènes, notamment les seniors, les femmes, les jeunes et les personnes atteintes dans leur santé.

La prise de position susmentionnée étant suffisamment explicite et détaillée, nous vous remercions de vous y référer.

3. Questions particulières

Votre consultation souhaite une prise de position sur 3 questions :

1. 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 ?
 - Nous nous opposons formellement au cas par cas. Le rapport du Conseil fédéral (p. 39) indique que l'application de l'art. 121a al. 2 Cst implique de devoir traiter 140'000 demandes en faveur de travailleurs de l'UE/AELE, de 60'000 demandes de frontaliers, 75'000 demandes d'étrangers sans activité

lucrative ; ces nombres seuls nous font craindre la création d'un monstre bureaucratique, qu'il faut repousser absolument. Nous privilégions donc la variante selon laquelle la préférence nationale n'est examinée que lors de la détermination des nombres maximums et des contingents.

2. 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 ?
 - Pour les mêmes raisons que ci-dessus et parce que nous considérons que la libre circulation des personnes n'a pas amené une dégradation majeure des conditions de rémunération et de travail, il est important de procéder à cet examen de manière sommaire. L'expérience des contingents d'avant l'instauration de la libre circulation des personnes doit nous servir de leçon : les contrôles *a priori* prévus à cette époque étaient sources de lenteur, de chicaneries administratives et de coûts pour les entreprises. Il faut à tout prix leur préférer les contrôles *a posteriori*.
3. La Commission de l'immigration doit-elle inclure des représentants des partenaires sociaux ?
 - Nous plaidons vigoureusement en faveur de l'incorporation des partenaires sociaux. Il est en effet indispensable qu'à côté des représentants des administrations fédérale et cantonales, des représentants des secteurs en prise directe avec l'économie et le partenariat social puissent siéger dans cette Commission. Notre branche connaît un partenariat social intense, avec de fortes relations avec le syndicat. L'information mutuelle à laquelle patronat et syndicat horlogers procèdent leur donnent une très bonne connaissance du terrain ; il serait extrêmement utile qu'elle parvienne également aux oreilles de la nouvelle commission à créer.

Vous ayant ainsi répondu dans les délais et vous remerciant de prendre en considération ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

CONVENTION PATRONALE
Le Secrétaire général



François Matile

Annexe : ment.

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 au maximum 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 le 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 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 Walliser Industrie- und Handelskammer</p>	<p>Le directeur: Vincent Riesen</p>	
 <p>CVC I CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE</p>	<p>La directrice : Claudine Amstein</p>	



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI




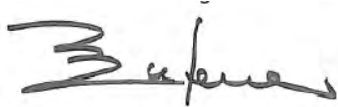


 <p>Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève</p>	Le directeur général: Jacques Jeannerat	
 <p>CONVENTION PATRONALE de l'industrie horlogère suisse</p>	La présidente : Elisabeth Zölch Bühler	
 <p>Fédération des Entreprises Romandes</p>	Le secrétaire général: Blaise Matthey	
 <p>UAPG UNION 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	



economiesuisse



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

<p>ASA SVV Schweizerischer Versicherungsverband Association Suisse d'Assurances Associazione Svizzera d'Assicurazioni Swiss Insurance Association</p>	<p>Le directeur: Lucius Dürri</p>	
<p>entrepreneurs! fédération vaudoise</p>	<p>Le directeur général: Georges Zünd</p>	
<p>BUREAU des METIERS</p>	<p>Le directeur: Gabriel Decaillet</p>	
<p>Fmb FÉDÉRATION GÉNEVOISE DES MÉTIERS DU BÂTIMENT</p>	<p>Le secrétaire général: Nicolas Rufener</p>	
<p> Fédération des Entreprises Romandes Neuchâtel</p>	<p>Le directeur : Gérard Biétry</p>	



Secrétariat d'Etat aux migrations
Etat-major Affaires juridiques
M. Bernhard FÜRER
Mme Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

FM/mw

La Chaux-de-Fonds, le 26 mai 2015

**PROJETS DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LES ETRANGERS :
- MISE EN ŒUVRE DE L'ART. 121a CST
- ADAPTATION DU PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI FEDERALE SUR
LES ETRANGERS (INTEGRATION)
PROCEDURE DE CONSULTATION**

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à l'objet sous rubrique et, après avoir pris l'opinion de nos organes, vous faisons part de la position de la Convention patronale de l'industrie horlogère suisse.

1. Généralités

L'industrie horlogère suisse est le troisième secteur exportateur du pays, après l'industrie des machines et l'industrie chimique. Elle connaît une très forte croissance : elle est passée en une dizaine d'années de 40'000 à 60'000 travailleurs et son chiffre d'affaires a crû de 11 à 22 milliards de francs, dont le 30% avec l'Union européenne. La répartition de son personnel est la suivante : Suisses : 44.9% ; frontaliers 33.6% ; permis C : 16.2%, permis B : 4.9% ; permis L : 0.4%.

L'industrie horlogère exporte plus de 90% de sa production.

L'industrie horlogère suisse est donc très soucieuse que l'application de l'art. 121a Cst tienne compte le plus possible des intérêts globaux de l'économie.

L'industrie horlogère est en particulier soucieuse des conditions d'application des contingents prévus par le nouvel article constitutionnel. Comme on l'a vu plus haut, l'horlogerie compte *grosso modo* 2/3 de résidents et 1/3 de frontaliers. Il est nécessaire de noter que ce recours important à une main d'œuvre frontalière a été effectué de longue date dans notre branche. Celle-ci est en effet implantée

tout le long de la frontière (avec la France, mais aussi avec l'Italie et l'Allemagne) et son recours aux frontaliers a toujours été traditionnellement d'au moins 20%.

S'agissant des frontaliers, nous notons que le Conseil fédéral relève dans son rapport explicatif du 11 février 2015 (p. 17) : « (...), 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 n'étant donc pas pris en considération ». A la lumière de cette définition, les frontaliers, notamment, 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. Toutefois, le nouvel art. 121a al. 3 Cst prévoit expressément leur contingentement. Il importe dès lors sur cette question d'interpréter de la manière la plus souple possible cette disposition, en laissant le soin à chaque canton de fixer son contingent. Cela pourrait se justifier par la nature particulière de cette population, par la définition de la population résidente et par le fédéralisme garanti par la Constitution.

2. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst

S'agissant du premier volet de votre consultation, nous vous prions de vous référer au document ci-joint, cosigné par l'ensemble des Associations économiques et patronales romandes membres de l'Union patronale suisse et d'Economiesuisse. La Convention patronale souscrit entièrement à ses conclusions, à savoir un modèle d'application autour de 3 axes :

1. Introduction d'une clause de sauvegarde prévoyant le maintien de la libre circulation avec les Etats de l'UE/AELE jusqu'à l'atteinte d'un plafond d'immigration net, défini annuellement par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance ; contingentement de l'immigration dès que ce plafond est dépassé.
2. Renonciation au contingentement des séjours de courte durée et liberté aux cantons de fixer leur contingent de frontaliers.
3. Optimisation de l'emploi des travailleurs indigènes, notamment les seniors, les femmes, les jeunes et les personnes atteintes dans leur santé.

La prise de position susmentionnée étant suffisamment explicite et détaillée, nous vous remercions de vous y référer.

3. Questions particulières

Votre consultation souhaite une prise de position sur 3 questions :

1. 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 ?
 - Nous nous opposons formellement au cas par cas. Le rapport du Conseil fédéral (p. 39) indique que l'application de l'art. 121a al. 2 Cst implique de devoir traiter 140'000 demandes en faveur de travailleurs de l'UE/AELE, de 60'000 demandes de frontaliers, 75'000 demandes d'étrangers sans activité

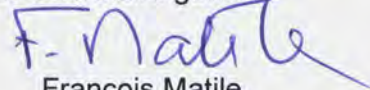
lucrative ; ces nombres seuls nous font craindre la création d'un monstre bureaucratique, qu'il faut repousser absolument. Nous privilégions donc la variante selon laquelle la préférence nationale n'est examinée que lors de la détermination des nombres maximums et des contingents.

2. 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 ?
 - Pour les mêmes raisons que ci-dessus et parce que nous considérons que la libre circulation des personnes n'a pas amené une dégradation majeure des conditions de rémunération et de travail, il est important de procéder à cet examen de manière sommaire. L'expérience des contingents d'avant l'instauration de la libre circulation des personnes doit nous servir de leçon : les contrôles *a priori* prévus à cette époque étaient sources de lenteur, de chicaneries administratives et de coûts pour les entreprises. Il faut à tout prix leur préférer les contrôles *a posteriori*.
3. La Commission de l'immigration doit-elle inclure des représentants des partenaires sociaux ?
 - Nous plaidons vigoureusement en faveur de l'incorporation des partenaires sociaux. Il est en effet indispensable qu'à côté des représentants des administrations fédérale et cantonales, des représentants des secteurs en prise directe avec l'économie et le partenariat social puissent siéger dans cette Commission. Notre branche connaît un partenariat social intense, avec de fortes relations avec le syndicat. L'information mutuelle à laquelle patronat et syndicat horlogers procèdent leur donnent une très bonne connaissance du terrain ; il serait extrêmement utile qu'elle parvienne également aux oreilles de la nouvelle commission à créer.

Vous ayant ainsi répondu dans les délais et vous remerciant de prendre en considération ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

CONVENTION PATRONALE

Le Secrétaire général


François Matile

Annexe : ment.



per E-Mail an:

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

Staatssekretariat für Migration

z.H. Bernhard Fürer

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Basel, den 18. Mai 2015

Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Sehr geehrte Frau Haller

Sehr geehrter Herr Fürer

Coop bedankt sich für die Möglichkeit, zur Vernehmlassung zur Teilrevision des AuG Stellung nehmen zu können.

Vorab möchte Coop betonen, dass der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 zu respektieren ist, dieser aber zwingend im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz umgesetzt werden muss. Oberste Priorität hat für Coop der Erhalt der Bilateralen I. Coop geht zudem davon aus, dass im Falle von Neuverhandlungen mit der EU, welche die Ausgangslage massgeblich verändern, ein zusätzliches ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird.

Die Coop Gruppe ist eine der grössten privaten Arbeitgeberinnen der Schweiz und beschäftigt Arbeitnehmende in zahlreichen Berufen. Zudem legen wir sehr viel Wert auf die Ausbildung unserer fast 3000 Lernenden, auch dies in unterschiedlichen Berufsrichtungen und Ausbildungsniveaus. Unsere Arbeitnehmenden stammen neben der Schweiz aus 128 unterschiedlichen Nationen. Zudem sind rund 2'400 GrenzgängerInnen bei Coop beschäftigt, die täglich aus Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien an ihren Arbeitsplatz in der Schweiz pendeln. Daher ist Coop von dieser Vorlage erheblich betroffen. Coop vertritt folgende Grundhaltung:

Coop erachtet die Vorlage grundsätzlich als ausgewogen und zielführend zur Erfüllung der Forderungen der Initiative. Coop sieht jedoch auch kritische Aspekte und hat einige Anmerkungen. Dies sind insbesondere:

1. Die Bilateralen Verträge I müssen unbedingt erhalten bleiben. Die gesamtwirtschaftlichen Interessen stehen bei der neuen Begrenzung der Zuwanderung von erwerbstätigen ausländischen Arbeitskräften im Vordergrund.
2. Die administrativen Kosten und zeitlichen Aufwände für die Unternehmen und die Behörden müssen möglichst tief gehalten werden.
3. Regionale und branchenspezifische Bedürfnisse sind zwingend zu berücksichtigen. Insofern erachtet es Coop als richtig, die Kantone in die Kontingentierung miteinzubeziehen, befürchtet dadurch aber gleichzeitig einen erhöhten bürokratischen Aufwand.
4. Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind für die Zuwanderung nicht relevant, da sie lediglich zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in die Schweiz pendeln. Diese Tatsache ist in der Ausgestaltung der Kontingentierung in jedem Falle zu berücksichtigen.

Grundlegende Bemerkungen

Coop als grosses Detailhandelsunternehmen profitiert von der Zuwanderung. Einerseits leistet diese einen wichtigen Beitrag zur Rekrutierung von Arbeitnehmenden, andererseits hat sie in den letzten Jahren massgeblich zum Konsumwachstum beigetragen. Als Detailhandelsunternehmen bieten wir ein breites Spektrum an beruflichen Tätigkeiten an. Unter anderem bieten wir auch zahlreichen Arbeitnehmenden ohne Berufsausbildung eine Chance. Die vergangenen Jahre haben jedoch gezeigt, dass es auch in diesem Bereich schwierig ist qualifizierte, im Sinne von zuverlässige, Mitarbeitende zu finden. Insbesondere leisten Coop und der gesamte Detailhandel einen entscheidenden Beitrag zur Ausbildung von Lernenden, unter anderem in Berufsgattungen, die auch für tiefere Bildungsniveaus zugänglich sind. Damit trägt die gesamte Branche beispielsweise zur Integration von jungen MigrantInnen mit erschwerem Bildungszugang bei.

Bilaterale I erhalten

Coop ist überzeugt davon, dass eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens infolge der „Guillotine-Klausel“ und der damit verbundenen automatischen Ausserkraftsetzung der weiteren Abkommen der Bilateralen Verträge I gravierende Folgen hätte: Für die Schweizer Wirtschaft, den Standort Schweiz, für die zahlreichen Arbeitsplätze und dadurch auch für den allgemeinen Wohlstand in der Schweiz. Die Kombination der Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze durch die Nationalbank und die Unsicherheit über die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen gefährdet kurz- und mittelfristig Arbeitsplätze in wichtigen Teilen der Schweizer Wirtschaft. Oberste Zielsetzung der Umsetzung von Art. 121a BV muss deshalb der Erhalt der Bilateralen I sein.

Fachkräfteinitiative trägt erste Früchte

Im Rahmen der Fachkräfteinitiative hat Coop viel geleistet und einiges bewirkt, so dass wir in den Bereichen Logistik und Produktion neue kompetente inländische Arbeitskräfte gewinnen konnten. Mit diesem Engagement, dem hohen Frauenanteil von rund 60% und den rund 750 geschützten Arbeitsplätzen stellt Coop unter Beweis, dass sie seit vielen Jahren in Schweizer Arbeitskräfte investiert. Trotzdem gibt es diverse Berufe, auch nicht akademische (beispielsweise Metzger oder Chauffeure) für die keine Schweizer Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und deren Besetzung Rekrutierungen im Ausland erfordert. In diesem Kontext ist gesamtwirtschaftlich festzuhalten, dass 2014 die Nettozuwanderung um fast 3 Prozent auf 78'900 Personen zurückgegangen ist. Die Arbeitslosigkeit verharrte dabei bei tiefen 3,2 Prozent. Dies trotz boomender Wirtschaft und bei Vollbeschäftigung. Das zeigt, dass die Arbeitgeber ernst machen und verstärkt auf inländische Arbeitskräfte setzen.

Bei der Definition der sogenannten Mangelberufe gemäss Art. 21 Abs. 2bis nAuG ist auf eine zu enge, starre Abgrenzung zu verzichten. In welchen Branchen und Berufsgattungen Fachkräftemangel besteht, verändert sich stetig und der heutige IST-Zustand ist vermutlich nicht zukunftsrelevant. Deshalb ist hier eine flexible Definition gefragt.

Praktikable Lösung für Grenzgänger-Bewilligungen beibehalten

Coop ist angewiesen auf die zahlreichen GrenzgängerInnen, die sich dazu entschieden haben, in der Schweiz einer Beschäftigung nachzugehen, und täglich zu einem erfolgreichen Geschäftsgang beitragen. Aus diesen Gründen erachtet Coop eine massvolle, praktikable und wirtschaftlich verträgliche Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative als notwendig.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Höchstzahlen und Kontingente

Coop erachtet das vorgeschlagene Modell als sinnvoll, ermöglicht es doch, kurzfristig und flexibel auf die Bedürfnisse der Wirtschaft zu reagieren. Coop begrüsst zudem die Einbindung der Kantone in die Kontingentsausgestaltung. Dadurch können regionale Bedürfnisse besser abgedeckt werden. Gleichzeitig warnt Coop jedoch davor, dass durch die Einbindung der Kantone ein übermässiger bürokratischer Aufwand entstehen könnte. Dies kann durch sehr eng gefasste nationale Definitionen verhindert werden. Weiter unterstützt Coop die geplante Beibehaltung des dualen Zulassungsmodells und den Vorschlag des Bundesrats betreffend Reservekontingente. Diese schaffen einen Spielraum für ausserordentliche Situationen und Bedürfnisse.

Ebenso würde Coop einen In- und Ausserkraftsetzungsmechanismus befürworten, sofern dieser im Einklang mit den Forderungen der Initiative umsetzbar ist.

Zuwanderungskommission

Aus der Sicht von Coop müssen in der Zuwanderungskommission zwingend Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter Einsitz haben, damit die gesamtwirtschaftlichen Interessen genügend vertreten sind. Insofern befürwortet Coop die Alternativvariante, die in Ziffer 1.4.3 der Vorlage beschrieben ist.

Antrag Art. 17d Abs. 1 nAuG Zuwanderungskommission

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

Inländervorrang

Coop erachtet es als sinnvoll, dass das inländische Potential bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen respektive der Kontingente berücksichtigt wird. Zudem macht aus ihrer Sicht die Ausdehnung der bewährten Drittstaatenpraxis Sinn, da dieses System bei den Unternehmen bereits bekannt ist.

Coop spricht sich zudem für die vorgeschlagene Variante, die einen Verzicht der Prüfung der Inländer im Einzelfall bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten vorschlägt, aus. Diese Variante erachten wir als weitaus flexibler und einfacher, da sie mit einem geringeren Aufwand für die Behörden und die Unternehmen verbunden ist. Da der Inländervorrang bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen zum Tragen kommt, ist eine Einzelfallprüfung bei EU-/EFTA-Bürgern aus unserer Sicht nicht notwendig. Der Verzicht auf die Einzelfallprüfung lässt sich zudem weitaus besser mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbaren.

Kurzaufenthaltsbewilligung

Bis anhin wurden statistisch nur Aufenthalte ab 12 Monaten unter dem Begriff „ständige ausländische Wohnbevölkerung“ erfasst. Diese Definition wird auch für Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit weitergeführt. Aus diesen Gründen beantragt Coop, die Handhabung der Kurzaufenthalte zu Erwerbszwecken anzupassen und analog der Regelung bei Aufenthalten ohne Erwerbstätigkeit vorzusehen. Umgehungen sind, wie bisher, mit entsprechenden Kontrollmassnahmen zu verhindern.

Antrag Art. 17a Abs. 2 lit. a nAuG

Die Höchstzahlen gelten für die Erteilung von:

a. Kurzaufenthaltsbewilligungen (Art. 32) für mehr als ~~vier~~ **12** Monate zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit;

Coop befürwortet die Möglichkeit der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu maximal zwei Jahren sowie deren Anwendung auf EU-/EFTA-Angehörige und Drittstaaten.

Grenzgänger-Bewilligung

Die neue Verfassungsbestimmung dient dem Zweck, die Zuwanderung in die Schweiz zu steuern. Grenzgängerinnen und Grenzgänger haben für die Zuwanderung keine Relevanz, da sie sich nicht in der Schweiz niederlassen. Coop ist der Meinung, dass dieser Umstand bei der Umsetzung der Verfassungsgrundlage zwingend berücksichtigt werden muss. Insofern sind wir mit dem vorliegenden Entwurf nicht einverstanden: Eine Gleichbehandlung der Grenzgänger-Bewilligung und der Kurzaufenthaltsbewilligung und die damit verbundene Kontingentsbefreiung bei einer Aufenthaltsdauer unter 4 Monaten erachten wir als unzureichend. Um dem speziellen Status der Grenzgänger-Bewilligung gerecht zu werden, müsste die Mindestaufenthaltsdauer nach oben verlängert respektive eine neue Lösung innerhalb der Kontingentsanforderung gefunden werden. Ein Ansatz stellt aus der Sicht von Coop der Umsetzungsvorschlag der Experten-Gruppe dar, der im Bericht unter Ziffer 1.4.2 erwähnt wird. Da die Grenzgängerinnen und Grenzgänger nicht zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz gehören und deshalb keine Relevanz für die Zuwanderung haben, gleichzeitig aber in der Schweiz einer beruflichen Tätigkeit nachgehen, sollten sie ebenfalls Vorrang gegenüber der Zulassung von neuen Arbeitskräften aus dem Ausland haben. Bei einer neuen Lösung ist zudem zu berücksichtigen, dass die Kantone unterschiedliche Bedürfnisse in Bezug auf die Zulassung von GrenzgängerInnen haben. Auch innerhalb der Grenzkantone sind die Bedürfnisse sehr unterschiedlich. Diesem Umstand muss Rechnung getragen werden.

Antrag Art. 17a Abs. 2 lit. d nAuG

Coop lehnt deshalb die Formulierung von Art. 17a Abs. 2 lit. d nAuG ab und beantragt eine Überarbeitung der Behandlung der Grenzgänger-Bewilligungen.

Kann keine befriedigende Lösung gemäss den oben genannten Kriterien gefunden werden, muss aus der Sicht von Coop mittels Höchstzahlen für Grenzgänger-Bewilligungen viel Spielraum gewährt werden. Die Festlegung der Kontingente müsste in diesem Fall den Kantonen übertragen und die Mindestaufenthaltsdauer analog zu den Kurzaufenthaltsbewilligungen auf 12 Monate ausgedehnt werden.

Coop bedankt sich für die Berücksichtigung ihrer Anmerkungen im weiteren Verlauf der Behandlung der Vorlage.

Freundliche Grüsse



Nadine Gembler

Leiterin Personal/Ausbildung national
Coop Genossenschaft



Salome Hofer

Stv. Leiterin Wirtschaftspolitik
Coop Genossenschaft



SEMPE001307

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

13. Mai 2015

No. _____

Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per Mail an:

bernhard.fuerer@sem.admin.ch;
carola.haller@sem.admin.ch

Zürich, 12. Mai 2015 / SB

Stellungnahme zum Revisionsentwurf des Ausländergesetzes (AuG) zur Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 die Vernehmlassung zur eingangs erwähnten Angelegenheit eröffnet. Wir äussern uns zu diesem für unsere Branche wichtigen Dossier innert Frist gerne wie folgt:

Kernpunkte von bauenschweiz:

1. Die Wirtschaft ist auf den nötigen Freiraum weiterhin dringend angewiesen. Sie ist vor zusätzlichem Administrativaufwand soweit als möglich zu bewahren. Dem Grundsatz „gleich lange Spiesse für alle“ ist Rechnung zu tragen.
2. Das schweizerische duale Bildungssystem ist weiter zu stärken. Hier ist vor allem auch der Staat in die Pflicht zu nehmen.
3. Kurzaufenthaltsbewilligungen sowie Grenzgänerbewilligungen gehören nicht in die Berechnung/Festlegung der Kontingente und Höchstzahlen. Hierbei handelt es sich gerade nicht um Einwanderer im Sinne der Initiative.
4. In der Zuwanderungskommission ist den Sozialpartnern ein Mitspracherecht einzuräumen, um den Interessen der Wirtschaft das nötige Gewicht zu verleihen.

Gesamtschau

Den durch die Annahme der Initiative „gegen Masseneinwanderung“ bekundeten Volkswillen gilt es umzusetzen. Es ist aber auf der anderen Seite alles daran zu setzen, dass der Wirtschaft weiterhin der nötige Freiraum gewährt wird und sie vor zusätzlichem Administrativaufwand bewahrt bleibt. Ganz besonders gilt das für die Bauwirtschaft, die als äusserst binnensorientierte Branche auf einen überdurchschnittlich grossen Anteil ausländischer Arbeitskräfte angewiesen ist.

Mit einem Umsatz von über 60 Milliarden Franken jährlich – was rund 10% des gesamten Bruttoinlandsproduktes entspricht – ist die Bauwirtschaft ein zentraler Pfeiler der schweizerischen Gesamtwirtschaft. Die Bauwirtschaft ist massgebend verantwortlich für die Erstellung und den Unterhalt der gesamten inländischen Infrastruktur. Unsere Branche zeichnet sich damit mitverantwortlich für den hohen Lebensstandard und den Wohlstand in unserem Land. Die gesamte Bauwirtschaft beschäftigt

rund 500'000 Arbeitnehmende. Davon verfügt ein grosser Anteil über keine Schweizer Staatsbürgerschaft. So sind beim Bauhauptgewerbe beispielsweise zwei Drittel des Baustellenpersonals Arbeitskräfte ohne Schweizer Pass. Aber auch beim Ausbaugewerbe, bei den Ingenieur- und Architekturbüros, wie auch bei Zulieferern und Handelsbetrieben ist man auf die ausländischen Arbeitskräfte dringend angewiesen. Wird die Möglichkeit zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte eingeschränkt oder durch bürokratische Hürden massiv erschwert, so wird unsere Branche in ihrem Innersten empfindlich getroffen. Dies gilt es zu verhindern. Die Bauwirtschaft stellt einen sehr heterogenen Wirtschaftszweig dar. Unter Respektierung des Volkswillens ist nach Lösungen zu suchen, die den bilateralen Weg weiterverfolgen und der Wirtschaftsverträglichkeit einen hohen Stellenwert beimessen.

Zum Entwurf im Allgemeinen

Den vorliegenden Revisionsentwurf umfassend zu beurteilen ist schwierig, weil er mit bedeutenden Unbekannten besetzt ist. Insbesondere besteht ein direkter Link zu den Verhandlungen mit der EU über das Freizügigkeitsabkommen (FZA), deren Ausgang noch völlig offen ist. Es stellt sich die Frage, ob eine Vernehmlassung zum heutigen Zeitpunkt über einen Revisionsentwurf des AuG überhaupt zweckmässig ist und nicht zuerst die Verhandlungen mit der EU über das FZA geführt werden müssten. Es ist ausserdem noch völlig offen, ob der vom Bundesrat vorgelegte Vorgehensvorschlag zum Erfolg führen wird. Es müsste deshalb auch die Prüfung weiterer Modelle in Betracht gezogen werden.

Begleitmassnahmen

Der Erläuternde Bericht stellt im Zusammenhang mit den Begleitmassnahmen zur Diskussion, ob und wie die Arbeitgeber bei Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte auch zur Förderung des inländischen Potenzials beizutragen haben. Das erfolgreiche duale Bildungssystem ist für die Schweizer Wirtschaft, namentlich auch für die Bauwirtschaft, von grosser Bedeutung, das es weiter zu stärken gilt. Hier ist aber neben den privaten Arbeitgebern gerade auch der Staat als Arbeitgeber in der Verantwortung und in die Pflicht zu nehmen.

Begrenzungsmassnahmen

Gegenstand und Geltungsbereich

Art. 2 Abs. 2 neu

Der Gesetzesentwurf will am heutigen Wortlaut des Art. 2 Abs. 2, wonach das AuG für EU- und EFTA-Angehörige nur so weit gilt, als das FZA keine abweichenden Bestimmungen resp. das AuG keine günstigeren Bestimmungen enthält, festhalten. Es stellt sich die Frage, ob das Festhalten an dieser Bestimmung opportun ist. Es scheint uns, dass damit der Druck eine Anpassung des FZA mit der EU auszuhandeln, zum Vornherein verringert wird.

Höchstzahlen und Kontingente

Art. 17a Abs. 2 neu

Grundsätzlich sollen Kontingente nur da zum Einsatz kommen, wo sie zwingend notwendig sind.

Der Entwurf will bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten nun auch die Kurzaufenthaltsbewilligungen einbeziehen (Bst. a). bauenschweiz spricht sich klar dagegen aus, dass die Kurzaufenthalte von mehr als vier Monate miteingerechnet werden. Der hier noch vorhandene Spielraum gilt es unbedingt auszuschöpfen. Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen (von nur vier bis zwölf Monaten) sind eben gerade keine Einwanderer im Sinne der Volksinitiative und deshalb bei Höchstzahlen und Kontingenten nicht zu berücksichtigen.

Im Weiteren ist für die Grenzregionen mit Blick auf die spezialisierten Grenzgängerinnen und Grenzgängern nach geeigneten Lösungen ausserhalb der Kontingente zu suchen (Bst. d).

¹ Bspw. Schutzklausel-Modell der economiesuisse.

Art. 17a Abs. 6 neu

Die Bauwirtschaft steht dem Vorschlag, die Höchstzahlen auf kantonale Kontingente aufzuteilen, skeptisch gegenüber. Es besteht die Gefahr, dass damit die Zuteilung weniger dem Bedarf und mehr der kantonalen Verteilung folgt. Bei der Aufteilung der Höchstzahlen und Kontingente muss der tatsächliche Bedarf oberste Priorität haben. Dabei sind nicht zuletzt auch die Bedürfnisse kleinerer Branchen, von denen es namentlich im Ausbaugewerbe der Bauwirtschaft einige gibt, zu berücksichtigen.

Zuwanderungskommission

Art. 17 d neu

Der Tätigkeit der Zuwanderungskommission wird eine grosse Bedeutung zukommen. Die Bauwirtschaft erachtet deshalb ein Mitspracherecht der Sozialpartner innerhalb der Zuwanderungskommission als notwendig, um den Vertretern der Wirtschaft das nötige Gewicht zu verleihen. Die Sozialpartner lediglich anzuhören genügt nicht, sondern sie sollten als reguläre Mitglieder in der Kommission vertreten sein.

Zulassung zu einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit

Inländervorrang/Fachkräftemangel

Die Prüfung des Inländervorrangs soll neu auch für EU-/EFTA-Angehörige gelten, wobei hierzu vorgängig die Anpassung des FZA von Nöten ist. Die vorgeschlagene Beibehaltung des dualen Bewilligungssystems, wonach Angehörige von EU-/EFTA-Staaten in gewissen Bereichen eine privilegierte Zulassung gewährt werden soll, wird grundsätzlich begrüsst (Art. 21 Abs. 1 bleibt bestehen).

Von einer Einzelfallprüfung des Inländervorrangs ist aber abzusehen, da diese eine hohe Administration nach sich ziehen würde. Eine einfache Handhabung ist für die Wirtschaft von grosser Bedeutung. Dies gilt noch pointierter bei Berufen mit Fachkräftemangel. Aus Sicht von bauenschweiz ist es für die Schweizer Wirtschaft von vitaler Bedeutung, dass der Fachkräftemangel nicht weiter verschärft wird. Wichtig hierbei ist, dass unter Berufen mit Fachkräftemangel zwar auch, aber nicht nur Berufe auf akademischer Stufe oder solche mit hoher Spezialisierung verstanden werden. Gerade im Bauwesen – man denke an das Baustellenpersonal oder an die Ingenieure – ist man auf Fachkräfte aus dem Ausland dringend angewiesen und zwar auf allen Hierarchiestufen.

Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen


Grundsätzlich ist alles, was den administrativen Aufwand für die betroffenen, inländischen Unternehmungen schmälert, zu begrüssen. Viele Branchen der Bauwirtschaft verfügen über allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge (GAV), welche Mindestlöhne, Arbeitszeiten, Ferien und dergleichen regeln. Gestützt auf diese GAV dürfte die Überprüfung der Orts-, Berufs- und Branchenüblichkeit im Einzelfall keine allzu grossen Schwierigkeiten bereiten. Da die einzelnen Unternehmungen gerade im Bereich des Personalaufwands in hartem Wettbewerb zueinander stehen, ist es von Bedeutung, dass hier „gleich lange Spiesse“ vorherrschen. Zentral hierbei ist, dass eine Überprüfung oder Kontrolle wirtschaftsverträglich ausgestaltet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Überlegungen und Anliegen berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

bauenschweiz


NR Hans Killler
Präsident


Sandra Burlet
stv. Direktorin



Dachverband
der Behindertenorganisationen Schweiz

Faîtière suisse
des organisations
de personnes handicapées

Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern
Tel 031 370 08 30
Fax 031 370 08 51

info@integrationhandicap.ch
www.integrationhandicap.ch

An das

Staatssekretariat für Migration

Stabsbereich Recht

Herrn Bernhard Fürer und Frau Carola Haller

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Bern, 28. Mai 2015

Vernehmlassung

Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Integration Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderung. Gerne ergreifen wir die Gelegenheit, um im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes auf wichtige Aspekte hinsichtlich der Gleichstellung sowie der sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche von Menschen mit Behinderung aufmerksam zu machen.

Die Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu ergreifen. Demnach müssen die im Rahmen einer Gesetzesrevision vorgeschlagenen Bestimmungen immer auch unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung überprüft werden: führen sie zu einer direkten oder indirekten Diskriminierung, sind sie mit Art. 8 Abs. 2 BV nicht vereinbar.

Art. 53 Abs. 1 E-AuG (BBl 2013 2447) verpflichtet ausdrücklich Bund, Kantone und Gemeinden dazu, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den Schutz vor Diskriminierung (daher die Einhaltung von Art. 8 Abs. 2 BV) zu berücksichtigen. Es wäre also nur kohärent, diese Verpflichtung bei den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen zu konkretisieren und insbesondere Ausnahmen vorzusehen, um mittelbare Diskriminierungen von Menschen mit Behinderung zu vermeiden.

Vorweg weisen wir daraufhin, dass der verfassungsmässige Auftrag des Art. 8 Abs. 4 BV in der gegenständlichen Revision des AuG offenbar nicht erfüllt wurde; an keiner Stelle des erläuternden Berichts oder der neu einzuführenden Bestimmungen wurden die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung berücksichtigt.

Im erläuternden Bericht wird darauf hingewiesen, dass der Bundesrat nach dem Vernehmlassungsverfahren eine Zusatzbotschaft zur neuen Vorlage verabschieden wird (Bericht S. 4). In dieser geplanten Botschaft müsste auf die Anliegen von Menschen mit Behinderung Bezug genommen werden, insbesondere auf die Problematik der mittelbaren Diskriminierung bei den Kriterien der Sozialhilfe und des Bezugs von Ergänzungsleistungen. Dies vor allem im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts im Zusammenhang mit dem Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung im Einbürgerungsverfahren im Lichte von Art. 8 Abs. 2 BV. Das Bundesgericht hat bekanntermassen anerkannt, dass das Kriterium der Sozialhilfe zu einer indirekten Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Behinderung führen kann (BGE 135 I 49).

Weiter möchten wir an dieser Stelle auf unsere Vernehmlassung vom 23.3.2012 zum Vorentwurf VE-AuG hinweisen, welche bereits ausführlich auf die drohende Diskriminierung von Menschen mit Behinderung im Ausländerrecht hingewiesen hatte (siehe Beilage 1).

Vorgeschlagene Änderungen

Mit vorliegender Revision wird der Familiennachzug durch Einführung neuer Voraussetzungen eingeschränkt:

- für *Familienangehörige von Personen mit Niederlassungsausweis* sind dies neu eine bedarfsgerechte Wohnung, kein Sozialhilfebezug und kein Bezug einer jährlichen EL (Art. 43 Abs. 1 lit. b-d E-AuG)
- für *Familienangehörige von Personen mit Aufenthaltsbewilligung* ist es neu zusätzlich kein Bezug einer jährlichen EL (Art. 44 Abs. 1 lit. d E-AuG)
- für *Familienangehörige von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung* ist es neu zusätzlich kein Bezug einer jährlichen EL (Art. 45 lit. d E-AuG)

- für *Familienangehörige von vorläufig aufgenommenen Personen* ist es neu zusätzlich kein Bezug einer jährlichen EL (Art. 85 Abs. 8 lit. c^{bis} E-AuG)
- der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung soll bei dauerhaftem und erheblichem Bezug von Sozialhilfe auch nach mehr als 15 Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz möglich sein (Art. 63 E-AuG).

Diese Änderungen sollen die Pa.Iv. 08.428 „Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen“ und die Pa.Iv. 10.485 „Vereinheitlichung beim Familiennachzug“ umsetzen (Bericht S. 15ff.).

Unvereinbarkeit mit Völkerrecht und Bundesverfassung

Die vorgeschlagenen Änderungen des AuG stehen im Widerspruch zu den verfassungsmässigen Vorgaben des Diskriminierungsverbotes von Menschen mit Behinderung in Art. 8 Abs. 2 BV und dem Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung in Art. 8 Abs. 4 BV. Weiter berücksichtigt die Vorlage in keiner Weise die Vorgaben der seit 15.5.2014 in der Schweiz in Kraft stehenden UNO-Behindertenrechtskonvention, welche eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderung verbietet und das Recht von Menschen mit Behinderung auf Freizügigkeit und auf freie Wahl des Wohnortes statuiert (Art. 18 iVm 5 BRK).

Die Ergänzungsleistungen sind integraler Bestandteil des Vorsorgeschatzes der 1. Säule (Art. 112a BV). Sie sind eingeführt worden, damit das verfassungsmässige Ziel, den Existenzbedarf im Falle von Alter, Tod und Invalidität angemessen zu decken, erreicht werden kann. Gerade Bezüger und Bezügerinnen einer Invalidenrente (und somit in der Regel Menschen mit Behinderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV) vermögen trotz regelmässiger Beitragszahlungen oft keine Rente zu erzielen, die ihnen die Existenz zu decken vermag. Dass sie deshalb Ergänzungsleistungen beziehen müssen, beruht regelmässig auf keinem Verschulden der Betroffenen, sondern ist auf die Eigenart des Schweizerischen Rentensystems zurückzuführen. Eine Invalidität darf aber in keinem Fall bei ausländischen Staatsangehörigen, die durch Unfall oder Krankheit in der Schweiz invalid geworden sind, zum Anlass einer (mittelbaren) Diskriminierung hinsichtlich des Familiennachzugs gemacht werden. Eine derartige Bestimmung führt indirekt dazu, dass Menschen mit Behinderung sich gezwungen sehen können, auf Ihnen rechtmässig zustehende Sozialversicherungsansprüche zu verzichten.

Wie das Bundesgericht in seinem Urteil vom 20.2.2008 (2C_448/2007) zu Recht festgestellt hat, unterscheiden sich die Ergänzungsleistungen als Teil des Sozialversicherungssystems sowohl in qualitativer Hinsicht wie auch bezüglich des Rechtsanspruchs klar von der Sozialhilfe. Eine Gleichbehandlung von EL-Bezügern/innen mit Sozialhilfebezügern/innen widerspricht dem System der Schweizerischen Rechtsordnung. Im Übrigen erweist sich der Vorschlag auch aus dem Blickwinkel der Integration als problematisch, wie dies im erläuterndem Bericht (S. 17) treffend dargelegt worden ist.

Ebenso kann die Anwendung des Kriteriums der Sozialhilfe ohne Ausnahme für Menschen mit Behinderung eine verbotene mittelbare Diskriminierung dieser Personengruppe darstellen. Dies wurde durch das Bundesgericht, wie oben erwähnt, für das Einbürgerungsverfahren klar festgestellt (BGE 135 I 49) und muss als Ausfluss von Art. 8 Abs. 2

BV ebenso für das Ausländerrecht gelten (MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 474).

Widerspruch zum E-BüG

Die Nicht-Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung im Ausländergesetz steht zudem im Widerspruch zum E-BüG, welches explizit auch im Bereich der Beurteilung der finanziellen Verhältnisse auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung und deren spezielle Lebenslagen eingeht (vgl. Art. 12 Abs. 2 E-BüG). Die unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit, ebenso wie der unverschuldete Bezug einer EL, darf Menschen mit Behinderung nicht zum Nachteil gereichen – weder in Fragen des Zugangs zur Staatsbürgerschaft, noch in Fragen des Zugangs zu Aufenthalts- und Niederlassungstiteln. Wobei zu betonen ist, dass mit unverschuldetem Bezug gemeint ist, dass Selbstverschulden nur dann gegeben ist, wenn kein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben besteht, d.h. es wäre nicht zulässig eine selbstverschuldete Behinderung, z.B. durch einen Unfall, als verschuldeten Bezug einer Leistung anzusehen (in diesem Sinne SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 472; Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, BBl 2011 2825, S. 2832). Es erscheint weiter nicht kohärent, im Bürgerrecht verfassungsmässig korrekt die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung auch im Bereich der finanziellen Aspekte zu berücksichtigen, im E-AuG dagegen die Voraussetzungen des Nicht-Bezuges von Sozialhilfe bzw. EL absolut zu formulieren.

Ungenügen von Art. 96 Abs. 1 E-AuG

Art. 96 Abs. 1 E-AuG, welcher bei der Ausübung des Ermessens der Behörden die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Ausländers/der Ausländerin statuiert, reicht nicht aus, um die drohende mittelbare Diskriminierung von Menschen mit Behinderung zu verhindern. Zudem ist es fraglich, ob dieser auf die genannten neuen Voraussetzungen anwendbar ist, da er sich offensichtlich primär auf die Beurteilung der Integrationskriterien in Art. 58a E-AuG (vgl. Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013 BBl 2013 2397, S. 2428f.) und auf das Ermessen der Behörden bei Entfernungs- oder Fernhaltungsmassnahmen (Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3709, S. 3823) bezieht. Zudem würde Art. 96 E-AuG selbst bei spezifischer Erwähnung des Merkmals der Behinderung nicht ausreichen, da es fraglich ist, wo ein Ermessensspielraum der Behörde bestehen sollte – wenn eine Person eine Ergänzungsleistung oder Sozialhilfe bezieht, dann bezieht sie diese nun einmal.

Offensichtlich wurden die beiden erwähnten Pa.lv. ohne Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Verpflichtungen in das E-AuG eingefügt. Dies obwohl Frau Bundesrätin Sommaruga im Ständerat während der Sommersession 2014 zugesichert hatte, dass sich der Bundesrat bewusst sei, dass es für ihn „*um eine sorgfältige Prüfung dieser parlamentarischen Initiativen*“ gehe und er sich nicht verpflichtet habe „*sie einfach tel quel ins Gesetz aufzunehmen*“ (AB 2014 S 386). Genau Letzteres scheint aber nun geschehen zu sein.

Konkrete Kritik zu Art. 43-45, 85 E-AuG

Folgende Punkte erscheinen fragwürdig bzw. sind mit den verfassungsmässigen Vorgaben nicht in Einklang zu bringen:

1. Aus der Vorlage (Art. 43, 44 und 45 E-AuG) ist nicht klar ersichtlich, welche Person keine EL/Sozialhilfe beziehen darf. Der Gesetzeswortlaut lässt den Schluss zu, dass sich dieses Kriterium auf die Familienangehörigen bezieht. Der erläuternden Bericht geht aber davon aus, dass diese Regelung in der Praxis kaum zur Anwendung gelangen werde, da sich der Anwendungsbereich auf jene Fälle beschränken werde, „*bei denen die nachziehende, ausländische Person bereits EL bezieht und das Familienverhältnis (z.B. Heirat mit Landsfrau bzw. -mann, Geburt eines Kindes) erst während des Bezugs von EL eintritt*“ (S. 17). An anderer Stelle des erläuternden Berichts heisst es: „*Überdies ergibt sich (...), dass für Personen mit Niederlassungsbewilligung der Familiennachzug ebenfalls ausgeschlossen sein soll, wenn sie Ergänzungsleistungen beanspruchen*“ (S. 21). Dieser Wortlaut lässt eher darauf schliessen, dass nur die Person, deren Angehörige in die Schweiz kommen wollen, keine EL beziehen darf, was sich auch daraus ergibt, dass der EL-Bezug generell an den Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz geknüpft ist. Auch die der vorgeschlagenen Änderung zugrunde liegende Pa.lv. ist in diese Richtung zu verstehen („... dies führt dazu, dass IV-Bezüger, die eine ganze Rente und allenfalls Ergänzungsleistungen beziehen ...“). Allerdings ist es auch denkbar, dass eine nachgezogene Person, die bereits aufgrund des Familiennachzugs einen Aufenthaltstitel erhalten hat, aus behinderungsbedingten Gründen eine EL beziehen muss und dann beim Antrag auf Verlängerung aus diesem Grund abgewiesen wird. Diese Unklarheit im Adressatenkreis besteht in Art. 43, 44 und 45 E-AuG.
2. Für vorläufig aufgenommene Personen wird dem Gesetzeswortlaut nach dagegen die Möglichkeit des Familiennachzuges ausgeschlossen, wenn *die Familie* EL bezieht (Art. 85 Abs. 7 lit. c E-AuG). Der erläuternde Bericht ist dagegen nicht eindeutig (S. 23).
3. Für das Erfordernis des Spracherwerbs als Voraussetzung für den Familiennachzug wurde richtigerweise zur Verhinderung einer potentiellen Diskriminierung von Menschen mit Behinderung bereits in der letzten Revision des AuG die Ausnahmebestimmung des Art. 49a E-AuG eingeführt, der vorsieht, dass vom Erfordernis des Spracherwerbs aus wichtigen Gründen abgewichen werden kann. Als wichtiger Grund gilt unter anderem eine Behinderung. Es ist nicht ersichtlich, warum diese Bestimmung, welche die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung beim Familiennachzug verhindern kann, nicht auf die neu einzuführenden Voraussetzungen Sozialhilfe und Bezug einer EL ausgedehnt wurde. Die Bestimmung des Art. 96 Abs. 1 AuG, welcher bei der Ausübung des Ermessens der Behörden die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Ausländers/der Ausländerin statuiert, ist – wie oben dargestellt – ungenügend, um eine mittelbare Diskriminierung wirksam zu verhindern.

Streichung Art. 63 Abs. 2 E-AuG

Neu soll durch Aufhebung des Art. 63 Abs. 2 E-AuG auch die Niederlassungsbewilligung einer *Person, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält*, widerrufen werden können, wenn diese *dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen* ist.

Damit wird eine Lücke im Gesetz hinsichtlich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sogar noch verstärkt: Bereits in der im Frühling 2012 abgeschlossenen Revision des AuG *fehlte eine Berücksichtigung der Behinderung beim Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezug* (Art. 62 lit. e bzw. Art. 63 Abs. 1 lit. c E-AuG; Kritik dazu siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 477). Bei der vorgeschlagenen Ausdehnung werden die behindertenspezifischen Bedürfnisse wieder vergessen. Ob in diesem Fall Art. 96 Abs. 1 E-AuG ausreichend sein kann, um Diskriminierungen von Menschen mit Behinderung verhindern zu können, erscheint fraglich.

ANTRÄGE zur Änderung des Entwurfs AuG

Art. 43, 44, 45, 85 E-AuG

Streichung des fehlenden EL-Bezugs als Voraussetzung für den Familiennachzug.

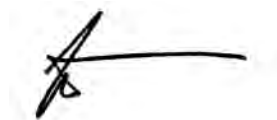
Einführung einer ergänzenden Bestimmung, wonach der Sozialhilfebezug nicht als Ausschlusskriterium zu berücksichtigen ist, wenn er auf eine Behinderung zurückzuführen ist

Neuer Art. 63a E-AuG

Aufnahme einer ergänzenden Bestimmung, wonach ein behinderungsbedingter Bezug von Sozialhilfe nicht zum Widerruf von Bewilligungen/Verfügungen gemäss AuG führen darf.

Wir danken Ihnen sehr im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



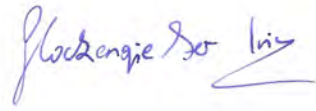
Julien Jaeckle

Geschäftsleiter



Georges Pestalozzi-Seger, Fürsprecher

Abteilungsleiter Sozialversicherung

A handwritten signature in blue ink that reads "Glockengiesser Iris". The signature is written in a cursive style with a prominent horizontal stroke at the end.

Dr.iur. Iris Glockengiesser

Fachmitarbeiterin Recht

Abteilung Gleichstellung

CC:

Andreas Rieder, Leiter EBGB

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
z.H. Bernhard Führer und Carola Haller
3003 Bern-Wabern

Bern, 28. Mai 2015

Stellungnahme der DJS zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes aufgrund der Umsetzung von Art. 121a BV sowie zahlreicher parlamentarischer Vorstösse (Integrationsvorlage, 13.030), Vernehmlassungsfrist: 28. Mai 2015

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) bedanken sich für die Möglichkeit der Beteiligung an der Vernehmlassung zum erwähnten Gesetzesentwurf.

Die DJS begrüssen es, dass Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen die Erwerbstätigkeit erleichtert werden soll, da sich generelle Arbeitsverbote klar integrationsschädigend auswirken. Die übrigen geplanten Anpassungen des AuG unter dem Titel "Integration" lehnen die DJS jedoch ab, weil sie von Argwohn gegenüber der ausländischen Bevölkerung und der Ausgrenzung von sozial Schwachen und Andersdenkenden geprägt sind. Beabsichtigt ist u.a., invaliden Migrant_innen mit Ergänzungsleistungen, ein Recht auf Familienleben in der Schweiz abzusprechen. Sodann soll die Möglichkeit geschaffen werden, einer ausländischen Person lediglich wegen ungenügend erachteter Aufgabe der persönlichen Lebensauffassung und Herkunft die Niederlassungsbewilligung zu entziehen oder den Familiennachzug zu verweigern.

Die DJS lehnen eine integrationsunwillige Gesinnung als neuen Widerrufgrund der Niederlassungsbewilligung und den damit einhergehenden Zwang zur Assimilation entschieden ab.

Die Begrenzungswirkung der vorgeschlagenen Massnahmen für die Zuwanderung ist nicht ersichtlich bzw. aufgrund der völker- und verfassungsmässigen Grenzen derart klein, dass darauf verzichtet werden sollte. Es ist aus humanitärer Sicht nicht vertretbar, den Zuwanderungssaldo vor allem auf Kosten der Schwächsten zu reduzieren.

Im Einzelnen äussern wir uns zu den geplanten Änderungen wie folgt:

Art. 43 Abs. 1 lit. d AuG

Die DJS lehnen die Gleichsetzung von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen zur IV/AHV ab. Während Sozialhilfe ausschliesslich zur Überbrückung von Notlagen dient, stellen Ergänzungsleistungen einen längerfristigen Ausgleich eines Mindereinkommens infolge Invalidität, Alter oder Hinterlassenschaft dar. Aus dieser Sachlage können sich die sozialversicherungsrechtlichen Leistungsbezüger nach Meinung des Gesetzgebers – dies im Unterschied zu Sozialhilfebezügern – nicht aus eigener Kraft befreien, sodass ein gesetzlicher Anspruch auf Ergänzungsleistungen bei nicht Existenzbedarf deckender Rente der IV/AHV besteht.

Ausländischen Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen den Familiennachzug zu verwehren, bedeutet somit, ihnen trotz Eintritts eines versicherten Risikos den Bezug von ihnen gesetzlich zustehenden Leistungen als persönliches Versagen oder gar moralische Schwäche vorzuwerfen und sie zum Verzicht zu zwingen, wenn sie ihre Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen möchten. Wobei ein Verzicht nur dann zum Erhalt des Rechts auf Familiennachzug führen würde, wenn der Existenzbedarf der Familie nunmehr aus eigener Kraft gedeckt werden kann. Würde diese Möglichkeit jedoch bestehen, bestünde gar kein Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Im Ergebnis verbietet die vorgeschlagene Neuregelung somit armen Bezüchern von AHV/IV-Renten das Recht auf Familienleben in der Schweiz, was diskriminierend ist. Auch wenn (oder gerade weil) diese Regelung in der Praxis wegen der Kadenzfrist in Art. 5 ELG und den Nachzugsfristen nach Art. 47 AuG nur in wenigen Fällen anwendbar sein dürfte, ist eine solche entwürdigende Einschränkung des Menschenrechts auf Familienleben unhaltbar und unnötig.

Art. 43 Abs. 1 lit. e AuG

Die DJS lehnen einen allgemeinen Zwang zum Besuch von Sprachkursen ab. Sanktionen würden sich insbesondere überall dort, wo ein völkerrechtliches oder verfassungsmässiges Anwesenheitsrecht in der Schweiz besteht, als nicht durchsetzbar erweisen. Diese neu vorgeschlagenen Voraussetzungen für den Familiennachzug dürfen nicht dazu führen, dass die Chancengleichheit von bildungsfernen und armen Gesuchsteller_innen gefährdet wird. Insbesondere zur Vermeidung von Diskriminierungen aufgrund des Bildungsniveaus ist auf schriftliche Sprachkenntnisse zu verzichten.

Art. 44 Abs. 1 lit. d und e AuG

Siehe die Bemerkungen zu Art. 43 Absatz 1 lit. d und e AuG.

Art. 44 Abs. 3 AuG

Die DJS lehnen die generelle Vorgehensweise mittels Integrationsvereinbarung ab. Insbesondere lehnen wir die von Misstrauen geprägte Massnahme gleich bei Einreise, eine Vereinbarung abzuschliessen, ohne dass der ausländischen Person eine Chance eingeräumt wird, ihre Bemühungen unter Beweis zu stellen, ab. Es ist zudem mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand zu rechnen.

Art. 45 lit. d AuG

Da Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung gemäss Art. 5 ELG wohl kaum je in den Genuss von Ergänzungsleistungen kommen können, ist die vorgesehene Neuerung überflüssig und deshalb zu streichen. Im Übrigen verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 43 Absatz 1 lit. d AuG.

Art. 49a Abs. 1 AuG

Die DJS begrüssen, dass aus wichtigen Gründen vom Erfordernis der sprachlichen Integration abgewichen werden kann. Es ist aus Chancengleichheitsgründen notwendig, dass Invalidität und andere gesundheitliche Probleme, Minderintelligenz, Analphabetismus und allgemeine Bildungsferne zu Ausnahmen führen.

Art. 51 Abs. 2 lit. b AuG

Die DJS lehnen ab, dass der Anspruch Familiennachzug neu erlöschen soll, wenn die ausländische Person unwillig ist, sich zu integrieren. Die Lebenseinstellung einer Person ist schwierig einzuschätzen. Den Behörden steht dabei ein grosser Ermessensspielraum offen, was der Willkür Tür und Tor öffnet. Besteht ein völker- oder verfassungsrechtlicher Anspruch auf Familiennachzug reicht "Integrationsunwilligkeit" nicht aus, um den Nachzug zu verweigern. Allein die Gesinnung einer Person vermag die Einschränkung des Menschenrechts auf Familienleben nicht zu rechtfertigen. So lange eine ausländische Person für sich selber sorgen kann und nicht gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstösst, mithin keine Widerrufsgründe nach Art. 63 Abs. 1 lit. a-c AuG vorliegen, besteht kein Grund, sie aufgrund ihrer Lebensweise zu sanktionieren. Die DJS beantragen deshalb, den Verweis in Art. 51 AuG auf den neu vorgesehenen Widerrufsgrund in Art. 63 Abs. 3 AuG wegen Völkerrechtswidrigkeit zu streichen.

Art. 63 Abs. 2 AuG

Die DJS lehnen die Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG ab. Ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung (nur) wegen Sozialhilfebezugs und eine damit verbundene Wegweisung nach 15 Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz sollen weiterhin ausgeschlossen sein, um der nach dieser langen Anwesenheitsdauer erfolgten Verwurzelung in der Schweiz Rechnung zu tragen.

Art. 63 Abs. 3 AuG

Die DJS lehnen eine integrationsunwillige Gesinnung als neuen Widerrufsgrund der Niederlassungsbewilligung ab. Die Lebenseinstellung einer Person ist schwierig einzuschätzen. Den Behörden steht dabei ein grosser Ermessensspielraum offen, was der Willkür Tür und Tor öffnet. Die Gesinnung einer Person darf deshalb für sich alleine keinen Widerruf der Niederlassungsbewilligung rechtfertigen. So lange eine ausländische Person für sich selber sorgen kann und nicht gegen die öffentliche Sicherheit

und Ordnung verstösst, mithin keine Widerrufsgründe nach Art. 63 Abs. 1 lit. a-c AuG vorliegen, besteht kein Grund, sie aufgrund ihrer Lebensweise zu sanktionieren.

Art. 85 Abs. 6 AuG und Art. 85a AuG

Die DJS begrüssen, dass vorläufig aufgenommenen Personen neu ein Rechtsanspruch auf Erwerbstätigkeit eingeräumt werden soll und damit den Aufenthaltsberechtigten gleichgestellt sind. Zwar ist es wünschenswert, dass vorläufig Aufgenommene, welche häufig in Tieflohnbranchen tätig sind, vor Sozial- und Lohndumping geschützt werden. Die DJS befürchten jedoch, dass die Meldepflichten und der damit verbundene administrative Aufwand für die Arbeitgeber bei der Anstellung zu einem Wettbewerbsnachteil von vorläufig aufgenommenen Personen gegenüber Aufenthaltsberechtigten und Schweizer_innen führen würde, sodass die mit der Neuregelung beabsichtigte Chancengleichheit und der erleichterte Zugang zum freien Arbeitsmarkt nicht erreicht werden könnten.

Art. 85 Abs. 7 lit. *cbis* AuG

Siehe die Bemerkungen zu Art. 43 Abs. 1 lit. d AuG.

Art. 88 AuG

Die DJS begrüssen, dass die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen für vorläufig Aufgenommene aufgehoben werden soll und sich dadurch Erwerbsarbeit noch mehr lohnt.

Art. 61 AsylG

Die DJS begrüssen, dass Asylsuchende neu einen Anspruch auf Erwerbstätigkeit haben sollen und dass die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen für Asylsuchende aufgehoben werden soll.

Wir hoffen, dass diese Anregungen bei der definitiven Ausarbeitung des Gesetzes berücksichtigt werden.

mit freundlichen Grüssen



Melanie Aebli
Geschäftsleitung DJS

Per E-Mail an:

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Carola.Haller@sem.admin.ch

Solothurn, 28. Mai 2015

Vernehmlassung zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative; Stellungnahme der Solothurner Handelskammer

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 laden Sie interessierte Kreise dazu ein, sich zu zwei Revisionen des Ausländergesetzes im Zusammenhang mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) zu äussern. Die Solothurner Handelskammer vertritt die Interessen von rund 500 Unternehmen im Kanton Solothurn. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

1. Grundsätzliche Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

Die Handelsbeziehungen zur EU sind für die Solothurner Wirtschaft mit ihren überdurchschnittlichen nominalen Warenexporten pro Beschäftigten (über 40'000 Franken pro Jahr) von zentraler Bedeutung. Rund 60 Prozent dieser Exporte gehen in den EU-Raum. 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 die Schweizer Stimmbevölkerung für ein eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und eine gleichzeitige Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union unter Wahrung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses ausgesprochen. Den Volksentscheid des 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren. Art. 121a BV ist aber unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen und europaverträglich umzusetzen, wobei der Erhalt der Bilateralen I oberstes Ziel sein muss. Zur Erreichung dieses Ziels sollte der durch Art. 121a BV erlaubte Spielraum zur Umsetzung vollumfänglich genutzt werden.

Die bisherige Steuerung der Zuwanderung für Drittstaatsangehörige mittels Höchstzahlen und Kontingente soll durch ein zweites, grosszügigeres Globalkontingent für EU/EFTA-Angehörige und die Einführung eines Schutzklausel-Mechanismus ergänzt werden. Der Bundesrat soll die Kontingente auf dem Verordnungswege jährlich festlegen und diese im Notfall anpassen können.

2. Ablehnung des Vorschlages des Bundesrates

Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative muss aus Sicht der Solothurner Handelskammer zwei Ziele erfüllen: Wirtschaftsverträglichkeit und Europaverträglichkeit. Beide Forderungen sind mit der momentanen Vorlage nicht erfüllt.

Zur Europaverträglichkeit: Das vom Bundesrat präsentierte, strenge Kontingentierungssystem findet nur dann für EU/EFTA-Bürger Anwendung, wenn die EU eine solche Begrenzung akzeptiert und die strengen Kontingente entsprechend im Freizügigkeitsabkommen übernommen werden. Grundsätzlich soll die Zulassung und der Aufenthalt von EU-Bürgern – wie bisher – durch ein angepasstes FZA geregelt werden. Dieser Vorgehensweise liegt die mehr als optimistische Grundhaltung zu

Grunde, dass die erwähnten Anpassungen auf dem Verhandlungsweg mit der EU tatsächlich zu erreichen sind. Aufgrund der bisherigen Äusserungen der EU und dem Wissen der Bedeutung der Freizügigkeit für die EU erscheint diese Annahme als beinahe aussichtslos. Die Solothurner Handelskammer lehnt dieses Vorgehen somit ab.

Zur Wirtschaftsverträglichkeit: Die Solothurner Handelskammer anerkennt das Abstimmungsresultat und den damit verbundenen Verfassungsauftrag, die Migrationspolitik zu ändern. Gleichzeitig setzt sich die Solothurner Handelskammer vehement dafür ein, dass der neue Artikel der Bundesverfassung (Art. 121a BV) weit ausgelegt wird. Das heisst, die neue Migrationspolitik muss mit Rücksicht auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen (Art. 121a Abs. 2 BV) wirtschaftsverträglich ausgestaltet und der erfolgreiche bilaterale Weg fortgesetzt werden.

Die bilateralen Verträge und die Personenfreizügigkeit leisten als Grundlage der Handelsbeziehungen mit der EU einen wichtigen Beitrag zum Wohlstand unseres Landes und dürfen deshalb nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Eine starre Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative wäre deshalb fatal. Es wäre eine völlig unverhältnismässige Massnahme, die nicht nur die Flexibilität des Arbeitsmarktes, sondern das gesamte Wirtschaftssystem gefährdet.

Die Wirtschaftsverträglichkeit der Vorlage ist nur gegeben, wenn nicht planwirtschaftlich vorgegangen wird. Eine Weiterentwicklung des Wirtschaftsraumes muss möglich bleiben. Das Verwaltungsverfahren soll möglichst effizient und unkompliziert sein, und die Wirtschaft soll auch in Zukunft Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland haben. Die Solothurner Handelskammer wehrt sich gegen starre Systeme, die sich den verändernden Umständen nicht anpassen können.

3. Flexibler Steuerungsmechanismus mit Schutzklauselsystem

Die von der *economiesuisse* präsentierte Lösung eines Globalkontingents mit einem Schutzklauselmechanismus ermöglicht mehr Flexibilität als der Vorschlag des Bundesrates. Im Gegensatz zum herkömmlichen Kontingentsystem ermöglicht dieser Ansatz eine Freizügigkeit mit Steuerungsmöglichkeiten, die bei ernsthaften Problemen im Zusammenhang mit der Zuwanderung zum Einsatz kommen.

Das Schutzklauselsystem sieht vor, dass bis zu einer zu definierenden Obergrenze weiterhin die volle Personenfreizügigkeit mit den EU/EFTA-Staaten gelten soll. Wird diese Obergrenze erreicht, wird die Einwanderung von Arbeitskräften vorübergehend kontingentiert. Die Aktivierung der Schutzklausel wird dabei analog zum bisherigen System der Ventilklausel ausgestaltet. Ein abgestuftes Verfahren soll zudem dazu beitragen, dass die Kontingentierung den Schweizer Arbeitsmarkt mit Vorlaufzeit trifft.

Diese Schutzklausel wird von vielen Parteien unterstützt. Sie ist eine notwendige Gratwanderung zwischen Flexibilität und Erfüllung von Art. 121a BV und somit wohl die einzige reelle Chance, mit der EU überhaupt in die Diskussion zu kommen. Solche Ausnahmeklauseln sind typisch für die EU. Zusätzlich wird ein Schock für den Schweizer Arbeitsmarkt dank des dreistufigen Systems vermieden.

4. Forderungen im Falle einer Kontingentlösung

Für den Fall, dass der Bundesrat trotz der breiten Unterstützung der oben erwähnten Schutzklausel-Lösung nur die „klassische“ Kontingentlösung weiterverfolgt sowie für die Kontingentierung

innerhalb der Schutzklausel oberhalb der Aktivierungsschwelle, nimmt die Solothurner Handelskammer folgendermassen Stellung:

1. Grenzgänger sind von den Kontingenten auszunehmen. Grenzgänger waren bis anhin nie Teil von Kontingenten. Aufgrund der regionalen Unterschiedlichkeiten muss es in der Kompetenz der Kantone liegen, die Grenzgänger zu regulieren.
2. Kurzaufenthalter sind ebenso von den Kontingenten auszunehmen. Die Befürchtung des Bundesrates, dass dieser Status von der Wirtschaft als Umgehung ausgenützt wird, ist unberechtigt.
3. Wie vom Bundesrat vorgeschlagen sollen Nicht-Erwerbstätige von den Kontingenten ausgenommen werden, um dem Bildungsstandort Schweiz keinen Schaden zuzufügen.
4. In Bezug auf den Familiennachzug reichen die bestehenden Einschränkungen und Bedingungen (Art. 42-52 AuG, Art. 3 Anhang 1 FZA); auf weitere Regelungen ist zu verzichten.
5. Der Inländervorrang soll nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt werden. Diese abstrakte Prüfung ist pragmatisch und im Interesse der Wirtschaft. Auf eine zusätzliche Prüfung im Einzelfall soll verzichtet werden. (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2 und 2.3)
6. Ebenso reicht eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen aus. Auf eine Kontrolle der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall soll verzichtet werden (Erläuternder Bericht Ziff. 1.4.2. und 2.4). Es ist dabei nicht zu vergessen, dass der Zeitfaktor, eine gesuchte Arbeitskraft an ein Unternehmen binden zu können, von zentraler Bedeutung ist.
7. In der vorgeschlagenen Zuwanderungskommission müssen neben den für den Vollzug verantwortlichen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone auch die Sozialpartner unbedingt vertreten sein. Nur so wird eine Akzeptanz und effiziente Durchführung ermöglicht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Solothurner Handelskammer



Daniel Probst

Direktor



DIE SPITÄLER DER SCHWEIZ
LES HÔPITAUX DE SUISSE
GLI OSPEDALI SVIZZERI

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Simonetta Sommaruga
Bundespräsidentin

Staatssekretariat für Migration

Per Email an bernhard.fuerer@sem.admin.ch
und carola.haller@sem.admin.ch

Ort, Datum Bern, 11. Mai 2015
Ansprechpartner/in Jürg Winkler

Direktwahl 031 335 11 34
E-Mail juerg.winkler@hplus.ch

H+ Vernehmlassungsantwort zum Massnahmenpaket zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 die interessierten Kreise eingeladen, sich zum Massnahmenpaket zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (im Folgenden MEI) zu äussern. Gerne nimmt H+ Die Spitäler der Schweiz diese Gelegenheit wahr. Unsere Stellungnahme basiert auf einer Umfrage bei unseren Mitgliedern.

Als nationaler Spitzenverband vertreten wir die Interessen der Schweizer Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen auf nationaler Ebene. Uns sind 236 Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen als Aktivmitglieder an 369 Standorten sowie knapp 200 Verbände, Behörden, Institutionen, Firmen und Einzelpersonen als Partnerschaftsmitglieder angeschlossen. Die Spitäler und Kliniken beschäftigen ungefähr 190'000 Personen, davon ein Drittel Ausländerinnen und Ausländer mit verschiedenem Aufenthaltsstatus oder als Grenzgängerinnen und Grenzgänger.

A) Allgemein

Die Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen erachten die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen der Personalbeschaffung als zweckmässig und möchten diese beibehalten. Sie fordern, dass die Umsetzung der MEI praxistauglich erfolgt und nicht zu einem bürokratischen Mehraufwand führt.

Die vielen neuen Gesetzesartikel, Anpassungen und Einschränkungen im Entwurf des Ausländergesetzes lassen in der Umsetzung auf eine grosse Bürokratie schliessen, die das Gesundheitswesen zusätzlich belasten, unnötig administratives Personal und Finanzen verbrauchen und zu einer Prämiensteigerung führen werden.

Die neue Begrenzung der ausländischen Fachkräfte muss auf das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz ausgerichtet sein und darf den Versorgungsauftrag der Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen weder behindern noch einschränken.

Der Interpretationsspielraum von Art. 121a BV ist bei dessen Umsetzung auszuschöpfen, damit auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und weitere Veränderungen in der Schweiz (technologischer Fortschritt, demografische Veränderungen, politische Verschiebungen, etc.) ohne Verzögerung und erneute Gesetzesanpassungen reagiert werden kann.

B) Weitere Auslegung möglich und nötig

H+ interpretiert die Umsetzung der Verfassungsnorm Art. 121a BV anders als der Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates. Unseres Erachtens lässt der Artikel mehr Spielraum zu, und es besteht weder eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit noch eine demokratische Legitimation zu einer sehr engen Auslegung. Namentlich das in der Verfassungsnorm genannte gesamtwirtschaftliche Interesse spricht für eine offene und flexible Umsetzung zu Gunsten der Wirtschaftsbetriebe, die Personal auch weiterhin im Ausland, namentlich in der EU rekrutieren dürfen. Die Initiative hat sowohl auf Höchstgrenzen der Einwanderung als auch auf eine Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union verzichtet.

Im Weiteren kommt dem Artikel 121a BV, obwohl der neuste Verfassungsartikel zu diesem Thema, rechtlich kein Vorrang vor anderen Verfassungsartikeln zu. Die Schweiz hat schon diverse Abstimmungen erlebt, die Widersprüche geschaffen haben, ohne dass einer Abstimmung deshalb ein besonderer Vorrang zugekommen wäre. Ein solcher Konflikt besteht zwischen der Verfassungsabstimmung zur MEI und den Abstimmungen zur Personenfreizügigkeit mit der EU. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, bei der Umsetzung der neuen Verfassungsnorm die Widersprüche und Spannungen in Recht und Politik auszugleichen und dabei die von der Volksinitiative gelassenen Interpretations- und Handlungsspielräume zu nutzen.

Sollten die Verhandlungen mit der EU zu einer neuen Ausgangssituation, zu neuen Steuerungsformen oder zu weiteren relevanten und neuen Aspekten führen, fordert H+ die Durchführung eines zusätzlichen Vernehmlassungsverfahrens. In diesem Falle wäre eine Bereinigung der Bundesverfassung zu diesem Thema in Betracht zu ziehen.

C) Beibehalt der Personenfreizügigkeit

Oberstes Ziel der Umsetzung der MEI ist für H+ der Erhalt der Bilateralen Verträge und speziell der Personenfreizügigkeit, d.h. des Abkommens vom 21. Juni 1999. Selbst wenn die Schweiz im Allgemeinen und die Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen im Speziellen in Zukunft bereit wären, nur aus Inländerinnen und Inländern ihren Personalbedarf zu decken, bräuchte es hierfür eine mehrjährige Übergangszeit. Beispielsweise haben zusätzliche Ärzte nach frühestens 7 Jahren das Masterstudium mit Dokortitel abgeschlossen und können frühestens in rund 13 Jahren als diplomierte Fachärzte tätig werden. Dies unter der Voraussetzung, dass die Universitäten ab Sommer 2015 mit der forcierten Ausbildung von Ärzten beginnen, d.h. einer Aufstockung der Studienplätze von heute knapp 800 auf künftig ca. 1'300.

Die sofortige Einschränkung der Personenfreizügigkeit würde einen Personalengpass und - mindestens für eine lange Übergangszeit - eine empfindlich spürbare Leistungsreduktion der Spitäler und Kliniken bedeuten. Dies ist nicht im Sinne der schweizerischen Bevölkerung und der Patientinnen und Patienten.

D) Ausländergesetz, Steuerung der Zuwanderung, Schutzklausel aufnehmen

H+ bedauert, dass der Bundesrat keine Optionen vorgeschlagen hat. Namentlich eine Schutz- oder Ventilklausel steht nach unserer Auffassung im Einklang mit dem Verfassungstext und bietet den Betrieben eine viel flexiblere Möglichkeit, ihren Personalbedarf zu decken. Eine Schutz- oder Ventilklausel hat zudem den Vorteil, dass eine überbordende Bürokratie verhindert wird und die staatliche Kontrolle erst bei der Überschreitung eines Maximums beginnt.

E) Kleines und einmaliges Inländerpotenzial

Gemäss Modellberechnungen von H+ könnte die Gesundheits- und Sozialbranche etwa 6'000 Personen aus dem Inlandpotenzial zusätzlich einmalig gewinnen. Im Vergleich zum jährlichen Gesamtbedarf von brutto ca. 17'000 ausländischen Fachkräften ist dieses einmalige Inlandpotenzial allerdings vernachlässigbar. Wir bitten Sie zu berücksichtigen, dass das SECO die meis-

ten Berufskategorien in den Spitälern, Kliniken und Pflegeinstitutionen als Mangelberufe eingestuft hat und eine Kontingentierung deshalb keinen Sinn macht. Noch zugespitzter ist die Situation bei der Ärzteschaft, wo der heutige Mangel wegen der von den Universitätskantonen eingeführten Studienplatzbeschränkung durch eine Kontingentierung von ausländischen Ärztinnen und Ärzten zusätzlich noch verstärkt würde.

F) Zu unkonkrete und langsame Begleitmassnahmen, Frauenbranche

Der Bundesrat muss die vorgesehenen Förder- und Begleitmassnahmen konkretisieren und deren Einführung rasch an die Hand nehmen. H+ spricht sich für die volle Finanzierung der Weiterbildungen des Medizinalpersonals im nichtuniversitären und universitären Bildungsbereich durch die öffentliche Hand aus. Das Trauerspiel um den Minimalansatz für Facharztweiterbildungen muss ein Ende haben. Den Spitälern, Kliniken und Pflegeinstitutionen sind ihre vollen Aufwände zu vergüten. Je rascher hier gehandelt wird, desto besser können die Betriebe mehr Personal aus- und weiterbilden und die Auslandabhängigkeit vermindern.

Weil das Gesundheitswesen einen hohen Frauenanteil von ca. zwei Dritteln hat, sind die Begleitmassnahmen zudem auch auf deren Bedürfnisse abzustimmen.

G) Gutes aber langsames Vorgehen, mehr Mitteilungen notwendig

Der Bundesrat hat seit der Annahme der MEI und seit dem 11. Februar 2015 eine klare Linie verfolgt und die verschiedenen Abhängigkeiten richtig zusammen gebracht, insbesondere die Innen- und Aussenpolitik. Dies entspricht der Komplexität der Angelegenheit und bringt Sicherheit in den Prozess der Umsetzung der MEI. Dafür danken wir Ihnen.

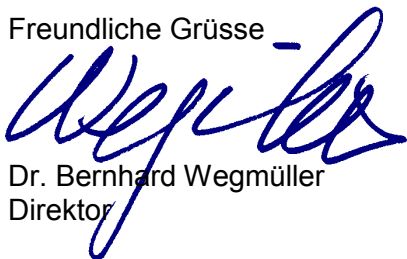
Trotzdem sind wir über den schleppenden Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens in einem für die Schweiz wirtschaftlichen vitalen Politikbereich, dem allgemeinen Verhältnis der Schweiz zu ihren nächsten Nachbarn erstaunt.

Uns als stark betroffener Branchenverband wäre gedient, wenn der Bundesrat zukünftig regelmässig und in kürzeren Abständen über den Verlauf des Geschäfts informiert. Dies würde mehr Sicherheit bringen und unsere stark betroffenen Mitglieder könnten sich daran orientieren und entsprechend ausrichten.

Die H+ Positionen zu den einzelnen Artikeln finden sie im Anhang. Für H+ steht in erster Linie eine offene und weite Auslegung des Verfassungsartikels im Vordergrund, sekundär die Einführung einer Schutzklausel und als allerletzte Option die Konkretisierung von Kontingenten.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Bernhard Wegmüller
Direktor

Anhang mit Detailantworten

H) Art.2 Abs. 2, Verhältnis Ausländergesetz zu Freizügigkeitsabkommen mit der EU

H+ unterstützt, dass das sogenannte Freizügigkeitsabkommen Vorrang vor dem Bundesgesetz hat. Die Spitalbranche steht hinter dem Personenfreizügigkeitsabkommen und den Bilateralen Verträgen der Schweiz mit der Europäischen Union.

I) Art. 17a Abs. 1, Höchstzahlen und Kontingente

H+ fordert eine Verminderung der Bürokratie durch eine allgemeine Schutz- oder Ventilklausel. Vor der Einführung und Festlegung von jährlichen Höchstzahlen soll ein schweizweites Maximum für Einwanderungen in Form einer Schutz- oder Ventilklausel gelten. Erst bei Überschreiten werden weitere Massnahmen im Sinne des vorgeschlagenen Art. 17a ausgelöst, die zudem auf Mangelberufe gebührend Rücksicht nehmen.

J) Art. 17a Abs. 2, Bst. d – Grenzgängerbewilligungen

Die Spitalbranche schliesst hauptsächlich unbefristete Arbeitsverhältnisse ab. Ausländische Mitarbeitende benötigen deshalb vor allem B- und C-Bewilligungen oder sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Grenzgängerbewilligungen sollen, sofern sie überhaupt kontingentiert werden müssen, eigene Höchstzahlen erhalten. Die Frist von 4 Monaten ist für die Kategorie Grenzgänger in jedem Fall zu kurz. Sie soll auf mindestens 1 Jahr erhöht werden. Der administrative Aufwand (Bewilligung und Kontrolle) für Aufenthalte von weniger als 1 Jahr ist unverhältnismässig hoch. Die meisten Grenzgängeranstellungen in den Spital-, Klinik- und Pflegeinstitutionsbetrieben sind Dauerlösungen und können nicht einfach durch inländisches Personal ersetzt werden.

K) Art. 17a Abs. 4 Bst. a

ist dem Abs. 2 entsprechend anzupassen.

L) Art. 17a Abs. 5 – Bundesrat kann Höchstzahlen festlegen

H+ unterstützt die Flexibilität, wenn die Branchen vorgängig angehört werden. Die Mitsprache der Branchen ist zwingend (siehe auch Art. 17d):

Neu: „Der Bundesrat kann, nachdem er die Wirtschaftsbranchen angehört hat, Höchstzahlen festlegen für“ (...).

M) Art 17a Abs. 6 – Bundesrat kann Höchstzahlen auf kantonale Kontingente verteilen

H+ unterstützt es, Kontingente auf Kantone zu verteilen. Das kantonale organisierte Gesundheitswesen hat im Personalbedarf sehr unterschiedliche Bedürfnisse, die es zu berücksichtigen gilt.

N) Art. 17b Abs. 1 – Mitwirkung bei der Festlegung von Höchstzahlen

Die Branchenverbände der Schweizer Wirtschaft sind im Sinne des Art. 121a BV („auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz“) stärker einzubinden (siehe auch Art. 17d).

Neu: f. die Empfehlungen der nationalen Branchenverbände.

O) Art. 17b, Abs. 1 Bst. c – Vorrang der inländischen Arbeitskräfte

Für H+ ist eine starke Gewichtung des Bst. c wichtig, weil der Fachkräftemangel in den meisten Spitalberufen nicht hausgemacht ist, sondern auf dem fehlenden oder zu geringen Inländerpotenzial beruht.

P) Art. 17c – Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente

H+ begrüsst die Möglichkeit, die Aufteilung der Kontingente den Kantonen zu übertragen.

Q) Art. 17d Abs. 1 und 2 - Zuwanderungskommission

Da die nationalen Branchenverbände durch das Anhörungsrecht der Sozialpartner nur indirekt einbezogen sind, braucht es die explizite Nennung in Art. 17b (siehe oben). Branchenvertretungen müssen festen Bestandteil der Kommission sein, welche die Höchstzahlen vorschlägt respektive festlegt.

R) Art. 21, Abs. 2bis – Mangelberuf, Wegfall Nachweis Inländervorrang

Die versorgungskritischen Berufe im Gesundheitswesen müssen einen gesetzlichen Sonderstatus erhalten und sind soweit als möglich von personaleinschränkenden Massnahmen auszunehmen. H+ befürchtet, dass nicht alle notwendigen Tätigkeiten im Spital auch als „Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel“ eingestuft werden würden. Ein Beispiel ist qualifiziertes Assistenzpersonal und Bettentransporteur, deren Mangel zu einem Engpass führen kann oder höher qualifiziertes Personal wie Pflegende mit falschen Aufgaben belasten würde. Kriterien für eine Kontingenzuteilung dürfen nicht nur die berufliche

Qualifikation sein, sondern auch die Knappheit auf dem Personalmarkt und die Notwendigkeit der Stellenbesetzung in den Spitalbetrieben.

S) Art. 22, Abs. 2 - Mangelberuf, Wegfall Nachweis Branchenüblichkeit

H+ unterstützt diese Ausnahme.

T) 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). Alle Kantone sind gleich zu behandeln. Grenzgängerinnen und Grenzgänger pendeln heute bereits sehr einfach von ihrem Wohnort bis mitten in die Schweiz. Die Arbeitswegzeiten sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten enorm geschrumpft. Das heutige Einsatzgebiet von Grenzgängerinnen und Grenzgängern ist nicht mehr nur die grenznahe Region.

U) Art. 27 Aus- und Weiterbildung, Abs. 1bis – Ausbildung Ausländer in der Schweiz

Da die meisten Ausbildungen mit einem eidgenössisch anerkannten Abschluss mehr als ein Jahr dauern, ist Abs. 1^{bis} ersatzlos zu streichen.

Demografisch verfügt die Schweiz über zu wenig inländische Jugendliche, die den beruflichen Nachwuchs sichern können. H+ erachtet es als sinnvoll, dass ausländische Jugendliche in der Schweiz Ausbildungen und Abschlüsse machen können und dabei nicht unter die Höchstzahlen und Kontingente fallen, weder während der Ausbildung, noch bei der anschliessenden Anstellung.

V) Art. 30, Abs. 1, Bst. 1 – Ausnahmeregelungen für Personen

H+ unterstützt diese Ausnahme.

W) Art. 42 Abs. 2bis Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern

Der Absatz ist zu streichen. Binationale Familien dürfen nicht Gefahr laufen, getrennt zu werden.

X) Art. 85a – Beschäftigung von vorläufig aufgenommenen Personen

H+ unterstützt, dass vorläufig aufgenommene Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können und geht davon aus, dass dies für die Branche eine interessante Mitarbeitergruppe sein kann.

Y) Asylgesetz, Art. 60 Abs. 1 - Beschäftigung von Asylsuchenden

H+ unterstützt, dass Personen, denen in der Schweiz Asyl gewährt worden ist, und vorläufig aufgenommene Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Z) Inkrafttreten der neuen Artikel im Ausländergesetz, III

H+ ist damit einverstanden, dass der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmt.



Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des Eidg. Polizei-
und Justizdepartements
Bundeshaus West
3003 Bern

28. Mai 2015

Umsetzung von Art. 121a BV – Stellungnahme economiessuisse

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 und nehmen diese Möglichkeit gerne wahr.

Zusammenfassung

economieuisse lehnt den vorliegenden Entwurf ab, da er restriktiver als die Verfassung ist. Die Handelsbeziehungen 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 die Schweizer Stimmbevölkerung für eine eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und eine gleichzeitige Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union unter Wahrung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses ausgesprochen. Den Volksentscheid des 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren. Aus Sicht der Wirtschaft ist es aber ebenso zentral, dass Art. 121a BV wirtschaftsfreundlich und europa-verträglich umgesetzt wird. Dabei sollte der Erhalt der Bilateralen I oberstes Ziel sein. Zur Erreichung dieser Zielsetzung sollte der durch Art. 121a BV vorgesehene Spielraum zur Umsetzung genutzt werden. Ausserdem ist die Umsetzung der MEI 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.

Die Wirtschaft schlägt zur Umsetzung von Art. 121a BV einen Schutzklauselmechanismus vor. Dabei legt der Bundesrat jährlich eine Obergrenze der Nettozuwanderung fest. Neben der maximalen Nettowanderung legt der Bundesrat auch eine Aktivierungsschwelle im Sinne einer Schutzwelle fest. Unterhalb dieser Aktivierungsschwelle kann der Arbeitsmarkt frei «atmen», das heisst, es gibt kein Kontingentssystem für EU/EFTA-Angehörige, sondern lediglich eine administrative Erfassung, wie es heute der Fall ist (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt). Übersteigt die Nettozuwanderung die Aktivierungsschwelle, ist die Vergabe von Niederlassungsbewilligungen kontingentiert.

Ein starres Kontingentssystem, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, lehnt economiesuisse ab. Kurzaufenthalter bis zu einem Jahr und Grenzgänger sollen von Kontingenten ausgenommen werden. Das Ausländergesetz muss so gestaltet werden, dass von der Wirtschaft dringend benötigte Spezialisten 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 sollen 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.

1 Grundsätzliche Bemerkungen

1.1 Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen Abkommen für die Schweiz

Die Handelsbeziehungen zur EU sind für die Schweizer Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Mit keinem anderen Wirtschaftsraum sind die Beziehungen enger. Die Handelsbeziehungen haben sich dank der Bilateralen Abkommen I und II in den vergangenen 15 Jahren wesentlich intensiviert. 2014 haben Schweizer Firmen Waren im Wert von über 128 Milliarden Franken in die EU verkauft. Noch 2001 betragen die Exporte dorthin lediglich 87 Milliarden Franken. Ausserdem ist die Schweiz seit Inkrafttreten der Bilateralen I im Vergleich mit führenden Industriestaaten das einzige Land, dessen Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich gestiegen und nicht zurückgegangen ist. Das reale BIP pro Kopf ist in der Schweiz zwischen 2003 und 2013 jährlich im Schnitt um 1,26 Prozent gewachsen, während sie in den zehn Jahren vor Inkrafttreten der Bilateralen I mit durchschnittlich 0,73% eine der tiefsten Wachstumsraten der Industrieländer aufwies.¹

Dank dieses Wachstums wurden in der Schweiz seit 2002 mehr als 600'000 neue Stellen geschaffen. Nur knapp die Hälfte dieser Stellen konnte durch einheimische Arbeitskräfte besetzt werden. Der Rest wurde grösstenteils mit hochqualifizierten Arbeitnehmern aus der EU und den EFTA-Staaten besetzt. Dennoch blieb die Arbeitslosenrate mit durchschnittlich 3% unter der Arbeitslosigkeit von 3,4% in den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA.² Entsprechend beurteilen Schweizer Unternehmen das Abkommen zur Personenfreizügigkeit als sehr wichtig, und ordnen dieses noch vor dem Abkommen zu den Technischen Handelshemmnissen ein.³

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative setzt die bisherige Europapolitik der Schweiz unter Druck. 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 I automatisch ausser Kraft. Die Folgen für die Schweizer Wirtschaft wären gravierend. Viele, insbesondere exportabhängige Unternehmen, erwarten erhebliche Probleme und damit anhaltende und beträchtliche Geschäftseinbussen, wenn die Bilateralen Abkommen wegfallen. Die wirtschaftlichen Aussichten werden zusätzlich durch die derzeitige Frankenstärke getrübt, weshalb vermieden werden muss, dass sich die Rahmenbedingungen für die Unternehmen in der Schweiz weiter verschlechtern. Die Wahrung bzw. die Wiederherstellung von Rechtssicherheit und Stabilität ist Grundvoraussetzung für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Aussichten.

1.2 Wirtschaftsfreundliche Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Der 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.

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

² Weitere Ausführungen dazu in dossierpolitik 5/2015, S.4

³ Aus der soeben veröffentlichten Umfrage über die Bedeutung der bilateralen Abkommen, an welcher über 6'000 Unternehmen mit über 840'000 Arbeitsplätzen teilnahmen.

1.3 Europaverträgliche Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Ausserdem ist die Vorlage europaverträglich umzusetzen. 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 stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, 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. economiesuisse 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 die 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 economiesuisse begrüsst.

Im Bereich des öffentlichen Sektors sind ausserdem 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 economiesuisse in diversen Punkten flexibilisiert und mit einer Schutzklausel ergänzt werden (s. Beilage). Die Schutzklausel ermöglicht vom Grundgedanken her eine Freizügigkeit mit Steuerungsmöglichkeit. Sie kommt bei ernsthaften politischen, sozialen und ökonomischen Schwierigkeiten mit der Zuwanderung zum Tragen. Eine detaillierte Darstellung der Schutzklausel findet sich in der Beilage zur Stellungnahme.

Der Schutzklauselmechanismus kann sowohl unilateral durch die Schweiz erlassen, als auch mit der EU ausgehandelt und in das Personenfreizügigkeitsabkommen integriert werden.

2.1 Zweiteilung des Globalkontingents

economiesuisse 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 Schutzklausel⁴

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 ihrer Branchen, sowie 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.

Die Eckpunkte sehen wie folgt aus:

Neben der maximalen Nettowanderung legt der Bundesrat auch eine Aktivierungsschwelle im Sinne einer Schuttschwelle fest. Unterhalb dieser Aktivierungsschwelle kann der Arbeitsmarkt frei «atmen», das heisst, es gibt kein Kontingentssystem für EU/EFTA-Angehörige, sondern nur eine administrative Erfassung wie heute (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt).

Wenn absehbar wird, dass die Aktivierungsschwelle überschritten werden dürfte, informiert der Bundesrat die Wirtschaft, die Kantone und die EU, dass bei einer Fortsetzung des aktuellen Trends der Nettozuwanderung mit der Aktivierung der Kontingentierung für EU/EFTA-Angehörige zu rechnen ist.

Bei Überschreiten der vom Bundesrat festgelegten Aktivierungsschwelle der Nettozuwanderung (Drittstaaten und EU), wird das Kontingentierungssystem aktiviert (Beschränkung der Aufenthaltbewilligungen für EU/EFTA-Angehörige). Bei Erreichen der max. Obergrenze werden Aufenthaltbewilligungen nur noch in der Höhe der jeweiligen Auswanderung erteilt, um die Nettozuwanderung bei null zu halten. Sobald die Einwanderung wieder unter die Aktivierungsschwelle fällt, werden die Kontingente für EU/EFTA-Angehörige deaktiviert.

Für Drittstaatsangehörige bleibt die bereits heute geltende Kontingentierung bestehen.

2.3 Reserve des Bundes

Im erläuternden Bericht (Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes von Febr. 2015, Umsetzung von Artikel 121a BV) steht:

«Zur Abdeckung eines unvorhergesehenen Mehrbedarfs sollen weiterhin auch Bundeskontingente als Reserven ausgeschieden werden (wie heute bei Drittstaaten). Die Höhe dieser Reservekontingente hängt davon ab, wie gut es gelingt, die Höchstzahlen und Kontingente im Voraus (ex ante) gestützt auf geeignete Indikatoren festzulegen. Eine Anpassung der Höchstzahlen und Kontingente ist namentlich dann vorzusehen, wenn es die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Ziff. 1.6) erfordert.»

economiesuisse unterstützt diesen Ansatz. 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.

⁴ Eine detaillierte Darstellung des Schutzklausel-Mechanismus findet sich in der Beilage.

3 Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage im Einzelnen

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

Die Wirtschaft 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 Kontingentssystem

Der zur Vernehmlassung stehende Gesetzesentwurf sieht ein starres Kontingentssystem 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 economiesuisse nicht zielführend, da sie mögliche Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des FZA von vornherein zum Scheitern verurteilt und damit den Bestand der Bilateralen Abkommen akut 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. economiesuisse erwartet deshalb vom Gesetzgeber, dass der aufgrund des Wortlauts gegebene Spielraum zur Umsetzung des Verfassungsartikels vollumfänglich genutzt wird. Eine striktere Umsetzung, als von Art. 121a BV verlangt, wird abgelehnt.

3.3 Verhältnis zu Drittstaaten: Ein Ausländergesetz, das den Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung trägt

Bezüglich der Anpassung des Ausländergesetzes ist es für den Wirtschaftsstandort Schweiz entscheidend, dass die Unternehmen weiterhin die ausländischen Spezialisten aus Drittstaaten anstellen können, die sie brauchen. 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

economiesuisse 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. economiesuisse schlägt die Erweiterung der kontingentierungsfreien Kurzaufenthaltsbewilligungen auf 12 Monate vor. Dadurch würde den Unternehmen mehr Flexibilität und Handlungsspielraum geben. Eine solche Regelung ist 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 Firmen vor existenzielle Probleme stellen.

4 Stellungnahme zu den in den Vernehmlassungsunterlagen aufgeworfenen Fragen

economiesuisse verweist bei den arbeitsmarktrechtlichen Fragen auf die Vernehmlassungantwort des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes und nimmt hierzu lediglich zusammenfassend Stellung.

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

Die rechtliche Ausgestaltung des Inländervorrangs birgt die Gefahr hoher Regulierungskosten, welche sich äusserst negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes auswirken würden. economiesuisse begrüsst daher ausdrücklich, dass der Bundesrat entgegen dem Wortlaut von Art. 121a Abs. 3 BV den Inländervorrang sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung vorsieht. Wir gehen mit dem Bundesrat einig, dass eine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeiten weder möglich noch sinnvoll ist.

Grundsätzlich unterstützen wir bei der Umsetzung des Inländervorrangs die Variante, welche den Inländervorrang bei der Festsetzung der Höchstzahlen und der Kontingente prüft. Die Prüfung im Einzelfall widerspricht einer wirtschaftsfreundlichen Umsetzung des Inländervorrangs. Sollte diese von uns vorgezogene Variante nicht gewählt werden, ist zumindest bei Berufen und Branchen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel auf eine Einzelfallprüfung des Inländervorrangs zu verzichten.

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

Bereits heute erfolgt eine nachträgliche Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den Grundzügen der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen. Diese Massnahmen haben sich in den letzten Jahren bewährt und haben zahlreiche Fälle von Lohndumping verhindert.

Keine zusätzlichen Hürden für die Wirtschaft

Der Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats sieht als Hauptvariante eine vorgängige Prüfung der berufs- und ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall – wie heute bei Angehörigen von Drittstaaten – nun auch bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten vor.

Der Bundesrat schlägt jedoch als weitere Variante eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vor.

Um der Wirtschaft keine weiteren Hürden in den Weg zu legen, bevorzugt economiesuisse klar die zweite Variante, da das Bewilligungsverfahren damit wesentlich vereinfacht wird.

Verknüpft mit der Möglichkeit, den Inländervorrang nur bei der Festlegung der Kontingente oder bei Berufen mit einem ausgewiesenen Fachkräftemangel durch ein vereinfachtes Verfahren zu prüfen, ist eine summarische Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen eine wichtige Voraussetzung, dass nicht noch mehr Bürokratie aufgebaut wird und damit unsere Wirtschaft auch im internationalen Vergleich weiterhin konkurrenzfähig bleiben kann.

Kein Lohndumping dank flankierender Massnahmen

Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt bei dieser Variante weiterhin durch eine nachträgliche Kontrolle mit den eingangs beschriebenen flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen. Deren von den Gewerkschaften auch im Rahmen dieser Vorlage wieder geltend gemachten Ausbau lehnt economiesuisse ab. Ein starker Vollzug der geltenden Regeln muss hier der Weg sein.

5. Schlussbemerkungen

Der Bundesrat schlägt wie erwähnt 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 economiesuisse die Einsitznahme der Dachverbände der Wirtschaft in der vorgesehenen Zuwanderungskommission des Bundes begrüssen.

Nach Ansicht von economiesuisse ist es für die bestmögliche Umsetzung der MEI jedoch wichtig und unverzichtbar, dass auch Sozialpartner aus den Branchen direkt in diesem Gremium vertreten sind. Es wäre nicht nachvollziehbar, diese Kommission anders zu organisieren als z.B. die Eidgenössische Arbeitskommission. economiesuisse unterstützt deshalb die im erläuternden Bericht zur Stellungnahme unterbreitete Variante, wonach auch die Sozialpartner in dieser Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können.

Freundliche Grüsse



Heinz Karrer
Präsident



Monika Rühl
Vorsitzende der Geschäftsleitung

Beilage: Modell der Schutzklausel – Beitrag der Wirtschaft

29. Mai 2015

Modell der Schutzklausel – Beitrag der Wirtschaft

Inhalt

- 1 Zusammenfassung
- 2 Zielsetzung
- 3 Rechtliche Ausgangslage und Hauptelemente
- 4 Regelungsinhalte des Schutzklauselmechanismus
- 5 Weitere Politikfelder
- 6 Anhang

1 Zusammenfassung

Oberstes Ziel für die Wirtschaft bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) ist die Wirtschaftsverträglichkeit und die Fortsetzung des bilateralen Wegs. Die Hauptpunkte zur Erreichung dieses Zieles umfassen aus Sicht der Wirtschaft drei Säulen: MEI-Umsetzung, Massnahmen der Unternehmen und des Staates zur Drosselung der Zuwanderung.



Abbildung: Drei-Säulen-Konzept der Wirtschaft

Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative kann auf der Basis einer Schutzklausel erfolgen. Diese sollte flexibel ausgestaltet sein und effiziente Verfahren vorsehen. Wenn die Nettozuwanderung eine bestimmte Schwelle überschreitet, käme es zu einer temporären Kontingentierung der Niederlassungsbewilligungen. Kantone und die Wirtschaft wären in die Handhabung des Systems einzubeziehen. Die Massnahmen der Wirtschaft werden auf die bessere Ausschöpfung des Inlandpotenzials zielen, primär der Frauen und der älteren Arbeitnehmenden. Beim Staat wiederum ist ein globales Nullwachstum der Stellen vorzusehen. Durch Verbesserungen der Effizienz in der Verwaltung sollen Stellen freigesetzt werden, die es in den produktiven Bereichen des Service public braucht (z.B. Ausbildung, Gesundheitswesen).

2 Zielsetzung

2.1 Gesamtwirtschaftliches Interesse an einem leistungsfähigen Arbeitsmarkt

Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative wird die Schweiz die Zuwanderung künftig kontrollieren. Politik und Wirtschaft müssen nun eine gute Umsetzung der neuen Verfassungsnorm finden.

Oberstes Ziel für die Wirtschaft bei der verfassungskonformen Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) ist die Wirtschaftsverträglichkeit und die Fortsetzung des bilateralen Wegs. Werden diese Ziele nicht erreicht, wird ein System der «Mangelwirtschaft» im Schweizer Arbeitsmarkt, der Wirtschaft und in der Gesellschaft grossen Schaden anrichten: Die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte ist zentral für die internationale Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandorts. In einer offenen, dem internationalen Wettbewerb – mit Ausnahme der Landwirtschaft – voll ausgesetzten Volkswirtschaft wie der Schweiz können schon relativ geringe Lohnsteigerungen als Folge der administrativen Verknappung des Beschäftigungspotenzials zu Verlagerungen der Betriebsstandorte führen. Gleichzeitig erhöhen Lohnsteigerungen den Rationalisierungsdruck – im privaten wie auch im staatlichen Sektor. Wirtschaftswachstum und Wohlstand der Schweiz sind daher von der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative unmittelbar betroffen.

Die Verfügbarkeit von hoch und höchst qualifizierten Arbeitskräften – insbesondere auch aus Drittstaaten – ist von besonderer Wichtigkeit. Dies umfasst sowohl Neuanstellungen wie auch konzerninterne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ausländischen Tochtergesellschaften, die aus betrieblichen Gründen in der Schweiz gebraucht werden.

Bei hoch und höchst qualifizierten Arbeitskräften kann von einer globalen Knappheit gesprochen werden. Die Schweiz als innovationsbasierte Exportnation hat also ein vitales Interesse, den Arbeitsmarkt für hoch qualifizierte offenzuhalten und nicht administrativ zu limitieren. Dies ist migrationspolitisch auch möglich, da es sich um eine vergleichsweise geringe Zahl von Arbeitskräften handelt. Die Zuwanderung aus den Drittstaaten illustriert dies: Im Jahr 2013 sind lediglich etwa 6500 Erwerbstätige mit Hochschulabschluss aus Drittstaaten zugewandert (Informatik-, Pharma- und Chemiebranche). Diese grosse Bedeutung der Arbeitskräfte aus Drittstaaten ist zu berücksichtigen.

Es wäre ein standortpolitischer Bumerang, wenn die Zuwanderung von hoch und höchst qualifizierten Arbeitskräften aus migrationspolitischen Motiven begrenzt würde. Zusätzlich gilt zu berücksichtigen, dass in diesem kleinen Teil der Zuwanderung auch der Familiennachzug bedeutend für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Standorts ist.

2.2 Anforderungen an die Wirtschaftsverträglichkeit

Das Ziel der Wirtschaftsverträglichkeit ergibt sich direkt aus Art. 121a Abs. 3 BV (siehe Abs. 3.1 nachstehend).

Die Ausrichtung der Kontingentsfestlegung auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ist dann gewährleistet, wenn diesen auf drei Ebenen Rechnung getragen wird:

1. Höhe der Zuwanderung
2. Berufliche Qualifizierung der Arbeitskräfte
3. Effizienz der Verwaltungsverfahren

In jeder der drei Ebenen sind Vorgaben zu etablieren, um die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz möglichst gut zu berücksichtigen. Zudem sollte das Primat bei der Regulierungsdichte «So viel wie nötig, so wenig wie möglich» gelten. Ansonsten werden die Regulierungskosten die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandorts massiv schädigen. Bei den Regulierungskosten sind auch Nebenwirkungen zu berücksichtigen, die ausserhalb des Arbeitsmarktes eintreten werden.

2.3 Anforderungen an die Verträglichkeit mit der Schweizer Europapolitik

Das Ziel der Verträglichkeit mit der Schweizer Europapolitik ergibt sich ebenfalls aus Art. 121a Abs. 3 BV. Die Schweiz ist eine Exportnation, und der europäische Binnenmarkt ist mit 55 bis 60 Prozent der Exporte und rund 73 Prozent der Importe der mit Abstand wichtigste Markt für die Schweizer Unternehmen. Somit sind die Kontingente so festzulegen, dass die ausserwirtschaftlichen Gesamtinteressen nicht geschädigt werden.

Die Umsetzung der MEI ist dann europaverträglich, wenn folgende Ziele weiterhin möglich bleiben:

1. Sicherung des Status quo der gegenwärtig erreichten gegenseitigen Integration und Zusammenarbeit.
2. Fortsetzung und Weiterentwicklung der Marktintegration.

3 Rechtliche Ausgangslage und Hauptelemente

Die MEI-Umsetzung umfasst direkt die Anpassung des Ausländergesetzes durch die Schaffung eines Kontingentierungssystems sowie das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU und den EU-Staaten.

Es gibt in zweiter Linie aber auch ausserhalb des neuen Verfassungsartikels eine ganze Reihe von Rechtsgebieten, die ebenfalls einbezogen werden können, wenn mit der Steuerung der Zuwanderung eine Reduktion der Nettozuwanderung tatsächlich erreicht werden soll.

3.1 Auslegung der neuen Verfassungsnorm

Einzelne Verfassungsbestimmungen	Inhalt	Geltungsrahmen
Kontrolle	Die Schweiz steuert eigenständig die Zuwanderung.	Recht auf dauerhaften Aufenthalt kann, muss aber nicht beschränkt werden. Welche Institutionen mit der «Schweiz» gemeint sind, wird nicht festgelegt (Bund, Kantone, Wirtschaft).
Höchstzahlen und Kontingente	Jährliche Festlegung mit begrenzender Wirkung auf den dauerhaften Aufenthalt.	Kontingente werden explizit in Bezug auf den dauerhaften Aufenthalt gesetzt, werden durch Art. 121a nicht definiert (d.h. kein verfassungsrechtlich bestimmter Begriff).
Kriterium der Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente	Ausrichtung auf gesamtwirtschaftliche Interessen	Wird nicht näher beschrieben. Ist verfassungsrechtlich einmalig.
Grenzgänger	Sind bei der Festlegung der Kontingente «einzubeziehen».	«Einbezug» kann unterschiedliche Ausgestaltungen haben, d.h. es ergibt sich kein direkter Auftrag zur Kontingentierung.
Gesuch des Arbeitgebers, Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage	Massgebende Kriterien für die Erteilung der Bewilligung.	Nicht abschliessende Aufzählung
Schweizervorrang	Kein spezifischer Prüfauftrag für Schweizervorrang.	Politischer Konsens, dass hier Inländervorrang umgesetzt werden soll.
Nachverhandlung	Auftrag zu Neuverhandlungen, um bestehende Abkommen an 121a anzupassen.	Wenn keine Verhandlung möglich, ergibt sich daraus keine Pflicht zur Auflösung der Abkommen durch die Schweiz.
Verordnung	Der Bundesrat hat drei Jahre nach Annahme des BV-Artikels die Zuwanderung auf dem Verordnungsweg vorläufig zu regeln.	Die Verordnungskompetenz des BR gilt nur für die nationale Gesetzgebung, nicht aber für die internationalen Verträge. Die Verordnung unterliegt der Normenkontrolle durch das Bundesgericht.

Aus der kurzen Zusammenstellung geht hervor, dass Art. 121a BV wesentliche Fragen offenlässt. So ist eine starre Umsetzung ebenso möglich wie ein modernes System mit einem Schutzklauselmechanismus.

Besonders fällt Art. 121a Abs. 2 auf. Diese Bestimmung legt explizit drei Teilbereiche der Begrenzung fest: «Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.» Somit ist davon auszugehen, dass der neue Verfassungsartikel keine Grundlage zur Beschränkung des «nicht dauerhaften» Aufenthalts – sprich Grenzgänger und Kurzaufenthalter – darstellt. Zudem ist die Kannformulierung hervorzuheben. Es muss also nicht in jedem Jahr eine zahlenmässige Begrenzung der Zuwanderung erreicht werden.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Gesamtinteressen der Wirtschaft bei der Festlegung der Kontingente eingebracht werden sollen. Dies wird in der Gesetzgebung zur Umsetzung festzulegen sein (siehe Abs. 4.5).

3.2 Eckpunkte des bestehenden bilateralen Rechts

Permanente Kontingente und Inländervorrang sind mit der Personenfreizügigkeit nicht vereinbar. Es ist daher absehbar, dass ein starres System, das nur auf diesen Elementen aufbaut, von der EU kaum akzeptiert wird. Dabei wird auf den Bruch einer elementaren Grundfreiheit hingewiesen. Das stimmt zwar, aber die Schweiz und die EU haben auch keinen vollkommen freien Dienstleistungsverkehr vereinbart. Somit ist die vollständige Gewährleistung der vier Grundfreiheiten auch nicht Grundvoraussetzung des gegenwärtig bilateral vereinbarten Marktzugangs.

Die EU dürfte ein Schweizer Migrationsmodell eher akzeptieren, wenn bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative auf Regeln zurückgegriffen wird, die bereits heute – zumindest vom Ansatz her – Teil der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU oder des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU sind.

3.3 Schutzklauseln im EU-Recht

Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU sah im Rahmen einer Übergangsfrist von sieben Jahren für die neuen Mitgliedstaaten vor, dass bei ernsthaften Störungen auf ihrem Arbeitsmarkt oder bei der Gefahr solcher Störungen in einem Land die volle Personenfreizügigkeit vorübergehend suspendiert werden konnte.¹ Diese Übergangsbestimmungen sind Ende 2013 ausgelaufen. Laut Beitrittsabkommen mit Kroatien könnte die Ventilklausele noch bis 2020 angerufen werden. Zusätzlich zu den spezifischen Schutzklauseln in den Richtlinien zur Personenfreizügigkeit (Richtlinie 2004/38/EG) enthält der Beitrittsvertrag für Bulgarien und Rumänien noch eine allgemeine Schutzklausele. Sie ist auf drei Jahre nach dem Beitritt begrenzt und erlaubte es sowohl den Beitrittsstaaten als auch den bisherigen Staaten, die Personenfreizügigkeit vorübergehend auszusetzen. Voraussetzung dafür war das Vorliegen erheblicher und voraussichtlich anhaltender wirtschaftlicher Schwierigkeiten eines Wirtschaftszweigs oder eines bestimmten Gebiets.² Es gibt allerdings innerhalb der EU bislang keine zeitlich unbeschränkt anrufbaren Schutzklauseln, wie die Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien von 2011 darlegt.³ Eine quasi permanente Schutzklausele, aber nur betreffend Wohnsitznahme (aufgrund der Grösse des Territoriums) kennt Liechtenstein. Betreffend Zugang zum Arbeitsmarkt herrscht jedoch volle Personenfreizügigkeit.

¹ Zur Anwendung der Schutzklausele im EU-Innenverhältnis detailliert CHRISTA TOBLER, Schutzklauseln in der Personenfreizügigkeit mit der EU, in: Jusletter 16. Februar 2015, S. 3 ff.

² Christa TOBLER, S. 5.

³ Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien, KOM (2011) 729 endgültig, Punkt 1.3.

3.4 Schutzklauseln im bilateralen Recht

3.4.1 Im FZA

Gemäss dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU gilt für die alten 15 der EU beigetretenen Staaten sowie Malta und Zypern seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit. Die acht osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind, geniessen seit dem 1. Mai 2011 die volle Personenfreizügigkeit. Bis am 31. Mai 2014 konnte gegenüber diesen EU-25 noch die Ventilklausel angewandt werden und diese kam in den Jahren 2012 bei den EU-8 für Bürgerinnen und Bürger mit der Aufenthaltsbewilligung B zum Einsatz. Für das Jahr 2013 hat der Bundesrat die Anwendung der Ventilklausel um ein Jahr verlängert und auf die 17 anderen EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet. Für Bulgarien und Rumänien gilt die Übergangsfrist bis längstens am 31. Mai 2016. Die Ventilklausel gegenüber Bulgarien und Rumänien kann bis am 31. Mai 2019 angerufen werden.

Neben zeitlich befristeten Schutzklauseln entsprechend den EU-internen Regelungen bezüglich neuer Mitgliedstaaten kennt das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU auch eine zeitlich unbefristete Schutzklausel in Art. 14 Abs. 2 FZA:

«Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.»

Diese Klausel spielt in der Diskussion um die Begrenzung der Einwanderung bislang wohl vor allem deshalb kaum eine Rolle, weil für ihre Anwendung die Zustimmung beider Vertragsparteien notwendig ist und wohl kaum Einigkeit über das Vorliegen «schwerer wirtschaftlicher oder sozialer Probleme» bestehen würde.

3.4.2 In anderen bilateralen Abkommen

Schutzklauseln sind auch in anderen bilateralen Abkommen vorgesehen, so im Landverkehrsabkommen, dem Landwirtschaftsabkommen oder dem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (eine Zusammenstellung der Schutzklauseln findet sich im Anhang). Die meisten Schutzklauseln beschreiben das Verfahren, wie sich ein Staat gegen eine einzelstaatliche Massnahme eines anderen Vertragsstaates zur Wehr setzen kann (z.B. das Verbot des Inverkehrbringens eines Produkts auf seinem Territorium). Wie bei Art. 14 Abs. 2 FZA liegt der endgültige Entscheid, ob eine einzelstaatliche Massnahme im Einzelfall gerechtfertigt ist oder nicht, jeweils beim gemeinsamen Ausschuss, der sich hierbei auf Expertengutachten stützen kann. Kann sich dieser nicht entscheiden, können Teile des Abkommens ausser Kraft gesetzt werden.

Als Vorlage einer Schutzklausel im FZA interessant ist Art. 46 des Landverkehrsabkommens, weil es sich hierbei um eine dauerhafte Schutzklausel handelt, die von der Schweiz – wenn auch unter sehr einschränkenden Voraussetzungen – einseitig angewendet werden kann.

3.5 Ansatz für dauerhafte Schutzklausel im EU-Recht

Schliesslich hat die EU in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei die Möglichkeit von dauerhaften Schutzklauseln ins Spiel gebracht:

«Long transitional periods, derogations, specific arrangements or permanent safeguard clauses, i.e. clauses which are permanently available as a basis for safeguard measures, may be considered. The Commission will include these, as appropriate, in its proposals in areas such as freedom of movement of persons, structural policies or agriculture. Furthermore, the decision-taking process regarding the eventual establishment of freedom of movement of persons should allow for a maximum role of individual Member States. Transitional arrangements or safeguards should be reviewed regarding their impact on competition or the functioning of the internal market. »

Allerdings sind die Verhandlungen mit der Türkei noch nicht so weit gediehen, dass klar wäre, was genau mit der erwähnten Klausel gemeint sein könnte. Hinzu kommt, dass eine dauerhafte Sonderbehandlung eines Mitgliedstaates dem Grundsatz der Gleichbehandlung widersprechen würde.

Gleichwohl könnte die Schweiz diesen Ansatz bei der MEI-Umsetzung weiterentwickeln, indem sie sich auf diesen Passus und auf Art. 14 Abs. 2 FZA bezieht. Der Begriff «schwerer wirtschaftlicher und sozialer Probleme» kann auch weiter als die bestehende Definition im Rahmen der Personenfreizügigkeit interpretiert werden. Sie bestehen auch dann, wenn die Zuwanderung ein Niveau erreicht hat, das zu gesellschaftlichen Problemen führt. Die Gesamtzuwanderung (Arbeitsmarkt, Asyl, Familiennachzug, EU und Drittstaaten) würde in dieser Situation durch eine kontingentierte Obergrenze temporär begrenzt. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme können nicht nur bei Störungen des Arbeitsmarktes, sondern auch bei gesellschaftspolitischen Akzeptanzproblemen, Überlastung von Infrastrukturen, ausgeprägter Wohnungsknappheit oder weiteren Sozialproblemen entstehen. Angesichts der überdurchschnittlich hohen Zuwanderung in die Schweiz und mehrerer Plebiszite (Minarett, Kulturland, Asylwesen, Zweitwohnungen, Masseneinwanderung) kann die Schweiz belegen, dass in den letzten Jahren in der Bevölkerung ein Akzeptanzproblem entstanden ist.

3.6 Weitere Politikfelder

Die Steuerung der Zuwanderung in die Schweiz gemäss Art. 121a sollte nicht isoliert betrachtet werden, da wichtige Wechselwirkungen mit verschiedenen Politik- und Rechtsbereichen bestehen. Diese sind:

1. Raumpolitik
2. Asylpolitik
3. Landwirtschaftspolitik
4. Standortförderung und Regionalpolitik
5. Gesundheitspolitik
6. Ausbildungspolitik
7. Forschung
8. Verkehrspolitik

Eine kohärente Abstimmung dieser Politikbereiche mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative kann einen wesentlichen Beitrag zur Drosselung der Zuwanderung leisten.

4 Regelungsinhalte des Schutzklauselmechanismus

4.1 Zweikreismodell (EU/EFTA, Drittstaaten)

Wenn zwischen EU-/EFTA- und Drittstaaten wie im heutigen Zweikreismodell unterschieden werden soll, ergibt sich eine Aufteilung des Globalkontingents in zwei Hauptteile. Diese beiden Hauptteile würde es brauchen, wenn im Ausländergesetz wie heute ein separates Kontingentierungssystem für Drittstaaten bestehen bleibt. Das heutige System der Kontingentierung der Drittstaaten würde weiterhin gelten.

Der zweite, wesentlich grössere Bestandteil des Globalkontingents würde die Zuwanderung aus dem EU-/EFTA-Raum regeln. Durch diese Aufteilung würde weiterhin eine positive Diskriminierung der Bürgerinnen und Bürger aus dem EU-/EFTA-Raum möglich sein, da ihnen ein grosser Anteil am Globalbudget zugeteilt würde.

4.2 Höhe und Aktivierung der Schutzklausel

4.2.1 Höhe der Schwelle

Bis jetzt gibt es keinen politischen Diskurs über Zahlen. Es zirkulieren jedoch Vorstellungen über die jährlichen Maximalwerte der Nettozuwanderung. Unabhängig vom Kontingentierungssystem werden die zahlenmässigen Zielvorgaben politisch zu diskutieren sein. Dies dürfte in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens zu erwarten sein.

Die Höhe der Zuwanderung in die Schweiz wird langfristig erstens von demografischen und zweitens wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst. Je mehr der demografische Wandel in ganz Europa mittelfristig zu einem Rückgang der Erwerbstätigen und der Bevölkerung führt, desto geringer wird die Zuwanderung in die Schweiz sein. Gleichzeitig nimmt jedoch der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu, wenn das in der Schweiz erreichte Wohlstandsniveau beibehalten werden soll.

Der Schutzklauselmechanismus sieht vor, dass die maximale Nettozuwanderung auf der Verordnungsstufe, das heisst durch den Bundesrat festgelegt wird. Dieses Vorgehen entspricht dem heutigen System bei Drittstaaten. Die Festlegung der Schutzwelle auf Verordnungsstufe hat den grossen Vorteil, dass auf solche strukturellen Verschiebungen zeitgerecht reagiert werden kann.

Alternativ ist denkbar, dass ein Schutzklauselmechanismus mit der EU ausgehandelt wird und dann als Teil des Personenfreizügigkeitsabkommens angewendet wird.

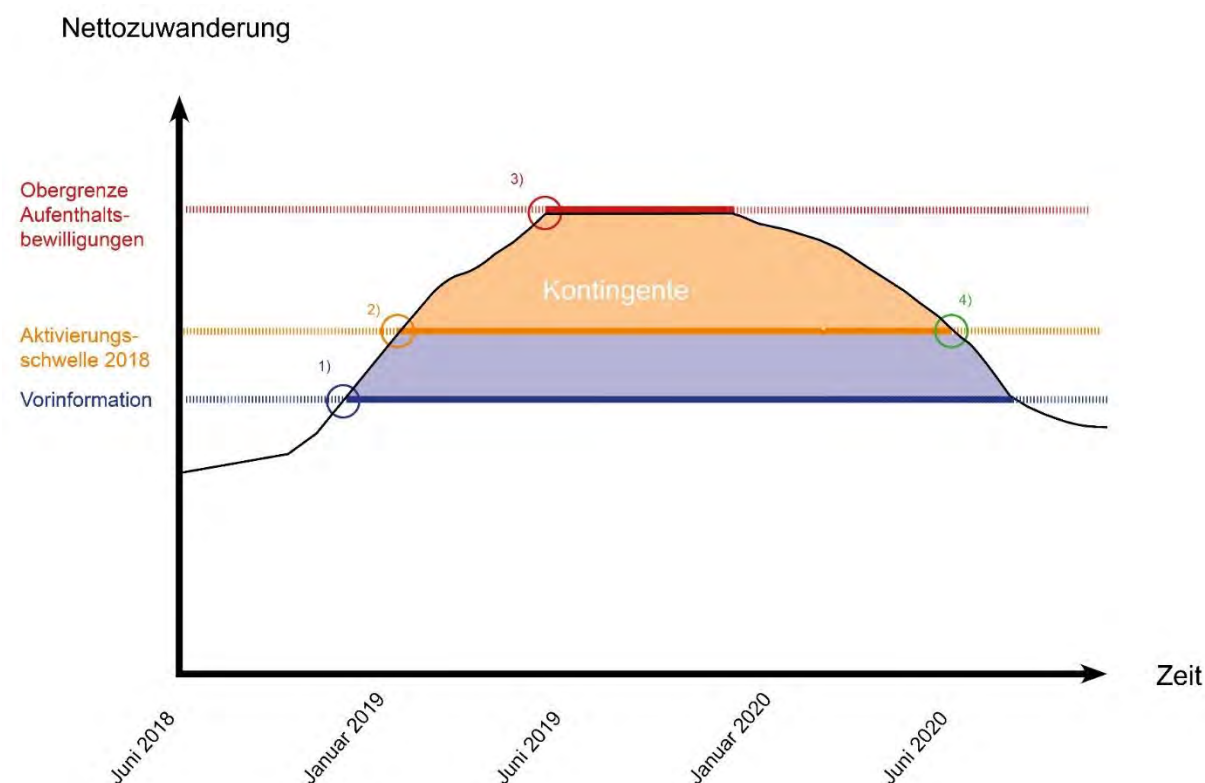
4.2.2 Aktivierung der Schutzklausel

Die Aktivierung der Schutzklausel kann unterschiedlich ausgestaltet werden. In diesem Papier wird ein System mit drei Stufen dargestellt, welches dem bisherigen System der Ventilklausel im Personenfreizügigkeitsabkommen entspricht. Das abgestufte Verfahren soll dafür sorgen, dass die Aktivierung der Kontingentierung den Arbeitsmarkt nicht schockartig trifft.

Die Eckpunkte sehen wie folgt aus:

- Der Bundesrat legt jährlich eine maximale Nettozuwanderung auf Verordnungsstufe fest (Obergrenze). Er legt auch eine Aktivierungsschwelle fest (siehe nachfolgende Grafik).
- Diese beiden Grössen sind flexibel und können angepasst werden.
- Solange diese Aktivierungsschwelle im Sinne einer Schutzwelle nicht überschritten wird, kann der Arbeitsmarkt frei «atmen», das heisst, es gibt kein Kontingentierungssystem, sondern nur eine administrative Erfassung wie heute (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt).

- Wenn absehbar wird, dass die Aktivierungsschwelle überschritten werden dürfte, macht der Bundesrat eine Vorinformation, wonach bei einer Fortsetzung des aktuellen Trends der Nettozuwanderung mit der Aktivierung der Kontingentierung zu rechnen ist (Punkt 1, Grafik).
- Wird die vom Bundesrat festgelegte Aktivierungsschwelle der Nettozuwanderung (Drittstaaten und EU) überschritten, wird das Kontingentierungssystem aktiviert (Beschränkung der Aufenthaltsbewilligungen, Punkt 2, Grafik).
- Bei Erreichen der maximalen Obergrenze werden Aufenthaltsbewilligungen nur noch in der Höhe der jeweiligen Auswanderung erteilt, um die Nettozuwanderung bei null zu halten (Punkt 3, Grafik).
- Sobald die Einwanderung wieder unter die Aktivierungsschwelle fällt, werden die Kontingente für EU/EFTA deaktiviert (Punkt 4, Grafik).
- Bei den Drittstaaten gilt die bereits heute geltende Kontingentierung.



4.3 Geltungsbereich der Schutzklausel

Der Geltungsbereich der Schutzklausel muss so ausgestaltet sein, dass die Bestimmungen in Art. 121a BV umgesetzt werden. Eine darüber hinausgehende Kontrolle respektive Begrenzung ist jedoch abzulehnen.

- Der Geltungsbereich des Schutzklauselmechanismus umfasst grundsätzlich die gesamte Zuwanderung in die dauerhafte Wohnbevölkerung.
- Der Schutzklauselmechanismus gilt für die Zuwanderung aus EU-/EFTA-Staaten. Drittstaaten werden weiterhin über das bisherige Drittstaatenkontingent geregelt.
- Grenzgänger und Kurzaufenthalter (<12 Monate) werden keinem Kontingent unterstellt.

Grundsätzlich ist ein solches System des temporären Immigrationsmanagements zwar eine Abweichung vom bestehenden Freizügigkeitsabkommen, dürfte aber höhere Erfolgschancen bei der EU haben. Auch gewährleistet ein temporäres Kontingentierungssystem eine wirtschaftsfreundliche

Umsetzung. Das System würde den Kern des Volkswillens übernehmen, da die Schweiz die Kontrolle über die Zuwanderung ausübt und diese begrenzen kann.

Bei den Drittstaaten wird die heutige Regelung fortgeführt. Dabei sind hoch und höchst qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu priorisieren, da diese bedeutend für die Innovations- und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz sind (siehe Abs. 2.1).

4.4 Berufliche Qualifizierung der zugelassenen Arbeitskräfte

Wenn die Niederlassungsbewilligungen kontingentiert werden, stellt dies einen schweren Eingriff in den Arbeitsmarkt dar. Der Arbeitsmarkt wird dann einer «Mangelwirtschaft» entsprechen. Es stellt sich in dieser Situation die Frage nach der Priorisierung beruflicher Qualifikationen. Aus Sicht der Wirtschaft sind die relative Knappheit bestimmter beruflicher Qualifikationen und auch die Wertschöpfung zu berücksichtigen. Ein Vorteil des Schutzklauselmechanismus ist, dass der Arbeitsmarkt unterhalb der Schwelle frei «atmen» kann. Dies erlaubt einen zeitnahen Rückschluss auf die tatsächlichen Nachfrage- und Angebotsverhältnisse im Schweizer Arbeitsmarkt nach Berufsgruppen und Branchen. Im Falle der Aktivierung der Kontingente ist dies einzubeziehen. So kamen in den vergangenen Jahren mit einem offenen Arbeitsmarkt anteilmässig mehr hoch und höchst qualifizierte Arbeitskräfte in die Schweiz. Im Falle einer Aktivierung der Schutzklausel wäre sicherzustellen, dass diese Arbeitskräfte-kategorie auch weiterhin Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt hat.

4.5 Verwaltungsverfahren

Die Verwaltungsverfahren zur MEI-Umsetzung sollten die Kriterien Effizienz, Rechtssicherheit und Planbarkeit einhalten. Eine schlanke Gesetzgebung mit einer tiefen Regulierungsdichte ist Voraussetzung, um eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung von Art. 121a zu gewährleisten – soweit dies überhaupt möglich ist.

Effizienz

- Flexible Verfahren, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Branchen und der Regionen Rechnung tragen
- Rascher Ablauf der Bewilligungsverfahren
- Geringe Kosten für die Unternehmen und die Volkswirtschaft generell

Rechtssicherheit

- Angemessenes «Grandfathering» bei Regeländerungen
- Erteilte Niederlassungsbewilligung bleibt auch nach Aktivierung der Schutzklausel gültig
- Klare Regelungen

Planbarkeit

- Planbarkeit für die Unternehmen betreffend die Verfügbarkeit des benötigten Personals, aber auch betreffend dessen Beschäftigungsdauer und seines Aufenthalts in der Schweiz.
- Aktivierung und Deaktivierung der Schutzklausel werden der Wirtschaft rechtzeitig angekündigt, sodass sich die Unternehmen und Arbeitnehmer darauf einstellen können.

4.6 Übergangsphase und Aktivierung der Schutzklausel

Der Übergang zu einem System mit einer kontrollierten Zuwanderung in den Schweizer Arbeitsmarkt ist sehr heikel. Art. 121a BV sieht die Festlegung der Kontingente unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse vor. Diese allgemeine Klausel sollte auch auf die Übergangsphase zum künftigen System bezogen werden. Um einen schädlichen Angebotsschock im Arbeitsmarkt zu verhindern, wäre das Regime mit einer Schutzklausel schrittweise einzuführen. Beispielsweise könnte in der Startphase das Globalkontingent über vier Jahre verteilt stufenweise abgesenkt werden.

Nach der Einführung ist gleichermaßen wichtig, dass es bei einer Erreichung der Aktivierungsschwelle der Kontingente nicht zu einer sofortigen Kappung der Bewilligungen kommt. Durch entsprechende Wahl von Phasen der Vorankündigung der kontingentierten Verknappung der Aufenthaltsbewilligungen kann ein System mit einer Vorankündigung etabliert werden. Die Phase nach der Vorinformation darf aber auch nicht zur antizipierenden Mehreinstellung ausländischer Arbeitskräfte missbraucht werden, das heisst die Zuwachsrate der administrativen Bewilligungen wäre bereits limitiert.

4.7 Ordnungspolitische Aspekte

4.7.1 Regionale Verteilung auf der Basis der Subsidiarität

Ein sehr wichtiger Bestandteil ist die regionale Verteilung des Globalkontingents. Sobald die Aktivierungsschwelle überschritten wird, werden die Kontingente regional zu «verteilen» sein. Diese Verteilung der Rationierung sollte flexibel sein mit einer Reserve auf Bundesebene. Die Reserve auf Bundesebene ist wichtig, um flexibel auf Unterschiede bei der regionalwirtschaftlichen Entwicklung reagieren zu können. Die Zuteilung erfolgt quartalsweise – nicht genutzte Kontingente kommen in die «Bundesreserve».

Bei der Ausarbeitung und der Anwendung eines Verteilschlüssels sind die Kantone deshalb zentraler Ansprechpartner, da sie in der Regel sehr nah an den Entwicklungen der regionalen Arbeitsmärkte sind.

4.7.2 Staatliche versus private Arbeitgeber

Bei der Zuteilung von Kontingenten sollten private Arbeitgeber Priorität haben. Niederlassungsbewilligungen für Arbeitskräfte von staatlichen Arbeitgebern sind nachrangig. Sie werden erteilt, wenn ein Nullstellenwachstum bei öffentlichen Arbeitgebern erreicht ist. Dieser Grundsatz kann dann erreicht werden, wenn im Staatsbereich die Verwaltungen effizienter werden. Dies schafft den notwendigen personellen Spielraum, damit in den produktiven Bereichen des Service public die Leistungserbringung weiterhin gewährleistet werden kann.

4.8 Grenzgänger und Kurzaufenthalter

4.8.1 Grenzgänger

Grenzgänger sind auf eidgenössischer Ebene nicht zu kontingentieren, da sie ebenfalls nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung sind. Es ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit einer temporären Begrenzung der Grenzgänger einzuräumen ist. Dies wäre denkbar, wenn spezifische Probleme auf ihrem Gebiet eine solche temporäre Massnahme notwendig machen (Verkehrskollaps, kohärente Ansiedlungspolitik, Arbeitslosigkeit, FLAM ausgeschöpft).

Gemäss Art. 121a Abs. 3 ist jedoch das Ausmass der Grenzgänger einzubeziehen bei der Festlegung der Schwelle der Schutzklausel für die Zuwanderung in die dauerhafte Wohnbevölkerung.

4.8.2 Kurzaufenthalter (<12 Monate): keine Kontingente

Die vom Bundesrat in seinem Konzept vorgeschlagene Kontingentierung von Kurzaufenthaltern ab vier Monaten Aufenthaltsdauer ist sehr restriktiv und geht weiter als von der Verfassungsnorm verlangt. Aus Sicht der Wirtschaft ist eine solche Kontingentierung erst ab zwölf Monaten vorzusehen. Eine solche Ausdehnung der Aufenthaltsdauer ist verfassungsrechtlich zulässig, da Kurzaufenthalter nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gehören.⁴

⁴ Siehe Erläuternder Bericht des Bundesrats: «Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr; vorübergehende Aufenthalte werden nicht angerechnet.»

Bei den Kurzaufenthaltern sollte eine Aneinanderreihung mehrerer unterjähriger Aufenthalte nicht möglich sein, da dies eine Umgehung der Kontingentierung darstellen würde.

4.9 Inländervorrang

Beim Inländervorrang ist eine angemessene Regelung anzustreben, um hohe Regulierungskosten des Arbeitsmarktes zu verhindern: So soll der Inländervorrang dort als erfüllt gelten, wenn bei einem bestimmten Beruf (inklusive Qualifikation) der inländische Arbeitsmarkt «ausgetrocknet» ist.

Es können objektive Kriterien zur Feststellung beispielsweise eines Fachkräftemangels aufgestellt werden (Deckungsgrad, Arbeitslosenquote, Zuwanderung, offene Stellen).⁵ Berufsgruppen mit einem Fachkräftemangel werden durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg bestimmt. Eine Einzelprüfung des Inländervorrangs soll in diesen Berufsgruppen nicht verlangt werden. Es wäre sicher sinnvoll, bei der Festlegung der Berufsgruppen mit einem Fachkräftemangel die Wirtschaft eng einzubeziehen.

Wo diese Situation nicht besteht, ist ein möglichst unbürokratisches System der Prüfung zu etablieren.

4.10 Umsetzung der Bestimmungen im bestehenden PFZA

4.10.1 FLAM

Die flankierenden Massnahmen (FLAM) sind ausgerichtet auf das bestehende PFZA. Je stärker die Migration in den Arbeitsmarkt künftig reguliert wird, desto mehr müssen die bestehenden FLAM entsprechend angepasst werden. Ein Ausbau der FLAM mag zwar politisch attraktiv erscheinen, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht angebracht, abgesehen von Optimierungen des bestehenden Systems.

4.10.2 Arbeitslose Stellensuchende mit Aufenthalt über drei Monaten/Re-entry

Gemäss PFZA können EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger sich während maximal dreier Monate für die Stellensuche in der Schweiz aufhalten. Es gibt dabei auch kein Recht auf den Bezug von Sozialleistungen (z.B. Sozialhilfe, Arbeitslosengelder). Offensichtlich gibt es nun Fälle, in denen auf kommunaler Ebene solche Sozialleistungen erbracht wurden. Das Ausmass dürfte sehr gering sein, ist aber ein Politikum. Es wäre nun wichtig, dass die Behörden hier zumindest das Ausmass dieser Bezüge kennen und erfassen.

In diesem Zusammenhang ist auch das Ausmass des Re-entry von Stellensuchenden zu erfassen, da auch hier ein gewisses – wenn auch geringes – Missbrauchspotenzial besteht. Insgesamt ist es innen- wie auch aussenpolitisch von Vorteil, wenn hier die bestehenden Daten auch zusammengefasst werden.

4.10.3 Wohnungssituation

Das PFZA enthält einen – wenn auch sehr limitierten – Schutzmechanismus, der die Wohnungssituation betrifft. So sieht das PFZA beim Familiennachzug die Möglichkeit einer Prüfung vor, ob eine im ortsüblichen Kontext angemessene Wohnfläche vorliegt. Die Erfahrung der letzten Jahre hat nun gezeigt, dass der Wohnungsbau in der Schweiz mengenmässig an seine Kapazitätsgrenzen gestossen ist. Im Jahr 2013 wurden fast 47'000 Wohnungen gebaut. Die Höhe des Wohnungsbaus dürfte dieses Niveau nicht halten können, da die verfügbaren Bauzonen ausgeschöpft sein werden. Diese Situation könnte entweder durch eine entsprechende Festlegung des Globalkontingents oder durch eine konsequente Prüfung in Regionen mit zunehmender Wohnungsknappheit angegangen werden. Dieser Punkt wäre bei der Ausgestaltung des Systems einzubeziehen.

⁵ So in der Studie im Auftrag des Seco: B,S,S. Basel für die gesamte Schweiz.
http://edudoc.ch/record/115238/files/Fachkra%CC%88ftemangel_Schlussbericht.pdf

5 Weitere Politikfelder

5.1 Migrationspolitik

5.1.1 Begleitende Massnahmen zur Reduktion der Zuwanderung

Begleitend sollen folgende Massnahmen zu einer Reduktion der Zuwanderung beitragen:

- Beschränkung der Aufenthaltsbewilligung bei unterjährigen Arbeitsverhältnissen auf die Dauer des Arbeitsvertrags.
- Vor Abschluss einer 5-Jahres-Bewilligung ist zu prüfen, ob die konkreten Umstände auf die Aufrechterhaltung eines Arbeitsverhältnisses von über einem Jahr schliessen lassen. Bei Arbeitsverträgen unter einem Jahr ist die Bewilligung auf die Dauer des Arbeitsverhältnisses zu befristen.
- Keine automatische Umwandlung von erstmaligen 5-Jahres-Bewilligungen in Niederlassungsbewilligungen. Bei beruflichen und sozialen Integrationsrisiken ist die bisherige Bewilligung bloss zu verlängern.

5.1.2 Drittstaatenmigration

Die Einwanderung aus Drittstaaten ist insbesondere im Bereich des Familiennachzugs besser zu regeln. Dabei sind folgende Änderungen in der Rechtsgrundlage vorzunehmen:

- Abschluss von Integrationsvereinbarungen beim Familiennachzug von Personen aus Drittstaaten.
- Einstellung der Praxis, wonach Familienangehörige von vorläufig Aufgenommenen nach deren Einreise ohne weiteres ebenfalls in die vorläufige Aufnahme eingeschlossen werden.

5.1.3 Asylwesen

Die Schweiz hat eine lange humanitäre Tradition. Diese soll auch künftig bestehen bleiben. Aufgrund zwingender, völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz ist eine Einführung von Kontingenten für Asylbewerber nicht möglich. Dennoch sind Verbesserungen des Asylwesens auf verschiedenen Ebenen anzugehen. Die Schweiz verzeichnet aus verschiedenen Gründen einen relativ starken Zustrom an Asylsuchenden. Beispielsweise machen das sehr gut ausgebaute Sozialsystem und die vergleichsweise lang dauernden Asylverfahren die Schweiz zusätzlich attraktiv.

Zählt man die Asylgesuche des Jahres 2013, rangiert Italien (26'620) hinter Deutschland (126'995), Frankreich, Schweden und Grossbritannien auf Rang fünf. Die Schweiz rangiert mit 21'460 Asylgesuchen an sechster Stelle.

Das Schengen/Dublin-System hat grosse Vorteile verglichen mit der Situation vor dessen Etablierung. Nur ein Bruchteil der Asylsuchenden erhält auch Asyl. Hingegen weist der Vollzug des Asylrechts ein beträchtliches Verbesserungspotenzial auf. Das Verfahren von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum erstinstanzlichen Entscheid dauert in der Schweiz durchschnittlich etwas mehr als fünf Monate. In den Niederlanden hingegen wird der erstinstanzliche Entscheid bereits nach acht Tagen gefällt.

Das heute bestehende Recht reicht, um die Probleme im Asylwesen zu lösen, wenn es konsequent umgesetzt wird. Die neu geschaffenen Bundeszentren haben zu einer Beschleunigung der Asylverfahren beigetragen. Zur Bekämpfung des Missbrauchs des Asylgesetzes und der Verbesserung sowie Beschleunigung der Asylverfahren sind folgende Massnahmen umzusetzen:

- Bei einer Aus- oder Wegweisung soll deren Zumutbarkeit nach einheitlichen Kriterien beurteilt werden. Entwickeln sich während der langen Dauer des Asylverfahrens enge Beziehungen zur Schweiz, sind diese Umstände einzig nach den ausländerrechtlichen Härtefallkriterien zu prüfen.
- Im Erwachsenenalter stellen fehlende soziale Beziehungsnetze in der Heimat kein Vollzugshindernis dar. Die davon abweichende Praxis ist aufzugeben.

Die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern der Asylsuchenden ist ein weiterer Bereich. Je mehr die Hilfe vor Ort und die Rückführungsabkommen positive Resultate erbringen, desto mehr sind diese Instrumente auszubauen.

Personen, die in der Schweiz Asyl erhalten haben oder aufgrund einer Kriegs- oder Verfolgungssituation vorläufig aufgenommen worden sind, sind häufig nicht ausreichend in den Arbeitsmarkt integriert. Hier sind Massnahmen zu prüfen und wo sinnvoll auch umzusetzen, die diesen Personen eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt erlauben. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der mangelnden Sprachkenntnisse zu legen, die einer Arbeitsaufnahme im Weg stehen.

Ebenso ist die Situation mit einer hohen Anzahl «Sans Papiers» anzugehen. Gemäss Schätzungen leben in der Schweiz 70'000 bis 180'000 «Sans Papiers». Dieser Zustand ist weder für die Betroffenen noch für den Rechtsstaat tragbar. Hier sind Massnahmen zu entwickeln, die zu einer starken Reduktion der «Sans Papiers» in der Schweiz führen. Dabei sind einerseits bestehende Rückführungsmassnahmen konsequent umzusetzen und andererseits denjenigen Personen, die berechtigterweise nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden können, ein rechtlicher Status zu erteilen und in die Gesellschaft und Wirtschaft zu integrieren.

Für Rückfragen:

Jan Atteslander, Mitglied der Geschäftsleitung economiesuisse

jan.atteslander@economiesuisse.ch

6 Anhang

6.1 Wortlaut Art. 121a Bundesverfassung

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.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 9² (neu)

9. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

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

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 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.

¹ SR 101

² Da die Volksinitiative keine Übergangsbestimmung der Bundesverfassung ersetzen will, erhält die Übergangsbestimmung zum vorliegenden Artikel erst nach der Volksabstimmung die endgültige Ziffer, und zwar aufgrund der Chronologie der in der Volksabstimmung angenommenen Verfassungsänderungen. Die Bundeskanzlei wird die nötigen Anpassungen vor der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) vornehmen.

6.2 Schutzklauseln in bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

8.2.1 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1991 ([SR 0.142.112.681](#))

Art. 10 Übergangsbestimmungen und Weiterentwicklung dieses Abkommens

(4) Ungeachtet Abs. 3 vereinbaren die Vertragsparteien folgende Regelung: Ist nach Ablauf eines Zeitraums von fünf Jahren und bis zwölf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens in einem bestimmten Jahr die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse einer der Kategorien nach Abs. 1, die Arbeitnehmern und Selbstständigen der Europäischen Gemeinschaft erteilt wurden, um zehn Prozent höher als der Durch-

schnitt der drei vorangegangenen Jahre, so kann die Schweiz für das folgende Jahr die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse dieser Kategorie für Arbeitnehmer und Selbstständige der Europäischen Gemeinschaft einseitig auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus fünf Prozent begrenzen. Im darauffolgenden Jahr kann diese Zahl auf die gleiche Höhe begrenzt werden.

Art. 14 Abs. 2 Gemischter Ausschuss

(2) Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.

8.2.2 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse ([SR 0.740.72](#))

Art. 46 Einseitige Schutzmassnahmen

(1) Sollte es nach dem 1. Januar 2005 trotz wettbewerbsfähiger Preise im Eisenbahnverkehr und ordnungsgemässer Anwendung der Massnahmen von Art. 36 über die Qualitätsparameter zu Schwierigkeiten bei der Abwicklung des alpenquerenden Strassenverkehrs in der Schweiz kommen und sollte der mittlere Auslastungsgrad der in der Schweiz angebotenen Eisenbahnkapazität (begleiteter und unbegleiteter kombinierter Verkehr) während eines Zeitraums von zehn Wochen unter 66 Prozent liegen, kann die Schweiz – abweichend von den Bestimmungen von Art. 40 Abs. 4 und 5 – die in Art. 40 Abs. 4 vorgesehenen Gebühren um maximal 12,5 Prozent erhöhen. Die Einnahmen aus dieser Gebührenerhöhung kommen in ihrer Gesamtheit dem Eisenbahnverkehr und dem kombinierten Verkehr mit dem Ziel zugute, deren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Strassenverkehr zu steigern.

(2) Sollten die gleichen Umstände wie in Abs. 1 in ihrem Gebiet eintreten, kann die Gemeinschaft unter vergleichbaren Bedingungen analoge Massnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten ergreifen.

(3) a) Diese Schutzmassnahmen sind in ihrem Anwendungsbereich und ihrer Dauer auf das für die Behebung der Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Mass zu beschränken. Ihre Dauer darf höchstens sechs Monate betragen. Eine einmalige Verlängerung um sechs Monate ist jedoch zulässig. Weitere Verlängerungen können vom Gemischten Ausschuss in gegenseitigem Einvernehmen beschliessen werden.

b) Hat eine der Vertragsparteien die in Abs. 1 oder 2 genannten Massnahmen bereits angewendet, unterliegt eine erneute Anwendung den nachstehend aufgeführten Bedingungen:

- Sind die Massnahmen beim vorhergehenden Mal nicht länger als sechs Monate angewendet worden, ist eine erneute Anwendung erst zwölf Monate nach Ablauf der ersten Anwendung erlaubt;
- sind die Massnahmen beim vorhergehenden Mal länger als sechs Monate angewendet worden, ist eine erneute Anwendung erst 18 Monate nach Ablauf der ersten Anwendung erlaubt;
- in keinem Fall können die Schutzmassnahmen öfter als zweimal während eines Zeitraums von fünf Jahren, gerechnet vom Beginn der ersten Anwendung der Schutzmassnahmen, in Anspruch genommen werden.

Der Gemischte Ausschuss kann in gegenseitigem Einvernehmen beschliessen, in besonderen Fällen Ausnahmen von den vorstehend genannten Einschränkungen zuzulassen.

(4) Bevor sie auf die in den vorstehenden Absätzen genannten Massnahmen zurückgreift, setzt die betroffene Vertragspartei den Gemischten Ausschuss hiervon in Kenntnis. Der Gemischte Ausschuss tritt zu einer Prüfung der Frage zusammen. Sofern der Gemischte Ausschuss nicht anders beschliesst, kann die betroffene Vertragspartei die betreffende Massnahme nach einer Frist von 30 Tagen ab dem Datum der Mitteilung der Massnahme an den Gemischten Ausschuss ergreifen.

8.2.3 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen ([SR 0.946.526.8](#))

Anhang

Kapitel 3 Spielzeug

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

9. Schutzklauselverfahren im Falle von Einwänden gegen einzelstaatliche Massnahmen

Sollte ein Mitgliedstaat oder die Schweiz mit einer notifizierten einzelstaatlichen Massnahme nicht einverstanden sein, so setzt dieser Staat die Europäische Kommission über seine Einwände in Kenntnis.

Wurden nach Abschluss des Verfahrens nach Ziff. 8 von einem Mitgliedstaat oder der Schweiz Einwände gegen eine Massnahme eines Mitgliedstaats oder der Schweiz erhoben oder ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass diese nationale Massnahme nicht mit den in diesem Kapitel genannten Rechtsvorschriften vereinbar ist, konsultiert die Europäische Kommission unverzüglich die Mitgliedstaaten, die Schweiz und die betroffenen Wirtschaftsakteure und nimmt eine Beurteilung der nationalen Massnahme vor, um zu ermitteln, ob die nationale Massnahme gerechtfertigt ist oder nicht.

Sind sich die Vertragsparteien über das Ergebnis der Untersuchung einig, so ergreifen die Mitgliedstaaten und die Schweiz die erforderlichen Massnahmen, um zu gewährleisten, dass unverzüglich geeignete restriktive Massnahmen hinsichtlich des betreffenden Spielzeugs getroffen werden, wie etwa die Rücknahme des Spielzeugs von ihrem Markt.

Sind sich die Vertragsparteien über das Ergebnis der Untersuchung nicht einig, wird der Ausschuss damit befasst, der beschliessen kann, eine Expertenstudie erstellen zu lassen.

Stellt der Ausschuss fest, dass die Massnahme:

- a) nicht gerechtfertigt ist, so muss die nationale Behörde des Mitgliedstaats oder der Schweiz, die sie ergriffen hat, die Massnahme zurücknehmen;
- b) gerechtfertigt ist, so ergreifen die Vertragsparteien die erforderlichen Massnahmen, um sicherzustellen, dass das nicht konforme Spielzeug vom Markt genommen wird.

Kapitel 7 Funkanlagen und Telekommunikationsendgeräte

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

9. Schutzklausel betreffend gewerbliche Produkte

- 9.1. Ergreift eine Vertragspartei Massnahmen zum Verbot des Inverkehrbringens einer als mit der Richtlinie 1999/5/EG konform erklärten Telekommunikationseinrichtung, so unterrichtet sie unverzüglich die andere Vertragspartei hiervon, wobei sie die Gründe für ihre Entscheidung nennt und angibt, wie die Nichtkonformität festgestellt wurde.
- 9.2. Die Vertragsparteien prüfen die Massnahme und die ihnen zur Kenntnis gebrachten Beweise und unterrichten einander über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen.
- 9.3. Bei Einigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.
- 9.4. Besteht Uneinigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, so wird die Angelegenheit an den Ausschuss verwiesen, der beschliessen kann, ein Gutachten erstellen zu lassen.
- 9.5. Stellt der Ausschuss fest, dass die Massnahme:
 - a) nicht gerechtfertigt ist, so muss die nationale Behörde der Vertragspartei, die sie ergriffen hat, die Massnahme zurücknehmen;
 - b) gerechtfertigt ist, so ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.

Kapitel 9 Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

5. Schutzklausel

Ergreift eine Vertragspartei Massnahmen zum Verbot des Inverkehrbringens eines als mit der Richtlinie 2004/108/EG konform erklärten Produkts, so unterrichtet sie unverzüglich die andere Vertragspartei hiervon, wobei sie die Gründe für ihre Entscheidung nennt und angibt, wie die Nichtkonformität festgestellt wurde.

Die Vertragsparteien prüfen die Massnahme und die ihnen zur Kenntnis gebrachten Beweise und unterrichten einander über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen.

Bei Einigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.

Besteht Uneinigkeit über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, so wird die Angelegenheit an den Ausschuss verwiesen, der beschliessen kann, ein Gutachten erstellen zu lassen.

Stellt der Ausschuss fest, dass die Massnahme:

- a) nicht gerechtfertigt ist, so muss die nationale Behörde der Vertragspartei, die sie ergriffen hat, die Massnahme zurücknehmen;
- b) gerechtfertigt ist, so ergreifen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden.

Kapitel 12 Kraftfahrzeuge

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

4. Schutzklauseln

Den geltenden Rechtsvorschriften entsprechende Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten

1. Stellt ein Mitgliedstaat oder die Schweiz fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Strassenverkehr darstellen oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden, obwohl sie den für sie geltenden Anforderungen entsprechen oder ordnungsgemäss gekennzeichnet sind, so kann das betreffende Land die Zulassung solcher Fahrzeuge oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme solcher Fahrzeuge, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten in seinem Hoheitsgebiet für eine Dauer von höchstens sechs Monaten untersagen.

In einem solchen Fall unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat oder die Schweiz unverzüglich den Hersteller, die anderen Mitgliedstaaten, die Schweiz und die Kommission unter Angabe der Gründe für die Entscheidung.

2. Die Kommission und die Schweiz hören die betroffenen Vertragsparteien, insbesondere ihre jeweiligen Genehmigungsbehörden, die die Typgenehmigung erteilt haben, so bald wie möglich an. Der Ausschuss wird laufend unterrichtet und führt erforderlichenfalls Konsultationen durch, um eine Lösung herbeizuführen.

Nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmende Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten

1. Hat ein Mitgliedstaat oder die Schweiz eine Typgenehmigung erteilt und stellt fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten, die mit einer Übereinstimmungsbescheinigung oder einem Genehmigungszeichen versehen sind, nicht mit dem Typ übereinstimmen, für den die Genehmigung erteilt wurde, so ergreift das betreffende Land die notwendigen Massnahmen, einschliesslich erforderlichenfalls des Entzugs der Typgenehmigung, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten mit dem jeweils genehmigten Typ in Übereinstimmung gebracht werden. Die Genehmigungsbehörde des betreffenden Mit-

gliedstaats oder der Schweiz unterrichtet die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten und/oder der Schweiz von den ergriffenen Massnahmen.

2. Für die Zwecke von Abs. 1 gelten Abweichungen von den Angaben im Typgenehmigungsbogen oder in der Beschreibungsmappe als Nichtübereinstimmung mit dem genehmigten Typ.

Eine Abweichung des Fahrzeugs vom genehmigten Typ liegt nicht vor, wenn die nach den einschlägigen Rechtsakten zulässigen Toleranzen eingehalten werden.

3. Weist ein Mitgliedstaat oder die Schweiz nach, dass neue Fahrzeuge, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten, die mit einer Übereinstimmungsbescheinigung oder einem Genehmigungszeichen versehen sind, nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen, so kann das betreffende Land den Mitgliedstaat, der die Typgenehmigung erteilt hat, oder die Schweiz, falls sie die Typgenehmigung erteilt hat, auffordern, sich zu vergewissern, dass die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten weiterhin mit dem jeweils genehmigten Typ übereinstimmen. Bei Erhalt einer derartigen Aufforderung ergreift der betroffene Mitgliedstaat beziehungsweise die Schweiz möglichst bald, auf jeden Fall aber innerhalb von sechs Monaten ab dem Datum der Aufforderung, die hierzu notwendigen Massnahmen.

4. Die Genehmigungsbehörde fordert das Land (Mitgliedstaat oder Schweiz), das die Typgenehmigung für das System, das Bauteil, die selbstständige technische Einheit oder das unvollständige Fahrzeug erteilt hat, in folgenden Fällen auf, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge wieder mit dem genehmigten Typ in Übereinstimmung gebracht werden:

- a) im Falle einer Typgenehmigung für ein Fahrzeug, wenn die Nichtübereinstimmung eines Fahrzeugs ausschliesslich auf die Nichtübereinstimmung eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit zurückzuführen ist;
- b) im Falle einer Mehrstufen-Typgenehmigung, wenn die Nichtübereinstimmung eines vervollständigten Fahrzeugs ausschliesslich auf die Nichtübereinstimmung eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit, das/die Bestandteil des unvollständigen Fahrzeugs ist, oder auf die Nichtübereinstimmung des unvollständigen Fahrzeugs selbst zurückzuführen ist.

Bei Erhalt einer derartigen Aufforderung ergreift der betroffene Mitgliedstaat beziehungsweise die Schweiz möglichst bald, auf jeden Fall aber innerhalb von sechs Monaten ab dem Tag der Aufforderung die hierzu notwendigen Massnahmen, erforderlichenfalls unter Mitwirkung des auffordernden Mitgliedstaats beziehungsweise der Schweiz. Wird eine Nichtübereinstimmung festgestellt, so ergreift die Genehmigungsbehörde des Landes (Mitgliedstaat oder Schweiz), das die Typgenehmigung für das System, das Bauteil, die selbstständige technische Einheit oder die Genehmigung für das unvollständige Fahrzeug erteilt hat, die in Abs. 1 genannten Massnahmen.

5. Die Genehmigungsbehörden unterrichten einander innerhalb von 20 Arbeitstagen über jeden Entzug einer Typgenehmigung und die Gründe hierfür.

6. Bestreitet das Land (Mitgliedstaat oder Schweiz), das die Typgenehmigung erteilt hat, die ihm gemeldete Nichtübereinstimmung, so bemühen sich die betroffenen Mitgliedstaaten und die Schweiz darum, die Unstimmigkeiten auszuräumen. Der Ausschuss wird laufend unterrichtet und führt erforderlichenfalls Konsultationen durch, um eine Lösung herbeizuführen.

Kapitel 13 Land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen

3. Schutzklauseln für die Fahrzeug-Typgenehmigung

Abschnitt V Zusätzliche Bestimmungen (...)

Zulassung und Inbetriebnahme

1. Jeder Mitgliedstaat und die Schweiz ermöglichen die Zulassung bzw. gestatten den Verkauf oder die Inbetriebnahme von neuen Zugmaschinen hinsichtlich ihrer Bau- und Wirkungsweise nur dann, wenn sie mit einer gültigen Konformitätsbescheinigung versehen sind.

2. Jeder Mitgliedstaat und die Schweiz gestatten den Verkauf oder die Inbetriebnahme von selbstständigen technischen Einheiten nur dann, wenn sie den Bestimmungen der jeweiligen Einzelrichtlinie

bzw. den Anforderungen der schweizerischen Rechtsvorschriften, die der jeweiligen Einzelrichtlinie entsprechen, genügen.

3. Stellt ein Mitgliedstaat oder die Schweiz fest, dass Zugmaschinen eines bestimmten Typs die Sicherheit des Strassenverkehrs oder die Sicherheit bei der Arbeit gefährden, obwohl sie mit einer gültigen Konformitätsbescheinigung versehen sind, so kann er/sie für eine Dauer von höchstens sechs Monaten die Zulassung neuer Zugmaschinen dieses Typs verweigern oder ihren Verkauf und ihre Inbetriebnahme auf seinem/ihrer Hoheitsgebiet verbieten. Die anderen Mitgliedstaaten, die Schweiz und die Kommission werden unter Angabe der Gründe für diese Entscheidung unverzüglich hiervon unterrichtet. Die Kommission konsultiert die beteiligten Staaten (Mitgliedstaaten bzw. die Schweiz) innerhalb von sechs Wochen. Die Kommission stellt fest, ob die Massnahme gerechtfertigt ist oder nicht; es kommt das in Art. 16 der Richtlinie 2003/37/EG festgelegte Verfahren zur Anwendung.

Massnahmen betreffend die Konformität der Produktion

1. Erteilt ein Mitgliedstaat oder die Schweiz eine Typgenehmigung, trifft er/sie die in Anhang IV der Richtlinie 2003/37/EG beschriebenen Massnahmen, um – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten oder der Schweiz – zu prüfen, ob geeignete Vorkehrungen getroffen wurden, damit die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten jeweils mit dem genehmigten Typ übereinstimmen. Diese Prüfung beschränkt sich auf die in Anhang IV Nummer 2 der Richtlinie 2003/37/EG angegebenen Verfahren.

2. Der Mitgliedstaat oder die Schweiz, der bzw. die eine Typgenehmigung erteilt hat, trifft die notwendigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass er oder sie von der Einstellung der Produktion und jeder Veränderung der in den Beschreibungsbogen aufgeführten Merkmale unterrichtet wird. Vertritt der betreffende Staat die Auffassung, dass eine im Beschreibungsbogen vorgenommene Änderung neue Prüfungen oder neue Tests rechtfertigt und es daher notwendig ist, den vorhandenen Typgenehmigungsbogen zu ändern oder einen neuen Typgenehmigungsbogen auszustellen, so unterrichten die zuständigen Behörden des betreffenden Staates den Hersteller hiervon und übermitteln den zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten bzw. der Schweiz die neuen Dokumente innerhalb eines Monats nach ihrer Ausstellung.

Nichtübereinstimmung mit dem genehmigten Typ

1. Eine Nichtübereinstimmung mit dem genehmigten Typ liegt vor, wenn Abweichungen von den Merkmalen im EG-Typgenehmigungsbogen und/oder den Beschreibungsbogen festgestellt werden, die von dem Mitgliedstaat oder der Schweiz, der/die die Typgenehmigung erteilt hat, nicht gemäss Art. 5 Abs. 3 der letzten Fassung der Richtlinie 2003/37/EG genehmigt worden sind. Eine Abweichung des Fahrzeugs von dem genehmigten Typ liegt nicht vor, wenn etwaige in Einzelrichtlinien zugelassene Toleranzen eingehalten werden.

2. Stellt der Mitgliedstaat oder die Schweiz, der bzw. die die Typgenehmigung erteilt hat, fest, dass eine Anzahl Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten, die mit einer Konformitätsbescheinigung oder einem EG-Typgenehmigungszeichen versehen sind, nicht mit dem Typ übereinstimmen, für den die Genehmigung erteilt wurde, so trifft er/sie die notwendigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die hergestellten Modelle wieder mit dem genehmigten Typ übereinstimmen. Die Genehmigungsbehörden dieses Mitgliedstaates oder der Schweiz unterrichten die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten und/oder der Schweiz von den getroffenen Massnahmen, die bis zum Entzug der Typgenehmigung reichen können. Die betreffenden Behörden ergreifen die gleichen Massnahmen, wenn sie von den Genehmigungsbehörden eines anderen Mitgliedstaates oder der Schweiz über die Nichtübereinstimmung unterrichtet werden.

3. Die Genehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Schweiz unterrichten einander innerhalb eines Monats über jeden Entzug einer EG-Typgenehmigung und die Gründe hierfür.

4. Bestreitet der Mitgliedstaat oder die Schweiz, der/die die Typgenehmigung erteilt hat, die ihm/ihr gemeldete Nichtübereinstimmung, so bemühen sich die betreffenden Staaten (Mitgliedstaaten bzw. die Schweiz) um die Beilegung des Streitfalls. Die Kommission und der Ausschuss werden laufend über den Sachstand unterrichtet und führen erforderlichenfalls Konsultationen, um eine Lösung herbeizuführen.

Kapitel 15 Inspektion der guten Herstellungspraxis (GMP) für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen

Abschnitt III Zusätzliche Bestimmungen (...)

6. Schutzklausel für Inspektionen

Jede Vertragspartei behält sich das Recht vor, aus Gründen, die der anderen Vertragspartei darzulegen sind, eigene Inspektionen durchführen zu lassen. Diese Inspektionen sind der anderen Vertragspartei im Voraus zu notifizieren und werden gemäss Art. 8 dieses Abkommens gemeinsam von den zuständigen Behörden der beiden Vertragsparteien durchgeführt. Diese Schutzklausel sollte nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden.

Kapitel 18 Biozid-Produkte

Abschnitt III Zusätzliche Bestimmungen (...)

5. Schutzklausel

Hat ein Land (Mitgliedstaat oder Schweiz) berechtigte Gründe zur Annahme, dass ein Biozid-Produkt, das es nach Art. 3 oder 4 der Richtlinie 98/8/EG zugelassen oder registriert hat oder zulassen oder registrieren soll, ein unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder für die Umwelt darstellt, so kann es dessen Verwendung oder Verkauf in seinem Gebiet vorübergehend einschränken oder verbieten. Es unterrichtet die Kommission, die übrigen Mitgliedstaaten und die Schweiz unverzüglich über ein diesbezügliches Vorgehen und teilt die Gründe dafür mit. Eine Entscheidung hierüber ergeht innerhalb von 90 Tagen nach dem Verfahren des Art. 28 Abs. 3. Ist die Schweiz mit dem Beschluss der Kommission nicht einverstanden, so wird die Angelegenheit an den Gemischten Ausschuss verwiesen, der über ein angemessenes Vorgehen entscheidet, wobei er auch einen Sachverständigenrat einberufen kann. Wird binnen 90 Tagen keine Einigung erzielt, kann jede Vertragspartei die Anwendung des Kapitels über Biozid-Produkte ganz oder teilweise aussetzen.

Diese Schutzklausel sollte nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden.

8.2.4 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ([SR 0.916.026.81](#))

Anhang 10 Anerkennung der Kontrolle der Konformität mit den Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse

Art. 5 Schutzklausel

(1) Ist eine Partei der Auffassung, dass die andere eine ihr aus diesem Anhang erwachsene Verpflichtung nicht erfüllt hat, so nehmen die Vertragsparteien umgehend Konsultationen auf.

(2) Die Vertragspartei, die um Konsultationen ersucht, übermittelt der anderen Partei alle für eine eingehende Prüfung des betreffenden Falles erforderlichen Informationen.

(3) Wird bei von der Bescheinigung der Konformität begleiteten Partien mit Ursprung in der Schweiz oder – im Falle einer Wiederausfuhr aus der Schweiz in die Europäische Union – mit Ursprung in der Europäischen Union festgestellt, dass sie den geltenden Normen nicht entsprechen oder dass eine Verzögerung die Betrugsbekämpfungsmassnahmen gegebenenfalls unwirksam werden lässt oder zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte, so können ohne vorherige Konsultationen vorläufige Schutzmassnahmen ergriffen werden, sofern unmittelbar nach Ergreifen dieser Massnahmen Konsultationen stattfinden.

(4) Erzielen die Parteien bei den in den Abs. 1 und 3 vorgesehenen Konsultationen innerhalb von drei Monaten keine Einigung, so kann die Partei, die um Konsultationen ersucht bzw. die Massnahmen nach Abs. 3 erlassen hat, geeignete vorsorgliche Massnahmen treffen, zu denen auch die teilweise oder vollständige Aussetzung der Bestimmungen dieses Anhangs gehören kann.

Anhang 11 Titel III Art. 20 Schutzklausel

6.3 Schutzklauseln in Abkommen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)

6.3.1 Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA, [SR 0.632.31](#))

Art. 40 Schutzmassnahmen

1. Im Fall andauernder ernsthafter wirtschaftlicher, sozialer und umweltpolitischer Schwierigkeiten einer bestimmten Gegend oder eines Wirtschaftszweigs kann ein Mitgliedstaat im Einklang mit den Bestimmungen in Art. 41 einseitig geeignete Massnahmen treffen.
2. Die Schutzmassnahmen sollen bezüglich Zweck und Dauer nicht über das zur Behebung der aufgetretenen Schwierigkeiten erforderliche Mass hinausgehen. Bei der Wahl der Schutzmassnahmen ist solchen Massnahmen Vorrang einzuräumen, welche die Bestimmungen dieses Übereinkommens am wenigsten beeinträchtigen.
3. Die Schutzmassnahmen sind gegen alle Mitgliedstaaten zu richten.
4. Dieser Artikel beeinträchtigt nicht die Anwendung besonderer Schutzklauseln gemäss Anhänge dieses Übereinkommens oder spezifischer Schutzklauseln nach Art. 5 des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft.

Art. 41

1. Ein Mitgliedstaat, der nach Art. 40 Schutzmassnahmen ergreifen will, unterrichtet umgehend die anderen Mitgliedstaaten durch den Rat und übermittelt alle zweckdienlichen Informationen.
2. Der Mitgliedstaat führt unverzüglich mit dem Rat Verhandlungen, um eine für alle annehmbare Lösung zu finden.
3. Der betroffene Mitgliedstaat wendet die Schutzmassnahmen erst nach Ablauf eines Monats nach der erfolgten Unterrichtung nach Abs. 1 an, ausser die Konsultationen nach Abs. 2 sind vor dieser Frist abgeschlossen worden. Schliessen aussergewöhnliche Umstände, die ein sofortiges Eingreifen erfordern, eine vorherige Prüfung aus, so kann der betroffene Mitgliedstaat unverzüglich die notwendigen Vorsichtsmassnahmen treffen.
4. Der betroffene Mitgliedstaat unterrichtet den Rat unverzüglich über die getroffenen Massnahmen und übermittelt alle zweckdienlichen Informationen.
5. Alle aufgrund dieses Artikels getroffenen Schutzmassnahmen sind alle drei Monate Gegenstand von Konsultationen im Rat ab dem Zeitpunkt derer Anwendung, insbesondere im Hinblick auf ihre möglichst baldige Aufhebung vor Ablauf der bestimmten Frist oder auf Einschränkung ihres Anwendungsbereichs. Jeder Mitgliedstaat kann jederzeit den Rat ersuchen, solche Massnahmen zu überprüfen.

6.4 Schutzklauseln in nationalem Recht

6.4.1 Verordnung über die Präferenz-Zollansätze zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzverordnung, [SR 632.911](#))

Art. 8 Anrufung der Schutzklausel

¹ Das WBF kann für die Agrarprodukte der Zolltarifkapitel 1, 2, 4–8, 10–12 und 15–17 während höchstens drei Monaten die in Art. 2 Abs. 2 des Zollpräferenzgesetzes vom 9. Oktober 1981 vorgesehenen Massnahmen treffen. Es wägt dabei die Bedürfnisse der schweizerischen Landwirtschaft und die aussenwirtschaftspolitischen Interessen ab.

² Für die Beurteilung einer Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Interessen legen das Bundesamt für Landwirtschaft und das Staatssekretariat für Wirtschaft gemeinsam Kriterien fest. Zu diesen Kriterien gehören eine unübliche Zunahme der Einfuhrmengen, eine Erhöhung des Inlandangebots und eine stagnierende Nachfrage im Inland, die zu einem Zerfall der inländischen Produzentenpreise führen oder zu führen drohen.

³ Werden die Zollpräferenzen nach Abs. 1 ausgesetzt, so gelten für die Dauer der Aussetzung in den betreffenden Tariflinien für alle Länder, denen nach Art. 6 besondere Präferenzen gewährt werden, die Zollsätze nach Anhang 2.

⁴ Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung über die nach Abs. 1 getroffenen Massnahmen Bericht gemäss Art. 10 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹ über aussenwirtschaftliche Massnahmen.



CH-3003 Bern-Wabern
EKM. PRS/STE

Herr
Bernhard Furer
Staatssekretariat für Migration
Stab Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern-Wabern, 15. Mai 2015

Vernehmlassung zur Teilrevision des Ausländergesetzes (Umsetzung von Artikel 121a BV)

Stellungnahme der EKM

Sehr geehrter Herr Furer

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM hat sich an ihrer Plenarsitzung vom 27. April 2015 mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländergesetzes im Hinblick auf die Umsetzung des Artikels 121a BV befasst. Gerne nimmt die Kommission die Gelegenheit wahr, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ihre Stellungnahme abzugeben.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Umsetzung der so genannten Masseneinwanderungsinitiative eine der wichtigsten politischen Herausforderungen unserer Landes darstellt. Allerdings wird es nicht die nun vorgeschlagene Teilrevision des AuG sein, welche viel zur Lösung des Problems beitragen kann. Nur Anpassungen im Freizügigkeitsabkommen mit der EU – falls es denn zu einer Neuverhandlung kommen sollte – hätten weiterreichende Folgen auf die Zuwanderung.

Die Teilrevision AuG basiert auf der Annahme, dass das FZA angepasst oder weitergeführt werden kann. Was geschehen soll, wenn die Neuverhandlungen scheitern sollten, ist nicht Bestandteil der jetzigen Vernehmlassung. Die Stellungnahme der EKM zum konkreten Gesetzesentwurf beschränkt sich auf einige wichtige Punkte.

Keine Kontingente für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass nur Asylsuchende von Höchstzahlen ausgenommen werden (weil sie nur vorübergehend hier sind). Anerkannte Flüchtlinge erhalten eine Aufenthaltsbewilligung und sind somit laut Art 17, Abs 2b den Höchstzahlen/Kontingenten unterstellt. Vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige werden laut Art 17a, Abs 3 ausdrücklich den Höchstzahlen unterstellt.

Die Zahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen darf auf keinen Fall kontingentiert werden. Das ist eine unzulässige Vermischung von Zulassungspolitik und Schutz von Vertriebenen und gefährdet Menschen, die in der Schweiz Schutz vor Verfolgung suchen.

Der Bundesrat bekräftigt zwar in seinen Erläuterungen, dass die internationalen Verpflichtungen eingehalten werden sollen; z.B. das Non-Refoulement-Gebot, und wohl auch die EMRK. Er kann das aber nur glaubhaft machen, wenn diese Kategorien klar von den Höchstzahlen ausgenommen werden.

Dass Artikel 121a ausdrücklich festhält „Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens“ muss dabei kein Hindernis sein. Im Verfassungsartikel steht auch „unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer“. Da nicht ausführbar, wird dies (von den Initianten akzeptiert) als Vorrang auch für bereits hier lebende Ausländerinnen und Ausländer uminterpretiert.

Keine Kontingente für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen

Art 85 Abs 7 des Entwurfs bestätigt die bereits gültige Regelung, dass der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene erst nach 3 Jahren erfolgen kann. Nun sollen die Bedingungen für diesen Familiennachzug noch an ein nicht-ausgeschöpftes Kontingent geknüpft werden.

Vorläufig Aufgenommene haben auch ein Recht auf Familienleben. Die dreijährige Wartefrist ist bereits sehr schwer akzeptierbar. **Die Unterstellung unter ein Zuwanderungskontingent ist nach Einschätzung der Kommission nicht zulässig.**

„Inländervorrang“ für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige

Die Kommission befürwortet grundsätzlich die Personenfreizügigkeit und die damit zusammenhängenden Bilateralen I. Sie will, dass diese weitergeführt werden. Sie akzeptiert, dass es Zulassungsbeschränkungen für Personen aus Drittstaaten gibt, fordert aber, dass alle, die zugelassen werden, möglichst die gleichen Rechte erhalten.

Zu diesem Punkt gibt es eine kleine Verbesserung im neuen Entwurf: Vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige sollen vom „Inländervorrang“ profitieren können, sie werden zum inländischen Arbeitskräftepotenzial gerechnet. Das kann ihre Stellung bei Ausbildung und Arbeit verbessern.

Kontingente ab 4 Monaten Aufenthalt

Art 17a hält fest, dass die Höchstzahlen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, Niederlassungsbewilligungen und Grenzgäμβewilligungen sowie Kurzaufenthaltsbewilligungen für mehr als 4 Monate gelten.

Falls Höchstzahlen eingeführt werden, ist es sehr wichtig, dass auch Kurzaufenthalte einbezogen werden. Sonst bietet sich diese Bewilligungsart für eine Umgehung der Höchstzahlen für andere Bewilligungsarten an. Die Folgen wären ein unsicherer Status für viele Kurzaufenthalter und wohl auch eine Zunahme von Sans-Papiers. Die Kommission betont, dass die Grenze unbedingt bei 4 Monaten anzusetzen ist.

Die Kommission hat sich an ihrer Plenarsitzung nicht nur mit der Teilrevision des AuG beschäftigt, sondern eine generelle Diskussion zur Umsetzung von Artikel 121a BV geführt. Dabei hat sie sich auf drei Punkte geeinigt, die ihrer Meinung nach fundamental für die Zukunft des Landes sind:

- Die Bilateralen 1 dürfen nicht gefährdet werden.
- Sollten die FZA-Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen, müsste der Wählerwille nochmals in einer Abstimmung eingeholt werden.
- Das Potenzial der bereits in der Schweiz lebenden Menschen könnte schon lange besser genutzt werden. Hier müssen endlich konkrete Massnahmen ergriffen werden.

Die Herausforderungen bei den Verhandlungen mit der EU sind enorm. Wir möchten es bei dieser Gelegenheit nicht versäumen, den Verhandlungsführern, insbesondere Staatssekretär Mario Gattiker, dabei alles Gute zu wünschen.

Wir danken Ihnen, wenn Sie unsere Überlegungen in die Ausgestaltung der Gesetzesbestimmungen einfließen lassen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

A handwritten signature in black ink, reading 'Walter Leimgruber'. The signature is written in a cursive style with a long, vertical tail on the letter 'r'.

Walter Leimgruber
Präsident



CH-3003 Bern-Wabern
EKM. PRS/STE

Herr
Bernhard Furer
Staatssekretariat für Migration
Stab Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern-Wabern, 15. Mai 2015

Vernehmlassung zur Teilrevision des Ausländergesetzes (Integration)

Stellungnahme der EKM

Sehr geehrter Herr Furer

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM hat sich an ihrer Plenarsitzung vom 27. April 2015 mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländergesetzes im Bereich Integration und im Hinblick auf fünf parlamentarische Initiativen befasst. Gerne nimmt die Kommission die Gelegenheit wahr, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ihre Stellungnahme abzugeben.

Die Kommission hat sich zu verschiedenen Zeitpunkten ausführlich zur so genannten Integrationsvorlage geäußert. Im Rahmen der aktuellen Vernehmlassung, die bis am 28. Mai 2015 dauert, beschränkt sie sich deshalb auf die parlamentarischen Initiativen, um welche die Vorlage ergänzt worden ist. Sie fasst ihre Reaktionen thematisch zusammen. Zudem erlaubt sich die EKM, eine neue Frist für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung vorzuschlagen.

Ersatz der Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung bei Integrationsdefiziten und Widerruf auch nach 15 Jahren

Die EKM hat sich 2012 dafür ausgesprochen, dass die Niederlassungsbewilligung nach 10 Jahren erteilt werden muss, wenn die Person integriert ist. Dies wurde vom Bundesrat auch aufgenommen, aber vom Ständerat wieder gestrichen. Es besteht also weiterhin kein Anspruch auf Niederlassung. Es ist nicht im Sinne des Integrationsverständnisses der EKM, dass eine Niederlassungsbewilligung wieder entzogen werden kann; sie ist nach Gesetz unbefristet und (noch) nicht an Bedingungen gebunden. Ein Entzug ist nur möglich, wenn im Verfahren

falsche Angaben gemacht worden sind, oder wenn gegen die Person eine längere Freiheitsstrafe verhängt worden ist oder wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist.

Die EKM ist überzeugt, dass die aktuellen Entzugsgründe genügen. Eine Niederlassungsbewilligung auf Zeit lehnt sie ab. Die Kommission ist überzeugt, dass vor allem ein gesichertes Aufenthaltsrecht integrationsfördernd wirkt.

Familiennachzug

Laut einem kommissionsinternen Grundsatz sollten für alle in der Schweiz zugelassenen Personen möglichst die gleichen Regeln gelten. Eine parlamentarische Initiative verlangt eine solche Harmonisierung; aber sie will „nach unten“ anpassen. Die Bedingungen an den Familiennachzug für Personen mit Niederlassungsbewilligung sollen an jene für Personen mit Aufenthaltsbewilligung angepasst werden: nur bei bedarfsgerechter Wohnung und falls keine Sozialhilfegelder bezogen werden. Eine weitere Änderung betrifft das Hindernis bei Bezug von Ergänzungsleistungen (EL). Diese gelten laut Bundesgericht als ordentliches Einkommen und sind deshalb nicht der Sozialhilfe gleichgestellt. Auch hier soll „nach unten“ korrigiert werden.

Die EKM lehnt die beiden Initiativen ab, weil sie die Bedingungen für den Familiennachzug nicht verschlechtern will. Personen, die dem FZA unterstehen, können ihre Familienangehörigen bedingungslos nachziehen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen würden die Unterschiede zwischen den beiden Ausländerkategorien noch verstärkt. Die EKM ist aber überzeugt, dass es diesbezüglich eine Harmonisierung braucht.

Neuer Vorschlag: Frist für Niederlassungsbewilligung anpassen

Seit der ersten Vernehmlassung zu dieser Revision ist das Bürgerrechtsgesetz totalrevidiert worden. Unter anderem wurde die Mindestdauer bis zur Einreichung eines Einbürgerungsgesuches von 12 auf 10 Jahre gesenkt. Für die Niederlassungsbewilligung gilt aktuell die gleiche Frist, eine vorzeitige Erteilung ist bei guter Integration aber möglich. Es ist nicht logisch, dass man nach genau der gleichen Zeitdauer sowohl die Niederlassung wie die Einbürgerung beantragen kann.

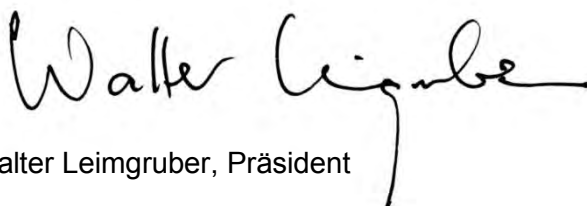
Nach neuem Gesetzesentwurf soll bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung in jedem Fall die Integration überprüft werden (entgegen der Empfehlung der Kommission, welche ein Anrecht auf Niederlassung nach 10 Jahren vorsah). Da bereits jetzt nach 5 Jahren Aufenthalt eine Niederlassung erteilt werden kann, drängt es sich auf, die Frist für die Niederlassungsbewilligung generell anzupassen.

Die EKM schlägt vor, den Art. 34 des AuG dahingehend zu ändern, dass die Niederlassungsbewilligung nach 5 Jahren Aufenthalt erteilt werden kann.

Wir danken Ihnen, wenn Sie unsere Überlegungen in die Ausgestaltung der Gesetzesbestimmungen einfließen lassen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM



Walter Leimgruber, Präsident



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 à 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



FORUM FÜR DIE INTEGRATION DER MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN
FORUM POUR L'INTEGRATION DES MIGRANTES ET DES MIGRANTS
FORUM PER L'INTEGRAZIONE DELLE MIGRANTI E DEI MIGRANTI

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht

Frau Carola Haller Carola.Haller@sem.ch
Herr Bernhard Fürer Bernhard.Fuerer@sem.ch

Vernehmlassungsantwort

des Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM Schweiz)

Zu den Entwürfen zur Änderung des Ausländergesetzes

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

Ende der Vernehmlassungsfrist: 28. Mai 2015



Sehr geehrte Damen und Herren

Das Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM Schweiz) bedankt sich für die Einladung zu Stellungnahme.

Einleitende Bemerkungen:

Das FIMM Schweiz hat sich schon bei der Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative gegen diese Vorlage gewehrt und äusserste sich bestürzt über das äusserst knappe Abstimmungsergebnis. Die nun präsentierten Vorschläge zeigen deutlich auf, dass die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative nicht mit der Personenfreizügigkeit vereinbar ist und den Grundprinzipien der EU widerspricht. Aus diesem Grund unterstützt das FIMM die Initiative RASA (Raus aus der Sackgasse), die zum Ziel hat, dass Art. 121 a und 197 Ziff. 11 aufgehoben werden, sofern ihre Umsetzung den Erhalt der bilateralen Verträge gefährdet.

Zu den einzelnen Änderungen:

- Umsetzung von Art. 121a BV

Die Schweizer Wirtschaft ist auf Zuwanderung angewiesen. Sie profitiert von den bilateralen Verträgen und von der Personenfreizügigkeit, sowohl im Bereich der gut qualifizierten Fachkräfte, als auch im Bereich von Arbeitsplätzen, die für Schweizer Arbeitnehmende nicht attraktiv sind, weil sie entweder schwere körperliche Arbeit bedeuten, oder im absoluten Tieflohnbereich anzusiedeln sind. Der Wohlstand der Schweiz beruht zu einem grossen Teil auch auf der Arbeit der Migrantinnen und Migranten. Eine Beschränkung der Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten erachtet das FIMM deshalb als nicht zielführend.

Eine Beschränkung der Zulassung im Asylbereich hätte rein zahlenmässig für die Schweiz kaum merkbare Auswirkungen, würde jedoch für die Betroffenen gravierende Folgen zeigen. In diesem Zusammenhang weisen wir noch einmal darauf hin, dass Asylsuchende Menschen sind, die aus einer schwierigen oder gar lebensbedrohenden Situation in ihrem Heimatland in die Schweiz geflüchtet sind. Diese Menschen stellen nicht per se eine Bedrohung dar, sondern sind auf Schutz und Hilfe angewiesen. Kontingente und Höchstzahlen im Asylbereich und beim Familiennachzug verstossen gegen das Völkerrecht und bedeuten einen Bruch mit der humanitären Tradition der Schweiz, ja sie wären sogar ein politischer Tabubruch, der dem Ansehen der Schweiz auf internationaler Ebene nachhaltig schaden würde. Das FIMM spricht sich deshalb vehement gegen die Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten im Asylbereich aus.

Aus diesen Gründen verzichtet das FIMM auf die Beantwortung der von Ihnen gestellten Fragen und lehnt die vorgeschlagenen Änderungen des AuG ab.

- Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

Das FIMM Schweiz hat in seiner Vernehmlassung von Ende März 2012 die damalige Integrationsvorlage des Bundesrats kritisiert und insbesondere hervorgehoben, dass die Vorlage substantielle Änderungen gegenüber der bisherigen Integrationspolitik vermissen lasse, eine Tendenz zum Zwang zur Integration enthalte und zudem leistungsorientierte Kriterien favorisiere. Das FIMM hat die Vorlage auch als einseitig, ungerecht, repressiv und nicht lösungsorientiert bezeichnet. Auch heute wird die Integrationsforderung als Bedingung für ein Einreise- und Aufenthaltsrecht und als Konzept universeller Pflichten vom FIMM Schweiz abgelehnt. Das FIMM befürwortet universelle Rechte, keine universellen



Pflichten. Hinzu kommt, dass der Integrationsbegriff ein sehr dehnbarer Begriff ist, der von jeder Seite genutzt oder missbraucht werden kann - je nach politischer Einstellung. Die Menschenrechte sollen für alle gelten!

Die Bemühungen um die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen auf dem Arbeitsmarkt werden vom FIMM grundsätzlich begrüsst. Die Abschaffung der Sonderabgaben bei erwerbstätigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen, sowie der Abbau von administrativen Hürden für die Arbeitgeber können zu einer besseren Integration dieser Personen in den Arbeitsmarkt führen. Das FIMM regt an, dass bereits erworbene schulische und berufliche Qualifikationen von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen unbürokratisch anerkannt werden sollen. Eine stärkere Berücksichtigung des Potentials dieser Menschen würde sowohl für die Betroffenen, als auch für die arbeitgebenden Betriebe massive Vorteile bringen.

Ebenso begrüsst das FIMM die Vorschläge betreffend des generellen Inländervorrangs, der alle in der Schweiz lebenden Menschen mit einem stabilen und langfristigen Aufenthalt (inkl. vorläufig Aufgenommene) und nicht ausschliesslich Schweizer BürgerInnen betreffen soll.

Die Prüfung der Integrationsfähigkeit vor der Einreise ist ein Vorschlag, der zu einem gigantischen bürokratischen Leerlauf führen wird und den das FIMM keinesfalls unterstützen möchte.

Die fünf parlamentarischen Initiativen („Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter“, „Integration gesetzlich konkretisieren“, „Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen“, „Mehr Handlungsspielraum für die Behörden“ und „Vereinheitlichung beim Familiennachzug“) lehnt das FIMM ab, denn deren Umsetzung hätte massive Verschlechterungen für Drittstaatsangehörige zur Folge. Eine Rückstufung von der Niederlassungs- zu einer einfachen Aufenthaltsbewilligung, die Erschwerung oder gar Verunmöglichung des Familiennachzugs, sowie die zusätzliche Diskriminierung von AusländerInnen, welche auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen angewiesen sind, sind Massnahmen, die sich kontraproduktiv auf das Zusammenleben aller Menschen in der Schweiz auswirken. Das FIMM ist überzeugt, dass erfolgreiche Integration durch politische und gesellschaftliche Partizipation gefördert wird und nicht durch das Verhindern des Familiennachzuges oder der Verschlechterung des Aufenthaltsrechts.

Ebenso spricht sich das FIMM dezidiert gegen den Vorschlag des Ständerates aus, der das Recht auf die Niederlassungsbewilligung mit einer Kann-Formulierung untergraben will. Wer die - in der letzten Zeit ständig verschärften - Bedingungen der Integration erfüllt, soll ein Recht auf eine Niederlassungsbewilligung haben.

Wir danken Ihnen für die sorgfältige Prüfung unserer Anliegen und für den Einbezug unserer Argumentation in die weitere Bearbeitung dieses Geschäfts.

Mit freundlichen Grüssen

Emine Sariaslan
Präsidentin des FIMM Schweiz

Bern, im Mai 2015



CH-3003 Berne, Forum PME

Par courriel

bernhard.fuerer@sem.admin.ch

carola.haller@sem.admin.ch

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

Spécialiste: mup
Berne, 28.05.2015

**Projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers
Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.**

Madame, Monsieur,

Notre commission extraparlamentaire s'est penchée, lors de sa séance du 26 février 2015, sur le projet de mise en œuvre de l'art. 121a Cst, consistant en une modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Nous remercions Mme Sandrine Bellwald de votre secrétariat d'avoir participé à cette séance et d'y avoir présenté les éléments principaux du projet. Conformément à son mandat, notre commission l'a examiné du point de vue des petites et moyennes entreprises (PME). Nous ne prendrons pour cette raison position dans les lignes et paragraphes qui suivent que sur les aspects du projet qui concernent particulièrement les PME.

Autorisations de courte durée

Le projet de nouvel article 17a LEtr prévoit que le Conseil fédéral limitera par des nombres maximums annuels la quantité d'autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse. Les nombres maximums s'appliqueront, entre autres, à l'octroi d'autorisations de courte durée pour un séjour de plus de quatre mois en vue de l'exercice d'une activité lucrative. L'avis de droit de l'office fédéral de la justice du 08.04.2014, mentionné dans le rapport explicatif, indique cependant à ce propos (aux pages 9 et 13) que le nouvel article 121a de la Constitution (Cst.) est formulé de telle manière qu'il laisse une « *...marge de manœuvre ayant pour conséquence d'exclure de la notion [d'étrangers qui immigrent en Suisse] tous les titulaires d'une autorisation de courte durée de moins d'une année...* ».

Nous sommes de l'avis qu'il n'est pas souhaitable de soumettre les autorisations de séjour de courte durée à un régime de contingents. Nous estimons par ailleurs que les autorisations frontalières d'une durée de validité inférieure à douze mois ne doivent pas non plus être soumises à un tel régime. Les entreprises des secteurs du tourisme et de la construction en particulier - pour la plupart des PME - doivent déjà aujourd'hui, en partie, faire face à une pénurie de travailleurs qualifiés. Il en est de même dans l'agriculture, le domaine hospitalier et dans celui des soins à domicile. Le problème s'accroîtra si des mesures de limitation

Forum PME

Holzlikofenweg 36, 3003 Berne
Tél. +41 58 464 72 32, Fax +41 58 463 12 11
kmu-forum-pme@seco.admin.ch
www.forum-pme.ch

sont introduites pour les autorisations de moins de 12 mois. Etant donné que l'art. 121a Cst. ne les inclut pas dans son champ d'application, il n'est à notre avis ni nécessaire ni souhaitable de les soumettre à un régime de contingents. Il importe d'appliquer la volonté populaire sans ajouter des contraintes additionnelles, d'une manière qui ait le moins d'impacts négatifs sur notre économie et qui permette, dans la mesure du possible, de préserver nos relations avec l'Union européenne.

Examen du respect de la préférence nationale

Conformément au texte de l'art. 121a, al. 3 Cst, la préférence nationale ne doit en principe être prise en considération que lors de la détermination des plafonds et des contingents annuels. La variante principale de l'avant-projet prévoit cependant un examen du respect de la préférence nationale au cas par cas, qui devra désormais s'appliquer également aux ressortissants des Etats de l'UE/AELE. Le projet mis en consultation prévoit toutefois une deuxième variante selon laquelle la préférence nationale ne sera pas examinée à l'égard des ressortissants de l'UE/AELE.

Nous demandons que la deuxième variante soit retenue. Elle présente l'avantage de simplifier la procédure et d'alléger la tâche, non seulement des entreprises, mais également des autorités.

Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail

La variante principale de l'avant-projet prévoit d'introduire, pour les ressortissants de l'UE/AELE, un contrôle préliminaire - au cas par cas - du respect des conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession. Une telle exigence ne s'applique aujourd'hui qu'aux ressortissants d'Etats tiers. La deuxième variante prévoit par contre que les ressortissants de l'UE/AELE ne devront faire l'objet que d'un contrôle sommaire. Lors de l'octroi d'une autorisation, on se contentera de vérifier si la situation financière représente une source de revenus suffisante.

Nous demandons que la deuxième variante soit retenue. Nous estimons par ailleurs qu'aucun contrôle sommaire ne devrait être effectué dans les secteurs dans lesquels le champ d'application des conventions collectives de travail en vigueur a été étendu.

Règles d'exception en cas de pénurie de main-d'œuvre

Lorsque qu'une demande d'autorisation concerne une profession dans laquelle il existe une pénurie avérée de main-d'œuvre, l'autorité compétente pourra renoncer, en vertu du projet d'article 21, al. 2 bis LEtr, à exiger la preuve du respect de la préférence nationale. L'article 22 al. 2 LEtr prescrit, quant à lui, que dans de tels cas et lorsqu'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 pourra s'abstenir de contrôler de manière approfondie le respect de ces conditions.

Nous sommes de l'avis que, dans ces situations, l'autorité compétente devrait pouvoir s'abstenir purement et simplement de contrôler le respect des conditions de rémunération et de travail usuelles. Alternativement, nous demandons qu'aucun contrôle ne soit effectué dans les secteurs dans lesquels le champ d'application des conventions collectives de travail a été étendu.

Commission de l'immigration

Nous estimons que la commission de l'immigration, qu'il est prévu de créer, devra absolument inclure, outre des membres des autorités fédérales et cantonales, des représentants de l'économie. Sans leur présence permanente dans la commission, une appréciation adéquate de la situation régnant sur le marché du travail ne pourra pas être effectuée. La commission ne serait ainsi pas en mesure de remplir correctement son mandat.

Autorisations frontalières

L'accord sur la libre circulation des personnes a engendré une libéralisation progressive du statut des frontaliers. En 2002, l'obligation de résider en zone frontalière six mois avant le dépôt du dossier a par exemple été abolie. En 2007, les zones frontalières pour la circulation des travailleurs ont été supprimées.

Nous sommes de l'avis que de telles exigences ne devraient pas être réintroduites dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst et que le texte de l'article 25, al. 1 LEtr devrait, notamment, être adapté. L'ensemble des allègements introduits avec l'ALCP devrait à notre avis être codifié dans la LEtr. Il n'est en effet pas clair à ce stade si l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE (renégocié ou év. dénoncé) ou d'autres accords régleront à l'avenir de la même manière ces questions.

Procédures électroniques

Afin de réduire au minimum les coûts et inconvénients induits par les nouvelles procédures pour les entreprises suisses, nous demandons d'ores et déjà que la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LEtr se fasse à l'aide de solutions/processus cyberadministratifs. Ils devront permettre de réduire les délais de traitement des dossiers et la charge administrative des entreprises concernées. Les demandes d'autorisations devront à notre avis pouvoir être intégralement traitées sous forme électronique. La Confédération devra créer les conditions permettant la mise en place de solutions de traitement électronique des demandes d'autorisations dans toute la Suisse. Elles devront être interopérables avec les solutions qui ont déjà été mises en place dans les cantons.

Nous vous prions de prendre contact dans ce sens avec les cantons afin que les différents systèmes informatiques soient opérationnels dès l'entrée en vigueur de la LEtr révisée.

Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

Notre commission a reçu, en 2011, le mandat exprès du Conseil fédéral¹ de vérifier, lors de procédures de consultation, que les offices aient procédé, lors de l'élaboration de projets législatifs, à une mesure des coûts de la réglementation ainsi qu'à une analyse de leur compatibilité PME (du point de vue des charges administratives, etc.). Nous vous rendons attentifs au fait que les informations figurant actuellement dans le rapport explicatif sont insuffisantes. Des analyses complémentaires concernant la compatibilité PME et l'impact des mesures envisagées sur les différentes catégories d'entreprises devront être réalisées dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). L'AIR doit inclure non seulement une estimation quantitative des effets/coûts induits, mais également une évaluation qualitative au moyen d'un test de compatibilité PME auprès d'une douzaine d'entreprises (voir à ce propos les sections 5.1, 5.2 et 5.6 du manuel AIR 2013²).

¹ Mesure 2 du rapport du Conseil fédéral du 24.08.2011 "[Allègement administratif des entreprises: bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015](#)".

² Le manuel AIR 2013 peut être consulté à la page Internet : www.seco.admin.ch/air.

Impact du nouveau système sur l'embauche de spécialistes hautement qualifiés ressortissants d'états tiers

Plusieurs de nos membres craignent que la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. conduise à une gestion plus restrictive des autorisations concernant les spécialistes hautement qualifiés ressortissants d'états tiers, même si les dispositions y-relatives de la LEtr ne sont pas fondamentalement modifiées dans projet mis en consultation. Le Conseil fédéral a décidé, suite au vote du 09.02.2014, de réduire - pour 2015 - les contingents de main-d'œuvre en provenance d'Etats tiers. Il a indiqué, dans son communiqué de presse du 28.11.2014, vouloir ainsi inciter les entreprises suisses à mieux mettre à profit le potentiel offert par la main-d'œuvre indigène.

L'intention du Conseil fédéral est louable, elle n'est toutefois à notre avis pas du tout réaliste et même susceptible de réduire sensiblement l'attractivité de la Suisse en tant que place économique et universitaire. Dans de nombreux secteurs, les spécialistes hautement qualifiés recherchés par les entreprises et les universités ne sont disponibles ni sur le marché du travail suisse, ni sur celui de l'UE/AELE. Dans les secteurs à haute valeur ajoutée, tels que la pharma, les biotechnologies, les TIC et de manière générale dans tous les secteurs des techniques de pointe, les spécialistes recherchés doivent pouvoir être recrutés dans le monde entier.

Il est à notre avis extrêmement important que les contingents d'autorisations de séjour soient fixés à l'avenir de manière à permettre l'engagement de tous les spécialistes de pays tiers dont nos entreprises et universités ont besoin. A noter qu'il ne s'agit ici que d'un contingent de quelques milliers d'autorisations par année. Le réduire ne permettra pas de lutter efficacement contre l'immigration de masse, mais causera des dommages importants à notre économie et à nos universités. Nous vous prions pour cette raison de prendre en compte ces remarques et d'examiner cette problématique plus attentivement dans la suite des travaux. Il serait à notre avis en outre souhaitable de faire figurer des informations y-relatives dans le message.

Espérant vivement que nos recommandations seront prises en compte, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations. Nous nous tenons volontiers à votre disposition pour toute question.

Jean-François Rime
Co-Président du Forum PME
Conseiller national

Dr. Eric Jakob
Co-Président du Forum PME
Ambassadeur, Chef de la promotion
économique du Secrétariat d'Etat à
l'économie (SECO)

Copies à : Commissions des institutions politiques du Parlement