

Staatssekretariat für Migration  
Stabsbereich Recht  
z.H. Frau C. Haller und Herrn B. Fürer  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Per E-mail an:  
Carola.Haller@sem.admin.ch und  
Bernhard Fuerer@sem.admin.ch

Bern, Mai 2015

## **Änderung Ausländergesetz**

Sehr geehrte Frau Haller, sehr geehrter Herr Fürer  
Sehr geehrte Damen und Herren

hotelleriesuisse dankt Ihnen für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum oben stehenden Themenbereich zu formulieren. Gerne unterbreiten wir Ihnen im Folgenden unsere Position.

### **1. Vorbemerkung**

hotelleriesuisse ist das Kompetenzzentrum für die Schweizer Hotellerie und vertritt als Unternehmensverband die Interessen der national und international ausgerichteten Hotelbetriebe. Die von hotelleriesuisse klassierten Betriebe repräsentieren annähernd 65 Prozent der Schweizer Hotelbetten und generieren 75 Prozent der Logiernächte.

Gemäss Satellitenkonto 2013 erzielt der Tourismus mit einer Nachfrage von 38 Mrd. Franken eine direkte Bruttowertschöpfung von 16 Mrd. Franken – was einem Anteil von 2,6 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen direkten Bruttowertschöpfung der Schweiz entspricht. Der Tourismus gehört zudem zu den sechs wichtigsten Exportbranchen der Schweiz. Die Hotellerie als Rückgrat des Tourismus erwirtschaftet allein einen jährlichen Umsatz von über 10 Mrd. Franken und beschäftigt mehr als 62'000 Vollzeitangestellte. hotelleriesuisse setzt sich deshalb mit Nachdruck für die Verbesserung der Erfolgs- und Wachstumschancen wettbewerbswilliger und wettbewerbsfähiger Hoteliers und Hotels in der Schweiz ein.

### **2. Grundsätzliche Bemerkungen von hotelleriesuisse zur Vorlage**

hotelleriesuisse betrachtet die Entwicklungen im Bereich Ausländerrecht mit Sorge. Eine besondere Hürde für die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative bildet das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU, denn dieses ist nicht kompatibel mit der Grundidee der Zuwanderungssteuerung von Art. 121a BV. hotelleriesuisse ist jedoch vital auf das Personenfreizügigkeitsabkommen angewiesen. Fast die Hälfte des Personals in der Branche sind ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, diese kommen fast ausschliesslich aus den EU-/EFTA-Staaten. Das Personenfreizügigkeitsabkommen ist daher von grösster Wichtigkeit für Hotellerie und Gastgewerbe und ein unabdingbares Rückgrat der Personalrekrutierung.

Bei einer Kontingentierung werden in grossem Umfang Fachkräfte fehlen, aber auch weniger qualifizierte Mitarbeitende, welche in unseren Betrieben ebenfalls benötigt werden. hotelleriesuisse versteht unter Fachkraft daher eine für die offene Stelle geeignete Arbeitskraft, unabhängig von akademischen Titeln. hotelleriesuisse geht davon aus, dass selbst mit begleitenden Massnahmen der Bedarf an Arbeitskräften nicht mit inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abgedeckt werden kann. 2013 sind in die Branche allein über 17'000 Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA-Raum eingewandert.

In seinem Gesetzesentwurf sieht der Bundesrat vor, dass die Zulassungsmodalitäten für EU- / EFTA-Angehörige weiterhin im Personenfreizügigkeitsabkommen geregelt werden. hotelleriesuisse begrüsst dieses grundsätzliche Vorgehen und das duale Zulassungssystem, also die privilegierte Zulassung von EU-/EFTA-Angehörigen zum Arbeitsmarkt, vor allem unter dem Vorzeichen des Erhalts der bilateralen Verträge. Der Bundesrat will nun mit der EU Neuverhandlungen über das Abkommen aufnehmen. Sollten diese zu einer neuen Ausgangssituation, zu neuen Steuerungsformen oder zu weiteren relevanten Aspekten führen, fordert hotelleriesuisse die Durchführung einer neuen Vernehmlassung.

Die Schweiz gilt seit dem 9. Februar nicht mehr als verlässlicher Partner im Bereich der seitens EU nicht verhandelbaren Personenfreizügigkeit. Was geschehen soll, falls die Verhandlungen scheitern, lässt der Bundesrat in seinem Entwurf offen. Eine Umsetzungslösung auf Verordnungsstufe würde das Personenfreizügigkeitsabkommen nicht ausser Kraft setzen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung des Ausländergesetzes beschränkt sich daher in seiner Wirkung grösstenteils auf die dem Ausländergesetz unterstellten Drittstaatsangehörigen. Die Zuwanderung in die Branche erfolgt jedoch heute wie erwähnt fast ausschliesslich aus dem EU-/EFTA-Raum. Eine verlässliche Planung für die Unternehmen ist daher nach wie vor nicht möglich und das grundsätzliche Problem bleibt ungelöst. Zudem wird die Einführung eines Kontingentensystems hohe administrative Kosten auslösen. Dazu kommen ungünstige Rahmenbedingungen wie die Aufhebung der Frankenuntergrenze, welche den Tourismus in besonderem Mass belastet. Es ist zu befürchten, dass in der Branche Arbeitsplätze gefährdet sind.

### **3. Beurteilung der Vorlage**

#### **I Kontingentierungssystem**

Im Zentrum des Entwurfs stehen die Höchstzahlen und die Kontingente für alle ausländischen Personen und der Inländervorrang. Eine Kontingentierung wie auch ein Inländervorrang stellt per se ein Eingriff in die freie Marktwirtschaft dar. Ob damit das (paradoxerweise vom Verfassungsartikel selbst gewünschte) gesamtwirtschaftliche Interesse gewahrt ist, ist zumindest fraglich. Leider hat der Bundesrat die bisherige starre Regelung des Ausländergesetzes für Drittstaatsangehörige übernommen und nach Meinung von hotelleriesuisse den Spielraum des Verfassungsartikels nicht genutzt. Weniger strenge Mechanismen wie Ventil- oder Schutzklauseln oder andere flexible Modelle zur Inkraft- bzw. Ausserkraftsetzung des Kontingentierungssystems sind nach Meinung der Experten und von hotelleriesuisse mit dem Wortlaut von Art. 121a BV vereinbar. Solche Steuerungsmechanismen wurden nicht berücksichtigt, nicht einmal im erläuternden Bericht. Dies ist weder im Hinblick auf die Verhandlungen mit der EU noch mit Blick auf die zu erwarteten Kosten und den administrativen Aufwand der Unternehmen (und Behörden) verständlich.

hotelleriesuisse wird liberale Steuerungsmodelle grundsätzlich unterstützen. Bei allen Regulierungsmodellen muss jedoch unbedingt gewährleistet sein, dass keine Branche benachteiligt wird. Schlicht diskriminierend und absolut undiskutabel für personalintensive Branchen (und insbesondere für solche wie die Hotellerie, die standortgebunden ist), ist die angedachte Idee im Begleitbericht, Abgaben zu erheben, wenn ein Arbeitgeber eine „neue“ ausländische Arbeitskraft rekrutiert. Auch eine Quotenregelung für Lehrstellen wird abgelehnt. Dies umso mehr, als die Branchegegebenheiten nur noch beschränkt eine bessere Ausschöpfung des Inländerpotentials bzw. noch weitergehende Nachwuchsförderung zulassen (vgl. unten Inländervorrang).

Zuständig für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente soll nach Entwurf der Bundesrat selbst sein. Bei der Festsetzung der Höchstzahlen und Kontingente sind die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Branche zu berücksichtigen. Damit das System eine gewisse Flexibilität wahrt, sind die Höchstzahlen auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe festzulegen. Wichtig ist jedoch, dass dabei die Kantone ein gewichtiges Wort mitzureden haben, denn sie kennen die Bedürfnisse der Branchen und Gegebenheiten ihrer Regionen am besten. Die Kontingente sind daher „bottom up“ festzulegen und zu verteilen. Die Zulassung auf den Arbeitsmarkt muss jedoch in den Kantonen für alle Branchen diskriminierungsfrei sein. Bei den Bewilligungen für EU-/EFTA-Angehörige und für Grenzgänger soll der Zulassungsentscheid abschliessend bei den kantonalen Behörden liegen. Bei der Umsetzung der Kontingentierung ist zudem streng darauf zu achten, dass der administrative Aufwand möglichst gering bleibt und die Bewilligungsverfahren rasch und kostengünstig sind. Gerade in der personalintensiven Hotellerie (mit saisonalen Arbeitsverhältnissen) ist dies wichtig, um die Stellen besetzen zu können.

### **Kontingentierung Kurzaufenthalter**

hotelleriesuisse lehnt die Kontingentierung von Kurzaufenthaltern bis zu einem Jahr ab. Die Auslegung von Art. 121a BV lässt eine liberalere Lösung als die vorgeschlagene zu. Kurzaufenthalter sind keine Zuwanderer, die meisten von ihnen verlegen ihren Lebensmittelpunkt nicht in der Schweiz, noch haben sie die Absicht, auf Dauer hierzubleiben. Die Zuwanderungszahlen 2013 für die Branche zeigen, dass Kurzaufenthalter jung sind, 71 Prozent der Kurzaufenthalter (>4 bis <12 Monate Aufenthalt) waren zwischen 20- und 34-jährig. Sie absolvieren die für die Hotellerie typischen „Lehr- und Wanderjahre“ und kehren der Schweiz wieder den Rücken. Die wenigsten von ihnen ziehen ihre Familie nach (falls sie überhaupt schon eine haben). Eine kontingentsfreie Zuwanderung bis zu einem Jahr wäre auch mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen kompatibler und würde dem Bundesrat in den Verhandlungen nach Meinung von hotelleriesuisse mehr Spielraum geben. Wie die Vergangenheit zeigt, sind bereits heute griffige Instrumente wie die flankierenden Massnahmen oder die Kontrollen der paritätischen Vollzugsorgane vorhanden, um Missbräuche zu bekämpfen.

Die Hotellerie ist zudem unmittelbar an den Werkplatz Schweiz gebunden und kann Teile davon nicht einfach ins Ausland auslagern. Hinzu kommen weitere spezielle Rahmenbedingungen wie im Branchenvergleich eine relative geringe Produktivität. Die Bewältigung der typischen saisonalen Auslastungsschwankungen in unseren Branchen darf deshalb nicht zusätzlich behindert werden. Eine kontingentsfreie Gewährung von Aufenthalten bis zu vier Monaten reicht nicht; die saisonalen Zyklen in unserer personalintensiven Branche sind deutlich länger und wir sind auf flexible, rasche und unbürokratische Rekrutierungsprozesse von Personal angewiesen. Ein Verfahren für eine kontingentierte Bewilligung dauert zu lange und ist zu teuer. Wir gehen zudem davon aus, dass die Schweiz in den nächsten sechs Jahren an Attraktivität für Kurzaufenthalter einbüßen wird, da sich die europäische Wirtschaft bis 2020 stabilisieren und sich aufgrund der demographischen Situation in Europa der Kampf um die Fachkräfte intensivieren wird.

Erste (provisorische) Zahlen zeigen bereits, dass sich die Zuwanderung in die Branche vor allem bei den Kurzaufenthaltern abbremst, 2014 sind gut 5000 Personen weniger in die nicht-ständige Wohnbevölkerung eingewandert.

### **Kontingentierung von Grenzgängern**

Grundsätzlich ist hotelleriesuisse gegen eine Kontingentierung der Grenzgänger bereits ab dem vierten Monat, denn auch sie sind keine Zuwanderer. Ein kontingentsfreier Aufenthalt bis zu einem Jahr soll wie bei den Kurzaufenthaltern möglich sein. hotelleriesuisse will keine Grenzzone, wie bis anhin soll eine Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz möglich sein. Aufgrund der geringen Zahl ist hotelleriesuisse damit einverstanden, keine separaten Kontingente für Drittstaatsangehörige zu führen. Allenfalls kann geprüft werden, ob den Kantonen explizit das Recht eingeräumt werden soll, (ausschliesslich!) bei den Grenzgängern eine strengere Regelung einzuführen, bspw. im Kanton Tessin, welcher eine starke Einschränkung der Zuwanderung aus dem grenznahen Ausland fordert. Eine solche Lösung wäre mit der Forderung von hotelleriesuisse im Einklang, den Kantonen bei der Kontingentierung und Bewilligungserteilung so viele Kompetenzen wie möglich einzuräumen.

### **Kontingentierung von Personen aus dem Asylbereich**

Zu Recht verzichtet der Bundesrat bei den Asylsuchenden auf Höchstzahlen und kommt somit den völkerrechtlichen Verpflichtungen nach. hotelleriesuisse begrüsst die in der zweiten Vernehmlassungsvorlage (Integration) vorgesehene Ablösung des Bewilligungsverfahrens durch ein Meldeverfahren und die Abschaffung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen. Dieser Abbau von administrativen Hürden erleichtert die Zulassung von Personen aus dem Asylbereich und ist insbesondere als Massnahme zur Förderung des Inländerpotentials zu werten. Der Verband unternimmt hier übrigens mit der Unterstützung von Programmen wie RIESCO oder dem Profora-Lehrgang Gastronomie bereits seit jeher Anstrengungen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und gedenkt dieses Engagement als Dialogpartner des TAK-Dialoges Integration weiter auszubauen. hotelleriesuisse weist jedoch nochmals darauf hin, dass diese Massnahmen nicht genügen werden, um die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften massiv zu reduzieren.

### **II Inländervorrang**

hotelleriesuisse 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, mit Ausnahme von Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel, bringt einen erheblichen und kostentreibenden administrativen Aufwand mit sich und ist mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen in keinem Fall vereinbar.

hotelleriesuisse würde strikt ablehnen, dass der Begriff „Fachkraft“ mit Parametern wie Produktivität oder Wertschöpfung verbunden wird. Die Branche hat hier im Vergleich zur Gesamtwirtschaft unterdurchschnittliche Werte, ist aber trotzdem auf gut ausgebildetes Personal aus dem Ausland angewiesen, das qualitativ hochstehende Leistungen erbringt.

Da zur Ermittlung des Inländervorranges ebenfalls die Arbeitslosenquote hinzugezogen wird, fordert hotelleriesuisse, dass die Erhebung der statischen Zahlen grundlegend verbessert und angepasst wird, bevor diese unbeschadet für die Ermittlung des Inländervorranges in der Branche herangezogen werden. Gerade im Bereich der im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittlichen Sockelarbeitslosigkeit ist ein grosses Fragezeichen zu setzen. Zudem gibt es für die im Verhältnis zu anderen Branchen höhere Arbeitslosigkeit verschiedene Gründe: Ausgaben im Tourismus und damit auch in der Hotellerie sind Konsumausgaben und daher stark konjunkturabhängig; die saisonale Arbeitslosigkeit führt zudem zu höheren Zahlen in der Nebensaison. Die Sockelarbeitslosigkeit kann in konjunkturell guten Zeiten nicht abgebaut werden, andererseits zeigt sich im Branchenvergleich eine hohe Zahl an offenen Stellen. Dies zeugt von einer Diskrepanz (mismatch) zwischen den Anforderungen der Arbeitgeber und dem Arbeitsangebot seitens der Arbeitnehmenden.

In der Branche kann also das inländische Potential in diesem Bereich weniger stark ausgeschöpft werden, als die nackten Zahlen vermuten lassen. Die Branche unternimmt seit Jahren Anstrengungen, um dieses zu fördern. So bietet sie bspw. seit 1996 im Auftrag der regionalen Arbeitsvermittlungszentren erfolgreich „Perfecto Futura“ – Kurse an, die sich an motivierte Erwerbslose richten. Die erfolgreichen Teilnehmer/-innen weisen eine überdurchschnittlich hohe Vermittlungsquote von ca. 65% auf. Im Jahr 2014 absolvierten 700 Personen diesen Kurs. Aber selbst wenn das Potential noch etwas ausgebaut werden kann, wird es nicht genügen, um die Zuwanderung in grossem Umfang durch Inländer zu ersetzen.

Auch ältere Arbeitnehmende können nur schwer vermehrt in den Arbeitsmarkt der Branche integriert werden, wenn ihre Stelle anstrengende körperliche Arbeit voraussetzt. Obwohl eine diskriminierungsfreie BVG-Lösung im Gesamtarbeitsvertrag existiert, bleibt der Anteil der älteren Mitarbeitenden im Gastgewerbe seit Jahren deutlich unterdurchschnittlich (48% zu 56% Gesamtwirtschaft). Überdurchschnittlich ist jedoch der Frauenanteil (55% zu 44% Gesamtwirtschaft). Diese Tatsachen zeigen, dass es bei der Ausschöpfung des Inländerpotentials nur bedingt Luft gegen oben gibt, die Branche wird immer auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen bleiben.

Für Drittstaatsangehörige sollen hingegen die bisherigen strengen Anforderungen für eine Zulassung zum Arbeitsmarkt beibehalten werden. hotelleriesuisse ist damit einverstanden, fordert aber ausdrücklich, dass die bewährten bisherigen Ausnahmeregelungen für die Branche wie bspw. für Spezialitätenköche oder gastgewerbliche Praktikanten unverändert aufrechterhalten werden.

### **III Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)**

hotelleriesuisse fordert, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen nur summarisch, bzw. in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag nicht geprüft werden. In unserer Branche sind mit den sozialpartnerschaftlich vereinbarten Mindestlöhnen und Arbeitsbedingungen des Landesgesamtarbeitsvertrages die Lohn- und Arbeitsbedingungen festgelegt

und durch die Behörden im Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung auch bereits kontrolliert worden. Die Kontrolle im Einzelfall soll wie bis anhin durch das paritätische Organ des L-GAV, die Kontrollstelle, erfolgen (Prüfung ex post).

#### **IV Aufenthaltsregelung nach der Zulassung / Familiennachzug**

hotelleriesuisse ist damit einverstanden, dass für den Familiennachzug keine weitergehenden Beschränkungen vorgesehen sind als heute. Der Familiennachzug von EU-/EFTA-Angehörigen ist abschliessend im Personenfreizügigkeitsabkommen geregelt und bedarf daher keiner Regelung im Ausländergesetz.

Nach der Zulassung soll der Aufenthalt von EU-/EFTA-Angehörigen weiterhin nach dem bestehenden Personenfreizügigkeitsabkommen geregelt werden, insbesondere was die Anerkennung von Diplomen und Berufsabschlüssen angeht. hotelleriesuisse unterstützt diese Regelung.

#### **V Fachkräfteinitiative / Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotentials**

Wie oben in Ziffer II dargestellt, ist die Arbeitsmarktintegration von inländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in der Branche nur sehr bedingt ausbaufähig. Es gibt eine Vielzahl von Besonderheiten, die es zu berücksichtigen gilt. Das Massnahmenpaket zur Förderung des Fachkräftepotenzials wird durch hotelleriesuisse aber grundsätzlich begrüsst und ist zur Flankierung sicher sinnvoll. Eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und den Branchen und eine Konkretisierung sind aber unabdingbar. Das Gastgewerbe verfügt zudem bereits heute über eine vorbildliche, breite Palette von Angeboten, um Menschen ohne einschlägigen Berufsabschluss als Fachkräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren und Fachkräften die Höherqualifizierung zu ermöglichen. Auch ein breit gefächertes Angebot im Bereich Nachwuchsförderung steht zur Verfügung. Sollte die Branche hier noch mehr Eingliederungsmassnahmen abdecken müssen, wird sie auf finanzielle Mittel des Bundes oder der Kantone angewiesen sein.

#### **VI Zuwanderungskommission**

Angesichts der grossen Bedeutung der Kommission ist es absolut 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.

#### 4. Zusammenfassung der Position von hotelleriesuisse

- Derzeit ist offen, wie die Umsetzung von Art. 121a BV herauskommen wird. Wesentlich wird sein, wie sich das Verhältnis zur EU entwickelt. Für hotelleriesuisse hat der Erhalt des Personenfreizügigkeitsabkommens und der bilateralen Verträge Priorität.
- Das grundlegende Problem des Widerspruchs zwischen Personenfreizügigkeit und Begrenzung der Zuwanderung wird mit der Vorlage nicht gelöst, sie entfaltet nur Wirkung im Bereich der Drittstaatsangehörigen. Eine Steuerung der Zuwanderung wird nicht erreicht, da diese grösstenteils aus den EU-/EFTA-Staaten kommt.
- hotelleriesuisse lehnt die Kontingentierung von Kurzaufenthaltern und Grenzgängern bis zu einem Jahr ab. Der Bundesrat hält sich mit der Vernehmlassungsvorlage zu starr an den Wortlaut der MEI und nutzt den Spielraum nicht.
- Bei EU-/EFTA-Angehörigen und bei Grenzgängern soll der Zulassungsentscheid bei den kantonalen Behörden liegen. Die Kantone sollen die Kontingente festlegen.
- hotelleriesuisse fordert, dass in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht bei der Bewilligungserteilung stattfindet, sondern wie bis anhin ex post durch die sozialpartnerschaftlichen Instrumente gewährleistet wird.
- hotelleriesuisse fordert, dass Vertreter der Arbeitgeber in der Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können.
- Liberale Modelle, die weniger starre Mechanismen vorsehen wie Ventil- oder Schutzklauseln werden von hotelleriesuisse im Grundsatz unterstützt, sie müssen den Branchen aber einen gleichberechtigten Zugang zu den kontingentierten Bewilligungen gewährleisten. hotelleriesuisse unterstützt keine Modelle, welche die Vergabe von Kontingenten auf Wertschöpfung oder Produktivität stützen oder branchendiskriminierende Abgaben auf Bewilligungen.

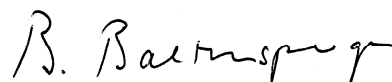
hotelleriesuisse dankt für die Berücksichtigung der Anliegen und steht für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**hotelleriesuisse**



Christophe Hans  
Leiter Wirtschaftspolitik  
Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung



Bettina Baltensperger  
Projektleiterin Rechtsdienst