



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.