

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern

30. August 2017

Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV). Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), der Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV), der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) sowie der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung (BV) Stellung nehmen zu können.

1. Allgemeine Bemerkungen

Aus Sicht des Regierungsrats stellen die vom Bundesrat am 28. Juni 2017 zuhanden der Vernehmlassung verabschiedeten Verordnungen insgesamt eine gesetzeskonforme Umsetzung von Art. 121a BV dar. Die Umsetzung stützt sich auf das bewährte System der öffentlichen Arbeitsvermittlung ab und respektiert den föderalen Aufbau des Vollzugs. Der Umsetzungsvorschlag des Bundesrats bedarf jedoch im Sinne der Vollzugstauglichkeit für die Kantone diverser Anpassungen. Generell ist festzuhalten, dass die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) primär ein Instrument des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) und des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) sind und der effektive und effiziente Vollzug des AVIG zugunsten der Versicherung und der stellensuchenden Personen prioritär bleiben muss. Mit den vorgesehenen neuen Aufgaben entstehen Zielkonflikte, die nicht dazu führen dürfen, dass die Tätigkeit der RAV beeinträchtigt wird und deren Wirkung in der Folge abnimmt.

1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Regierungsrat erachtet die Schätzungen des Bundes hinsichtlich der finanziellen und personellen Auswirkungen nur dann als realistisch, wenn das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) den Kantonen rechtzeitig vor der Einführung der Stellenmeldepflicht auch das erwähnte Matchingtool zur Verfügung stellt. Ohne diese IT-Unterstützung werden der Personalbedarf und damit auch Vollzugsaufwand erheblich höher ausfallen. Es ist zudem damit zu rechnen, dass nicht nur die Meldung und Bewirtschaftung der offenen Stellen zu Mehraufwand führen wird, sondern auch weiterer Aufwand anfallen wird, beispielsweise durch die Sanktionierung der Stellensuchenden oder durch mehr Abklä-

rungen der Vermittlungsfähigkeit und der Anspruchsberechtigung. Dasselbe gilt für die geschätzten Kostenfolgen der Meldung

von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen (VA/Flü) bei den RAV (vgl. Ausführungen zum Art. 53 Abs. 6 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG]), insbesondere in Bezug auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen und den erfahrungsgemäss höheren Beratungsaufwand für diese Personengruppe.

Neben den prognostizierten Kosten erachten wir die Annahmen hinsichtlich der Einsparungen sowohl betreffend die Änderungen der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsverordnung, AVV; Stellenmeldepflicht) als auch der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; Meldung VA/Flü) als sehr optimistisch (vgl. auch Ausführungen zu Art. 53 Abs. 6 AuG). Ebenso lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen, inwieweit sich durch die Stellenmeldepflicht die durchschnittliche Zahl der Taggeldbezüge reduzieren wird. Angesichts der steigenden Anzahl von Nichtleistungsbezüglern führt die Besetzung einer gemeldeten Stelle durch einen Stellensuchenden nicht zwingend zu Einsparungen bei den Taggeldern.

1.2 Schwellenwert zur Auslösung der Stellenmeldepflicht

Der vorgeschlagene Schwellenwert von 5 % führt in der Schweiz voraussichtlich zu 180'000 zusätzlichen Stellenmeldungen bei den RAV. Dieses Mengengerüst stellt die RAV kurz- bis mittelfristig vor riesige Herausforderungen, die mit dem heutigen (auch zusätzliches Personal stünde aufgrund des Ausbildungsbedarfs erst mit Verzögerung zur Verfügung) Personalbestand, den verfügbaren Lokalisationen und den vorhandenen Instrumenten (vor allem IT) nicht bewältigt werden können. Falls die RAV die Stellenmeldungen nicht mit der gebotenen Qualität und Geschwindigkeit bearbeiten können, wird dies zu einem grossen Reputationsschaden für die RAV führen. Die jahrelangen Anstrengungen für gute Arbeitgeberkontakte als unabdingbare Bedingung für die erfolgreiche Vermittlung von Stellensuchenden würden innert kürzester Zeit zunichtegemacht. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, in einer ersten Phase den Schwellenwert bei 8 % festzulegen und diesen gestützt auf die ersten Erfahrungen nach erfolgter Implementierung des Systems gegebenenfalls sukzessive zu senken. Die Umsetzungsvorbereitung für die Kantone und den Bund (SECO) wird nach Beurteilung des Regierungsrats mindestens ein Jahr in Anspruch nehmen. Neben der Rekrutierung von zusätzlichem Personal in den RAV und der Suche nach geeigneten Lokalisationen, beansprucht insbesondere die Anschaffung beziehungsweise Schaffung der entsprechenden Informatikinstrumente Zeit. Die grosse Menge der Stellenmeldungen ist innerhalb der Frist von drei bis fünf Tagen ohne eine Automatisierung der Vorselektion mittels eines Matchingtools nicht zu bewältigen. Ein solches elektronisches Matchingtool fehlt heute.

1.3 Konkurrenzierung und Diskriminierung anderer Klienten der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Der Regierungsrat begrüsst, dass die Arbeitsintegration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen (VA/Flü) verstärkt werden soll. Wir weisen allerdings darauf hin, dass arbeitsmarktfähige, das heisst insbesondere über ausreichende Sprachkenntnisse verfügende VA/Flü bereits heute wie andere AVG-Klienten auf den RAV beraten und vermittelt werden. Eine rasche und direkte Integration in den Arbeitsmarkt ist bei einem erheblichen Teil der VA/Flü nicht möglich. Es gilt zunächst die Arbeitsmarktfähigkeit herzustellen. In diesem Sinn ist der Grundsatz "Bildung vor Arbeit" für VA/Flü richtig und notwendig. Dies soll und muss über die Integrationspau-schale und allenfalls die Berufsbildung oder Sozialhilfe finanziert werden. In den Augen anderer Klientengruppen der öffentlichen Arbeitsvermittlung wie beispielsweise Ausgesteuerten oder gesundheitlich Beeinträchtigten kann dies aber als Besserstellung der VA/Flü interpretiert werden, da sie selber beispielsweise keinen Anspruch auf Nachholbildung haben. Dies kann zu sozialen Spannungen führen, auch weil die VA/Flü auf dem Arbeitsmarkt oftmals in direkter Konkurrenz zu geringqualifizierten Versicherten stehen.

2. Bemerkungen und Anträge zu den einzelnen Ausführungsbestimmungen

2.1 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsverordnung, AVV)

Art. 53a Abs. 1 'Schwellenwert und Liste der betroffenen Berufe'

Der Regierungsrat begrüsst, dass der Schwellenwert pro Berufsart an der gesamtschweizerischen Arbeitslosenquote erhoben wird. Die Festlegung des Schwellenwerts bei 5 % bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen gesetzlichen Regelungen erachten wir aus den vorstehend dargelegten Gründen als problematisch. Unter den aktuellen Voraussetzungen führt der Umsetzungsvorschlag des Bundesrats zu einer Überlastung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und zu Reputationsschäden. Obwohl mit einem tieferen Schwellenwert die Reichweite hinsichtlich der zu meldenden Berufsarten zunimmt, sinkt die Effizienz der Massnahme. Im Sinne eines effizienten Vollzugs und einer grösseren Wirkung schlagen wir vor, mit einem höheren Schwellenwert von zum Beispiel 8 % zu starten und, basierend auf den Erfahrungen, zu einem späteren Zeitpunkt eine Anpassung zu prüfen. Langfristig vertrauensvolle und ergebnisorientierte Partnerschaften mit Arbeitgebern lassen sich nur über qualitativ einwandfreie Vermittlungen sicherstellen. Mit dem vorgeschlagenen Mengengerüst besteht die Gefahr, dass die Qualität und damit die Arbeitgeberkontakte leiden. Wir machen zudem darauf aufmerksam, dass die Orientierung am 5-stelligen Code der Schweizerischen Berufsnomenklatur 2000 sich regional und kantonal sehr unterschiedlich auswirken wird.

Art. 53b Abs. 3 'Stellenmeldung und Informationsbeschränkung'

Telefonische und persönliche Stellenmeldungen bergen die Gefahr eines hohen zusätzlichen administrativen Aufwands für die RAV. Stellenmeldungen sollen deshalb zwingend über die Internetplattform Jobroom und nur in Ausnahmefällen in Absprache mit dem betreffenden RAV telefonisch oder persönlich erfolgen.

Art. 53c 'Übermittlung passender Dossiers und Rückmeldung der Arbeitgeber'

Die unterschiedlichen Fristen von 3 respektive 5 Tagen lehnen wir ab. Wir sprechen uns für eine einheitliche Frist für die RAV und die Stellensuchenden von 5 Tagen aus, um passende Dossiers durch das RAV zuzustellen beziehungsweise für den Informationsvorsprung der Stellensuchenden. Den Informationsvorsprung für Stellensuchende beurteilen wir kritisch, da er dazu führen wird, dass der Arbeitgeber nicht nur passende Dossiers der RAV erhält, sondern zusätzlich individuelle Bewerbungen von Stellensuchenden, die unter Umständen nicht dem gesuchten Profil entsprechen. Diese Problematik besteht allerdings heute schon, sie dürfte sich aber mit der vorgeschlagenen Lösung noch deutlich verschärfen.

Die Regelung in Absatz 2 Bst. a dieser Bestimmung, dass allein der Arbeitgeber entscheiden kann, welche Kandidatinnen und Kandidaten er als geeignet erachtet – und sich damit selbst zu einem Bewerbungsgespräch oder einer Eignungsabklärung verpflichtet – lässt den Unternehmen die grösstmögliche Freiheit im Rekrutierungsprozess. Dies ist ordnungspolitisch richtig und auch realistisch, da sonst staatliche Stellen über die Eignung von Kandidaten (mit-) entscheiden würden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Arbeitgeber auch ohne direkten gesetzlichen Zwang bereit sind, dem Inländervorrang Rechnung zu tragen und auch dann auf die Rekrutierung von Personen im Ausland verzichten, wenn diese für eine bestimmte Anstellung möglicherweise noch besser geeignet wären als inländische Arbeitskräfte.

Der Gesetzgeber hat bewusst auf eine Begründungspflicht verzichtet. Dadurch erweist sich jedoch jener Teil der Strafbestimmung von Art. 117a AuG, wonach die Verletzung der Pflicht zur Durchführung eines Bewerbungsgesprächs oder einer Eignungsabklärung mit einer Busse bestraft werden kann, als problematisch und nur schwer anwendbar. Denn mit der vorliegenden Umsetzung kann der Arbeitgeber die Erfüllung des Straftatbestands vermeiden, indem er geltend macht, die vorgeschlagene Kandidatin oder den vorgeschlagenen Kandidaten als nicht geeignet betrachtet zu haben. Es

wäre wünschenswert, wenn der Bundesrat zur Anwendung dieser Strafnorm in seinen Erläuterungen zur Verordnung noch nähere Ausführungen machen würde.

Art. 53d 'Ausnahmen von der Stellenmeldepflicht'

Wir begrüssen die Beschränkung auf wenige Ausnahmen, da damit auch das Umgehungsrisiko minimiert werden kann. Der Ausschluss der Personalverleiher von den Ausnahmebestimmungen ist in diesem Sinne wichtig. Sollte der Schwellenwert bei 5 % festgesetzt werden, sprechen wir uns aufgrund der Quantität dafür aus, dass befristete Stellen bis zu einem Monat ausgenommen werden. Bei einem höheren Schwellenwert unterstützen wir die restriktivere Variante von 14 Tagen.

Es sind etliche Fälle bekannt, in denen Unternehmen gewisse Stellen konstant ausschreiben, da sie regelmässig Personen mit entsprechendem Profil suchen oder deren Rekrutierung sich als schwierig erweist. Es ist nicht geregelt, wie in solchen Situationen die Stellenmeldepflicht vor der öffentlichen Ausschreibung umzusetzen ist.

Ebenso ist unklar, ob eine nicht bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldete, inländische stellensuchende Person aufgrund einer Spontanbewerbung eingestellt werden darf oder ob (pro forma) zuerst eine Stellenmeldung zu erfolgen hat.

Art. 53e 'Antragsrecht der Kantone'

Mit dem Antragsrecht der Kantone wird den regional unterschiedlichen Situationen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung getragen und mit dem Verweis auf Art. 53a wird sichergestellt, dass objektive Kriterien erfüllt sein müssen.

2.2 Bemerkungen zur Kontrolle der Stellenmeldungen

Art. 117a AuG 'Verletzung der Pflichten bei der Stellenmeldung'

Die Kontrolle der Einhaltung der Stellenmeldepflicht und das Verfahren zur Sanktionierung der Verstösse gegen die Stellenmeldepflicht werden in der AVV mit Verweis auf die Anzeigepflicht sämtlicher Verwaltungsbehörden und die kantonale Hoheit in der Strafverfolgung nicht konkretisiert. Der Regierungsrat unterstützt den Grundsatz, dass die Kontrolle und die Sanktionierung der Stellenmeldepflicht den Kantonen obliegen. Obwohl es dem Grundsatz der Organisationsautonomie der Kantone besser entsprechen würde, auf eine bundesrechtliche Zuweisung der Kontrolltätigkeit an eine bestimmte Behörde zu verzichten, erachtet der Regierungsrat den gestützt auf die Vorarbeiten der Verbandsvertretungen der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden erarbeiteten Vorschlag, wonach die Kontrolle stichprobenweise und risikobasiert durch die kantonalen Kontrollgremien zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu erfolgen hat, als vertretbar. Dabei sollen die Grundsätze des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41), insbesondere die Regeln der Zusammenarbeit der Kontrollorgane mit anderen Behörden und Organisationen (Art. 11 BGSA) sowie die Finanzierungsgrundsätze (je hälftige Finanzierung durch Bund und Kantone; Art. 16 BGSA) analog gelten. Dabei ist allerdings aufzuzeigen, ob und inwiefern die Melderechte der Arbeitsmarktbehörden sowie der Datenaustausch zwischen ihnen und den Kontrollorganen gemäss BGSA rechtlich abgestützt sind beziehungsweise ob entsprechende Ergänzungen auf Verordnungsstufe ausreichen oder ob eine entsprechende Kompetenzzuweisung einer formalrechtlichen Rechtsgrundlage bedürfen. Sollte eine solche Regelung auf Verordnungsstufe rechtlich möglich sein und vom Bundesrat beschlossen werden, wären die kantonalen Leistungsvereinbarungen betreffend die Umsetzung des BGSA auf der Basis des Finanzierungsgrundsatzes gemäss Art. 16 Abs. 2 BGSA anzupassen. Den Kantonen ist auch bei dieser Lösung in der Ausgestaltung ihrer Kontrollorgane im Rahmen ihrer Organisationsautonomie ein maximaler Handlungsspielraum einzuräumen.

Monitoring

Den Verzicht auf die Erhebung zusätzlicher Daten und die Abstützung auf vorhandene Daten erachten wir als effizient und zielführend.

2.3 Bemerkungen zur Anpassung der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) aufgrund Art. 53 Abs. 6 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)

Der Regierungsrat begrüsst die Beschränkung der Meldepflicht auf arbeitsmarktfähige vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge (VA/Flü) gemäss dem Grundlagenpapier "Arbeitsmarktfähigkeit" im Rahmen der nationalen interinstitutionellen Zusammenarbeit. Es ist richtig, dass in einem föderalen Vollzug die Kantone das Verfahren regeln. Die Arbeitsmarktbehörden kooperieren bei der Abklärung der Arbeitsmarktfähigkeit bereits im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) mit anderen Behörden. Der definitive Entscheid über die Arbeitsmarktfähigkeit und die Anmeldung auf dem RAV muss zwingend auch für diese Personengruppe durch das RAV erfolgen. Des Weiteren ist es weder an den Kantonen noch an der Arbeitslosenversicherung, die Abklärungen der Arbeitsmarktfähigkeit zu finanzieren. Dafür sind zusätzliche Mittel durch den Bund zur Verfügung zu stellen.

Die auf Seite 4 des erläuternden Berichts aufgeführten Resultate der Stichprobenerhebung, wonach 70 % der VA/Flü im erwerbsfähigen Alter über das Potenzial verfügen, sich in einem Zeithorizont von zwei bis fünf Jahren in den Arbeitsmarkt zu integrieren, erachten wir angesichts der aktuellen Erwerbs- und Bildungsbiografien dieser Personengruppe als zu optimistisch oder gar unrealistisch. Des Weiteren beurteilen wir die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts in der Schweiz als zu gering, da gerade die Anzahl der Stellen für geringqualifizierte Stellensuchende seit Jahren rückläufig ist. Die Einschätzung im Bericht weckt falsche Erwartungen bei Betroffenen und Behörden. Während die Einsparungen überschätzt werden, werden die Kosten unterschätzt. Die Kostenschätzung für die öffentliche Arbeitsvermittlung mit 6,4 Millionen Franken pro Jahr beruht auf einem Durchschnittswert von Fr. 800.– pro Stellensuchenden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass es sich bei VA/Flü oftmals um Personen mit überdurchschnittlich grossem Bedarf an Beratung handelt und die Kosten somit deutlich über dem Durchschnitt liegen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass bei dieser Zielgruppe die Arbeitsmarktfähigkeit in der Regel nicht ohne spezielle Massnahmen erreicht werden kann. Die aktuelle Integrationspauschale des Bundes reicht dafür bei weitem nicht aus, sodass unter den heutigen Gegebenheiten nur ein Teil dieser Personen entsprechend ihrem Potenzial gefördert und in den Arbeitsmarkt integriert werden kann.

Im Rahmen der Wirkungsmessung in der öffentlichen Arbeitsvermittlung legen die Kantone dem SECO gegenüber Rechenschaft ab. Es mutet seltsam an, dass nun ohne Abgeltung des zusätzlichen Aufwands durch den Bund eine weitere Rechenschaftspflicht gegenüber dem Staatssekretariat für Migration (SEM) eingeführt wird.

2.4 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes und der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, AVIV)

Keine.

2.5 Verordnung über das Gewerbe der Reisenden

Gegen die vorgeschlagene Norm in der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden haben wir nichts einzuwenden. Es wird sich zeigen, inwiefern sie die Probleme zu lösen vermag.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Selbes Schreiben geht an

- Staatssekretariat für Wirtschaft, Holzikofenweg 36, 3003 Bern (A-Post Plus)

Kopie

- sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch
- albrecht.dieffenbacher@sem.admin.ch
- daniel.keller@seco.admin.ch
- hans-peter.egger@seco.admin.ch

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Staatssekretariat für Wirtschaft
Holzikofenweg 36
3003 Bern

30. August 2017

Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV). Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), der Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV), der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) sowie der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung (BV) Stellung nehmen zu können.

1. Allgemeine Bemerkungen

Aus Sicht des Regierungsrats stellen die vom Bundesrat am 28. Juni 2017 zuhanden der Vernehmlassung verabschiedeten Verordnungen insgesamt eine gesetzeskonforme Umsetzung von Art. 121a BV dar. Die Umsetzung stützt sich auf das bewährte System der öffentlichen Arbeitsvermittlung ab und respektiert den föderalen Aufbau des Vollzugs. Der Umsetzungsvorschlag des Bundesrats bedarf jedoch im Sinne der Vollzugstauglichkeit für die Kantone diverser Anpassungen. Generell ist festzuhalten, dass die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) primär ein Instrument des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) und des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) sind und der effektive und effiziente Vollzug des AVIG zugunsten der Versicherung und der stellensuchenden Personen prioritär bleiben muss. Mit den vorgesehenen neuen Aufgaben entstehen Zielkonflikte, die nicht dazu führen dürfen, dass die Tätigkeit der RAV beeinträchtigt wird und deren Wirkung in der Folge abnimmt.

1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Regierungsrat erachtet die Schätzungen des Bundes hinsichtlich der finanziellen und personellen Auswirkungen nur dann als realistisch, wenn das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) den Kantonen rechtzeitig vor der Einführung der Stellenmeldepflicht auch das erwähnte Matchingtool zur Verfügung stellt. Ohne diese IT-Unterstützung werden der Personalbedarf und damit auch Vollzugsaufwand erheblich höher ausfallen. Es ist zudem damit zu rechnen, dass nicht nur die Meldung und Bewirtschaftung der offenen Stellen zu Mehraufwand führen wird, sondern auch weiterer Aufwand anfallen wird, beispielsweise durch die Sanktionierung der Stellensuchenden oder durch mehr Abklä-

rungen der Vermittlungsfähigkeit und der Anspruchsberechtigung. Dasselbe gilt für die geschätzten Kostenfolgen der Meldung

von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen (VA/Flü) bei den RAV (vgl. Ausführungen zum Art. 53 Abs. 6 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG]), insbesondere in Bezug auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen und den erfahrungsgemäss höheren Beratungsaufwand für diese Personengruppe.

Neben den prognostizierten Kosten erachten wir die Annahmen hinsichtlich der Einsparungen sowohl betreffend die Änderungen der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsverordnung, AVV; Stellenmeldepflicht) als auch der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; Meldung VA/Flü) als sehr optimistisch (vgl. auch Ausführungen zu Art. 53 Abs. 6 AuG). Ebenso lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen, inwieweit sich durch die Stellenmeldepflicht die durchschnittliche Zahl der Taggeldbezüge reduzieren wird. Angesichts der steigenden Anzahl von Nichtleistungsbezüglern führt die Besetzung einer gemeldeten Stelle durch einen Stellensuchenden nicht zwingend zu Einsparungen bei den Taggeldern.

1.2 Schwellenwert zur Auslösung der Stellenmeldepflicht

Der vorgeschlagene Schwellenwert von 5 % führt in der Schweiz voraussichtlich zu 180'000 zusätzlichen Stellenmeldungen bei den RAV. Dieses Mengengerüst stellt die RAV kurz- bis mittelfristig vor riesige Herausforderungen, die mit dem heutigen (auch zusätzliches Personal stünde aufgrund des Ausbildungsbedarfs erst mit Verzögerung zur Verfügung) Personalbestand, den verfügbaren Lokalisationen und den vorhandenen Instrumenten (vor allem IT) nicht bewältigt werden können. Falls die RAV die Stellenmeldungen nicht mit der gebotenen Qualität und Geschwindigkeit bearbeiten können, wird dies zu einem grossen Reputationsschaden für die RAV führen. Die jahrelangen Anstrengungen für gute Arbeitgeberkontakte als unabdingbare Bedingung für die erfolgreiche Vermittlung von Stellensuchenden würden innert kürzester Zeit zunichtegemacht. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, in einer ersten Phase den Schwellenwert bei 8 % festzulegen und diesen gestützt auf die ersten Erfahrungen nach erfolgter Implementierung des Systems gegebenenfalls sukzessive zu senken. Die Umsetzungsvorbereitung für die Kantone und den Bund (SECO) wird nach Beurteilung des Regierungsrats mindestens ein Jahr in Anspruch nehmen. Neben der Rekrutierung von zusätzlichem Personal in den RAV und der Suche nach geeigneten Lokalisationen, beansprucht insbesondere die Anschaffung beziehungsweise Schaffung der entsprechenden Informatikinstrumente Zeit. Die grosse Menge der Stellenmeldungen ist innerhalb der Frist von drei bis fünf Tagen ohne eine Automatisierung der Vorselektion mittels eines Matchingtools nicht zu bewältigen. Ein solches elektronisches Matchingtool fehlt heute.

1.3 Konkurrenzierung und Diskriminierung anderer Klienten der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Der Regierungsrat begrüsst, dass die Arbeitsintegration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen (VA/Flü) verstärkt werden soll. Wir weisen allerdings darauf hin, dass arbeitsmarktfähige, das heisst insbesondere über ausreichende Sprachkenntnisse verfügende VA/Flü bereits heute wie andere AVG-Klienten auf den RAV beraten und vermittelt werden. Eine rasche und direkte Integration in den Arbeitsmarkt ist bei einem erheblichen Teil der VA/Flü nicht möglich. Es gilt zunächst die Arbeitsmarktfähigkeit herzustellen. In diesem Sinn ist der Grundsatz "Bildung vor Arbeit" für VA/Flü richtig und notwendig. Dies soll und muss über die Integrationspau-schale und allenfalls die Berufsbildung oder Sozialhilfe finanziert werden. In den Augen anderer Klientengruppen der öffentlichen Arbeitsvermittlung wie beispielsweise Ausgesteuerten oder gesundheitlich Beeinträchtigten kann dies aber als Besserstellung der VA/Flü interpretiert werden, da sie selber beispielsweise keinen Anspruch auf Nachholbildung haben. Dies kann zu sozialen Spannungen führen, auch weil die VA/Flü auf dem Arbeitsmarkt oftmals in direkter Konkurrenz zu geringqualifizierten Versicherten stehen.

2. Bemerkungen und Anträge zu den einzelnen Ausführungsbestimmungen

2.1 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsverordnung, AVV)

Art. 53a Abs. 1 'Schwellenwert und Liste der betroffenen Berufe'

Der Regierungsrat begrüsst, dass der Schwellenwert pro Berufsart an der gesamtschweizerischen Arbeitslosenquote erhoben wird. Die Festlegung des Schwellenwerts bei 5 % bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen gesetzlichen Regelungen erachten wir aus den vorstehend dargelegten Gründen als problematisch. Unter den aktuellen Voraussetzungen führt der Umsetzungsvorschlag des Bundesrats zu einer Überlastung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und zu Reputationsschäden. Obwohl mit einem tieferen Schwellenwert die Reichweite hinsichtlich der zu meldenden Berufsarten zunimmt, sinkt die Effizienz der Massnahme. Im Sinne eines effizienten Vollzugs und einer grösseren Wirkung schlagen wir vor, mit einem höheren Schwellenwert von zum Beispiel 8 % zu starten und, basierend auf den Erfahrungen, zu einem späteren Zeitpunkt eine Anpassung zu prüfen. Langfristig vertrauensvolle und ergebnisorientierte Partnerschaften mit Arbeitgebern lassen sich nur über qualitativ einwandfreie Vermittlungen sicherstellen. Mit dem vorgeschlagenen Mengengerüst besteht die Gefahr, dass die Qualität und damit die Arbeitgeberkontakte leiden. Wir machen zudem darauf aufmerksam, dass die Orientierung am 5-stelligen Code der Schweizerischen Berufsnomenklatur 2000 sich regional und kantonal sehr unterschiedlich auswirken wird.

Art. 53b Abs. 3 'Stellenmeldung und Informationsbeschränkung'

Telefonische und persönliche Stellenmeldungen bergen die Gefahr eines hohen zusätzlichen administrativen Aufwands für die RAV. Stellenmeldungen sollen deshalb zwingend über die Internetplattform Jobroom und nur in Ausnahmefällen in Absprache mit dem betreffenden RAV telefonisch oder persönlich erfolgen.

Art. 53c 'Übermittlung passender Dossiers und Rückmeldung der Arbeitgeber'

Die unterschiedlichen Fristen von 3 respektive 5 Tagen lehnen wir ab. Wir sprechen uns für eine einheitliche Frist für die RAV und die Stellensuchenden von 5 Tagen aus, um passende Dossiers durch das RAV zuzustellen beziehungsweise für den Informationsvorsprung der Stellensuchenden. Den Informationsvorsprung für Stellensuchende beurteilen wir kritisch, da er dazu führen wird, dass der Arbeitgeber nicht nur passende Dossiers der RAV erhält, sondern zusätzlich individuelle Bewerbungen von Stellensuchenden, die unter Umständen nicht dem gesuchten Profil entsprechen. Diese Problematik besteht allerdings heute schon, sie dürfte sich aber mit der vorgeschlagenen Lösung noch deutlich verschärfen.

Die Regelung in Absatz 2 Bst. a dieser Bestimmung, dass allein der Arbeitgeber entscheiden kann, welche Kandidatinnen und Kandidaten er als geeignet erachtet – und sich damit selbst zu einem Bewerbungsgespräch oder einer Eignungsabklärung verpflichtet – lässt den Unternehmen die grösstmögliche Freiheit im Rekrutierungsprozess. Dies ist ordnungspolitisch richtig und auch realistisch, da sonst staatliche Stellen über die Eignung von Kandidaten (mit-) entscheiden würden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Arbeitgeber auch ohne direkten gesetzlichen Zwang bereit sind, dem Inländervorrang Rechnung zu tragen und auch dann auf die Rekrutierung von Personen im Ausland verzichten, wenn diese für eine bestimmte Anstellung möglicherweise noch besser geeignet wären als inländische Arbeitskräfte.

Der Gesetzgeber hat bewusst auf eine Begründungspflicht verzichtet. Dadurch erweist sich jedoch jener Teil der Strafbestimmung von Art. 117a AuG, wonach die Verletzung der Pflicht zur Durchführung eines Bewerbungsgesprächs oder einer Eignungsabklärung mit einer Busse bestraft werden kann, als problematisch und nur schwer anwendbar. Denn mit der vorliegenden Umsetzung kann der Arbeitgeber die Erfüllung des Straftatbestands vermeiden, indem er geltend macht, die vorgeschlagene Kandidatin oder den vorgeschlagenen Kandidaten als nicht geeignet betrachtet zu haben. Es

wäre wünschenswert, wenn der Bundesrat zur Anwendung dieser Strafnorm in seinen Erläuterungen zur Verordnung noch nähere Ausführungen machen würde.

Art. 53d 'Ausnahmen von der Stellenmeldepflicht'

Wir begrüssen die Beschränkung auf wenige Ausnahmen, da damit auch das Umgehungsrisiko minimiert werden kann. Der Ausschluss der Personalverleiher von den Ausnahmebestimmungen ist in diesem Sinne wichtig. Sollte der Schwellenwert bei 5 % festgesetzt werden, sprechen wir uns aufgrund der Quantität dafür aus, dass befristete Stellen bis zu einem Monat ausgenommen werden. Bei einem höheren Schwellenwert unterstützen wir die restriktivere Variante von 14 Tagen.

Es sind etliche Fälle bekannt, in denen Unternehmen gewisse Stellen konstant ausschreiben, da sie regelmässig Personen mit entsprechendem Profil suchen oder deren Rekrutierung sich als schwierig erweist. Es ist nicht geregelt, wie in solchen Situationen die Stellenmeldepflicht vor der öffentlichen Ausschreibung umzusetzen ist.

Ebenso ist unklar, ob eine nicht bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldete, inländische Stellensuchende Person aufgrund einer Spontanbewerbung eingestellt werden darf oder ob (pro forma) zuerst eine Stellenmeldung zu erfolgen hat.

Art. 53e 'Antragsrecht der Kantone'

Mit dem Antragsrecht der Kantone wird den regional unterschiedlichen Situationen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung getragen und mit dem Verweis auf Art. 53a wird sichergestellt, dass objektive Kriterien erfüllt sein müssen.

2.2 Bemerkungen zur Kontrolle der Stellenmeldungen

Art. 117a AuG 'Verletzung der Pflichten bei der Stellenmeldung'

Die Kontrolle der Einhaltung der Stellenmeldepflicht und das Verfahren zur Sanktionierung der Verstösse gegen die Stellenmeldepflicht werden in der AVV mit Verweis auf die Anzeigepflicht sämtlicher Verwaltungsbehörden und die kantonale Hoheit in der Strafverfolgung nicht konkretisiert. Der Regierungsrat unterstützt den Grundsatz, dass die Kontrolle und die Sanktionierung der Stellenmeldepflicht den Kantonen obliegen. Obwohl es dem Grundsatz der Organisationsautonomie der Kantone besser entsprechen würde, auf eine bundesrechtliche Zuweisung der Kontrolltätigkeit an eine bestimmte Behörde zu verzichten, erachtet der Regierungsrat den gestützt auf die Vorarbeiten der Verbandsvertretungen der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden erarbeiteten Vorschlag, wonach die Kontrolle stichprobenweise und risikobasiert durch die kantonalen Kontrollgremien zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu erfolgen hat, als vertretbar. Dabei sollen die Grundsätze des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41), insbesondere die Regeln der Zusammenarbeit der Kontrollorgane mit anderen Behörden und Organisationen (Art. 11 BGSA) sowie die Finanzierungsgrundsätze (je hälftige Finanzierung durch Bund und Kantone; Art. 16 BGSA) analog gelten. Dabei ist allerdings aufzuzeigen, ob und inwiefern die Melderechte der Arbeitsmarktbehörden sowie der Datenaustausch zwischen ihnen und den Kontrollorganen gemäss BGSA rechtlich abgestützt sind beziehungsweise ob entsprechende Ergänzungen auf Verordnungsstufe ausreichen oder ob eine entsprechende Kompetenzzuweisung einer formalrechtlichen Rechtsgrundlage bedürfen. Sollte eine solche Regelung auf Verordnungsstufe rechtlich möglich sein und vom Bundesrat beschlossen werden, wären die kantonalen Leistungsvereinbarungen betreffend die Umsetzung des BGSA auf der Basis des Finanzierungsgrundsatzes gemäss Art. 16 Abs. 2 BGSA anzupassen. Den Kantonen ist auch bei dieser Lösung in der Ausgestaltung ihrer Kontrollorgane im Rahmen ihrer Organisationsautonomie ein maximaler Handlungsspielraum einzuräumen.

Monitoring

Den Verzicht auf die Erhebung zusätzlicher Daten und die Abstützung auf vorhandene Daten erachten wir als effizient und zielführend.

2.3 Bemerkungen zur Anpassung der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) aufgrund Art. 53 Abs. 6 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)

Der Regierungsrat begrüsst die Beschränkung der Meldepflicht auf arbeitsmarktfähige vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge (VA/Flü) gemäss dem Grundlagenpapier "Arbeitsmarktfähigkeit" im Rahmen der nationalen interinstitutionellen Zusammenarbeit. Es ist richtig, dass in einem föderalen Vollzug die Kantone das Verfahren regeln. Die Arbeitsmarktbehörden kooperieren bei der Abklärung der Arbeitsmarktfähigkeit bereits im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) mit anderen Behörden. Der definitive Entscheid über die Arbeitsmarktfähigkeit und die Anmeldung auf dem RAV muss zwingend auch für diese Personengruppe durch das RAV erfolgen. Des Weiteren ist es weder an den Kantonen noch an der Arbeitslosenversicherung, die Abklärungen der Arbeitsmarktfähigkeit zu finanzieren. Dafür sind zusätzliche Mittel durch den Bund zur Verfügung zu stellen.

Die auf Seite 4 des erläuternden Berichts aufgeführten Resultate der Stichprobenerhebung, wonach 70 % der VA/Flü im erwerbsfähigen Alter über das Potenzial verfügen, sich in einem Zeithorizont von zwei bis fünf Jahren in den Arbeitsmarkt zu integrieren, erachten wir angesichts der aktuellen Erwerbs- und Bildungsbiografien dieser Personengruppe als zu optimistisch oder gar unrealistisch. Des Weiteren beurteilen wir die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts in der Schweiz als zu gering, da gerade die Anzahl der Stellen für geringqualifizierte Stellensuchende seit Jahren rückläufig ist. Die Einschätzung im Bericht weckt falsche Erwartungen bei Betroffenen und Behörden. Während die Einsparungen überschätzt werden, werden die Kosten unterschätzt. Die Kostenschätzung für die öffentliche Arbeitsvermittlung mit 6,4 Millionen Franken pro Jahr beruht auf einem Durchschnittswert von Fr. 800.– pro Stellensuchenden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass es sich bei VA/Flü oftmals um Personen mit überdurchschnittlich grossem Bedarf an Beratung handelt und die Kosten somit deutlich über dem Durchschnitt liegen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass bei dieser Zielgruppe die Arbeitsmarktfähigkeit in der Regel nicht ohne spezielle Massnahmen erreicht werden kann. Die aktuelle Integrationspauschale des Bundes reicht dafür bei weitem nicht aus, sodass unter den heutigen Gegebenheiten nur ein Teil dieser Personen entsprechend ihrem Potenzial gefördert und in den Arbeitsmarkt integriert werden kann.

Im Rahmen der Wirkungsmessung in der öffentlichen Arbeitsvermittlung legen die Kantone dem SECO gegenüber Rechenschaft ab. Es mutet seltsam an, dass nun ohne Abgeltung des zusätzlichen Aufwands durch den Bund eine weitere Rechenschaftspflicht gegenüber dem Staatssekretariat für Migration (SEM) eingeführt wird.

2.4 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes und der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, AVIV)

Keine.

2.5 Verordnung über das Gewerbe der Reisenden

Gegen die vorgeschlagene Norm in der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden haben wir nichts einzuwenden. Es wird sich zeigen, inwiefern sie die Probleme zu lösen vermag.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Selbes Schreiben geht an

- Staatssekretariat für Migration, Quellenweg 6, 3003 Bern (A-Post Plus)

Kopie

- sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch
- albrecht.dieffenbacher@sem.admin.ch
- daniel.keller@seco.admin.ch
- hans-peter.egger@seco.admin.ch