

Sitzung vom 10. November 1999

1996. Anfrage (Anstellung von ausländischen Arbeitskräften)

Die Kantonsräte Ruedi Noser, Hombrechtikon, und Gaston Guex, Zumikon, haben am 30. August 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Immer wieder werden Unternehmer, Gewerbetreibende usw. mit Situationen konfrontiert, in denen durch staatliche Eingriffe ihre wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im Markt beeinträchtigt wird und damit Arbeitsplätze gefährdet werden, beziehungsweise die Schaffung neuer Arbeitsplätze erschwert wird. Dazu gehört auch die Bewilligungspraxis der Volkswirtschaftsdirektion für ausländische Arbeitskräfte. Dazu folgendes Beispiel: Will ein Unternehmen heute einen Ausländer einstellen, braucht es eine Arbeitsbewilligung. Diese darf nach geltendem (Ausländer-) Recht nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bietet (die auch für Schweizer gelten). Bei der Anstellung von ausländischen Arbeitskräften beurteilt die Volkswirtschaftsdirektion, ob der arbeitsvertragliche Lohn orts- und berufsüblich ist. Der Arbeitgeber muss dazu den Arbeitsvertrag einreichen. Auf Grund der arbeitsvertraglichen Informationen kann man nur beschränkt Rückschlüsse auf die Entlohnung ziehen, fehlen doch in den meisten Arbeitsverträgen wichtige Informationen, wie zum Beispiel Sprachfähigkeiten und ebenso Erfahrungen, die für die Stelle wichtig sind. Die Sachlage wird noch dadurch kompliziert, dass immer mehr Firmen leistungsabhängige und daher stark variable Gehälter einführen.

Den Anfragenden ist ein Fall bekannt, wo das Arbeitsamt Zürich einen Mindestlohn für einen 32-jährigen Programmierer aus einem Land im Indischen Ozean auf Fr. 78000 festgelegt hat. Dieser Mindestlohn scheint sehr hoch angesetzt. Der Schweizerische Technische Verband (STV) erhebt jährlich bei seinen 18000 Mitgliedern die Löhne für Fachhochschulabgänger, also zum Beispiel für Dipl. Ing. HTL Fachrichtung Elektro und Fachrichtung Informatik. Für die Ingenieure ohne direkte Führungs- oder Projektaufgaben sind folgende mittlere Löhne angegeben worden:

| | |
|--------------------|----------------------|
| 25–29 Jahre | Fr. 57000 bis 75000 |
| 30–34 Jahre | Fr. 69000 bis 86000 |
| 35–39 Jahre | Fr. 78000 bis 98000 |
| 40 Jahre und älter | Fr. 85000 bis 105000 |

Diese Löhne sind als Durchschnittszahlen zu werten und keinesfalls als Mindestlöhne. Wenn ein Betrieb eine Arbeitskraft aus einem europäischen Land anstellt oder sogar aus einem andern Kulturkreis, geht er ein beträchtliches Risiko ein. Dass auf dieser Basis ein tieferer Anfangslohn fixiert wird, der bei Leistungserreichung erhöht werden kann, scheint mir legitim.

Jeder Tag Verzug in der Bewilligungserteilung verursacht Kosten bei Arbeitnehmer und Arbeitgeber; damit sitzt die bewilligende Behörde am längeren Hebel. Ein transparentes Verfahren tut not.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Auf Grund welcher Grundlagen werden die vertraglich festgelegten Löhne beurteilt?
2. Warum sind diese Grundlagen nicht öffentlich?
3. Wer genehmigt diese Grundlagen?
4. Auf welche kantonalen Gesetze und Verordnungen beruft sich das Volkswirtschaftsdepartement?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ruedi Noser, Hombrechtikon, und Gaston Guex, Zumikon, wird wie folgt beantwortet:

Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte wird auf der Grundlage des eidgenössischen Ausländerrechtes unter Beachtung der folgenden Grundsätze bewilligt. Das Ausländerbeschäftigungsrecht bezweckt die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur sowie eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung. Die Behörden entscheiden im Rahmen der Bestimmungen nach freiem Ermessen. Sie berücksichtigen bei ihren Entscheiden die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes. Dabei ist in

erster Linie der Vorrang der inländischen Arbeitnehmenden sicherzustellen. Demnach darf die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern nur bewilligt werden, wenn keine einheimische Arbeitskraft gefunden wird, die willens und fähig ist, eine Arbeit zu den orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen auszuführen. Bewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn der ausländischen Arbeitskraft dieselben Bedingungen wie der inländischen geboten werden. Die Orts- und Berufsüblichkeit bestimmt sich nach den gesetzlichen Vorschriften, den Lohn- und Arbeitsbedingungen für die gleiche Arbeit im selben Betrieb und in derselben Branche sowie den Gesamt- und Normalarbeitsverträgen; die Ergebnisse der Lohnerhebungen des Bundesamtes für Statistik sind mitzuberücksichtigend (Art. 4 und 16 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG]; Art. 1, 7 und 9 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [BVO]).

Die Lohnfestsetzung erfolgt somit auf Grund einer Lohnfeststellung durch Marktbeobachtung. Damit soll verhindert werden, dass der Inländervorrang mit der Anstellung einer Ausländerin oder eines Ausländers zu tieferem Lohn unterlaufen wird. Das Herkunftsland spielt keine Rolle. Entscheidend ist nicht die im Vergleich zum Heimatland ohnehin regelmässig höhere Entlohnung, sondern dass für eine bestimmte Tätigkeit zu einem marktüblichen Lohn im Inland keine Arbeitskraft gefunden wurde, weshalb – zum gleichen Lohn – auf das Angebot des ausländischen Arbeitsmarktes ausgewichen werden muss. In Zeiten höherer Arbeitslosigkeit steht für die gesuchsprüfenden Arbeitsämter die Wiedereingliederung anwesender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt gegenüber der Zulassung einreisender Ausländerinnen und Ausländer im Vordergrund. Bei guter Arbeitsmarktlage soll mit der Anstellung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte in zukunftsorientierten Branchen ein Beitrag zur längerfristigen Sicherung der Attraktivität unseres Wirtschaftsstandortes – und damit namentlich auch von Arbeitsplätzen – geleistet werden. Wird eine Arbeitskraft trotz intensiver Suche im Inland nicht gefunden, ist dies ein Hinweis darauf, dass hier der Arbeitsmarkt ausgetrocknet ist, was nach den Gesetzen des Marktes den Preis – hier den Lohn – in die Höhe treibt. Angesichts der Globalisierung der Arbeitswelt ist mit einer zurückhaltenden Lohnfestsetzungspraxis zu verhindern, dass das Ausländerbeschäftigungsrecht dazu beiträgt, dass Arbeitsplätze ins kostengünstigere Ausland verschoben werden. In diesem Spannungsfeld verschiedenster Interessen gestalten die Bewilligungsinstanzen ihre Praxis.

Da das Bundesrecht alle wesentlichen Elemente der Ausländerbeschäftigung festlegt, wird hinsichtlich Arbeitsbedingungen auf kantonale Normen verzichtet. Konkret legen die Arbeitsmarktbehörden den Mindestlohn gestützt auf folgende Unterlagen – soweit vorhanden – fest: Gesamtarbeitsverträge (GAV), Normalarbeitsverträge (NAV), Lohnerhebung des Bundesamtes für Statistik zuzüglich 10% zwecks Berücksichtigung des über dem Landesmittel liegenden zürcherischen Lohnniveaus, Lohnaufstellungen von Verbänden zuzüglich 10% auf schweizerischen Durchschnittswerten, bei grösseren Unternehmen innerbetrieblicher Lohnvergleich, bei kleineren Unternehmen Vergleich innerhalb der gleichen oder nahegelegener Branchen. Die schweizerischen Lohnstatistiken sind lückenhaft. Die Arbeitsmarktbehörden wenden deshalb kein allzu starres Schema an. Für viele Tätigkeiten bestehen Richtlinien, die in enger Zusammenarbeit mit Branchen- und Berufsverbänden sowie Fachkommissionen mit entsprechenden Spezialkenntnissen erarbeitet und angepasst an die Verhältnisse des Einzelfalles angewendet werden. Vertretungen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmenden wirken somit bei der Festlegung der Mindestlöhne mit. Auf regionale und betriebliche Unterschiede wird in der Bewilligungspraxis Rücksicht genommen. In Zukunft werden die Arbeitsmarktbehörden ihren Handlungsspielraum zur Herbeiführung fallgerechter Lösungen noch besser nutzen. Bei Jahreslöhnen über Fr. 100000 erfolgt grundsätzlich keine Lohnprüfung. Löhne nach GAV und NAV, statistische und meistens auch verbandliche Erhebungen sowie entsprechende Zusammenfassungen der Verwaltung sind allgemein zugänglich. Die in einem konkreten Fall verlangten Mindestlöhne legen teilweise die Lohnstrukturen des Arbeitgebers offen und unterstehen damit dem Amtsgeheimnis. In aller Regel gelingt eine einvernehmliche Festsetzung des Lohnes im Mittelfeld der für vergleichbare Tätigkeiten innerhalb eines Unternehmens gezahlten Löhne. Im Streitfall kann an den Regierungsrat rekuriert werden. Das Bundesgericht hat die Rechtmässigkeit der Verordnungsbestimmungen und der zürcherischen Praxis bestätigt (BGE 106 Ib 125).

Zwei Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Abkommen mit der EU werden für EU-Staatsangehörige der Vorrang inländischer Arbeitnehmer und die Verpflichtung auf die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen dahinfallen. Als Ersatz sind auf Bundesebene flankie-

rende Massnahmen vorgesehen, die ein Unterlaufen der orts- und berufsüblichen Löhne verhindern sollen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi