

**Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 29. September 1999

1697. Interpellationen von Max Fritz und von Rolf André Siegenthaler-Benz betreffend Arbeitsamt, Vollzugspraxis und Unterlagen für den Erhalt einer Arbeitsbewilligung. Am 25. August 1999 reichte Gemeinderat Max Fritz (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 99/377 ein:

Der Fall Enter AG, wie er dem Gemeinderat mit Schreiben vom 20. Juli 1999 zur Kenntnis gebracht wurde, wirft bezüglich der Vollzugspraxis des Arbeitsamtes der Stadt Zürich einige Fragen auf, um deren Beantwortung ich den Stadtrat hiermit ersuche.

1. Kann der Stadtrat den Eindruck bestätigen, dass das Arbeitsamt der Stadt Zürich als Arbeitsmarktbehörde bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen für qualifizierte Ausländer eine besonders rigorose Praxis verfolgt?
2. Wie ermittelt die städtische Arbeitsmarktbehörde generell die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 9 BVO)? Von welchen Aspekten liess sie sich im zitierten Einzelfalle leiten?
3. Kann der Stadtrat den Eindruck bestätigen, dass die städtische Vollzugspraxis zu wenig zwischen der Nachfrage nach qualifizierten Berufen und Funktionen und der Nachfrage im niedrigen Qualifikationsbereich unterscheidet?
4. Kann der Stadtrat den Vorwurf der Enter AG entkräften, dass die KMU im zukunftssträchtigen Informatikbereich gegenüber den Grossunternehmen das Nachsehen haben?
5. Falls die bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union in Kraft treten – was ich hoffe –, können Schweizer Firmen ohne Bewilligungsverfahren qualifizierte Arbeitnehmer aus den EU-Staaten einstellen. Hat sich der Stadtrat mit Blick auf diese Entwicklung bereits Gedanken zur zukünftigen Bewilligungspraxis gemacht?

Ebenfalls am 25. August 1999 reichte Gemeinderat Rolf André Siegenthaler-Benz (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 99/378 ein:

Unlängst wurde verschiedenen Mitgliedern des Gemeinderates der Fall einer Firma zugetragen, die einen ausländischen Mitarbeiter einstellen wollte. Um eine Arbeitsbewilligung zu erhalten, reichte der Betrieb beim Arbeitsamt der Stadt Zürich die notwendigen Unterlagen inklusive des Arbeitsvertrages ein. Daraufhin wurde die Firma angewiesen, den Bruttolohn des Mitarbeiters zu erhöhen, da der vorgesehene Lohn nicht dem orts- und berufsüblichen Bruttolohn entspreche. Es handle sich um eine Massnahme zur Verhinderung von Lohndumping.

Hierzu bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Trifft der geschilderte Sachverhalt zu? Wenn nein, wie hat er sich zugetragen?
2. Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützt sich das Arbeitsamt bei der Festlegung von Mindestbruttolöhnen? Welcher Zweck wird damit verfolgt?
3. Nach welchen Kriterien und gestützt auf welche Grundlagen werden die Mindestlöhne ermittelt? Besteht eine Liste mit orts- und berufsüblichen Bruttolöhnen? Falls eine solche Liste existiert, bitten wir um ein Exemplar.
4. Wird mit den betroffenen Firmen zwecks Festlegung des zu vergütenden Mindestbruttolohnes Rücksprache genommen? Falls nein, wird nach einer Liste vorgegangen?
5. Welches ist die fachliche Qualifikation der mit der Angelegenheit betrauten Beamten oder Angestellten? Mit welchen Vorkehrungen wird sichergestellt, dass fundiertes Wissen über alle betroffenen Branchen vorhanden ist? Besteht eine externe Beratung? Wenn ja, durch wen?

6. Wie wird verhindert, dass eine Firma in der Stadt Zürich, die auf ausländische Arbeitnehmer angewiesen ist, bei den Lohnkosten aufgrund der hohen vorgeschriebenen Mindestlöhne nicht mehr mit anderen Betrieben ausserhalb der Stadt konkurrieren kann?
7. Dem Vernehmen nach betreibt z. B. der Kanton Thurgau zwecks Förderung des Wirtschaftsstandortes aktive Werbung. Dabei wird mit dem Arbeitsmarkt Deutschland und den bezüglich Anstellung von Ausländern günstigen Rahmenbedingungen des Kantons geworben. Ist dies dem Stadtrat bekannt? Wie denkt er darüber? Sieht er für die Stadt Zürich einen Handlungsbedarf?
8. Es ist eine Tatsache, dass der Schweizer Arbeitsmarkt in bestimmten Berufen ausgetrocknet ist. Was unternimmt die Stadt Zürich, um Klein- und Mittelbetrieben das Anstellen gut qualifizierter Ausländer zu erleichtern?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Sozialdepartements beantwortet der Stadtrat die beiden Interpellationen wie folgt:

Allgemeine Vorbemerkungen

Der Stadtrat begrüsst die Gelegenheit, in Beantwortung der beiden Interpellationen einerseits den Sachverhalt klären zu können, andererseits gegenüber dem Parlament sowie einer interessierten politischen Öffentlichkeit die Aufgaben und Arbeitsweise des städtischen Arbeitsamtes erläutern zu können. Das Arbeitsamt der Stadt Zürich bildet zusammen mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich und dem Arbeitsamt der Stadt Winterthur die Arbeitsmarktbehörde des Kantons Zürich. Das Arbeitsamt der Stadt Zürich ist im Auftrag der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich zuständig für das Gebiet der Stadt Zürich.

Sachverhalt

Die gesuchstellende Firma hat am 26. November 1998 ein Gesuch um Stellenantritt beim Arbeitsamt der Stadt Zürich eingereicht. Tatsächlich wurde der Firma mitgeteilt, dass das Gesuch nicht bewilligt werden kann, wenn nicht ein Jahreslohn von Fr. 78 000.- bezahlt würde. Richtig ist auch, dass dies mit den orts- und branchenüblichen Löhnen gemäss Art. 9 BVO und mit der Praxis des Arbeitsamtes begründet wurde. Der Gesuchsteller hat dann die Auflagen erfüllt, lieferte die verlangten Unterlagen am 16. Dezember 1998 nach und bekam am 24. Dezember die Bewilligung zum Stellenantritt. Da der Gesuchsteller aber mit den behördlichen Auflagen nicht einverstanden war, gelangte er nachträglich zugleich an den städtischen und den kantonalen Ombudsmann. Mit Schreiben vom 11. Januar 1999 gelangte der städtische Ombudsmann an das Arbeitsamt und forderte eine Stellungnahme insbesondere zur Praxis in der Auslegung von Art. 9 BVO in Bezug auf die Löhne. Mit Datum vom 26. Januar 1999 hat das Arbeitsamt dem städtischen Ombudsmann die Rechtsgrundlagen sowie die Praxis des Arbeitsamtes erläutert. Um die Antworten zu koordinieren, hat der städtische Ombudsmann die Stellungnahme an den kantonalen Ombudsmann weitergeleitet. Dieser hat im Frühsommer vom kantonalen Amt für Arbeit und Wirtschaft (AWA) eine Antwort erhalten.

Rechtsgrundlagen

Die Bewilligungsbehörden haben gemäss Art. 16 Abs. 1 ANAG vom 26. März 1931 bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen. Im Wesentlichen gestützt auf diese Bestimmung hat der Bundesrat in Art. 9 BVO vom 6. Oktober 1986 ar-

beitsmarktliche Vorschriften erlassen und insbesondere in Abs. 1 und 2 bestimmt, dass Bewilligungen nur erteilt werden dürfen, wenn den kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften dieselben orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen wie den einheimischen Arbeitskräften geboten werden. In Anwendung dieser Bestimmung setzen die mit dem Vollzug beauftragten Zürcher Arbeitsmarktbehörden für bestimmte Berufskategorien, in welchen häufig ausländische Arbeitskräfte beschäftigt werden, einen Mindestlohn fest. Bei der Festlegung der Mindestlöhne steht der zuständigen Behörde, welche die örtlichen Verhältnisse überblicken kann, ein Ermessensspielraum zu. Das Bundesgericht stützt diese Praxis, ausser wenn die Berechnung mit keinen sachlichen Gründen vertreten werden kann und daher willkürlich ist.

Verschiedene Kategorien ausländischer Arbeitskräfte

Ziel dieser behördlichen Lohnkontrolle ist es immer, einen marktverzerrenden Druck auf die Löhne durch den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte zu verhindern, weil damit auch die Löhne der einheimischen Arbeitskräfte unter Druck geraten würden. Diese grundsätzliche Überwachung der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen wird über alle Arbeitsverhältnisse mit bewilligungspflichtigen ausländischen Arbeitskräften ausgeübt. Dabei gilt es aber zwischen ausländischen Personen, welche sich ohne Beanspruchung eines Kontingentes und mit der Berechtigung zur Erwerbstätigkeit dauerhaft in der Schweiz aufhalten (z. B. Personen im Familiennachzug), und ausländischen Personen, welche neu und kontingentspflichtig einreisen, zu unterscheiden.

Die erste Personenkategorie erhält eine Arbeitsbewilligung aufgrund eines Gesuches um Stellenantritt. Dabei werden ebenfalls die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen und der Lohn überprüft, um den Druck auf die Löhne zu verringern. Diese Personen wären zum Teil aufgrund fehlender Arbeitsmarktkennntnisse bereit, zu schlechteren Bedingungen zu arbeiten. Darum müssen vor allem im Niedriglohnbereich die Minimallohne strikt eingehalten werden.

Bei der zweiten Personenkategorie im Bereich Neueinreise gesellt sich neben die Verhinderung eines Lohndumpings durch neu einreisende Personen eine weitere Aufgabe der Arbeitsmarktbehörden. Diese sind dafür verantwortlich, dass die kontingentierten Einreisen zum bestmöglichen Nutzen der Volkswirtschaft eingesetzt werden. Die Arbeitsmarktbehörde muss also die beschränkten Kontingente so einsetzen, dass der Wirtschaftsstandort als Ganzes einen optimalen Nutzen daraus zieht. Aus dieser Aufgabenstellung haben sich Faustregeln herauskristallisiert, was das Qualifikationsniveau (Hochschul- oder Fachhochschulabschluss sowie zwei Jahre Berufserfahrung) sowie das Salärniveau betrifft (Minimum zurzeit Fr. 78 000.-). Schlechter qualifizierte und/oder schlechter bezahlte ausländische Arbeitskräfte haben wenig Chancen, eine kontingentierete Einreisebewilligung zu erhalten.

Ermittlung der orts- und branchenüblichen Löhne

Das Arbeitsamt steht in engem Kontakt mit Branchen- und Berufsverbänden, mit denen es sich über arbeitsmarktliche Fragen austauscht. Auch bei konkreten Fragen der Entlohnung nehmen die Mitarbeitenden der Abteilung Arbeitsbewilligungen oft Kontakt mit den

zuständigen Verbänden auf. Das Arbeitsamt verfügt über eine Dokumentation zu den orts- und branchenüblichen Löhnen, welche sich vor allem auf öffentliche Quellen wie Gesamtarbeitsverträge, paritätische Empfehlungen, statistische Untersuchungen usw. stützt. Einige Firmen stellen dem Arbeitsamt auch vertrauliche Informationen über Löhne zur Verfügung. Anzumerken bleibt, dass bei dieser Lohnkontrolle generell auch das betriebliche Lohngefüge berücksichtigt werden soll, indem in der BVO ausdrücklich der Lohn für «die gleiche Arbeit im selben Betrieb» Erwähnung findet.

Die bundesrätliche Verordnung bezweckt ausdrücklich auch die «Eingliederung» oder Integration der hier wohnenden und arbeitenden AusländerInnen. Personen im Familiennachzug können daher grundsätzlich eine Arbeitsbewilligung erhalten, sofern die orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Dabei sollen auch die individuellen Voraussetzungen, welche die ausländische Person mitbringt (z. B. sprachliche Defizite) mitberücksichtigt werden, um keine Barriere gegen die Aufnahme der Erwerbstätigkeit aufzubauen.

Im vorliegenden Fall gilt es überdies zu bedenken, dass der Ausländer mit einer Schweizerin verheiratet ist. Diese Personenkategorie genießt arbeitsmarktliche Privilegien. So wird sie beispielsweise zur selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen, was andern B-Aufenthalterinnen/-Aufenthaltern verwehrt bleibt. Angesichts dieser arbeitsmarktlichen Stellung sind die Arbeitsmarktbehörden bei der Erteilung einer Arbeitsbewilligung für diese Personenkategorie weitgehend frei. Bei der Prüfung des zur Diskussion stehenden Gesuches wurden diese Differenzierungsmöglichkeiten zu wenig berücksichtigt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Arbeitsamt im konkreten Fall zwar rechtmässig gehandelt, aber mögliche Handlungsspielräume zu wenig genutzt hat. Bereits Anfang Jahr sind in der Abteilung Arbeitsbewilligungen interne Richtlinien erlassen worden, um eine Wiederholung eines ähnlichen Falles zu verhindern.

Zur Interpellation GR Nr. 99/377 von Gemeinderat Max Fritz im Einzelnen

Zu Frage 1: Das Arbeitsamt der Stadt Zürich verfolgt im Niedriglohnsektor eine rigorose Praxis in dem Sinne, dass vor allem in diesem Bereich die Einhaltung der Minimallohne strikt gefordert wird. Bei höher qualifizierten Berufssparten ist hingegen der Schutz vor Lohndumping nicht im Vordergrund. Zudem ist dort die Feststellung der orts- und branchenüblichen Löhne schwieriger, da kaum Gesamtarbeitsverträge und ähnliche Richtwerte bestehen. Im Gegensatz zum Eindruck des Interpellanten ist deshalb die Praxis in diesem Bereich weniger rigoros.

Zu Frage 2: Die städtische Arbeitsmarktbehörde verfügt über eine recht umfassende und differenzierte Dokumentation, wie einleitend ausgeführt wurde.

Zu Frage 3: Dieser Eindruck mag dadurch entstehen, dass viele wenig qualifizierte ausländische Personen normale Arbeitsbewilligungen (ohne kontingentierte Einreise) beim Arbeitsamt bekommen. Sie haben jedoch ein von der Erwerbstätigkeit unabhängiges Aufenthaltsrecht und sind zur Erwerbstätigkeit berechtigt. Im Bereich der Neueinreise stimmt dieser Eindruck entschieden nicht. Ausser im

Saisonniers-Bereich (Gastronomie und Baugewerbe) werden Bewilligungen praktisch ausschliesslich für hoch qualifizierte Arbeitskräfte erteilt.

Zu Frage 4: Die Gleichbehandlung aller Gesuchstellenden ist für die Arbeitsmarktbehörden ein Rechtsgebot. Im Bewilligungsbereich können Sonderwünsche einzelner Firmen nicht berücksichtigt werden. Insofern werden Grossfirmen genau gleich wie Klein- und Mittelbetriebe behandelt. Im Niedriglohnbereich kann dies zumindest theoretisch dazu führen, dass ein Kleinstbetrieb keine kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte einstellt, falls er einheimische ArbeitnehmerInnen findet, die unter den vom Arbeitsamt geforderten Minimallöhnen arbeiten. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Arbeitsamtes, Strukturpolitik in einer Branche zu betreiben. Im Gebiet der Informatik sind die KMUs keinesfalls durch die Behörden schlechter gestellt als Grossunternehmen, auch wenn sie in der Rekrutierung von Arbeitskräften gegenüber besser zahlenden Unternehmen vielleicht das Nachsehen haben.

Zu Frage 5: Wenn die bilateralen Abkommen in Kraft treten, wird das Bewilligungsverfahren für Arbeitskräfte aus den EU-Staaten keineswegs wegfallen. Freier Personenverkehr nach EU-Standard tritt frühestens im Jahr 2014 in Kraft. Zwei Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Abkommen (also frühestens im Jahr 2003) entfallen allerdings der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Kontingentierung wird weiterhin gelten, bis sie im Jahr 2006 erstmals und nur versuchsweise abgeschafft werden wird. Das Bewilligungsverfahren wird sich demzufolge vereinfachen, aber nicht wegfallen. Der Stadtrat begrüsst eine Integration der Arbeits-, der Beschaffungs- und der Absatzmärkte, weil dadurch mittelfristig volkswirtschaftliche Vorteile entstehen. Gerade die Übergangszeit wird indessen sicher von weiteren Auseinandersetzungen begleitet sein, da neben den Preisen natürlich auch die Lohnkosten weiter unter Druck kommen.

Zur Interpellation GR Nr. 99/378 von Gemeinderat Rolf André Siegenthaler-Benz im Einzelnen

Zu Frage 1: Wie einleitend ausgeführt, trifft der Sachverhalt im Wesentlichen zu.

Zu Frage 2: Die gesetzlichen Grundlagen sind das ANAG und die dazugehörige BVO. Der Zweck wurde einleitend erläutert.

Zu Frage 3: Siehe die Ausführungen betreffend Ermittlung der orts- und branchenüblichen Löhne.

Zu Frage 4: Bei den allermeisten eingereichten Gesuchen werden die vorgeschriebenen Mindestlöhne problemlos eingehalten. Falls Minimallöhne unterschritten werden, werden die Gesuchsteller aufgefordert, den Arbeitsvertrag anzupassen und ein neues Gesuch einzureichen. Ist ein Gesuchsteller damit nicht einverstanden, werden die vorgebrachten Fakten (z. B. betriebliches Lohnsystem) gewürdigt und nach Möglichkeit berücksichtigt, sofern keine zwingenden Vorschriften entgegenstehen. Bei Neueinreisen sind die Vorschriften allerdings strenger, da die Gleichbehandlung aller Gesuchstellenden die Berücksichtigung von rein betrieblichen Sonderwünschen weitgehend ausschliesst. Zudem werden aufgrund der Kontingentierung höhere Anforderungen gestellt.

Zu Frage 5: Die Mitarbeitenden der Abteilung Arbeitsbewilligungen sind qualifizierte Berufsleute aus dem kaufmännischen wie auch aus anderen Bereichen. Der verschiedene berufliche Hintergrund und die unterschiedlichen Branchenkenntnisse helfen bei der Bearbeitung der Gesuche, da das Verständnis für die Anliegen einer Branche und Kenntnisse der speziellen Arbeitsmarktsituation nötig sind. Bisher erfolgte die Arbeitsteilung weitgehend entlang der verschiedenen Bewilligungsarten. Zurzeit wird die Abteilung kundenorientiert reorganisiert, so dass die Mitarbeitenden sich stärker auf Branchen und Firmen spezialisieren können statt auf eher technische Bewilligungsarten. Dadurch werden die Arbeitsmarktkenntnisse vertieft. Diese Neustrukturierung erfolgt ohne externe Beratung.

Zu Frage 6: Die Minimallohnvorschriften der Stadt Zürich werden auch im übrigen Kantonsgebiet angewendet. Wie oben ausgeführt, richten sich die Minimallöhne nach den effektiven orts- und branchenüblichen Löhnen, so dass deren Einhaltung nicht nur den Arbeitskräften, sondern auch dem weitaus grössten Teil der Betriebe zugute kommt. Die vom Interpellanten beschriebene Situation, dass ein Stadtzürcher Betrieb aufgrund der Minimallohnvorschriften gegenüber einem ausserstädtischen Betrieb nicht mehr konkurrenzfähig werden könnte, ist aufgrund des koordinierten Vorgehens der Arbeitsmarktbehörden völlig unrealistisch.

Zu Frage 7: Dem Stadtrat ist bekannt, dass verschiedene Kantone versuchen, den grosszügigen Umgang mit Arbeits- und Einreisebewilligungen als positiven Standortfaktor zu vermarkten. Dies betrifft vor allem Kantone, welche von der wirtschaftlichen Entwicklung eher weniger profitieren. Diese Art der Abwerbung von Firmen aus Nachbarkantonen macht für den Standort Schweiz aber wenig Sinn und widerspricht klar den Regeln der Wirtschaftsförderung, wie sie von den kantonalen Volkswirtschaftsdirektionen schriftlich festgelegt wurden. Gerade die ständig steigende Zahl von Gesuchen und Bewilligungen in der Stadt Zürich zeigt, dass dieser Standort gut ist – insbesondere für international ausgerichtete Firmen, die auf Bewilligungen für ausländische Kaderleute und Spezialistinnen/Spezialisten angewiesen sind. Das Arbeitsamt pflegt mit diesen Firmen einen intensiven und offenen Austausch. Die Arbeitsmarktbehörden vollziehen Bundesvorschriften, verfügen aber dennoch über einen gewissen Handlungsspielraum, was zu einer unterschiedlichen Praxis führen kann. Grenzkantone haben einen gewissen Vorteil, indem sie mit Grenzgängerbewilligungen grosszügig umgehen können, wenn die kontingentierte Bewilligungen knapp sind. Die Stadt Zürich gehört zwar auch zum Grenzgängergebiet – infolge der langen Arbeitswege sind Grenzgängerbewilligungen hier jedoch oft keine beliebte Lösung. Gerade besser Qualifizierte haben oft den Wunsch nach einer Aufenthaltsbewilligung, um sich mit ihrer Familie hier niederlassen zu können.

Zu Frage 8: Tatsächlich wird es in zunehmend mehr Bereichen schwierig, geeignete Arbeitskräfte zu finden. Der Schweizerische Arbeitsmarkt ist auch für den grössten Teil der kontrollpflichtigen AusländerInnen frei, so dass jeder Stadtzürcher Betrieb ausländische Arbeitskräfte auf dem einheimischen Arbeitsmarkt rekrutieren kann. Im Ausland rekrutierte ausländische Arbeitskräfte unterliegen aber bei einer Aufenthaltsdauer in der Schweiz von mehr als vier Monaten der Kontingentierung. Dabei werden, wie bereits ausgeführt, alle gesuchstellenden Betriebe gleich behandelt.

Praktisch die einzige Möglichkeit, die Ausweitung des – gerade für qualifizierte Arbeitskräfte – engen schweizerischen Arbeitsmarktes voranzutreiben, ist die europäische Integration (vor allem im Bereich Personenfreizügigkeit). Diese wird daher auch vom Stadtrat klar befürwortet.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, die Vorstehenden des Finanz- und Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, das Arbeitsamt und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber-Stellvertreter