

# Begrenzungsinitiative – Argumentarium und Haltung von CURAVIVA Schweiz

## 1. Die Haltung von CURAVIVA Schweiz

Eine Annahme der Begrenzungsinitiative und der geforderte Wegfall der Personenfreizügigkeit würde den Fachkräftepool drastisch minimieren und die Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf vor akute Schwierigkeiten stellen:

- **Fachkräfte- und Personalmangel.** Die Rekrutierung von Fachkräften für die Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf würde in einem System mit kontingentierter Zuwanderung massiv erschwert: Besonders in der Pflege, aber auch bei anderen Personalgattungen droht ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften.
- **Geringere Planungssicherheit.** Die Institutionen hätten bei einer zahlenmässigen Beschränkung keine Planungssicherheit mehr. Das frühere, bürokratische Kontingentsystem ist kaum imstande, sich den Herausforderungen im Bereich der Personalrekrutierung flexibel und effektiv zu stellen.
- **Hoher Administrationsaufwand.** Es kämen vermehrt administrativ aufwändige Bewilligungsverfahren zum Zuge – mit der Folge, dass die Leistungen der Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf unnötig erschwert und verteuert würden. Heute sind Rekrutierungen ausserhalb des EU/EFTA-Raums, wo nach wie vor Kontingente gelten, für die Unternehmen wegen der damit verbundenen Bürokratie deutlich teurer als für die Rekrutierung von Angehörigen von EU/EFTA-Ländern (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 7. Juni 2019 zur Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» (nachfolgend: «Botschaft»), BBl 2019, S. 5057-5058, samt Fussnoten).
- **Sinkende Versorgungsqualität.** Die stetig steigende Arbeitslast müsste auf weniger und auf weniger gut ausgebildetes Personal verteilt werden, was Versorgungsqualität und Sicherheit bei den betreuten Menschen beeinträchtigen würde. Für Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf würde damit schwierig, kantonale Vorgaben hinsichtlich Ausbildung des Personals einzuhalten können. Ferner würde die Ausbildung des Fachkräftenachwuchses aus der Schweiz erschwert – denn nur ausgebildetes Fachkräfte dürfen berufsbildend tätig sein. Gleichzeitig müssen die Institutionen entsprechend qualifiziertes Personal für Pflege und Betreuungsaufgaben einsetzen – tun sie dies nicht, sind sie haftbar.
- **Leistungsabbau und längere Wartezeiten.** Bei einem Personalunterbestand und insbesondere bei einem Mangel an Fachkräften müssen die Institutionen Leistungen abbauen. Das hat die Streichung von Bewohnerplätzen und -betten, aber auch von Ausbildungs- und (betreuten) Arbeitsplätzen sowie von Angeboten und Dienstleistungen zur Folge. Es muss damit gerechnet werden, dass sich die Wartezeiten für Plätze in den Institutionen verlängern würde. Andere Lösungen für die Pflege und Betreuung der betroffenen Menschen mit Unterstützungsbedarf wären zu suchen.

Aus all den obenstehenden Betrachtungen spricht sich CURAVIVA Schweiz gegen die Annahme der Initiative aus und begrüsst, dass Bundesrat und Parlament die Begrenzungsinitiative ablehnen.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Die Begrenzungsinitiative

Die Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» wurde am 31. August 2018 eingereicht. Sie verlangt die Ausserkraftsetzung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU und der EFTA (nachfolgend: „FZA“). Wenn dies innert Jahresfrist auf dem Verhandlungsweg nicht möglich ist, solle das Abkommen durch die Schweiz gekündigt werden.

Bundesrat und Parlament empfehlen dem Souverän, die Initiative abzulehnen (Nationalrat mit 123 zu 63 Stimmen bei drei Enthaltungen, Ständerat mit 38 zu vier Stimmen bei drei Enthaltungen). Darüber hinaus werden auf Antrag des Bundesrats dem Volk und den Ständen kein direkter Gegenentwurf und auch kein indirekter Gegenvorschlag unterbreitet. Die entsprechende Volksabstimmung findet am 17. Mai 2020 statt.

Eine Annahme der Begrenzungsinitiative würde eine Kontingentierung der Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten in Form von Höchstzahlen und eine Beschränkung der Zulassung von qualifizierten Arbeitskräfte aus EU/EFTA-Staaten bedeuten.

### 2.2 Duales System und Freizügigkeitsabkommen

Die Schweiz kennt ein duales Zulassungssystem, das zwischen Personen aus den EU/EFTA-Staaten und Drittstaatsangehörigen unterscheidet. Drittstaatenangehörige können nur im Rahmen einer starren Kontingentierung in der Schweiz wohnen und arbeiten.

Das 2002 etappenweise in Kraft gesetzte FZA gewährt Staatsangehörigen von EU- und EFTA-Ländern einen Rechtsanspruch, Arbeitsplatz und Wohnort in der Schweiz frei zu wählen, wenn sie die folgenden Voraussetzungen über einen gültigen Arbeitsvertrag, selbstständige Erwerbstätigkeit oder bei Nichterwerbstätigkeit ausreichende über finanzielle Mittel und umfassende Krankenversicherung verfügen. Darüber hinaus bietet das FZA kein Aufenthaltsrecht, wenn ein Missbrauch vorliegt.

Die Begrenzungsinitiative betrifft nur die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten, da die Schweiz keine Personenfreizügigkeit mit Drittstaaten kennt. Ebenfalls keine direkten Auswirkungen hätte eine Annahme der Begrenzungsinitiative auf Personen aus dem Asylbereich (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge).

## 3. Die aktuellen Herausforderungen für die Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf

- **Schwierigkeiten bei der Rekrutierung in verschiedenen Berufsgruppen.**  
Die Rekrutierung von Personal für weniger qualifizierte Tätigkeiten (Küche, Reinigung usw.), aber auch zum Teil für Fachaufgaben erweist sich hie und da als schwierig, denn für diese Tätigkeiten lassen sich nicht immer genug Kandidaten und Kandidatinnen finden.
- **Zu wenig ausgebildetes Pflegefachpersonal.**  
Der Nationale Versorgungsbericht 2016 für die Gesundheitsberufe geht davon aus, dass bis 2025 in den Alters- und Pflegeinstitutionen im Vergleich zu Jahr 2014 zusätzliche 5'012 Pflegefachkräfte auf Tertiärstufe (= 26%) und 3'040 Fachkräfte mit Lehrabschluss (= 26%) benötigt werden. Gleichzeitig wird festgehalten, dass im Jahr 2014 bei den Pflegeberufen auf Tertiärstufe über alle Versorgungsbereiche hinweg jährlich nur knapp 43% des Nachwuchsbedarfes gedeckt wird (im Schnitt 2'620 statt 6'075 Abschlüsse). Auf Stufe Sekundar II hatte knapp 75% des benötigten Nachwuchses die Ausbildung abgeschlossen (4'397 statt 5'849 Abschlüsse).

- **Alterung der Schweizer Bevölkerung.**  
Der Bedarf an Fachkräften steigt aufgrund der demografischen Entwicklung stark an: In den kommenden Jahren wird die Schweizer Bevölkerung unabhängig von der Zuwanderung deutlich altern (vgl. vgl. Botschaft, S. 5059): dies, weil die Lebenserwartung steigen und demgegenüber die 20- bis 64-jährige Bevölkerung im gleichen Zeitraum deutlich langsamer wachsen wird. Es findet also eine demografische Strukturveränderung statt.
- **Auslandabhängigkeit.**  
CURAVIVA Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Branche der Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf ihr eigenes Fachpersonal möglichst selber ausbildet. Die Branche unternimmt bereits heute grosse Anstrengungen und bildet auch immer mehr aus. Derzeit kann der Personalbedarf jedoch nicht ausschliesslich durch inländische Arbeitskräfte gedeckt werden. Der Versorgungsbericht von OdASanté und GDK aus dem Jahr 2016 zeigt, dass rund 40 % des rekrutierten diplomierten Pflegepersonals über einen ausländischen Pflegeabschluss verfügt. Wenn die Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf eine gleichbleibende Qualität der Pflege und Betreuung sicherstellen sollen und sie die Vorgaben der Kantone bezüglich Anteil diplomiertes Pflege und Betreuungspersonal einhalten sollen, bleibt es bis auf weiteres unabdingbar, dass die Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf einen unverminderten Anteil an ausländischen Arbeitskräften anstellen können. In Ergänzung zum inländischen Potenziale wird man weiterhin insbesondere auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen bleiben.
- **Fachkräftemangel in EU/EFTA-Staaten.**  
Die Personenfreizügigkeit ermöglicht den Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf, flexibel und mit geringem administrativen Aufwand auf ein grosses Arbeitskräfteangebot, insbesondere auch von Fachkräften, zurückzugreifen. Die Schweiz steht dabei in Konkurrenz mit anderen westlichen Staaten: Auch in den Staaten der EU-/EFTA erfolgt eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur. Es wird in ganz Europa einen Mangel an Arbeitnehmern und einen Kampf um Fachkräfte geben (vgl. Bundesrätin Keller-Sutter in der NZZ vom 12. Februar 2020). Deswegen dürfte sich eine Rekrutierung aus diesen Staaten zunehmend schwieriger gestalten.