
**Umsetzung von Art. 121a BV
Synthesebericht der Expertengruppe**

13. Juni 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	5
1.1	Neue Verfassungsbestimmungen und Auftrag des Bundesrats.....	5
1.2	Art. 121a und 197 Ziffer 9 BV.....	5
1.3	Erforderliche Umsetzungsarbeiten.....	5
2	Expertengruppe.....	6
2.1	Auftrag der Expertengruppe.....	6
2.2	Inhalt und Ziel des Syntheseberichts.....	6
2.3	Zusammensetzung der Expertengruppe.....	6
2.4	Schwerpunkte der Diskussionen in der Expertengruppe.....	7
3	Grundlagen für die Umsetzungsarbeiten.....	7
3.1	Geltende Regelungen für Zulassung und Aufenthalt.....	7
3.1.1	Angehörige von EU/EFTA-Staaten.....	7
3.1.2	Angehörige von Drittstaaten.....	9
3.2	Statistik.....	10
3.2.1	Wanderungsbewegungen im Jahr 2013.....	10
3.2.2	Einwanderung, Auswanderung und "Wanderungsaldo" der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung seit 1983.....	11
3.3	Erfahrungen mit früheren Zuwanderungsmodellen der Schweiz.....	12
3.4	Auslegung von Art. 121a BV.....	12
3.5	Handlungsmöglichkeiten bei der Steuerung der Zuwanderung.....	14
3.5.1	Steuerung der Zuwanderung gemäss Art. 121a BV.....	14
3.5.2	Ziele und Grundsätze bei der Umsetzung von Art. 121a BV.....	14
4	Umsetzungsmodelle.....	18
4.1	Modelle der Bundesverwaltung.....	18
4.1.1	Modell A.....	19
4.1.2	Modell B.....	20
4.1.3	Modell C.....	21
4.1.4	Zusammenfassung der Modelle A – C.....	22
4.2	Modelle einzelner Mitglieder der Expertengruppe.....	22
4.2.1	Modell SAV.....	23
4.2.2	Modell sgv / SBV.....	23
4.2.3	Modell der Kantone (VDK).....	24
4.2.4	Modell SSV.....	25
4.2.5	Weitere veröffentlichte Umsetzungsmodelle.....	25
4.2.6	Darstellung der vorgeschlagenen Umsetzungselemente und Bewertung.....	25
4.2.7	Bewertung der Umsetzungsmodelle.....	28
4.3	Wichtige Einzelaspekte bei der Umsetzung.....	30
4.3.1	Beratendes Gremium: Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente anhand von Indikatoren.....	30
4.3.2	Szenarien zu einer Beschränkung der Zuwanderung.....	30
4.3.3	Inländervorrang.....	31
4.3.4	Bewilligungsanspruch oder Ermessensentscheid bei der Zulassung.....	31
4.3.5	Kurzaufenthaltsbewilligungen.....	32
4.3.6	Beschränkte Dienstleistungsfreiheit.....	32
4.3.7	Grenzgängerbewilligung.....	32
4.3.8	Zulassung Nichterwerbstätige.....	33
4.3.9	Familiennachzug.....	34
4.3.10	Auswirkungen auf das Abkommen über den freien Personenverkehr (FZA)...	35
5	Flankierende Massnahmen (FlaM).....	36

6	Massnahmen im Asylbereich.....	36
7	Schlussfolgerungen der Expertengruppe	37
7.1	Duales Zulassungssystem	37
7.2	Höchstzahlen und Kontingente	37
7.3	Kurzaufenthalter unter einem Jahr	38
7.4	Inländervorrang	38
7.5	Lohn- und Arbeitsbedingungen	38
7.6	Grenzgänger	38
7.7	Grenzüberschreitende Dienstleistungen und kurzfristige Erwerbstätigkeit (Dienstleistungserbringer und Stellenantritte bis 90 Tage)	38
7.8	Berufliche Qualifikation.....	39
7.9	Zulassung ohne Erwerb	39
7.10	Aufenthaltsregelung nach der Zulassung.....	39
7.11	Familiennachzug	39
7.12	FlaM	39
7.13	Asyl.....	40
8	Bemerkungen einzelner Mitglieder der Expertengruppe	40
9	Weiteres Vorgehen.....	42
10	Beilagen.....	42

Abkürzungsverzeichnis

AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BFM	Bundesamt für Migration
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EU	Europäische Union
FKI	Fachkräfteinitiative
FlaM	Flankierende Massnahmen
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GATS	General Agreement on Trade and Services
GSG	Gaststaatgesetz
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizer Bauernverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
TPK Bund	Tripartiten Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
WBF	Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

1 Ausgangslage

1.1 Neue Verfassungsbestimmungen und Auftrag des Bundesrats

Die neuen Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung (BV) wurden in der Abstimmung über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" am 9. Februar 2014 von einer Mehrheit der Schweizer Bevölkerung und der Kantone angenommen.

Am 12. Februar 2014 wurde das Eidgenössische Justiz und Polizei Departements (EJPD) vom Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung aufzunehmen und dem Bundesrat bis im Juni 2014 ein Umsetzungskonzept zu unterbreiten. Im Rahmen dieses Konzepts wird auch geprüft, in welcher Form die flankierenden Massnahmen (FlaM) bei einem Systemwechsel weitergeführt werden können.

1.2 Art. 121a und 197 Ziffer 9 BV

Art. 121 Sachüberschrift (neu)

Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich

Art. 121a (neu) Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 197 Ziff. 94 (neu)

9. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

¹ Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

1.3 Erforderliche Umsetzungsarbeiten

Gesetzgebung

- a) Es ist ein neues Zulassungssystem für alle Ausländerinnen und Ausländer einzuführen, das insbesondere jährliche Höchstzahlen und Kontingente sowie einen Vorrang der Schweizerinnen und Schweizer vorsieht (Art. 121a Abs. 1 und 2 BV).
- b) Kann die Ausführungsgesetzgebung bis am 9. Februar 2017 nicht in Kraft treten (drei Jahre nach Annahme der Initiative), muss der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend durch Verordnungen erlassen (Art. 121a Abs. 5 und Art. 197 Ziff. 9 BV).

Völkerrechtliche Verträge

- c) Es dürfen ab dem Zeitpunkt der Annahme der neuen Verfassungsbestimmung keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen die neuen Verfassungsbestimmungen verstossen (Art. 121a Abs. 4 BV).
- d) Völkerrechtliche Verträge, die den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechen, sind ebenfalls bis zum 9. Februar 2017 (drei Jahre nach der Annahme der Initiative) neu zu verhandeln und anzupassen. Betroffen davon ist insbesondere das Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA.

2 Expertengruppe

2.1 Auftrag der Expertengruppe

Die Vorsteherin des EJPD hat das Bundesamt für Migration (BFM) angewiesen, eine Expertengruppe einzusetzen. Sie begleitet die Umsetzungsarbeiten konzeptionell und inhaltlich. Im Vordergrund steht dabei die Diskussion und Validierung der Umsetzungsmodelle der Bundesverwaltung sowie von weiteren Umsetzungsvorschlägen.

Im Hinblick auf die Umsetzung stellen sich insbesondere folgende Grundsatzfragen:

- Wie werden die Höchstzahlen und Kontingente festgelegt (neu auch für Grenzgänger, Familienangehörige, Nichterwerbstätige sowie Personen aus dem Asylbereich)?
- Wer ist für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zuständig?
- Welche Aufgabenverteilung besteht zwischen den Behörden, den Kantonen und des Bundes (Zuständigkeit Bewilligungserteilung, Zustimmungsverfahren)?
- Wie wird der Vorrang bei der Zulassung von Erwerbstätigen umgesetzt? Soll er für Schweizerinnen und Schweizer gelten oder auch für bereits anwesende Ausländerinnen und Ausländer?
- Wie sollen im Rahmen des Zulassungsverfahrens die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert werden?
- Sollen für die Zulassung für Angehörige der EU-EFTA-Staaten (oder ggf. weiterer Staaten) andere Zulassungsvoraussetzungen gelten als für Angehörige von Drittstaaten (z.B. bei der notwendigen beruflichen Qualifikation)?
- Besteht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Weiterführung der flankierenden Massnahmen auch bei einem neuen Zulassungssystem?
- Wie soll der Asylbereich einbezogen werden?

2.2 Inhalt und Ziel des Syntheseberichts

Der vorliegende Synthesebericht fasst insbesondere die diskutierten Grundsatzfragen sowie die vorgestellten Umsetzungsmodelle und deren Beurteilung zusammen. Er ist Bestandteil des Umsetzungskonzepts, das dem Bundesrat im Juni 2014 unterbreitet wird.

2.3 Zusammensetzung der Expertengruppe

Die Expertengruppe wird von Mario Gattiker (Direktor BFM) geleitet. Sie besteht aus folgenden Mitgliedern:

Organisation	Mitglied	Stellvertretung
BFM	Mario Gattiker	
Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA)	Henri Gétaz Sarah Dubach	Dominique Paravicini Alvaro Borghi
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)	Boris Zürcher Peter Gasser	Bernhard Weber
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	Thomas Minger	
Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)	Benedikt Würth	Christoph Niederberger
Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA)	Bruno Sauter	Ursula Kraft
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM)	Marcel Suter	Urs Betschart
Schweizerischer Städteverband (SSV)	Martin Tschirren	Sybillie Oetliker
Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)	Michael Bützer	
Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)	Walter Leimgruber	Etienne Piguet
Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV)	Roland A. Müller	Daniella Lützelschwab
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)	Hans-Ulrich Bigler	Dieter Kläy
Schweizer Bauernverband (SBV)	Jacques Bourgeois	Monika Schatzmann
Travail.Suisse	Gabriel Fischer	Martin Flügel
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)	Daniel Lampart	Vania Alleva
Bundesamt für Justiz (BJ)	Martin Dumermuth	Luzius Mader
Direktion für Völkerrecht (DV)	Rita Adam	Susanne Gutzwiler
Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)	Stephan Arnold	Stephanie Koch
EDA/EJPD, Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit	Dr. Eduard Gnesa	Stefanie Allemann
BFM – Sekretariat der Expertengruppe	Albrecht Dieffenbacher Kurt Rohner Stephan Däpp Nicole Caduff	Sandrine Bellwald

2.4 Schwerpunkte der Diskussionen in der Expertengruppe

Die Expertengruppe führte insgesamt sieben Sitzungen in den Räumlichkeiten des BFM in Wabern durch, und zwar am 8., 15., 22. und 25. April sowie am 13., 16. und 28. Mai 2014.

Schwerpunkte der Beratungen waren dabei insbesondere:

- Die Ziele und Grundsätze für die Umsetzung;
- Der verfassungsrechtliche Auslegungsspielraum von Art. 121a BV;
- Erfahrungen mit den bisherigen und früheren Zulassungssystemen der Schweiz;
- Ausmass der Zuwanderung und Beschränkungsszenarien;
- Mögliche Umsetzungsmodelle und deren Bewertung;
- Die Diskussion der Vor- und Nachteile der innerhalb und ausserhalb der Expertengruppe eingebrachten Umsetzungsmodelle;
- Regelung der Grenzgängerbewilligung¹, namentlich am Beispiel des Kantons Tessins.

3 Grundlagen für die Umsetzungsarbeiten

3.1 Geltende Regelungen für Zulassung und Aufenthalt

Die heutigen Regelungen richten sich für Angehörige von EU -Staaten nach dem Freizügigkeitsabkommen (FZA), für Angehörige von EFTA-Staaten nach dem Protokoll zur Änderung des EFTA-Übereinkommens² sowie für Angehörige von Drittstaaten nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG).

EU/EFTA-Angehörige können ein Aufenthaltsrecht gemäss FZA geltend machen, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Drittstaatsangehörige haben nur ausnahmsweise einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt (teilweise beim Familiennachzug, anerkannte Flüchtlinge, z.T. Aufenthaltsrechte aus völkerrechtlichen Abkommen).

3.1.1 Angehörige von EU/EFTA-Staaten

3.1.1.1 Zulassungsvoraussetzungen FZA:

- Unselbständige Erwerbstätigkeit (Art. 6 Anhang I FZA):
Die Vorlage einer Einstellungserklärung oder Arbeitsbescheinigung genügt (kein Arbeitsvertrag).
- Grenzgänger (selbständig oder unselbständig; Art. 7 + 13 Anhang I FZA):
Tätigkeit in der ganzen Schweiz möglich, wöchentliche Rückkehr an Wohnort im Ausland erforderlich.
- Stellensuchende (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA):
Aufenthalt maximal 6 Monate, bis 3 Monate keine Bewilligung; Ausschluss Sozialhilfe möglich.
- Selbständige Erwerbstätigkeit (Art. 12 Anhang I FZA):
Nachweis einer selbständigen Erwerbstätigkeit reicht aus.
- Unselbständige Erwerbstätigkeit bis 3 Monate (Art. 6 Abs.2 Anhang I FZA):
keine Bewilligung, nur Meldeverfahren.
- Grenzüberschreitende Dienstleistungen bis 90 Arbeitstage im Kalenderjahr (Art. 20 Abs. 1 Anhang I FZA):
Nachweis einer Dienstleistungserbringung, keine Bewilligung; nur Meldeverfahren; Kontrolle durch FlaM.

¹ Grenzgänger sind Ausländerinnen und Ausländer welche in ausländischen Grenzzone wohnen und innerhalb der benachbarten Grenzzone in der Schweiz arbeiten. Als Grenzzone gelten die Regionen, die in den zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten abgeschlossenen Grenzgängerabkommen festgelegt sind. Für EU-17/EFTA-Staatsangehörige gelten seit dem 1. Juni 2007 keine Grenzzone mehr.

² Für Angehörige von EFTA-Staaten gelten die gleichen Regelungen wie für Angehörige der EU-Staaten; das Protokoll zur Änderung des EFTA-Übereinkommens wird daher nachfolgend nicht mehr separat erwähnt.

- Dienstleistungsempfänger (Art. 23 Anhang I FZA):
Genügende finanzielle Mittel, Ausschluss von Sozialhilfe möglich.
- Ausbildung länger als 1 Jahr (Art. 24 Anhang I FZA):
Aufenthaltsbewilligung 1 Jahr.
- Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit (Art. 24 Anhang I FZA):
Genügende finanzielle Mittel (d.h. über dem Ansatz für die Ausrichtung von Sozialhilfe; Ausnahme für Studierende) und Krankenversicherung (in der Schweiz obligatorisch).
- In allen Fällen muss ein Ausweis zur Feststellung der Identität vorgelegt werden.

3.1.1.2 Familiennachzug FZA:

Anspruch auf Aufenthalt haben:

- Ehegatten;
- Verwandte in absteigender Linie unter 21 Jahren oder denen Unterhalt gewährt wird (v.a. Kinder, Enkelkinder);
- Verwandte in aufsteigender Linie (auch des Ehegatten), denen Unterhalt gewährt wird (v.a. Eltern, Grosseltern);
- Studierende: Nur Ehegatten und unterhaltsberechtigzte Kinder.

Voraussetzungen:

- Wohnung, die den üblichen Anforderungen entspricht;
- Nachweis der Verwandtschaft sowie der Unterhaltsgewährung;
- Genügende finanzielle Mittel sind keine Voraussetzung bei unselbständig Erwerbstätigen;
- Verlust des Aufenthaltsrechts bei Scheidung (nicht bei Trennung).

3.1.1.3 Aufenthaltsregelung FZA:

- Erwerbstätigkeit mit Stellenantritt bis 3 Monate oder grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung bis 90 Arbeitstage: Nur Meldeverfahren (siehe oben).
- Erwerbstätigkeit von 3 Monaten bis 1 Jahr: Kurzaufenthaltsbewilligung (Art. 6 Abs. 2 Anhang I FZA).
- Erwerbstätigkeit über 1 Jahr: Aufenthaltsbewilligung für 5 Jahre (Art. 6 Abs. 1 und 2 Anhang I FZA).
- Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit: Beschränkung erstmalige Bewilligung auf 2 Jahre möglich (Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA).
- Aufenthalt für Ausbildung über 1 Jahr: Aufenthaltsbewilligung für 1 Jahr (verlängerbar; Art. 24 Abs. 4 Anhang I FZA).

Es bestehen insbesondere Ansprüche gemäss FZA auf:

- Gleichbehandlung der Arbeitnehmenden mit Inländern in Bezug auf die Erwerbstätigkeit sowie auf die Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, soziale Vergünstigungen, Steuern (Art. 9 Anhang I FZA).
- Berufliche und geographische Mobilität (Art. 8 Anhang I FZA).
- Aufenthaltsrecht bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit oder vorübergehender Krankheit. Ausnahme: Arbeitslose Kurzaufenthalter (gelten als Stellensuchende; Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 6 Anhang I FZA).
- Verbleib nach Beendigung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit (v.a. Pensionierung; Krankheit; Unfall; auch Familie, z.B. bei Tod; Art. 4 Anhang I FZA).
- Erwerb von Immobilien wie Inländer bei Wohnsitz in der Schweiz, andernfalls für die der Erwerbstätigkeit dienenden Immobilien (Art. 25 Anhang I FZA).
- Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II FZA).

- Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA).
- Rechte aus dem FZA dürfen nur durch Massnahmen zum Schutz von Sicherheit, Ordnung und Gesundheit eingeschränkt werden (Art. 8 Anhang I FZA).

3.1.2 Angehörige von Drittstaaten

3.1.2.1 Grundsätze (Art. 3 AuG):

- Die Zulassung erfolgt im Interesse der Gesamtwirtschaft.
- Ausschlaggebend sind die Chancen für eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt sowie in das soziale und gesellschaftliche Umfeld.
- Darüber hinaus erfolgt eine Zulassung, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder die Vereinigung der Familie es erfordern.
- Der demographischen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz wird Rechnung getragen.
- Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Zulassung (aber völkerrechtliche Verpflichtungen: z.B. GATS; Freihandelsabkommen; Stagiaires-Abkommen; Flüchtlingskonvention; EMRK).

3.1.2.2 Zulassungsvoraussetzungen:

unselbständige Erwerbstätigkeit:

- Höchstzahlen für Kuraufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen; Entscheid durch Bundesrat, Aufteilung in kantonale Kontingente und Reserve des Bundes (Art. 20 AuG und Anhang VZAE);
- Vorrang der Inländer und der EU/EFTA-Angehörigen (Art. 21 AuG);
- Kontrolle über Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AuG);
- Beschränkt auf Spezialistinnen und Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte (Art. 23 AuG);
- Gesuch von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Art. 18 AuG);
- Bedarfsgerechte Wohnung (Art. 24 AuG).

Grenzgänger (Art. 25 und 35 AuG):

- Nur unselbständige Erwerbstätigkeit;
- Tätigkeit nur in den Grenzzonen, wöchentliche Rückkehr an Wohnort im Ausland, Anspruch auf Bewilligungsverlängerung nach 5 Jahren;
- Keine besonderen beruflichen Qualifikationen erforderlich.

selbständigen Erwerbstätigkeit (Art. 19 AuG):

- Erfüllung der finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen;
- Gesamtwirtschaftliches Interesse für die Tätigkeit.

Dienstleistungserbringer (Art. 26 AuG):

- Nur bei gesamtwirtschaftlichem Interesse, Höchstzahlen ab 4 Monate Aufenthalt, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, nur qualifizierte Arbeitskräfte und Spezialistinnen und Spezialisten.

3.1.2.3 Ausnahmen von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 30 AuG) z.B.:

- Schwerwiegende persönliche Härtefälle und wichtige öffentliche Interessen;
- Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene;
- Au Pair, Stagiaires, Kadertransfer, Opfer Menschenhandel.

3.1.2.4 Zulassung ohne Erwerbstätigkeit:

- Aus- und Weiterbildung: Erfüllung der persönlichen Voraussetzungen, finanzielle Mittel, bedarfsgerechte Unterkunft (Art. 27 AuG).
- Rentnerinnen und Rentner: älter als 55 Jahre, besondere Beziehungen zur Schweiz, finanzielle Mittel (Art. 28 AuG).
- Medizinische Behandlung: Wiederausreise gesichert; finanzielle Mittel (Art. 29 AuG).

3.1.2.5 Familiennachzug (Art. 42 – 52 AuG)

Als Familienangehörige gelten:

- Ehegatten;
- Ledige Kinder unter 18 Jahren.

Voraussetzungen:

- Zusammenwohnen der Familie;
- bedarfsgerechte Wohnung;
- genügende finanzielle Mittel (nicht auf Sozialhilfe angewiesen);
- Schweizerinnen und Schweizer und Niedergelassene haben Anspruch auf Familiennachzug (Bedingungen weniger restriktiv);
- Recht auf Niederlassungsbewilligung nach 5 Jahren sowie Kinder unter 12 Jahren;
- Aufenthaltsrecht bei Trennung (in Härtefällen oder nach 3 Jahren bei Integration);
- Aufenthaltsregelung nach FZA.

3.1.2.6 Aufenthaltsregelung (AuG):

- In der Regel kein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (aber rechtsgleiche Behandlung und Willkürverbot);
- Aufenthaltsbewilligung mit Gültigkeitsdauer 1 Jahr (später 2 Jahre);
- Niederlassungsbewilligung: unbefristet und ohne Bedingungen, höhere Anforderungen für den Widerruf (Art. 34 AuG; „Verbleiberecht“);
- berufliche und geographische Mobilität unter gewissen Bedingungen (Stellen- und Berufswechsel, Kantonswechsel, selbständige Erwerbstätigkeit; Art. 37 + 38 AuG);
- nur beschränkte Anerkennung von Diplomen;
- z.T. Abkommen über soziale Sicherheit mit dem Herkunftsstaat;
- Erwerb von Immobilien mit Niederlassungsbewilligung ohne Bewilligung möglich;
- Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV).

3.2 Statistik

3.2.1 Wanderungsbewegungen im Jahr 2013

3.2.1.1 Ständige ausländische Wohnbevölkerung³

- 2013 sind rund 155'000 Personen in die ständige ausländische Wohnbevölkerung zugewandert (Aufenthalte von mehr als einem 1 Jahr, inkl. Übertritte aus der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung). Davon kamen 73% aus EU/EFTA-Staaten und 27% aus Drittstaaten.
- Fast die Hälfte der gesamten Zuwanderung erfolgte direkt in den Arbeitsmarkt (bei EU/EFTA-Staaten 60%, bei Drittstaaten 10% der Zuwanderung).

³ Der Begriff „ständige ausländische Wohnbevölkerung“ umfasst Ausländerinnen und Ausländer, die länger als ein Jahr in der Schweiz leben. Ausgenommen sind internationale Funktionäre und deren Familienangehörige, Kurzaufenthalter mit einem Aufenthalt unter 12 Monaten sowie Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (Definition BFM).

- Rund 1/3 der gesamten Zuwanderung erfolgte im Rahmen des Familiennachzugs (bei EU/EFTA-Staaten 25%, bei Drittstaaten 51% der jeweiligen Zuwanderung). Der Familiennachzug betrug bei Drittstaatsangehörigen ca. 21'000 Personen.
- Rund 70'000 Personen wanderten 2013 aus der ständigen ausländischen Bevölkerung wieder aus der Schweiz aus.

3.2.1.2 Nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung

- Rund 123'000 Personen sind in die nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung zugewandert (vorübergehender Aufenthalt von weniger als einem 1 Jahr mit Kurzaufenthaltsbewilligungen; davon 83% aus EU-/EFTA-Staaten und 17% aus Drittstaaten). Rund 119'000 davon wanderten 2013 aus der Schweiz aus (73%) oder wechselten nach einem Jahr Aufenthalt in die ständige Wohnbevölkerung (27%) über.
- Bei der Zuwanderung mit Kurzaufenthaltsbewilligungen betrug der Anteil der Erwerbstätigen 85%; der Anteil der Familienangehörigen betrug lediglich rund 6%.

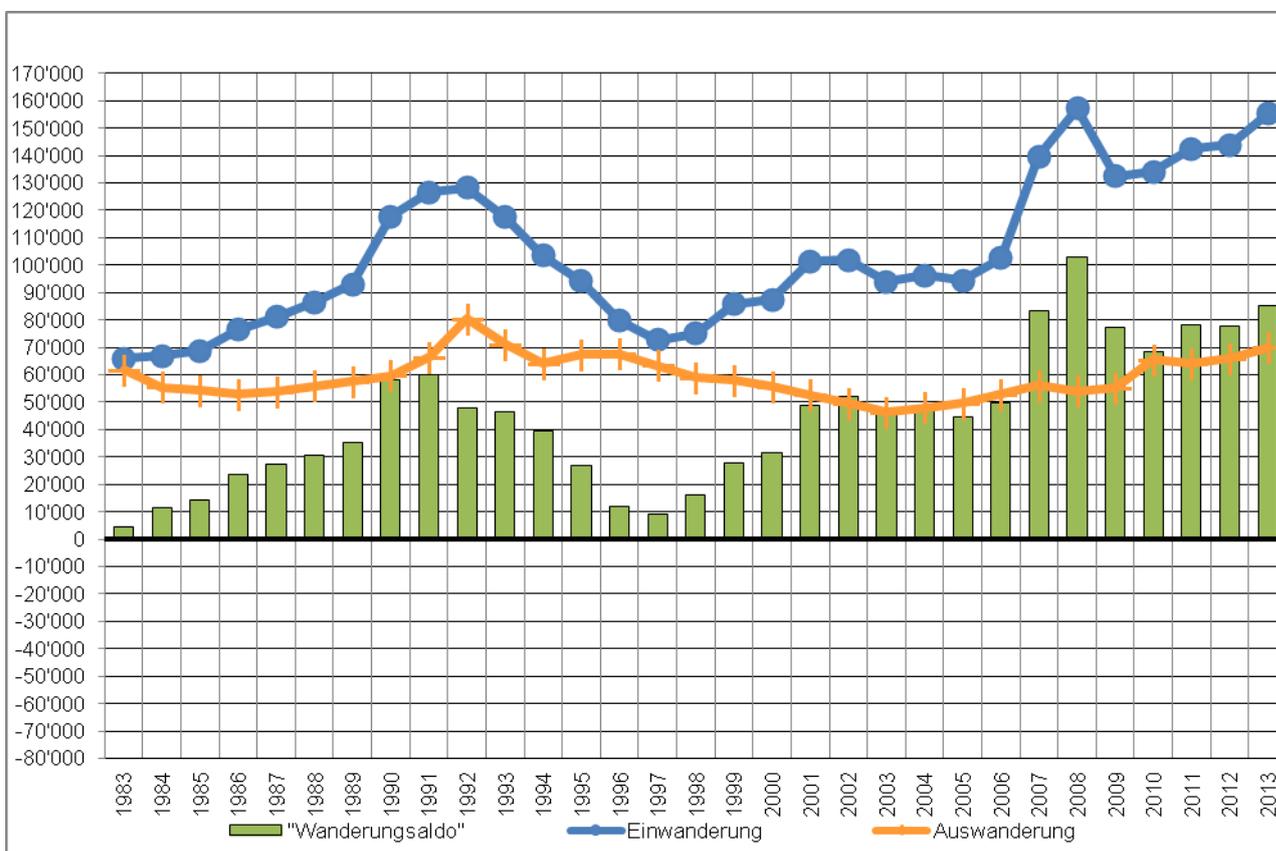
3.2.1.3 Kurzfristige grenzüberschreitende Dienstleistungen und Stellenantritte (Meldeverfahren gemäss FZA)

- 109'065 Personen arbeiteten als grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer während maximal 90 Tagen im Jahr (als Selbstständige oder Entsandte).
- 115'111 Personen arbeiteten bis zu 3 Monaten bei einem Schweizer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.
- In beiden Fällen besteht lediglich ein Meldeverfahren (Internet).

3.2.1.4 Grenzgänger

- 2013 waren in der Schweiz rund 278'500 Personen als Grenzgänger tätig.

3.2.2 Einwanderung, Auswanderung und "Wanderungsaldo" der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung seit 1983



Quelle: ZEMIS.

Weitere statistische Unterlagen finden sich z.B. in folgenden Dokumenten:

- Ausländerstatistik 2013 (BFM)⁴;
- Asylstatistik 2013 (BFM)⁵;
- 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen vom 11. Juni 2013 (SECO)⁶;
- Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz vom 4. Juni 2012⁷.

3.3 Erfahrungen mit früheren Zuwanderungsmodellen der Schweiz

Der Migrationsexperte Professor Etienne Piguet (Universität Neuchâtel) präsentierte in der Expertenkommission den aktuellen Forschungsstand und die bisherigen Erfahrungen im Bereich der Kontingentspolitik der Schweiz zwischen 1970 und 2002.

Die wichtigsten Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es gibt Lücken in der Forschung betreffend der Auswirkungen der schweizerischen Kontingentspolitik im Migrationsbereich zwischen 1970 und 2002, einige Aussagen sind jedoch möglich.
- Die früheren Zulassungsregelungen mittels Kontingenten hatten zwar einen nachweisbaren Bremseffekt auf die Arbeitszuwanderung. Das Migrationssaldo wurde jedoch in erster Linie durch die konjunkturelle Lage und die Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst.
- Einzelne Regelungen führten zu Schwierigkeiten in verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Bereichen.
- Problematisch war insbesondere das Saisonierstatut, über das viele beruflich wenig qualifizierte Ausländerinnen und Ausländer schlussendlich dauerhaft zugewandert sind (Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung bei einem Aufenthalt von 36 Monaten innerhalb von 4 Jahren; irreguläre Aufenthalte wegen des Verbots des Familiennachzugs). Das Saisonierstatut hatte einen nachhaltigen Einfluss auf die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung in der Schweiz.
- In der Diskussion in der Expertengruppe wurden weitere Problembereiche der früheren Kontingentsysteme erwähnt. Beispielsweise die Schwarzarbeit, mit der das Bewilligungsverfahren umgangen wurde. Die Zeit zwischen den bewilligten Kurzaufenthalten wurde in verschiedenen Branchen zum Teil mit Schwarzarbeit überbrückt.

3.4 Auslegung von Art. 121a BV

121a BV sieht eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung insbesondere durch folgende Elemente vor:

- Höchstzahlen und Kontingente (für sämtliche Bewilligungen, mit oder ohne Erwerbstätigkeit);
- Berücksichtigung des Vorrangs der Schweizerinnen und Schweizer bei der Zulassung zur Erwerbstätigkeit;
- Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz;
- Einbezug der Grenzgänger;
- Einbezug des Asylbereichs;
- Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, Familiennachzug und Sozialleistungen kann beschränkt werden.

Die massgebenden Kriterien für die Bewilligungserteilung sind insbesondere:

⁴ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2013/auslaenderstatistik-2013-12-d.pdf>.

⁵ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2013/stat-jahr-2013-kommentar-d.pdf>.

⁶ <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de>.

⁷ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>.

- das Gesuch eines Arbeitgebers;
- die Integrationsfähigkeit;
- eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage;

Gutachten des Bundesamts für Justiz (BJ)

Das BJ hat ein Gutachten zur Auslegung von Art. 121a BV verfasst.⁸ Die wichtigsten Schlussfolgerungen sind:

Das zentrale Ziel von Art. 121a BV ist die eigenständige (autonome) Steuerung der Zuwanderung durch die Schweiz. Die Mittel dazu sind insbesondere die jährliche Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten unter Berücksichtigung des Vorrangs der Schweizerinnen und Schweizer auf dem Arbeitsmarkt sowie des gesamtwirtschaftlichen Interesses.

Art. 121a Abs. 3 BV sieht lediglich einen Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer auf dem Arbeitsmarkt vor. Es ist jedoch möglich, bei der Umsetzung von Art. 121a BV darüber hinauszugehen und auch für bereits anwesende Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt einen solchen Vorrang vorzusehen. Mit einer solchen Regelung wird die Zuwanderung zusätzlich eingeschränkt und sie dient damit ebenfalls dem Ziel einer Steuerung der Zuwanderung.

Ein Inländervorrang besteht heute bereits bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen (Art. 21 AuG; Inländervorrang).

Ausnahmen vom Geltungsbereich des Art. 121a BV:

Das massgebende Kriterium zur Definition des Begriffs „Zuwanderung“ ist die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz. Eine Zuwanderung findet statt, wenn eine Person ihren Herkunftsstaat verlässt, um sich im Zielstaat dauerhaft oder für eine bestimmte längere Zeit aufzuhalten. Es ist mit Art. 121a BV vereinbar, dafür einen Mindestaufenthalt von einem Jahr festzulegen.

Nicht in den Anwendungsbereich von Art. 121a BV fallen somit insbesondere Personen, die sich ohne Bewilligung bis zu 3 Monaten in der Schweiz aufhalten können (z.B. Touristen und andere Personen ohne Erwerbstätigkeit, unabhängig von einer allfälligen Visumpflicht), Dienstleistungserbringer bis zu 90 Tagen sowie Kurzaufenthalter mit einer Erwerbstätigkeit bis zu 4 Monaten.

Unabhängig von der Aufenthaltsdauer sind auch Personen vom Geltungsbereich ausgenommen, deren Anwesenheit durch das Gaststaatsgesetz geregelt ist und nicht durch das Ausländerrecht (GSG, SR 192.12; z.B. Tätigkeiten für diplomatische Missionen und internationale Organisationen).

Weitere Ausnahmen vom Geltungsbereich sind insbesondere möglich für:

- Kurzaufenthalte bis zu einem Jahr unabhängig vom Aufenthaltszweck (Ausweis L);
- Aufenthalte während eines Asylverfahrens (Ausweis N), da bei befristeter Verfahrensdauer keine Zuwanderung zur ständigen Wohnbevölkerung vorliegt;
- Die nachträgliche Umwandlung einer Aufenthalts- in eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis B in C), weil die Zuwanderung zur ständigen Wohnbevölkerung bereits mit der Erteilung der unbeschränkt verlängerbaren Aufenthaltsbewilligung erfolgt ist.

Mit der Verfassung nicht vereinbar sind insbesondere Umsetzungsvorschläge, die:

- Keine Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthalte von länger als einem Jahr vorsehen.

⁸ Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung, Gutachten BJ vom 8. April 2014.

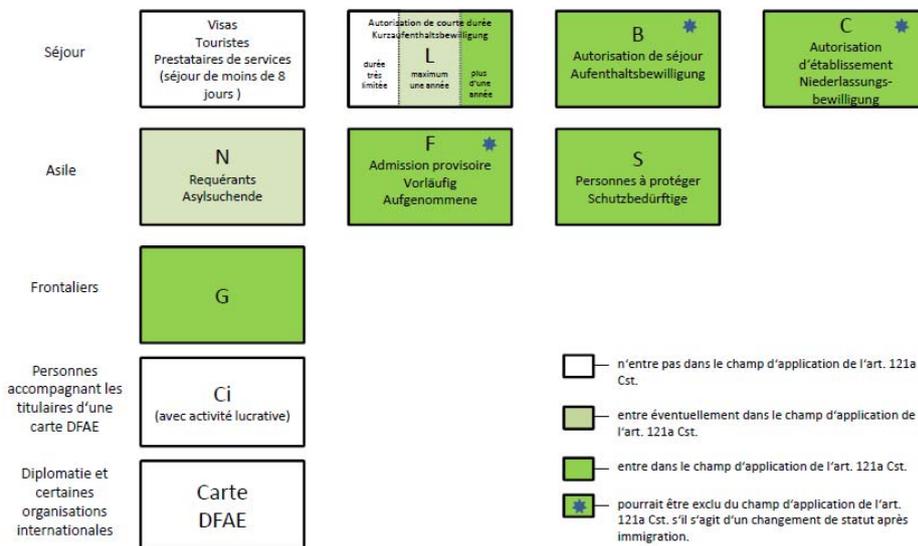
- Obergrenzen enthalten, welche sich nicht auf Jahreswerte umrechnen oder transformieren lassen. (z.B. Festlegung von Richtgrössen für die zukünftige Zuwanderung, bei deren Verletzung erst später Höchstzahlen und Kontingente festgelegt werden müssen).

Steuerung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente, die die Kantone alleine festlegen. Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländer sowie die Gewährung von Asyl ist zudem Sache des Bundes, d.h. es handelt sich um eine ausschliessliche Bundeszuständigkeit und zwar für den ganzen Bereich, einschliesslich Art. 121a BV. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass die Kantone bei der Festlegung der Höchstzahlen und der Umsetzung des Konzepts eine zentrale Position haben.

Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

Die Vereinbarkeit von Art. 121a BV mit dem Völkerrecht wurde durch eine besondere Arbeitsgruppe unter der Leitung der Direktion für Völkerrecht geprüft.⁹

Annexe : Champ d'application personnel de l'art. 121a Cst.



3.5 Handlungsmöglichkeiten bei der Steuerung der Zuwanderung

3.5.1 Steuerung der Zuwanderung gemäss Art. 121a BV

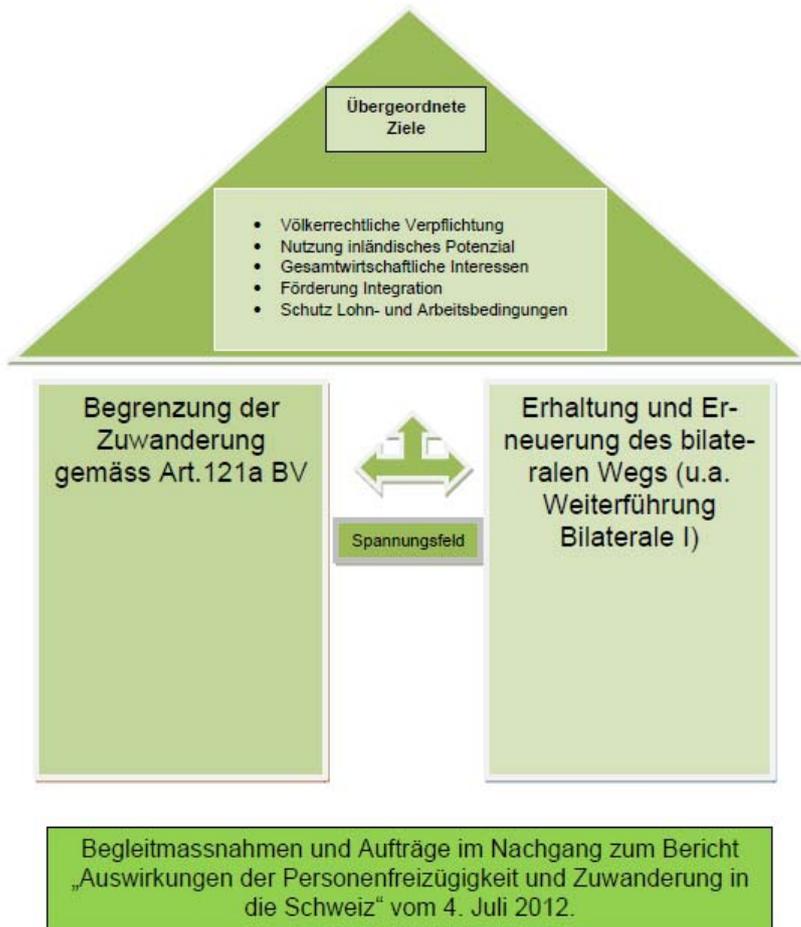
Die Zielsetzung einer eigenständigen Steuerung und Beschränkung der Zuwanderung muss gemäss Art. 121a BV durch ausländerrechtliche Massnahmen erreicht werden. Konkret heisst dies, dass sie durch die Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten zu erfolgen hat. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz, der Inländervorrang und die Notwendigkeit einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage. Diese Massnahmen müssen fristgerecht, d.h. bis spätestens am 9. Februar 2017 umgesetzt werden. Sie sind indessen nicht abschliessend und können im Rahmen der Umsetzung ergänzt werden.

3.5.2 Ziele und Grundsätze bei der Umsetzung von Art. 121a BV

Bei der Umsetzung und Konkretisierung der neuen Verfassungsbestimmung zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sind ausserdem weitere übergeordnete Ziele und Grundsätze zu beachten.

⁹ Bericht über die Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vom 26. Mai 2014.

Abbildung 1: Schema zu den Grundsätzen bei der Umsetzung von Art. 121a BV



Das in *Abbildung 1* dargestellte Schema zu den Grundsätzen der Umsetzung beinhaltet drei Ebenen:

Die *erste Ebene* definiert die übergeordneten Ziele, die bei der Umsetzung berücksichtigt werden müssen. Mögliche Umsetzungsmodelle von Art. 121a BV sind anhand dieser übergeordneten Zielsetzungen zu überprüfen und zu bewerten.

Die *zweite Ebene* besteht einerseits aus dem Auftrag, die neue Verfassungsbestimmung Art. 121a BV umzusetzen und zu konkretisieren, andererseits aus dem Ziel des Bundesrates, die bilateralen Verträge mit der EU beizubehalten und weiterzuentwickeln. Es versteht sich von selbst, dass zwischen diesen beiden Zielen Spannungen und Zielkonflikte auftreten können. In diesem Spannungsfeld sind unterschiedliche Modelle für die Umsetzung möglich, die grundsätzlich alle an den übergeordneten Zielen gemessen werden müssen (Ebene 1). Bei den auszuarbeitenden Modellen sind die Zielkonflikte konsequent aufzuzeigen.

Die *dritte Ebene* beinhaltet Begleitmassnahmen, welche vom Bundesrat insbesondere im Nachgang zum Bericht „Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz“ vom Juli 2012 beschlossen wurden. Sie dienen in Ergänzung zu den migrationsrechtlichen Massnahmen der indirekten Steuerung der Zuwanderung und tragen zu einer gesellschaftsverträglichen Zuwanderung bei.

Die übergeordneten Ziele (erste Ebene) lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- *Respektierung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und Weiterführung der humanitären Tradition:*

Die Migrationspolitik gewährt verfolgten Personen Schutz, wie es der humanitären Tradition der Schweiz entspricht. Wer vor politischer Verfolgung, Krieg oder Folter fliehen muss, soll auch weiterhin Aufnahme finden. Bei der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung muss darauf geachtet werden, dass insbesondere die Einhaltung des Völkerrechts (z. B. Non-Refoulement Prinzip, EMRK, Kinderrechtskonvention) und die korrekte Durchführung der Asylverfahren weiterhin gewährleistet sind.

- *Nutzung des inländischen Potenzials:*

Ohne eine ausreichende Versorgung mit Arbeitskräften drohen der Schweizer Wirtschaft Einbussen an Wertschöpfung und Produktivität. Mit der Fachkräfteinitiative (FKI) verfolgen der Bund, die Kantone und die Sozialpartner das Ziel, die Arbeitskräftenachfrage vermehrt durch Personen aus der Schweiz abzudecken, unter anderem über die Aktivierung freier Potenziale in der Schweizer Erwerbsbevölkerung und der kontinuierlichen Nach- und Höherqualifizierung von Arbeitnehmenden. Zur besseren Nutzung des inländischen Potenzials gehören z.B. Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen, Massnahmen für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration der bereits ansässigen ausländischen Bevölkerung, die Schaffung guter Bedingungen für ältere Arbeitnehmende zur Förderung der Erwerbstätigkeit bis ins Pensionsalter sowie günstige Rahmenbedingungen für die Aus- und Weiterbildung entsprechend dem Bedarf des Arbeitsmarktes.

- *Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Interessens:*

Die Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen verlangt, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz durch das neue System zu erhalten. Innovation und Produktivitätssteigerungen sollen ermöglicht werden. Die Zulassungspolitik kann solche Entwicklung – z.B. über einen leichten Zugang zu hoch qualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten, Fach- und Führungskräften – auch unterstützen. Generell soll der Zugang zu ausländischen Arbeitskräften für die Unternehmen administrativ möglichst einfach gehalten sein. Allfällige Zulassungsvoraussetzungen sollen daher klar definier- und überprüfbar sein. Im Speziellen ist der gut funktionierende Arbeitsmarkt zu erhalten. Der heutige Arbeitsmarkt ermöglicht ein hohes Mass an Flexibilität und hat die Wirtschaft in die Lage versetzt, sich an neue Anforderungen anzupassen. Die im internationalen Vergleich tiefe Erwerbslosigkeit bei gleichzeitig hoher Erwerbsbeteiligung und hohem Lohnniveau in der Schweiz darf durch das neue Zuwanderungssystem nicht gefährdet werden. Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente ist die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen.

Die Ausrichtung auf das gesamtwirtschaftliche Interesse bedeutet auch, dass eine längerfristig ausgerichtete Migrationspolitik nicht kurzfristigen regional- und branchenpolitischen Zielen untergeordnet wird, sondern den Strukturwandel ermöglicht und damit die Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft sichert.

Es müssen jedoch auch die vielfältigen Bedürfnisse berücksichtigt werden: Gesucht sind zum einen Spezialistinnen und Spezialisten in allen Bereichen, zum andern aber auch Erwerbstätige mit formal tieferen Qualifikationen, sofern diese im Inland nicht zu finden sind. Bund und Kantone haben die Interessen der Gesamtwirtschaft zu wahren und sie tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei (Art. 94 Abs. 2 BV). Dazu gehören auch stabile und gute Beziehungen zur EU. Ebenso im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen etwa die Nutzung und Förde-

rung des inländischen Fachkräftepotenzials und eine gute Integration der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Angehörigen.

- *Förderung der Integration:*

Integration ist eine Voraussetzung für die Kohäsion der Gesellschaft und wichtig für eine positive und zukunfts-gerichtete wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz. Dabei ist die Chancengleichheit zu verwirklichen. Die Potenziale der Wohnbevölkerung sind unter Berücksichtigung von deren Vielfalt zu nutzen. Im Vordergrund steht die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung sowie der beruflichen Qualifikation der Zugewanderten. Ziel ist die nachhaltige Integration in die Erwerbsarbeit. Die Integration wird als gegenseitiger Prozess verstanden, an dem sich Ausländerinnen und Ausländer sowie die Aufnahmegesellschaft beteiligen. Die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer bei der Integration ist einzufordern.

Ausgehend vom Verständnis, dass nicht lediglich Arbeitskräfte, sondern Menschen mit verschiedensten Bedürfnissen in die Schweiz kommen, sollen die gesellschaftlichen Lehren aus vergangenen Zulassungsmodellen angemessen mitberücksichtigt werden (z.B. Integrationsproblematik bei Saisoniers).

- *Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen:*

Die Ziele der heutigen FlaM, nämlich den missbräuchlichen Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen auf Grund des offenen Arbeitsmarktes in der Schweiz entgegenzuwirken, sollen auch mit der neuen Verfassungsbestimmung weitergeführt werden.

Begleitmassnahmen (Dritte Ebene)

Zentral für die Gestaltung der künftigen Zuwanderungspolitik sind zudem auch weiterhin Reformen in verschiedenen Politikbereichen (u.a. Wohnungsmarkt, Raumplanung, Infrastruktur) zur Behebung der negativen Auswirkungen einer starken Zuwanderung (vgl. dazu Bericht des Bundesrats über die „Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz“ vom 4. Juli 2012).

Je nach dem gewählten Umsetzungsmodell müssen die im erwähnten Bericht formulierten Begleitmassnahmen und Aufträge an die einzelnen Departemente neu ausgestaltet oder angepasst werden.¹⁰ Darunter fallen sowohl weitergehende ausländerrechtliche Massnahmen, welche aber zu keinem unnötigen Ausbau des bisherigen Kontrollapparates führen sollen, als auch Massnahmen, die ausserhalb des Ausländerrechts indirekt zur Steuerung der Zuwanderung beitragen. In folgenden Bereichen ist bei der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels durch die zuständigen Departemente zu prüfen, inwieweit bestehende Massnahmen verstärkt, reduziert oder sonst modifiziert bzw. ob zusätzlich neue Massnahmen getroffen werden sollten:

Massnahmen im Bereich des Ausländerrechts:

- Die Verknüpfung der Zulassung neuer ausländischer Arbeitskräfte an Bedingungen für Arbeitgeber: z.B. Förderung des inländischen Potentials durch betriebliche Aus- und Weiterbildung; Einstellung von inländischen Stellensuchenden z.B. ältere Stellensuchende oder Personen aus dem Asylbereich; Massnahmen zur Förderung der Integration von ausländischen Mitarbeitenden.
- Verstärkte staatliche Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländer.

¹ https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-07-043.html.

- Aufenthaltsrechtliche Beschränkungen im Hinblick auf eine Senkung der Attraktivität eines Aufenthalts in der Schweiz (z.B. EU/EFTA: Bewilligung nur 1 statt 5 Jahre).

Massnahmen ausserhalb des Ausländerrechts:

- Anpassungen bei den FlaM auf Basis des Berichts der Arbeitsgruppe FlaM.¹¹
- Förderung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften im Rahmen der FKI: z. B. Aus- und Weiterbildung; gute Voraussetzungen bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern für eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung auch älterer Personen, bessere Vereinbarkeit des Berufs- und Familienlebens, Anerkennung von ausländischen Diplomen und Abschlüssen auch bei Drittstaatsangehörigen.
- Wachstumspolitik / Wirtschafts- und Standortförderung / Steuerpolitik: Massnahmen in den genannten Bereichen tragen wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz bei. Bei der Standortförderung werden zusätzlich regionalpolitische Zielsetzungen verfolgt. Massnahmen in diesen Bereichen stärken die Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort und schaffen damit auch positive Grundvoraussetzungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze – sei es durch bestehende oder durch neu gegründete oder neu in der Schweiz angesiedelte Unternehmen. Dies liegt im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz. In den letzten Jahren ging die Schaffung neuer Arbeitsplätze mit einer Zuwanderung von Arbeitskräften einher. Im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV ist daher zu prüfen, ob Anpassungen in den genannten Politikbereichen möglich wären, um die Ziele von Art. 121a BV zu erreichen, ohne die übergeordnete Zielsetzung des gesamtwirtschaftlichen Interesses zu vernachlässigen.
- Massnahmen im Bereich der Raumplanung, der Infrastrukturen und der Wohnungs- und Quartierpolitik: Es ist wichtig, dass auch in Zukunft in den Ballungszentren der Schweiz guter und erschwinglicher Wohnraum für die ganze Bevölkerung zur Verfügung steht. Die Herausforderungen im Bereich der kantonalen Raumplanungsgesetzgebungen müssen daher auch im Lichte des aktuellen Bevölkerungswachstums betrachtet werden. Der gemeinnützige Wohnungsbau kann in den Ballungszentren weiter gefördert werden. Zudem wird ein schonender Umgang mit dem Kulturland angestrebt. Bei diesen Massnahmen ist namentlich auf die bereits in die Wege geleiteten Gesetzesrevisionen vor allem im Bereich der Raumplanung abzustellen.

Zwischen dem Auftrag zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung, den vom Bundesrat verfolgten europapolitischen Zielen, den übergeordneten Zielen der Schweiz, wie auch der Begleitmassnahmen zur Bekämpfung negativer Auswirkungen bestehen Zusammenhänge und Spannungsfelder.

Je enger ein Zuwanderungskonzept sich an Wortlaut und Sinn von Art. 121a BV orientiert, desto schwieriger könnte es sein, das europapolitische Ziel "Erhalt und Erneuerung des bilateralen Wegs" zu erreichen. Je enger ein Zuwanderungskonzept sich am FZA orientiert, desto wichtiger werden Begleitmassnahmen (z.B. im Bereich der Raumplanung, der Integration etc.), die den negativen Auswirkungen einer starken Zuwanderung entgegenwirken. Im Rahmen des Umsetzungskonzepts sollen die verschiedenen Modelle im Lichte dieser Zusammenhänge und möglicher Spannungsfelder beurteilt werden.

4 Umsetzungsmodelle

4.1 Modelle der Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung hat der Expertengruppe drei mögliche Umsetzungsmodelle vorgestellt, welche den verfassungsmässigen Spielraum (vgl. Ziff. 3.4.) bei der Umsetzung von Art. 121a BV in unterschiedlicher Art und Weise ausnützen.

¹¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34844.pdf>

- Bei allen Modellen legt der Bundesrat die Höchstzahlen und Kontingente für den Bund und die Kantone fest. Die Sozialpartner sind in diesen Prozess einzubeziehen.
- Bei allen Modellen entspricht die Regelung für Drittstaatsangehörige grundsätzlich dem geltenden Recht (AuG), es sind jedoch Anpassungen an Art. 121a BV erforderlich (z.B. Kontingente für nicht Erwerbstätige, Familienangehörige und den Asylbereich).
- Die Modelle A und B sind duale Modelle (unterschiedliche Zulassungsregelung für EU/EFTA-Angehörige und Drittstaatsangehörige). Modell C sieht gleiche Zulassungsbedingungen für EU/EFTA- und Drittstaatsangehörige vor.
- Bei allen Modellen sind Aufenthalte im Rahmen eines Asylverfahrens vom Anwendungsbereich von Art. 121a BV ausgenommen (Ausweis N); Höchstzahlen bestehen demgegenüber für vorläufige Aufnahmen (Ausweis F) und anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B).
- Es ist zu beachten, dass Art. 121a neu Höchstzahlen für Aufenthalte mit und ohne Erwerbstätigkeit vorsieht (abweichend vom AuG).
- Es sind auch Kombinationen der Modelle möglich (z.B. bezüglich Grenzgänger und Dienstleistungsfreiheit, vgl. Ausführungen zu einzelnen Umsetzungselementen unter Kapitel 4.2.6 und 4.2.7)
- Die geringsten Einschränkungen für die Zulassung von Erwerbstätigen aus den EU/EFTA-Staaten ergeben sich - bei gleichen Höchstzahlen und Kontingenten - beim Modell B, die stärksten bei Modell C.
- Das Modell C entspricht weitgehend der Regelung vor dem Inkrafttreten des FZA.

4.1.1 Modell A

Dieses Modell charakterisiert sich im Bereich der *Zulassung* gegenüber EU/EFTA-Staaten durch eine restriktive Reglementierung (in Anlehnung an die heutige Regelung für Drittstaatsangehörige, AuG). Es sieht eine Prüfung des Inländervorrangs sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen des einzelnen Zulassungsverfahrens vor.

Die *Aufenthaltsregelung* von Staatsangehörigen aus den EU/EFTA-Staaten bleibt sich gleich. Zulassung und Aufenthalt von *Drittstaatsangehörigen* erfahren keine Änderungen.

4.1.1.1 EU/EFTA-Staatsangehörige

Zulassung mit Erwerbstätigkeit

- grundsätzlich wie heutiges AuG bei Drittstaaten, mit Ausnahmen.

Aufenthaltsbewilligung (B) für Aufenthalte über 1 Jahr:

- Kontrolle Vorrang der Inländer sowie Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall.
- Zulassung unabhängig von der beruflichen Qualifikation (im Gegensatz zu Drittstaatsangehörigen).

Kurzaufenthaltsbewilligung (L) ab 3 Monate bis 1 Jahr:

- Zulassungsbedingungen wie bei Aufenthaltsbewilligung (B).
- Höchstzahlen ab 4 Monaten (wie AuG bei Drittstaaten).

Grenzgängerbewilligung (G):

- Zulassung wie übrige Erwerbstätige (L und B).
- Bedarfsermittlung durch Kantone bei Festlegung der Höchstzahlen.
Variante: Wiedereinführung von Grenzzonen, tägliche Rückkehrpflicht.

Kurzaufenthalt mit Stellenantritt bis 3 Monate (weiterhin wie FZA):

- Kein Bewilligungsverfahren und keine vorgängigen Kontrollen, nur Meldepflicht

Dienstleistungsfreiheit bis 90 Tage (weiterhin wie FZA):

- Kein Bewilligungsverfahren und keine vorgängigen Kontrollen, nur Meldepflicht.
Variante: Verstärkte Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im bestehenden Meldeverfahren (erleichtertes Bewilligungsverfahren).

Zulassung ohne Erwerbstätigkeit (wie FZA)

- Höchstzahlen ab einem Aufenthalt von einem Jahr, sonst wie FZA: genügende finanzielle Mittel und Krankenversicherung erforderlich. Verzicht auf zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für einen bestimmten Aufenthaltswitz wie im AuG.

Aufenthaltsregelung (wie FZA)

- V.a. erweiterter Familiennachzug, berufliche und geographische Mobilität, Grundsatz der Gleichbehandlung mit Schweizerinnen und Schweizer bezüglich Sozialleistungen, Anerkennung der Diplome etc..

Variante: neu Integrationsbestimmungen wie für Drittstaatsangehörige (Integrationsvereinbarungen, geplante Sprachkenntnisse für Familiennachzug etc.).

4.1.1.2 Regelung Drittstaatsangehörige

Zulassung mit Erwerbstätigkeit (weiterhin wie AuG)

Aufenthaltsbewilligung (B) für Aufenthalte über 1 Jahr:

- Beschränkt auf Spezialistinnen und Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte, sonst Zulassungsvoraussetzungen gleich wie Angehörige EU/EFTA-Staaten mit Aufenthaltsbewilligung (B) (siehe oben 4.1.1.1).

Kurzaufenthaltsbewilligung (L) bis 1 Jahr:

- Zulassungsvoraussetzungen wie Aufenthaltsbewilligung (B).
- Höchstzahlen ab 4 Monate (wie AuG).

Grenzgänger (G):

- Zulassung wie übrige Erwerbstätige; Beibehaltung von Grenzzonen;
Variante: tägliche Rückkehrpflicht;
Variante: Festlegung Kontingente durch Kantone im Rahmen von Höchstzahlen des Bundes.

Zulassung ohne Erwerbstätigkeit (wie AuG)

- Höchstzahlen für Aufenthalte über einem Jahr, sonst wie AuG, qualitative Voraussetzungen je nach Aufenthaltswitz: Aus- und Weiterbildung, Rentnerinnen und Rentner, medizinische Behandlung.

Aufenthaltsregelung (wie AuG)

- Familiennachzug beschränkt auf Ehegatten und minderjährige Kinder, eingeschränkter Anspruch auf berufliche und geographische Mobilität.

4.1.2 Modell B

Dieses Modell charakterisiert sich im Bereich der *Zulassung* gegenüber EU/EFTA-Staaten durch eine gegenüber dem Modell A weniger regulierende Wirkung: So soll der Kurzaufenthalt bis zu einem Aufenthalt von 12 Monaten kontingentsfrei erfolgen. Der Inländervorrang wird im Einzelfall nicht geprüft, da er nur bei der Bemessung der Höchstzahlen berücksichtigt wird (durch Indikatoren wie die Höhe der Arbeitslosigkeit sowie der Wirtschaftslage). Die *Aufenthaltsregelung* von Staatsangehörigen aus den EU/EFTA-Staaten bleibt sich gleich. Zulassung und Aufenthalt von *Drittstaatsangehörigen* erfahren keine Änderungen.

4.1.2.1 Regelung EU/EFTA-Staatsangehörige

Zulassung mit Erwerbstätigkeit (spezifisches Verfahren)

Aufenthaltsbewilligung (B)

- Der Inländervorrang wird in die vom Bundesrat für den Bund und die Kantone festgelegten Höchstzahlen und Kontingente eingerechnet (gestützt auf Indikatoren zu Arbeitsmarktlage, Fachkräftebedarf und inländischem Potential); keine Prüfung im Einzelfall
- Zulassung unabhängig von der beruflichen Qualifikation.
- Summarische Prüfung der finanziellen Mittel (ausreichende Existenzgrundlage, Art. 121a Abs. 3 BV), keine vorgängige Prüfung der Einhaltung ortsüblicher Lohn- und Arbeitsbedingungen, allenfalls im Rahmen von flankierenden Massnahmen (ex post)

Kurzaufenthaltsbewilligung (L)

- Aufenthalte von 3 bis 12 Monate weiterhin keine Höchstzahlen und Kontingente (wie FZA), keine Prüfung des Inländervorrangs etc..

Grenzgängerbewilligung (G)

- Zulassungsvoraussetzungen wie bei Aufenthaltsbewilligung (B);
- Tätigkeit in der ganzen Schweiz (wie FZA, keine Wiedereinführung von Grenzzonen);
- Wöchentliche Rückkehr an Wohnort im Ausland (wie FZA);
- Variante: Festlegung Kontingente durch Kantone im Rahmen von Höchstzahlen des Bundes.

Kurzaufenthalt mit Stellenantritt bis 3 Monate (weiterhin wie FZA):

- Kein Bewilligungsverfahren und keine vorgängigen Kontrollen, nur Meldepflicht.

Dienstleistungsfreiheit bis 90 Tage (weiterhin wie FZA):

- Kein Bewilligungsverfahren und keine vorgängigen Kontrollen, nur Meldepflicht (weiterhin wie FZA)

Variante: Verstärkte Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im bestehenden Meldeverfahren (erleichtertes Bewilligungsverfahren).

Zulassung ohne Erwerbstätigkeit (wie FZA)

- Höchstzahlen ab einem Aufenthalt von einem Jahr, sonst wie FZA: genügende finanzielle Mittel und Krankenversicherung erforderlich. Verzicht auf zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für einen bestimmten Aufenthaltzweck wie in AuG.

Aufenthaltsregelung (wie FZA)

- V.a. erweiterter Familiennachzug, berufliche und geographische Mobilität, Grundsatz der Gleichbehandlung mit Schweizerinnen und Schweizern bezüglich Sozialleistungen, Anerkennung der Diplome etc..

Variante: neu Integrationsbestimmungen wie für Drittstaaten (Integrationsvereinbarungen, geplante Sprachkenntnisse für Familiennachzug etc.).

4.1.2.2 Regelung Drittstaatsangehörige

- Zulassung mit und ohne Erwerbstätigkeit sowie Aufenthaltsregelung weiterhin wie AuG (siehe auch Modell A, Kapitel 4.1.1.2).

4.1.3 Modell C

Dieses Modell verzichtet im Sinne eines „Einheitsmodells“ auf den Vorrang der EU/EFTA-Staatsangehörigen und enthält in den Bereichen Zulassung und Aufenthalt Regelungen, welche sich im Grundsatz an der heutigen restriktiven Regelung für Drittstaatsangehörige orientieren.

Gleiche Regelung für Angehörige von EU/EFTA-Staaten und Drittstaaten

- Zulassung mit und ohne Erwerbstätigkeit sowie Aufenthaltsregelung wie heute AuG für Drittstaaten (siehe auch Modell A, II. Drittstaaten).

- Einschliesslich Verzicht auf die Weiterführung der im FZA enthaltenen Beschränkung auf eine Meldepflicht bei Angehörigen EU/EFTA für Kurzaufenthalt mit Stellenantritt bis 3 Monate und Dienstleistungsfreiheit bis 90 Tage.
- Zulassung nur für Spezialistinnen und Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte;
Variante: Zulassung von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten unabhängig von beruflicher Qualifikation.

4.1.4 Zusammenfassung der Modelle A – C

Die Modelle lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Modell:	A	B	C
I. EU/EFTA:			
<i>Zulassung mit Erwerbstätigkeit</i>	wie AuG ^{1,2}	Spezifisch ³	wie AuG ⁴
• Höchstzahlen und Kontingente, Festgelegt durch Bundesrat, Aufteilung Bund / Kantone	ab 4 Mt.	ab 12 Mt.	ab 4 Mt.
• Inländervorrang	Prüfung im Einzelfall	In Höchstzahlen enthalten	Prüfung im Einzelfall
• Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen	Im Voraus	nur FlaM	Im Voraus
• Grenzgäμβewilligung möglich für	Grenzzone	ganze Schweiz	Grenzzone
• Dienstleistungen oder Stellenantritt bis 90 Tage sind bewilligungsfrei (gemäss FZA). Variante: Verstärkte Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Meldeverfahren.	Ja	Ja	Nein
<i>Zulassung ohne Erwerbstätigkeit</i>	wie FZA	wie FZA	wie AuG
• Höchstzahlen	ab 1 Jahr	ab 1 Jahr	ab 1 Jahr
<i>Aufenthaltsregelung</i>	wie FZA	wie FZA	wie AuG
II. Drittstaaten:			
<i>Zulassung mit und ohne Erwerbstätigkeit, Aufenthaltsregelung</i>	wie AuG	wie AuG	wie AuG

„Wie AuG“: entspricht grundsätzlich der heutigen Regelung für Drittstaatsangehörige. „Wie FZA“: entspricht grundsätzlich der heutigen Regelung für EU/EFTA-Staatsangehörige.

¹ Ausnahme: Stellenantritt bis 3 Monate und Dienstleistungserbringung 90 Tage weiterhin nur Meldepflicht, gemäss FZA. EU/EFTA-Angehörige können zudem auch unabhängig von der beruflichen Qualifikation zugelassen werden.

² Variante: mit Vorrang der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten gegenüber Drittstaatsangehörigen.

³ V.a.: Einrechnung Inländervorrang in Höchstzahlen und Kontingente, d.h. keine Prüfung des Vorrangs im Einzelfall. Nur summarische Prüfung der finanziellen Mittel (genügende Existenzmittel). Kurzaufenthalte bis 1 Jahr sowie Dienstleistungen und Stellenantritt bis 3 Monate Regelung weiterhin wie im FZA. Keine Einführung von Grenzzonen für Grenzgänger.

⁴ Variante: Zulassung EU/EFTA-Angehörige unabhängig von der beruflichen Qualifikation

Beurteilung:

4.2 Modelle einzelner Mitglieder der Expertengruppe

Die in der Expertengruppe vorgestellten Modelle äussern sich nicht zu allen Zulassungsfragen. Nachfolgend werden ihre wichtigsten Merkmale dargestellt:

4.2.1 Modell SAV

- EU/EFTA: für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und Stellenantritt bis 90 Tage weiterhin nur Meldepflicht (wie FZA);
- Kurzaufenthaltsbewilligung (L) bis 1 Jahr: nicht kontingentierte; Überprüfung der definierten Zulassungsvoraussetzungen erfolgt im kantonalen Bewilligungsverfahren.
- Aufenthaltsbewilligung bis 3 Jahre, neu (P), nicht kontingentierte, Steuerung erfolgt durch Höchstzahlen und Kriterien wie:
 - Arbeitsvertrag bis 3 Jahre;
 - Tätigkeit für Grundversorgung, bei Fachkräftemangel, Aspekte der Wertschöpfung können berücksichtigt werden;
 - Inländervorrang wird geprüft;Möglich z.B. für Forscherinnen und Forscher, Programmierinnen und Programmierer, aber auch Berufsleute (z.B. Sushi-Koch).
- Aufenthaltsbewilligung (B): kontingentierte.
- Grenzgänger (Ausweis G): nicht kontingentierte, Überprüfung der definierten Zulassungsvoraussetzungen erfolgt im kantonalen Bewilligungsverfahren (wird als verfassungsmässig erachtet).
- Für die Umwandlung von L oder P in eine Aufenthaltsbewilligung B müssen alle Voraussetzungen für B erfüllt sein (gleich wie bei Neueinreisenden).
- Ein Missbrauch der nicht kontingentierten Bewilligungen P und G zur Umgehung der strengeren Voraussetzungen für die kontingentierten Bewilligungen B muss durch die Kantone mit einem geeigneten Bewilligungsverfahren verhindert werden.
- Umwandlung Aufenthaltsbewilligung in Niederlassungsbewilligung (Ausweis B in C): nicht kontingentierte.
- Asylbereich: Separate Bundeskontingente.

4.2.2 Modell sgV / SBV

- Die heutige Regelung für Angehörige von Drittstaaten ist weiterzuführen (AuG).
- Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu 3 Monaten werden von den Höchstzahlen und vom Inländervorrang ausgenommen; die Lohn- und Arbeitsbedingungen sind demgegenüber zu kontrollieren.
- Gleichbehandlung der Branchen – keine Diskriminierung bezüglich „Fachkräften“
- Fachkräfte müssen sachgerecht und branchenspezifisch definiert werden und dürfen nicht etwa nur an einem höheren Bildungsniveau (z.B. Hochschulabschluss) gemessen werden. Eine Servicemitarbeiterin oder ein Koch/eine Köchin sind genauso Fachkräfte, wie beispielsweise ein/e Chemielaborant/in oder ein Arzt/eine Ärztin. Hochqualifizierte Arbeitskräfte und Grosskonzerne dürfen nicht bevorzugt werden. Die Schaffung neuer Bewilligungstypen ist nicht notwendig.
- System der Kontingentierung nicht neu erfinden: Bei einer Kontingentierung könnte die prozentuale Aufteilung entsprechend dem Status Quo weiterfunktionieren. Vor allem aber ist das System nach dem „First come, first served“-Prinzip auszugestalten (analog der aktuellen Ventilklausel). Dieses einfache und pragmatische System ist bereits breit akzeptiert und führt insbesondere zu keinen Diskriminierungen. Der flexible Arbeitsmarkt soll möglichst erhalten bleiben. Ist eine Bewilligung erteilt, soll sie erneuert werden können, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind (entspricht dem Inländervorrang). L-Bewilligungen müssen nach wie vor verlängerbar sein.
- Der SBV befürwortet eine Ausnahme von den Höchstzahlen und Kontingenten für Aufenthalte bis zu 12 Monate, auf jeden Fall bis 4 Monate.

- Kurzaufenthaltsbewilligungen L sind verstärkt für weniger qualifizierte Kräfte vorzusehen, Bewilligungen B und C demgegenüber primär für Fachkräfte. Dadurch wird insbesondere die Verweildauer beeinflusst und Flexibilität geschaffen. Es ist zu prüfen, ob und allenfalls unter welchen Bedingungen ein Wechsel von L in B möglich sein soll.
- Auf eine Wiedereinführung des früheren Saisonierstatuts ist zu verzichten
- Grenzgänger: Regionale Lösungen sind notwendig; Gesamtkontingent des Bundes, aber Bewirtschaftung durch die Kantone je nach den unterschiedlichen Bedürfnissen der Regionen. Überprüfung der sozialversicherungsrechtlichen Situation der Grenzgänger, zwingende Gleichbehandlung mit Schweizerinnen und Schweizer.
- Familiennachzug: Bei Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung ausgeschlossen, in den übrigen Fällen nur noch beschränkt auf Ehegatten und minderjährige Kinder. Der SBV befürwortet bei der Erneuerung der L-Bewilligungen den Familiennachzug für Ehepartner und Kinder.
- Der Inländervorrang ist ohne grosse Bürokratie und Mehrkosten für die Betriebe umzusetzen.
- Der SBV befürwortet auch in Zukunft Praktikantenprogramme (analog der aktuellen Handhabung).
- Asylbereich: Asylsuchende dürfen nicht unter die Kontingente fallen.

4.2.3 Modell der Kantone (VDK)

- Zulassung aus Drittstaaten: grundsätzlich für hochqualifizierte Spezialisten, Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente durch den Bund (heutiges System).
- Zulassung aus EU/EFTA-Staaten:
 - Bottom-up-Bedarfsermittlung unterstützt durch Indikatorenset, eventuell auch die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente durch die Kantone, einschliesslich der Grenzgänger.
 - Einrechnung des Inländervorrangs in die Höchstzahlen.
 - Vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (ex ante) im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung und ex post Kontrollen auf Verdacht.
 - Zulassung unabhängig von der beruflichen Qualifikation.
 - Rahmengesetz des Bundes: Konkretisierung Gesuchsverfahren, Inländervorrang, Familiennachzug etc.. Ziel: Einheitlicher Vollzug.
 - Zuständig für das Bewilligungsverfahren ist der Einsatzkanton.
 - Aufenthaltsregelung wie FZA (analog Modelle A und B der Bundesverwaltung); .
 - Monitoring und Kontrollsystem (einheitlicher Vollzug, Steuerungsinstrument)
- Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu 3 Monaten von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten (Stellenantritt oder grenzüberschreitende Dienstleistungen) werden grundsätzlich von den Höchstzahlen und vom Inländervorrang ausgenommen (gemäss FZA); Nach der Festlegung des Gesamtsystems prüfen, ob die Lohn- und Arbeitsbedingungen intensiviert werden sollen oder ob Art. 7 FZA angepasst werden muss
- Auf eine Wiedereinführung des früheren Saisonierstatuts ist zu verzichten
- Grenzgänger: Höchstzahlen werden kantonale festgelegt und der Vollzug ist kantonale nach Massgabe des Bundesrahmengesetzes. Der Grundsatz des Inländervorrangs sowie die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Sinn einer Missbrauchsgesetzgebung gelten auch für Grenzgänger.
- Familienangehörige und nicht Erwerbstätige: Einschränkungen sind zu prüfen.
- Asylbereich: Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente durch den Bund.
- Inländervorrang: unbürokratische Prüfung durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sofern kein offensichtlicher Mangel in einer Branche/ in einem Beruf.

4.2.4 Modell SSV

- Beibehaltung duales Zulassungssystem (EU/EFTA – Drittstaaten, für Erwerbstätige und nicht Erwerbstätige).
- Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente durch Bund oder Kantone, Bewilligungserteilung und Kontrollen durch die Kantone (Vollzug).
- Flexible Höchstzahlen und Kontingente, eine Verrechnung soll über eine Dauer von 3 Jahren möglich sein.
- Stellenantritt bis 3 Monate und Dienstleistungserbringung bis 90 Arbeitstage weiterhin nur Meldepflicht gemäss FZA.
- Kurzaufenthalte (L) bis 1 Jahr werden sind von den Höchstzahlen und Kontingenten ausgenommen, zweimalige Verlängerung unter bestimmten Voraussetzungen (Forscherinnen und Forscher, Spezialistinnen und Spezialisten) möglich. Wenn Forscherinnen und Forscher, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, etc. ausserhalb der Kontingente behandelt werden können, kann auf die Verlängerungsmöglichkeit verzichtet werden.
- Die Kontingente für Grenzgänger werden durch die Kantone festgelegt, allenfalls weitergehende Regelungen (Grenzzonen).
- Zusätzliche Kriterien für die Bewilligungserteilung: Arbeitsvertrag, Leumundszeugnis, Sprachnachweis je nach Branche, Wohnungsnachweis (für EU/EFTA- und Drittstaatsangehörige).
- Beim Inländervorrang soll in erster Linie eine Selbstregulierung stattfinden, die Wirtschaft meldet den Arbeitsmarktbehörden ihren Bedarf an Arbeitskräften. Überprüfung nach 3 – 5 Jahren, gesetzliche Regulierung nur im Bedarfsfall.
- Bei Personen ohne Erwerbstätigkeit ist eine Kontingentierung ab einem Aufenthalt von 3 Jahren vorzusehen.
- Aufenthaltsregelung: Angehörige von EU/EFTA-Staaten wie heute FZA, Angehörige von Drittstaaten wie heute AuG; die Integrationsbestimmungen sollen jedoch für alle gelten.

4.2.5 Weitere veröffentlichte Umsetzungsmodelle

Das BFM fasste für die Expertengruppe rund 50 Umsetzungsvorschläge und Denkansätze zusammen, die im Zeitraum vom Januar 2014 bis zum 22. April 2014 in den Medien vorgestellt wurden. Sie wurden in der Expertengruppe ebenfalls diskutiert, sie wurden aber nicht als praktikable und realistische Umsetzungsvarianten weiterverfolgt.

4.2.6 Darstellung der vorgeschlagenen Umsetzungselemente und Bewertung

In der nachfolgenden Tabelle werden die oben dargestellten wichtigsten Umsetzungselemente aufgeführt.

Erklärung zu den einzelnen Kategorien:

- A und B: entsprechen den Modellen A und B der Bundesverwaltung.
A+: restriktivere Umsetzungselemente
B+: flexiblere Umsetzungselemente

Das Model C (gleiche Regelung für alle Ausländerinnen und Ausländer) wird nicht dargestellt, da es von der Expertengruppe abgelehnt wird. Das bisherige duale Zulassungssystem mit besonderen Regelungen für Angehörige der EU/EFTA-Staaten soll insbesondere auf Grund der engen Beziehungen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten sowie mit der EU beibehalten werden.

Anschliessend an die Tabelle werden die Umsetzungselemente gemäss den übergeordneten Zielen (Ziffer 3.5.2) bewertet.

	„A+“ ←	A ←	→ B	→ „B+“
		Duales Zulassungssystem	Duales Zulassungssystem	
Höchstzahlen		Höchstzahlen und Kontingente Festlegung BR	Höchstzahlen und Kontingente Festlegung BR	Flexible Höchstzahlen/Verrechnung über 3 Jahre (SSV) ¹² Festlegung der Höchstzahlen durch die Kantone (VDK) ¹³
Festlegung Höchstzahlen und Kontingente		Beratendes Gremium Indikatoren	Beratendes Gremium Indikatoren	Keine Höchstzahlen, Steuerung der Zuwanderung nur durch indirekte Massnahmen (z.B. Wirtschafts-, Arbeitsmarktpolitik, Förderung Inländerpotential) (SGB) ¹⁴
Kurzaufenthalt <1 Jahr		Kontingente Kurzaufenthalter ab 4 Monaten bis 1 Jahr	Keine Kontingente Kurzaufenthalter bis 1 Jahr	Keine Kontingente, aber kantonales Bewilligungsverfahren für Arbeitsverträge bis max. 36 Monate ("P-Bewilligung" SAV, SSV)
Verteilung		Verteilung Kontingente auf Kantone + Reserve Bund	Verteilung Kontingente auf Kantone + Reserve Bund	
Prüfung der beruflichen Qualifikation	EU/EFTA und Drittstaaten: nur Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte	EU/EFTA: frei Drittstaaten: nur Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte	EU/EFTA: frei Drittstaaten: nur Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte	EU/EFTA und Drittstaaten: frei
Inländervorrang		Inländervorrang Prüfung im Einzelfall, Ausnahme Berufe mit Fachkräftemangel	Inländervorrang in Berechnung Höchstzahl enthalten, keine Prüfung im Einzelfall	
Lohn- und Arbeitsbedingungen	Prüfung Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren (ex ante), und zusätzliche Kriterien (Leumund, Sprache), FlaM (ex post)	Prüfung Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren (ex ante) und entsprechend angepasst auch ex post	Nur Summarische Prüfung finanzielle Situation (ex ante) und FlaM (ex post)	Nur Summarische Prüfung finanzielle Situation (ex ante) und reduzierte FlaM (ex post)

¹² Je nach Ausgestaltung nicht verfassungskonform.

¹³ Eine Festlegung der Höchstzahlen ausschliesslich durch die Kantone ohne zentrale Steuerung der Zuwanderung ist nicht verfassungskonform.

¹⁴ Verzicht auf jährliche Höchstzahlen und Kontingente ist nicht verfassungskonform.

	„A+“ ←	A ←	→ B	→ „B+“
Dienstleistung und Stellenantritt bis 90 Tage	Bewilligungspflicht statt Meldeverfahren nach FZA (vorgängige Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen)	Weiterhin nur Meldepflicht gemäss FZA <i>Variante</i> : Verstärkte Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im bestehenden Meldeverfahren	Weiterhin nur Meldepflicht gemäss FZA	
Grenzgänger		Kontingente, Inländervorrang und Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen <i>Variante</i> : Wiedereinführung Grenzzone und tägliche Rückkehrpflicht	Kontingente Grenzgänger (sonst keine Bedingungen und keine Grenz-zonen wie beim FZA,)	Kein Kontingente, aber kantonales Bewilligungsverfahren (SAV) <i>oder</i> Festlegung der Höchstzahlen durch die Kantone (VDK)
Zulassung ohne Erwerbstätigkeit	Weitere Bedingungen z.B. für Ausbildungsaufenthalte; Rentner	EU/EFTA: gemäss FZA Drittstaaten: wie heute (AuG)	EU/EFTA: gemäss FZA Drittstaaten: wie heute (AuG)	
Aufenthaltsregelung nach Zulassung		EU/EFTA: gemäss FZA Drittstaaten: wie heute (AuG)	EU/EFTA: gemäss FZA Drittstaaten: wie heute (AuG)	
Familiennachzug EU/EFTA	Familiennachzug beschränkt auf Kernfamilie (Ehegatten und Kinder; sgv; SBV)	Familiennachzug analog FZA (Ehegatten, Kinder, auf- und absteigende Linie bei Unterhalt)	Familiennachzug analog FZA	
Familiennachzug Drittstaaten	Kein Familiennachzug bei Kurzaufenthaltsbewilligung (SBV; sgv)	Familiennachzug wie heute (Ehegatten und Kinder; AuG)	Familiennachzug wie heute (Ehegatten und Kinder; AuG)	
Asyl		Asylverfahren ausgenommen von Höchstzahlen, aber nicht vorläufige Aufnahme und Asylgewährung (separates Bundeskontingent)	Asylverfahren ausgenommen von Höchstzahlen, aber nicht vorläufige Aufnahme und Asylgewährung (separates Bundeskontingent)	

4.2.7 Bewertung der Umsetzungsmodelle

Verfassungsmässigkeit und Respektierung der völkerrechtlichen Verpflichtungen

Alle Modellvarianten der Bundesverwaltung halten die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ein. Sie bewegen sich innerhalb des rechtlichen Rahmens des Gutachtens des Bundeamtes für Justiz vom 4. April 2014 und sind somit verfassungskonform.

Bei der Umsetzung, insbesondere bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingente sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen zu beachten, die einen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz beinhalten (z.B. Freihandelsabkommen, Stagiaires-Abkommen).

Vorschläge, die befristet oder unbefristet keine jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthalte von mehr als einem Jahr vorsehen, sind nicht verfassungskonform. Dies gilt auch für Vorschläge, die nur eine Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente durch die Kantone ohne zentrale Steuerung der Zuwanderung vorsehen.

Die Verschiebung von Höchstzahlen und Kontingenten zwischen den Jahren je nach Entwicklung ist verfassungsrechtlich möglich, solange damit das Begrenzungsziel von Art. 121a BV erreicht werden kann.

Nutzung des inländischen Potenzials

Grundsätzlich gehen von restriktiveren Zulassungsmodellen eher grössere Anreize aus, das inländische Potenzial zu nutzen, denn sie verschärfen die Knappheitssituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.

Modelle A und C bieten auf Grund der zahlreichen Steuerungselemente (Qualifikationserfordernisse, Inländervorrang, etc.) gegenüber Modell B zusätzliche Möglichkeiten, um die Zuwanderung auf ausgesprochene Mangelberufe mit geringen inländischen Potenzialen auszurichten. Eine zu enge und formalistische Ausrichtung an dieser Zielsetzung birgt andererseits das Risiko von administrativ schwerfälligen Verfahren. Es bestehen hier komplexe Wirkungszusammenhänge, die die Umsetzung des Ziels erschweren.

Mit der Einführung eines Indikatorensystems und eines beratenden Gremiums für die Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente wird die verstärkte Förderung des inländischen Potentials in der Schweiz unterstützt (vgl. dazu Kapitel 3.5.2). Die Nutzung des inländischen Potenzials wird zusätzlich forciert, wenn darüber hinaus auch noch im Einzelfall der Inländervorrang geprüft wird.

Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Interessens

Dem gesamtwirtschaftlichen Interesse wird - im Rahmen der neuen Verfassungsbestimmung - in allen Modellvarianten Rechnung getragen, indem die Höchstzahlen und Kontingente über ein Indikatorensystem ermittelt werden, das die kantonalen Bedürfnisse, arbeitsmarktliche Parameter und konjunkturelle Entwicklungen berücksichtigt.

Ebenfalls im gesamtwirtschaftlichen Interesse steht die Ausgestaltung des Aufenthalts nach der Zulassung gemäss den bisherigen Regelungen des FZAs, welche die berufliche und geografische Mobilität für ausländische Arbeitskräfte innerhalb der Schweiz gewährleistet.

Die Zulassungsverfahren können bei verschiedenen Umsetzungsvarianten administrativ relativ einfach gehalten werden, was einen leichten und gleichberechtigten Zugang für Unternehmen zu ausländischen Arbeitskräften grundsätzlich ermöglicht. Dies entspricht einem klaren Anliegen der Expertengruppe.

Planungssicherheit für Unternehmen: Modell B weist den geringsten Restriktionsgrad auf und bietet damit für Unternehmen am ehesten Gewähr für einen wettbewerbsneutralen Zugang zu ausländischen Arbeitskräften. Im Modell B sind die Kontingente nach dem "first come first served" Prinzip zu vergeben; wichtige Bedürfnisse im gesamtwirtschaftlichen Interesse u.U. können so nicht befriedigt werden. Modelle A und C erlauben eine qualitative Steuerung der Zuwanderung. Diese Elemente können die Planungssicherheit in einem Um-

feld mit stark einschränkenden Kontingenten für jene Unternehmen erhöhen, welche die erwünschten Kriterien erfüllen.

Administrativ einfache Verfahren: Modell B bietet am meisten Raum für administrativ leichte Verfahren. Modelle A und C sehen beide verschiedene Prüfpunkte im Einzelfall vor, welche den administrativen Aufwand für eine Zulassung erhöhen.

Anpassung an den Strukturwandel und die Konjunktur: Modell B ist weitgehend marktgesteuert, massgebend ist jedoch die konkrete Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente. Bei stark einschränkenden Kontingenten gibt es in diesem Modell kaum Möglichkeiten für eine Bevorzugung der Zuwanderung von Fachkräften in Schlüsselpositionen (bspw. in Bereichen mit hoher Innovationstätigkeit oder hoher Wertschöpfung). Modelle A und C sehen verschiedene Steuerungsmöglichkeiten bei der Zulassung vor und bieten daher - zumindest theoretisch - die Chance, die Zuwanderung in Bereiche mit besonderem Fachkräftemangel zu lenken. Dies kann bei knapp bemessenen Kontingenten und Höchstzahlen von Vorteil sein.

In allen drei Modellen sollten Umfang und allfällige Zuteilungsschlüssel von Kontingenten aufgrund verschiedener Arbeitsmarktindikatoren festgelegt werden, welche dynamische Entwicklungen konjunktureller Art wie auch strukturelle Veränderungen berücksichtigen können.

Bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Interessen kommt auch den Anpassungen der FlaM unter der Berücksichtigung des gewählten Umsetzungsmodells eine grosse Bedeutung zu.

Förderung der Integration

Die Förderung der Integration der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer ist grundsätzlich unabhängig von dem gewählten Umsetzungsmodell möglich. Die früheren Zulassungsregelungen der Schweiz haben jedoch gezeigt, dass Ansätze wie insbesondere das Saisonierstatut¹⁵ zu Integrationsproblemen führen können; dies gilt insbesondere bezüglich des Verbots des Familiennachzugs bis zur Umwandlung der Saison- in eine Aufenthaltsbewilligung. Diese Erfahrungen sind bei der Wahl des Umsetzungsmodells ebenfalls zu berücksichtigen.

Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Gemäss Art. 121a BV Abs. 3 BV ist eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage ein massgebendes Kriterium für die Bewilligungserteilung.

Die Zielsetzung eines Schutzes der Lohn- und Arbeitsbedingungen in einem offenen Arbeitsmarkt wird in allen Modellen verfolgt, wenn auch mit unterschiedlichen Instrumenten und Akzenten. In Modell B, welches einen relativ freien Zugang mit lediglich summarischen Prüfungen von Lohn- und Arbeitsbedingungen vorsieht, wäre eine Fortführung von flankierenden Massnahmen etwa in der heutigen Form vorzusehen. In den Modellen A und C würden die Lohn- und Arbeitsbedingungen vermehrt bei der Bewilligungserteilung überprüft, womit ein Umbau bei den FlaM vorzunehmen wäre.

Einzelne Modelle sehen als Variante eine verstärkte Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Stellenantritten in der Schweiz bis 3 Monate vor.

¹⁵ Nur für Saisonbetriebe; maximaler Aufenthalt 9 Monate im Jahr; kein Familiennachzug; Umwandlungsmöglichkeit in eine Aufenthaltsbewilligung nach vier Jahren.

4.3 Wichtige Einzelaspekte bei der Umsetzung

4.3.1 Beratendes Gremium: Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente anhand von Indikatoren

Um den unterschiedlichen Anforderungen gerecht zu werden, soll im Rahmen der Umsetzungsarbeiten die Schaffung eines beratenden Gremiums geprüft werden. Dessen Aufgabe kann darin bestehen, eine unabhängige Expertise zu erstellen, welche den quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften für die Deckung der Nachfrage auf transparente Weise und gestützt auf objektive Indikatoren aufzeigt.

Gestützt auf eine solche Analyse kann das beratende Gremium Empfehlungen über die Höhe der jährlich festzulegenden Höchstzahlen und Kontingente abgeben. Die Zusammensetzung dieses beratenden Gremiums ist noch festzulegen.

Eine Alternative zur Rekrutierung von Fachkräften im Ausland besteht darin, das vorhandene inländische Fachkräftepotenziale vermehrt zu aktivieren und mehr entsprechende Fachkräfte auszubilden. Der Bund, die Kantone und die Sozialpartner verfolgen diese Ziele gemeinsam im Rahmen der sogenannten Fachkräfteinitiative (FKI).¹⁶ Informationen über die Umsetzung der FKI¹⁷ sollten durch das beratende Gremium mit berücksichtigt werden.

Die besondere Bedeutung der Zuwanderung insbesondere für Bereiche mit schwer zu deckendem Fachkräftebedarf und die Forderung nach der Ausrichtung an den gesamtwirtschaftlichen Interessen bedingt eine Analyse der Arbeitsmarktsituation und der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Zuwanderung. Inwieweit solche Analysen auf einer Makroebene oder allenfalls auch auf kantonaler oder beruflicher Ebene zu differenzieren sind, hängt davon ab, wie die Zulassungspolitik ausgestaltet wird. Kantonale Indikatoren sind z.B. von Bedeutung, wenn ein Bundeskontingent auf die Kantone mit einem Schlüssel verteilt würde. Indikatoren bezüglich bestimmter Berufe sind dagegen erforderlich, wenn z.B. eine Liste mit Mangelberufen geführt würde, für die ein erleichterter Zugang möglich wäre.

4.3.2 Szenarien zu einer Beschränkung der Zuwanderung

Auch die Abklärungen und Diskussionen in der Expertengruppe zeigen, dass eine behördlich angeordnete, deutliche Reduktion der Zuwanderung angesichts der tiefen Arbeitslosigkeit und der hohen Erwerbsbeteiligung in der Schweiz unmittelbare negative wirtschaftliche Folgen hätte.

In wertschöpfenden Branchen oder der Forschung kann ein verschärfter Mangel an Arbeitskräften zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen und Produktionsstätten ins Ausland führen. Mittelbar betroffen wäre davon auch eine Vielzahl von Zulieferungsbetrieben. In den saisonalen, standortgebundenen Branchen (Tourismus, Landwirtschaft, Bau) sind solche Verlagerungen nicht möglich, womit mit Stellenverlusten zu rechnen wäre.

Ohne Gegenmassnahmen wäre eine Zunahme der Arbeitslosigkeit, ein Rückgang des Steuersubrats und mittelfristig ein gebremstes Wachstum die Folge, was sich wiederum negativ auf die Beschäftigungslage auswirkt.

Angesichts dieser Ausgangslage ist von einer raschen, starken Reduktion der Zuwanderungszahlen nach Ansicht der Expertengruppe aus gesamtwirtschaftlichen Interessen abzu-

¹⁶ Die Federführung der FKI liegt auf Bundesebene beim WBF. Zur besseren Nutzung des inländischen Potenzials beitragen können beispielsweise Massnahmen zur Verbesserungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Massnahmen für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration der bereits ansässigen ausländischen Bevölkerung, die Schaffung guter Bedingungen für ältere Arbeitnehmende zur Förderung der Erwerbstätigkeit bis ins Pensionsalter und darüber hinaus sowie günstige Rahmenbedingungen für die Aus- und Weiterbildung.

¹⁷ In der FKI ist ein Monitoringprozess über die Massnahmen und deren Wirkung angelegt. Zudem sollen regelmässig Informationen und Entscheidungsgrundlagen wie bspw. Indikatoren zur Fachkräftesituation, generiert und bereitgestellt werden.

sehen. Zudem bestünde bei zu einschneidenden Zulassungsbeschränkungen die Gefahr vermehrter Schwarzarbeit.

Um mittel- und langfristige negative Auswirkungen einer behördlich angeordneten Reduktion der Zuwanderung zu mildern, ist durch geeignete Massnahmen wie z.B. der FKI das einheimische Potential zu erhöhen, damit der Bedarf des Arbeitsmarktes vermehrt im Inland gedeckt werden kann.

4.3.3 Inländervorrang

Eine zentrale Frage besteht darin, ob der Inländervorrang im Einzelfall geprüft werden soll, oder ob er lediglich bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen ist.

Die Verfassungsbestimmung Art. 121a besagt in Abs. 3, dass die Höchstzahlen und Kontingente unter *Berücksichtigung* des Inländervorrangs auszurichten sind.

Bei der Umsetzung von Art. 121a BV ist es möglich, neben den Schweizerinnen und Schweizern auch Ausländerinnen und Ausländer mit einem Aufenthaltsrecht dem Inländervorrang zu unterstellen. Die Formulierung "unter Berücksichtigung" lässt dem Gesetzgeber einen gewissen Handlungsspielraum. Eine Prüfung des Inländervorrangs bei jedem Gesuch um Zulassung ist folglich nicht eine zwingende Vorgabe der Verfassungsbestimmung.

Das Modell B der Bundesverwaltung sieht keine Einzelfallprüfung des Inländervorrangs vor, sondern berücksichtigen diesen bei der Festlegung der Höchstzahlen stellvertretend durch geeignete Indikatoren.

Sowohl das Modell der Kantone (VDK) wie auch das Modell des SSV sehen eine Prüfung des Inländervorrangs nicht in allen Fällen vor; Berufe mit einem ausgewiesenen Fachkräftemangel werden ausgenommen. Die Prüfung könnte sich allenfalls auch auf eine Anfrage beim zuständigen RAV beschränken.

Die Prüfung des Inländervorrangs könnte sich gemäss SGB auch darauf beschränken, dass Ausländerinnen und Ausländer nur für Branchen zugelassen werden, die Lohn- und Arbeitsbedingungen bieten, welche es den Inländern erlauben, in dieser Branche auch effektiv berufstätig zu sein (Zertifizierung). Damit sei sichergestellt, dass sich auch inländische Arbeitnehmende für die offenen Stellen bewerben können. Der sgV und der SBV, wie auch der SAV, erachten solche Zertifizierungen als sehr problematisch und lehnen alle Systeme ab, die einzelne Branchen bevorzugen und andere benachteiligen.

4.3.4 Bewilligungsanspruch oder Ermessensentscheid bei der Zulassung

EU/EFTA-Angehörige haben heute einen Anspruch auf Zulassung, wenn die entsprechenden Bedingungen des FZA erfüllt sind. Der Entscheid über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen liegt demgegenüber gemäss dem AuG mit wenigen Ausnahmen im Ermessen der zuständigen Behörden, auch wenn die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV ist zu entscheiden, ob Angehörige der EU/EFTA-Staaten weiterhin einen Anspruch auf Zulassung haben sollen. Ein Anspruch führt bei einer zahlenmässigen Begrenzung zur Bewilligungserteilung nach dem Grundsatz „first come, first served“, wenn die Zahl der Gesuche die Höchstzahlen und Kontingente übersteigen und die weiteren Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind (v.a. Inländervorrang; gesicherte Existenzgrundlage).

Ein Bewilligungsanspruch erhöht die Rechtssicherheit und liegt näher beim FZA, ein Ermessensentscheid erlaubt demgegenüber eine bessere Zuteilung der Bewilligungen nach den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz und der Kantone. Ermessensentscheide können etwa bei Vorliegen von fachlichen oder qualifikatorischen Zulassungsvoraussetzungen, bei der Prüfung üblicher Lohn- und Arbeitsbedingungen oder bei der Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall eine Rolle spielen. Dies gilt aber auch bei der Kontingentszuteilung

bei gleichwertigen Gesuchen, die alle Zulassungsvoraussetzungen erfüllen; hier kann eine Abwägung der gesamtwirtschaftlichen Interessen ausschlaggebend sein. Auch bei einem Ermessensentscheid müssen allerdings die Grundsätze der rechtsgleichen Behandlung und des Willkürverbots beachtet werden.

4.3.5 Kurzaufenthaltsbewilligungen

Je nach Auslegung von Art. 121a BV ist es möglich, Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr von Zulassungsbeschränkungen auszunehmen, da hier keine Zuwanderung zur ständigen Wohnbevölkerung vorliegt. Die Erfahrungen mit den Übergangsbestimmungen und der Ventilklausel des FZA sowie etwa mit dem früheren Saisonierstatut zeigen, dass Beschränkungen bei der Erteilung von Daueraufenthaltsbewilligungen zu einer Ausweitung auf leichter erhältliche Kurzaufenthaltsbewilligungen und zu rechtswidrigen Aufenthalten führen können. Aus diesen Gründen lehnt ein Teil der Expertengruppe eine Ausnahme der Kurzaufenthaltsbewilligungen von den Zulassungsbeschränkungen ab.

Bei der Umsetzung von Art. 121a BV ist dieser Effekt bei der Zulassung von erwerbstätigen EU/EFTA-Angehörigen zu beachten; bei Angehörigen von Drittstaaten wird eine Änderung der heutigen Regelung für Kurzaufenthalter durch die Expertengruppe nicht gewünscht. Eine weitgehende Freigabe der Kurzaufenthaltsbewilligungen entspricht eher den heutigen Regelungen, führt aber zu Abgrenzungs- und Umgehungsproblemen mit den längerfristigen Aufenthaltsbewilligungen.

Die gleiche Problematik besteht grundsätzlich auch bei dem im FZA enthaltenen Anspruch auf einen bewilligungsfreien Stellenantritt bis zu drei Monaten für Angehörige der EU/EFTA-Staaten; hier ist lediglich ein Anmeldeverfahren vorgeschrieben. Angesichts der kurzen Aufenthaltsdauer innerhalb eines Kalenderjahres sind hier die Abgrenzungs- und Umgehungsmöglichkeiten beschränkt.

4.3.6 Beschränkte Dienstleistungsfreiheit

Art. 121a BV erlaubt es, den im FZA enthaltenen Anspruch auf die Erbringung von Dienstleistungen bis zu 90 Arbeitstagen im Kalenderjahr weiterzuführen, da es sich hier nicht um eine Zuwanderung handelt.

Die Beibehaltung einer liberalisierten Dienstleistungserbringung bei gleichzeitiger Einführung eines Kontingentssystems kann allerdings auch zu Problemen führen. Deren Ausmass und gesamtwirtschaftliche Bedeutung hängen letztlich von der beschränkenden Wirkung des Kontingentssystems auf die Zuwanderung ab. Je grosszügiger die Kontingente bemessen werden und je geringer die beschränkende Wirkung auf die Zuwanderung ist, desto näher ist die Lösung am FZA und dem status quo. Sind die Kontingente hingegen knapp bemessen, ist mit Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten der inländischen Dienstleistungserbringer zu rechnen.

Angesichts der Tatsache, dass die Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die ausländischen Dienstleistungserbringer bzw. deren Schweizer Arbeitgeber ein besonders heikles Thema der Arbeitsmarktpolitik darstellt, ist es wichtig, dass deren Aktivität in der Schweiz auch in Zukunft und im Rahmen eines Kontingentssystems einer gewissen Kontrolle unterliegt (insbesondere Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und eventuell des Inländervorranges).

4.3.7 Grenzgänerbewilligung

Es hat sich gezeigt, dass der mit dem FZA verbundene unbeschränkte Bewilligungsanspruch für Grenzgänger je nach Grenzregion unterschiedliche Auswirkungen hat. Bei der Umsetzung ist daher darauf zu achten, dass die betroffenen Kantone flexible Instrumente zur Lösung ihrer spezifischen Probleme erhalten (z.B. selbständige Festlegung von Kontingenten

im Rahmen der vom Bundesrat vorgegebenen Höchstzahlen; kantonaler Ermessenentscheid im Rahmen der bundesrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen).

Die teilweise bestehenden fiskalischen Vergünstigungen erhöhen die Attraktivität des Grenzgängerstatuts und führen daher auch zu einem gewissen zusätzlichen Lohndruck. Es ist zu prüfen, ob und wie die entsprechenden Abkommen mit Frankreich und Italien anzupassen sind.

Die Expertengruppe hat eine Vertretung der Tessiner Regierung mit Herrn Regierungsrat P. Beltraminelli angehört. Der Kanton Tessin fordert angesichts der festgestellten Verdrängungseffekte und des Lohndrucks auf dem Arbeitsmarkt unter anderem eine Kontingentierung, die verstärkte Prüfung von Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Berücksichtigung eines Inländervorrangs bei der einzelnen Zulassung sowohl gegenüber Grenzgängern als auch analoge Einschränkungen der heutigen Dienstleistungsfreiheit. Indessen präsentiert sich die Situation in den einzelnen Grenzgängerkantonen unterschiedlich; entsprechend sind auch die Standpunkte der einzelnen Regierungen bezüglich der Grenzgängerfrage nicht einheitlich (vgl. die Eingaben der Kantone Genf, Schaffhausen und Basel-Stadt an den Bund mit Blick auf die Umsetzung von Art. 121a BV).

4.3.8 Zulassung Nichterwerbstätige

Art. 121a BV zielt bei Personen ohne Erwerbstätigkeit primär auf eine Einschränkung der Zulassung durch eine quantitative Begrenzung ab. Darüber hinaus müssen eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage und gute Integrationschancen nachgewiesen werden.

Es besteht darüber hinaus jedoch weiterhin die Möglichkeit, die Beschränkung der Zuwanderung über strengere Voraussetzungen bei der Zulassung von nichterwerbstätigen Personen zu beeinflussen. Dazu gehören bei Angehörigen von Drittstaaten besondere Zulassungsvoraussetzungen z.B. für einen Aus- oder Weiterbildungsaufenthalt oder für Rentner.

Im Jahr 2013 fand eine Zuwanderung von Nichterwerbstätigen von 29'147 Personen in die ständige Wohnbevölkerung statt (ohne Familiennachzug). Davon waren 22'462 Personen aus EU/EFTA- und Drittstaaten, die zu Aus- und Weiterbildungszwecken in die Schweiz einreisten. Es ist zu beachten, dass sie sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten.

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV bestehen rechtliche Spielräume, um die Zulassung von Nichterwerbstätigen weiter einzuschränken, z.B. durch höhere Voraussetzungen an die finanziellen Mittel und Sprachkenntnisse. Bei Schülerinnen und Schülern und Studierende wären zudem eine Altersbegrenzung sowie eine maximale Dauer des Aufenthalts denkbar.

Angesichts der hohen Bedeutung des Studierenden- und Doktorandenaustausches für den Bildungs- und Forschungsstandort Schweiz sind aus Sicht der Expertengruppe zusätzliche Einschränkungen mit Blick auf das gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz kritisch zu bewerten. Dies gilt umso mehr, als Schweizer Studierende und Forschende umgekehrt im Ausland wohl auch von solchen Einschränkungen betroffen wären.

4.3.9 Familiennachzug

Statistik Familiennachzug 2013		
Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung, >1 Jahr	155'401	total
- davon Familiennachzug	50'050	32%
<i>Dabei handelt es sich um Familienmitglieder:</i>		
- von EU/EFTA-Angehörigen	29'011	58%
- von Angehörigen von Drittstaaten	11'907	24%
- von Schweizerinnen und Schweizer	9'132	18%
Total	50'050	100%
Zuwanderung in die nicht ständige Wohnbevölkerung, < 1 Jahr	122'880	total
- davon Familiennachzug	rund 6%	

Es wird teilweise die Meinung vertreten, dass eine spürbare Reduktion der heutigen Zulassung durch Einschränkungen beim Familiennachzug möglich wäre, der rund einen Drittel der Zuwanderung ausmacht. Eine genauere Analyse lässt diesen Schluss gemäss den Erkenntnissen der Expertengruppe jedoch nicht zu. Der Familiennachzug ist eine direkte Folge der primären Zuwanderung; eine deutliche Reduktion des Familiennachzugs ist daher nur bei einer generellen Reduktion der Zulassungen möglich.

Ein Verbot oder eine starke Einschränkung des Nachzugs der ausländischen Ehegatten und Kinder ist nicht durchführbar. Eine solche Regelung würde insbesondere den Grundsätzen von Art. 8 EMRK (Schutz des Familienlebens) widersprechen, die Rekrutierung der dringend benötigten qualifizierten Arbeitskräfte stark erschweren, den rechtswidrigen Aufenthalt fördern und auch die Schweizerinnen und Schweizer beim Nachzug ihrer ausländischen Ehegatten diskriminieren.

Bei den aus Drittstaaten nachgezogenen Ehegatten sind erfahrungsgemäss rund ein Drittel mit Schweizerinnen und Schweizern verheiratet, ein Drittel mit hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen und ein Drittel mit Drittstaatsangehörigen mit einem längeren Voraufenthalt, welche sich gut integriert haben und die relativ strengen Voraussetzungen für den Familiennachzug eben gerade deshalb erfüllen (genügende finanzielle Mittel, Erfordernis des Zusammenwohnens, angemessener Wohnraum vorhanden). Die diesbezügliche Praxis der Kantone richtet sich nach den einschlägigen, eher restriktiv gestalteten Bestimmungen des Ausländergesetzes und nach der Praxis des Bundesgerichts.

Das Gesagte gilt auch für ein Verbot des Familiennachzugs von Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung. Nur rund 6% der Kurzaufenthalter ziehen ihre Familien nach, darunter auch besonders benötigte qualifizierte Arbeitskräfte und Spezialisten. Die Erfahrungen mit dem früheren Saisonierstatut zeigen zudem, dass ein Verbot des Familiennachzugs auch bei vorübergehenden Aufenthalten zu schwerwiegenden Integrationsproblemen und rechtswidrigen Aufenthalten führen kann („versteckte Kinder“).

Von der Möglichkeit des erweiterten Familiennachzugs in auf- und absteigender Linie gemäss FZA wurde bisher nur sehr wenig Gebrauch gemacht; eine Einschränkung würde somit auch keine spürbaren Auswirkungen auf die Zuwanderung haben. Auch bei den Angehöri-

gen der EU/EFTA – Staaten beschränkt sich der Familiennachzug weitgehend auf die Ehegatten und Kinder.

Probleme ergeben sich teilweise daraus, dass das FZA für den Familiennachzug keine ausreichenden finanziellen Mittel voraussetzt und daher einzelne Familien nach dem Umzug in die Schweiz auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu Art. 121a Abs. 3 BV, wonach für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage ein massgebendes Kriterium ist.

Zudem ergeben sich auch teilweise bei Angehörigen von EU/EFTA-Staaten Integrationsprobleme etwa im Bereich der Schule; in diesen Fällen sind gewisse Integrationsmassnahmen wegen dem FZA ausgeschlossen (Integrationsvereinbarungen).

Im Bereich des Familiennachzugs von Drittstaatsangehörigen können zusätzliche Integrationsvoraussetzungen verlangt werden, etwa im Bereich des Erwerbs von Kenntnissen einer Landessprache. Eine solche Regelung sah der Entwurf des Ausländer- und Integrationsgesetzes vor, welches der Bundesrat mit Botschaft vom 8. März 2013 vorgelegt hatte und der im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 121a BV an den Bundesrat zurückgewiesen wurde. Die Expertengruppe ist sich der Probleme im Bereich des Familiennachzugs insbesondere im Bereich der finanziellen Mittel und der Integration bewusst, sie stellt aber fest, dass der Familiennachzug nur in einem sehr beschränkten Mass beeinflusst werden kann.

4.3.10 Auswirkungen auf das Abkommen über den freien Personenverkehr (FZA)

Bei der Umsetzung von Art. 121a BV stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem FZA. Diese Frage wurde von der Expertengruppe nicht vertieft geprüft, da sie vom Bundesrat einer besonderen Arbeitsgruppe des Bundes unter der Leitung der Direktion für Völkerrecht (DV) unterbreitet wurde.

Unter der Annahme, dass das FZA neu verhandelt wird, könnte das gewählte Umsetzungsmodell einen Einfluss auf den Erfolg der Verhandlungen haben. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass gewisse Teile des FZA nicht direkt von Art. 121a BV betroffen sind. Es handelt sich dabei insbesondere um die Koordination der Sozialversicherungen (Anhang II) und die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Anhang III).

5 Flankierende Massnahmen (FlaM)

Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des SECO hat die möglichen Auswirkungen von Art. 121a BV auf die FlaM untersucht.

Die Diskussion hat gezeigt, dass über die Ausgestaltung der künftigen FlaM erst dann entschieden werden kann, wenn das definitive Umsetzungsmodell feststeht. Die Einschätzung der Arbeitsgruppe zur Funktion der FlaM in einem Kontingentsystem wurde auch in der Tripartiten Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (TPK Bund) diskutiert. Die TPK Bund ist mit den Ergebnissen der Arbeitsgruppe einverstanden.

Es wurden folgende Eckwerte zu den künftigen FlaM festgelegt:

- Auch in einem Kontingentsystem besteht das Risiko von Lohnunterbietungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Flankierende Massnahmen zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen werden daher auch weiterhin notwendig sein.
- Je restriktiver das Kontingentsystem ausgerichtet wird, desto grösser werden die Umgehungsversuche sein, insbesondere in Form von Schwarzarbeit.
- Der duale Vollzug der Arbeitsmarktkontrolle durch die Sozialpartner in Branchen mit GAV-Mindestlöhnen und durch die tripartiten Kommissionen in Branchen ohne Mindestlöhne soll im Grundsatz bestehen bleiben. Gleichzeitig soll am dezentralen und föderalistischen Vollzugsmodell festgehalten werden.
- Bei der Organisation der Arbeitsmarktkontrolle muss die Synergie der FlaM und der Schwarzarbeitsbekämpfung geprüft werden.
- Das für den Arbeitsmarkt zu erwartende Gesamtergebnis des künftigen Kontrollsystems soll gegenüber dem heutigen nicht schlechter ausfallen. Zwischen den heutigen und künftigen Kontrollen soll das Gleichgewicht gewahrt bleiben. Die Kontrollen dürfen für die Unternehmen nicht zu einem administrativ unverhältnismässigen Aufwand führen. Es ist daher zu entscheiden, ob das Schwergewicht auf die vorgängige Prüfung im Bewilligungsverfahren oder auf die nachträgliche Kontrolle gelegt werden soll. Wenn das Schwergewicht auf der vorgängigen Prüfung liegt, muss die nachträgliche Kontrolle angemessen ausgestaltet sein.
- Es ist darauf zu achten, dass im künftigen Zulassungsverfahren inländische Unternehmen gegenüber ausländischen Dienstleistungserbringern nicht diskriminiert werden. Die allfällige Fortführung des Meldeverfahrens gemäss FZA im Umsetzungsmodell ist auch unter diesem Aspekt zu beurteilen.

Eine ausführliche Darstellung des Resultats der Arbeitsgruppe findet sich im Anhang.

6 Massnahmen im Asylbereich

Die Zahlen der Asylgesuche in Europa sind in den letzten Jahren gestiegen und diese Tendenz wird auch weiterhin anhalten (im Jahre 2013 erfolgte eine Zunahme von 28% im Vergleich zum Vorjahr). Die Expertengruppe unterstützt die von Bund und Kantonen getroffenen Massnahmen zur Beschleunigung der Verfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs), zur Verbesserung der Unterbringung sowie zur Bekämpfung von Missbräuchen.

Im Asylbereich ebenso wichtig ist aber auch eine glaubwürdige Rückkehrpolitik. Die Teilnahme am Dublin-System entlastet nach den bisherigen Erfahrungen unser Asylsystem stark. Seit 2009 musste in der Schweiz bei ca. 17'000 Dublin-Fällen kein nationales Verfahren durchgeführt werden und diese Personen wurden in jenen Dublin-Staat zurückgeführt, in dem sie ihr Erst-Asylgesuch gestellt hatten. Deshalb ist nach Auffassung der Expertengruppe alles daran zu setzen, dass die Schweiz die Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin

mit der EU beibehält. In der Botschaft des Bundesrates zur Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ wurde auch bereits darauf hingewiesen, dass die EU bei einer allfälligen Kündigung des FZA auch Schengen / Dublin kündigen könnte, weil die EU bekanntlich davon ausgeht, dass der freie Personenverkehr, Sicherheit, Visa, Asyl und Frontex zusammengehören.

Zudem ist nach den positiven Erfahrungen mit den Migrationspartnerschaften (Migrations- und Rückübernahmeabkommen eingeschlossen) zu prüfen, ob mit dem Ziel einer erweiterten Zusammenarbeit mit den prioritären Herkunftsstaaten, weitere Möglichkeiten für einen beschränkten kontingentierten Zugang (kleine Anzahl) zum Arbeitsmarkt oder zu Bildung bestehen. Dieser Ansatz könnte - im Rahmen von Verhandlungen - die Position der Schweiz nachhaltig stärken, die Durchsetzung der Rückkehrpolitik von Bund und Kantonen stark verbessern, die Kosten senken und die Kantone entlasten. Die bisherigen guten Erfahrungen mit Projekten und Programmen vor Ort, z.B. die Ausbildung von Jugendlichen, Entwicklungszusammenarbeit, etc. sollen beibehalten und gefördert werden.

7 Schlussfolgerungen der Expertengruppe

Zusammenfassend lassen die Antworten auf den Fragebogen sowie die Diskussionen in der Expertengruppe folgende Elemente für ein Umsetzungskonzept erkennen.

7.1 Duales Zulassungssystem

Die Expertengruppe befürwortet grundsätzlich die Beibehaltung eines dualen Zulassungssystems (unterschiedliche Regelung für Angehörige von EU/EFTA-Staaten und von Drittstaaten). Eine „FZA-naher“ Umsetzung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten wird favorisiert, wobei gewisse Umsetzungsfragen unterschiedlich beantwortet werden. Aus diesem Grund wird das Modell C der Bundesverwaltung, das eine einheitliche Regelung für alle Ausländerinnen und Ausländer vorsieht, von der Expertengruppe verworfen.

Einzelne Mitglieder möchten generell auf alle Regelungen verzichten, die nicht im Einklang mit dem FZA stehen. Eine solche Lösung ist allerdings gemäss Gutachten des BJ mit Art. 121a BV nicht vereinbar (Ziffer 3.4).

Bei den Angehörigen von Drittstaaten wird so weit wie möglich die Weiterführung der heutigen Regelung gemäss AuG befürwortet.

7.2 Höchstzahlen und Kontingente

- Es soll ein beratendes Gremium eingesetzt werden. Auf der Grundlage von Einschätzungen und Analysen ermittelt dieses Gremium den quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften. Diese Arbeiten bilden die Grundlage für den Entscheid des Bundesrates über die Höchstzahlen und Kontingente. Die Zusammensetzung dieses beratenden Gremiums ist noch festzulegen (siehe Ziffer 4.3.1).
- Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente („Bottom up“, Berücksichtigung der regionalen Probleme und Bedürfnisse insbesondere auch im Bereich der Grenzgänger) kommt den Kantonen eine zentrale Rolle zu.
- Es soll eine flexible Festlegung von jährlichen Höchstzahlen und Kontingenten aufgrund bestimmter Indikatoren erfolgen (namentlich unter Berücksichtigung auch des einheimischen Potenzials).
- Es soll kein bestimmtes Reduktionsziel bei der Zuwanderung festgelegt werden.
 - Eine deutliche Mehrheit befürwortet eine flexible Festlegung der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente auf der Grundlage eines neuen Indikatorenmodells (Festlegung der Höchstzahlen aufgrund Indikatoren wie: Bedarf auf dem Arbeitsmarkt, offene Stellen, Arbeitslosenquote, verfügbares Potenzial auf dem einheimischen Arbeitsmarkt, vergangene Zu- und Abwanderung, Konjunktur etc.).

- Die Mehrheit der Mitglieder ist dagegen, dass einzelne Branchen stärker von einer allfälligen Reduktion betroffen sein sollen.
- Gemäss der Expertengruppe soll der Aufenthalt während der Durchführung eines Asylverfahrens (Ausweis N) von den Höchstzahlen und Kontingenten ausgenommen werden. Dies gilt jedoch nicht für die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) und die Asylgewährung (Ausweis B).
- Eine Minderheit der Expertengruppe vertritt die Ansicht, dass auch die vorläufige Aufnahme, wie es die Bezeichnung bereits ausdrückt, nicht als Zuwanderung betrachtet werden kann und deshalb von den Höchstzahlen und Kontingenten ausgenommen werden soll.

7.3 Kurzaufenthalter unter einem Jahr

Es bestehen unterschiedliche Auffassungen zur Frage der Kontingentierung der Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr. Einerseits wird argumentiert, dass ein Verzicht auf eine Kontingentierung zu Problemen führt (wie früher beim Saisonierstatut) und andererseits wird geltend gemacht, dass diese Möglichkeit für flexible Lösungen im Interesse der Wirtschaft genutzt werden soll.

7.4 Inländervorrang

- Eine deutliche Mehrheit der Expertengruppe ist der Auffassung, dass der Inländervorrang bei der Festlegung der Höchstzahlen berücksichtigt werden sollte.
- Eine Mehrheit der Mitglieder befürwortet - je nach Ausgestaltung des Umsetzungsmodells - die Prüfung des Inländervorrangs zusätzlich auch bei den einzelnen Gesuchen um Zulassung, wobei z.B. bei offensichtlichem Arbeitskräftemangel in einer bestimmten Branche oder Berufsgruppe darauf zu verzichten ist. Einzelne Mitglieder lehnen eine solche Einzelfallprüfung ab.
- Der Inländervorrang soll sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt (B, C und allenfalls L) gelten.

7.5 Lohn- und Arbeitsbedingungen

Zulassungsverfahren: Die Mehrheit befürwortet eine Prüfung/Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowohl ex-ante (im Bewilligungsverfahren) wie auch ex-post (FlaM). Wenn das Schwergewicht auf einer vorgängigen Prüfung liegt, müssen nachträgliche Kontrollen angemessen ausgestaltet sein. Es gilt jeden administrativen Mehraufwand – im Vergleich zu heute – zu vermeiden, indem die zwei Typen von Kontrollen gut aufeinander abgestimmt werden.

7.6 Grenzgänger

Neben den Höchstzahlen soll nach der Auffassung der Mehrheit bei den Grenzgängern auch eine Kontrolle des Inländervorrangs sowie der Lohn - Arbeitsbedingungen erfolgen, sofern dies die Kantone als erforderlich erachten.

Eine Minderheit der Expertengruppe vertritt die Auffassung, dass ein Verzicht auf eine Kontingentierung der Grenzgängerbewilligung mit Art. 121a BV auch vereinbar wäre. Eine Überprüfung und Steuerung der Zulassung im Rahmen des kantonalen Bewilligungsverfahrens sei ausreichend.

7.7 Grenzüberschreitende Dienstleistungen und kurzfristige Erwerbstätigkeit (Dienstleistungserbringer und Stellenantritte bis 90 Tage)

Stellenantritte und Dienstleistungen bis 90 Tage sollen weiterhin gemäss FZA nur durch ein Meldeverfahren geregelt werden; je nach Ausgestaltung des Umsetzungsmodells soll allenfalls auch eine verstärkte vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen möglich sein (erleichtertes Bewilligungsverfahren).

7.8 Berufliche Qualifikation

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen soll weiterhin nur auf Spezialisten und gut qualifizierte Arbeitnehmende beschränkt werden (wie AuG). Bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten soll demgegenüber weiterhin auf eine Prüfung der beruflichen Qualifikation verzichtet werden (wie FZA).

7.9 Zulassung ohne Erwerb

Bei der Zulassung von Nichterwerbstätigen ist neben der Einführung von Höchstzahlen auf eine zusätzliche Beschränkung zu verzichten, da nur eine vergleichsweise kleine Gruppe davon betroffen ist. Ein überwiegender Teil hält sich nur vorübergehend im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz auf.

Auf Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthalte bis zu einem Jahr ist zu verzichten, da hier grundsätzlich keine Missbrauchsgefahr besteht.

7.10 Aufenthaltsregelung nach der Zulassung

Angehörige der EU/EFTA - Staaten sollen nach der Zulassung die gleichen Rechte besitzen wie heute gemäss FZA (Grundsatz der Gleichbehandlung, berufliche und geographische Mobilität; Familiennachzug etc.).

Bei Drittstaatsangehörigen sollen nach der Zulassung weiterhin die Regelungen des AuG gelten.

7.11 Familiennachzug

Auf Einschränkungen beim Familiennachzug soll grundsätzlich verzichtet werden. Die Expertengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass trotz der teilweise bestehenden Probleme ein genereller Ausschluss des Familiennachzugs auch beschränkt auf bestimmte Aufenthaltskategorien nicht angebracht ist. Er würde die Rekrutierung der benötigten Fachkräfte erschweren. Zudem widerspricht eine wesentliche Einschränkung den völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Einschränkungen bei den Kurzaufenthaltsbewilligungen oder beim erweiterten Familiennachzug von EU/EFTA-Angehörigen hätten zudem nur sehr geringe Auswirkungen auf die Zuwanderung. Zu prüfen sind jedoch allfällige zusätzliche Voraussetzungen für den Familiennachzug wie Sprachkenntnisse und finanzielle Mittel.

Eine Minderheit der Expertengruppe befürwortet demgegenüber einen generellen Verzicht auf den Familiennachzug bei Kurzaufhalten bis zu einem Jahr.

7.12 FlaM

Über die zukünftige Ausgestaltung der FlaM kann erst entschieden werden, wenn das definitive Umsetzungsmodell feststeht.

Auch bei in einem Kontingentsystem und einer vorgängigen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen besteht grundsätzlich das Risiko von Lohnunterbietungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Es besteht zudem die Gefahr, dass ein restriktives Kontingentsystem zu Umgehungsversuchen führt, insbesondere in Form von Schwarzarbeit.

Das für den Arbeitsmarkt zu erwartende Gesamtergebnis des künftigen Kontrollsystems soll gegenüber dem heutigen nicht schlechter ausfallen.

Es ist darauf zu achten, dass im künftigen Zulassungsverfahren inländische Unternehmen gegenüber ausländischen Dienstleistungserbringern nicht diskriminiert werden. Die allfällige Fortführung des Meldeverfahrens gemäss FZA im Umsetzungsmodell ist auch unter diesem Aspekt zu beurteilen.

7.13 Asyl

Verzicht auf Schaffung von Kontingenten für Asylsuchende (Ausweis N), nicht aber bei vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F) und anerkannten Flüchtlingen mit Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B).

8 Bemerkungen einzelner Mitglieder der Expertengruppe¹⁸

SAV:

- Höchstzahlen und Kontingente müssen nicht in jedem Fall kombiniert werden. Verfassungskonformität ist auch gegeben, wenn bei festgelegter Höchstzahl statt über Kontingente auch z.B. in einem kantonalen Bewilligungsverfahren über einen Kriterienkatalog gesteuert wird (vgl. SAV-Modell im Anhang).
- Das gesamte Kontingentsystem soll mit einem In- und Ausserkraftsetzungsmechanismus verbunden werden. Ein solcher Mechanismus würde bewirken, dass das Kontingent-/Bewilligungssystem z.B. bei Unterschreiten einer gewissen Zuwanderungsschwelle gänzlich sistiert würde und später – bei einer Überschreitung – wieder in Kraft gesetzt würde.
- Würde die neue P-Bewilligung gemäss SAV-Modell (vgl. Anhang) abgelehnt, muss die L-Bewilligung mindestens zweimal verlängerbar sein. Nach SAV-Modell wäre letztere – in Kombination mit der P-Bewilligung – nicht verlängerbar.
- Im beratenden Gremium (Ziff. 4.3.1) müssen neben Bund und Kantonen zwingend auch die Sozialpartner Einsitz nehmen (nur Anhörung genügt nicht).

SBV:

Aus unserer Sicht ist es von hoher Priorität, dass festgelegt wird, welche Bewilligungskategorie in welchem Rahmen Zugang zu Arbeitslosengeldern und Sozialhilfe erhält.

sgv und SBV:

- Je nach Ausgestaltung des zu wählenden Modells muss der Kontrollaufwand bei den FlaM angepasst bzw. gesenkt werden.
- Solange die Kriterien des Indikatoren-Systems nicht bekannt sind, können wir die Modelle nicht abschliessend beurteilen. In jedem Fall müssten auch die branchenspezifischen Bedürfnisse berücksichtigt werden.
- Einige Mitglieder der Expertengruppe sind der Auffassung, dass der Beratungsausschuss nur aus Experten aus Bund und Kantonen besteht und die Sozialpartner etc. nur angehört werden. Wir bezweifeln, dass bei dieser Zusammensetzung die Interessen der Sozialpartner (inkl. Landwirtschaft) genügend berücksichtigt würden. Wir verlangen auch aus gesamtwirtschaftlichem Interesse, dass in diesem Gremium alle wichtigen Ansprechpartner (analog Expertenkommission Bund) integriert sind. Dies entspricht dem System der TPK Bund. Dieses Gremium soll den Prozess begleiten und Empfehlungen unterbreiten.
- Der Erfolg und Nutzen einer wissenschaftlichen, transparenten und unabhängigen Expertise zum quantitativen und qualitativen Bedarf an ausl. Arbeitskräften für die Deckung des schweizerischen Fachkräftebedarfes ist schwierig abzuschätzen.
- Es möglich sein sollte, die L-Bewilligung zweimal zu verlängern /erneuern bzw. im Anschluss die B-Bewilligung erleichtert zu erhalten.
- Bei den beruflichen Qualifikationen darf nicht nur die schulische Ausbildung (Berufsschule, Fachschule, Studium etc.) berücksichtigt werden, sondern auch die praktische Erfahrung im Berufsfeld (learning by doing) muss der Ausbildung gleichgestellt werden.
- Wertschöpfungsschwache Branchen dürfen nicht benachteiligt werden. Die meisten Betriebe sind auf eine umfassende Bandbreite von Mitarbeitern angewiesen. Viele Betriebe können ohne ungelernete ausländische Mitarbeiter schlecht bis gar nicht funktionieren - insbesondere die personalintensiven Branchen, die Tieflohnjobs nicht auslagern können und für ihre Tätigkeiten meist gar keine Schweizer finden. Kriterien namentlich wie „erwünschtes Verhalten“ für die Branchen oder sogar auf Stufe Betriebe ist ein administratives Ungeheuer und diskriminiert vor allem KMU, die keine Möglichkeit haben, sich die-

¹⁸ Die Beiträge stammen von den entsprechenden Mitgliedern der Expertengruppe und wurden nicht redigiert.

sem „erwünschten Verhalten“ zu beugen. Wiederholt ist darauf hinzuweisen, dass es bürokratische und planwirtschaftliche Indikatoren schlicht nicht braucht und ein „First come, first served“-Prinzip nicht nur die einfachste, sondern auch effizienteste und fairste Lösung ist, welche zudem in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht in einem freien Wettbewerb langfristig zu optimalen Ergebnissen führt.

- Im vorliegenden Bericht kommt zum Ausdruck, dass die Expertengruppe das Szenario C nicht wünscht. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv und der Schweizer Bauernverband SBV teilen diese Meinung und empfehlen die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative im Rahmen eines möglichst flexiblen Szenarios. Deshalb unterstützen sie das Modell B. Auch in der Diskussion in der Expertengruppe wurde nach der Auffassung von sgv und SBV das Modell B mehrheitlich bevorzugt.

SGB

Damit die Expertengruppe zu den richtigen Schlussfolgerungen kommt, wären unserer Ansicht nach folgende Analysen notwendig gewesen: a) eine genaue Analyse der Auswirkungen des früheren Kontingentssystems und b) eine ausführliche Analyse, warum die Schweizer Arbeitgeber in den letzten Jahren vermehrt Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert haben. Auch die Analyse des Artikels 121a ist leider unvollständig.

Der SGB macht sich grosse Sorgen um die Art und Weise, wie der Art. 121a umgesetzt werden soll. Aus Sicht des SGB müssen die Bilateralen Verträge erhalten bleiben. Die „Umsetzungsstrategie“ muss dieser Maxime folgen. Die Steuerung der Personalrekrutierung im Ausland soll über nicht-diskriminierende Regelung der Arbeitsbedingungen geschehen, nicht über eine Schlechterbehandlung von EU-Staatsangehörigen bei der Zulassung oder beim Aufenthalt. Stichworte für diese nicht-diskriminierende „Steuerung“ sind die Verhinderung von Dumpinglöhnen, die Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, gute Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten usw.

Die in der Expertengruppe diskutierten Erleichterungen bei Kurzaufenthaltern gehen in die falsche Richtung. Die Antwort auf die Volksabstimmung vom 9. Februar ist nicht die Förderung von prekären Aufenthaltsstatus und Arbeitsverhältnisse, sondern die Einschränkung. Es braucht mehr Schutz, nicht weniger.

Im früheren Kontingentierungssystem war der Lohndruck eine Realität, wie beispielsweise Untersuchungen der Universität Genf zeigen. Aufgrund der Zusammensetzung der im Ausland rekrutierten Arbeitskräfte (Qualifikation, Einsatzbranchen u.a.) werden die Auswirkungen des früheren Systems auf die Arbeitsproduktivität als negativ bilanziert. Unter sozialen Gesichtspunkten ist insbesondere die schwierige Situation der Saisoniers und ihrer Kinder zu erwähnen.

Travail.Suisse:

Eine Umsetzung der Initiative muss sich an den folgenden drei Eckpunkten orientieren:

- Die Bilateralen Verträge müssen erhalten bleiben. Sie sind für die wirtschaftliche Entwicklung und die Sicherheit der Beschäftigung von grösster Bedeutung.
- Keine Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt in Zukunft.
- Es braucht eine Stärkung des Lohnschutzes. Irgendwie geartete Kontingente können Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz nicht sichern. Der Grundsatz „in der Schweiz müssen Schweizer Löhne bezahlt werden“ ist aus Arbeitnehmersicht absolut zentral.

Diese Eckpunkte wurden im Rahmen des Vorstandes von Travail.Suisse mehrfach bestätigt. Ausserdem wurde im Rahmen der Delegiertenversammlung einstimmig gegen ein neues Saisonierstatut bzw. gegen eine Bevorzugung von Kurzaufenthaltern gegenüber Daueraufenthaltern Stellung bezogen. Kurzaufenthalter arbeiten oft unter prekären Anstellungsbedingungen, was die Lohn- und Arbeitsbedingungen sämtlicher Arbeitnehmender gefährdet.

Wie von Travail.Suisse bereits in den Diskussionen in der Expertengruppe sowie der Arbeitsgruppe zur Funktion der Flankierenden Massnahmen moniert, werden auch im Bericht

die Fragen des gesamtwirtschaftlichen Interesses und damit des Arbeitsmarktes als Teil der Gesamtwirtschaft vernachlässigt.

Einerseits werden zwar an verschiedenen Stellen im Bericht einzelne Aspekte und Probleme bei einer Umsetzung der Kontingente für den Arbeitsmarkt angetönt, allerdings fehlt eine gesamthafte fundierte Analyse.

Andererseits sind aus Sicht von Travail.Suisse die bilateralen Verträge integraler Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz. Eine wörtliche Umsetzung von Art. 121a schreibt somit vor, dass Höchstzahlen und Kontingente auf den Erhalt der bilateralen Verträge auszurichten sind. Dies ist bei den im Bericht erwähnten Varianten der Umsetzung nicht der Fall.

9 Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Synthesebericht wurde von der Expertengruppe genehmigt. Mit dem Umsetzungskonzept wird der Bundesrat auch über das weitere Vorgehen bezüglich der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für die Umsetzung von Art. 121a BV entscheiden. Danach wird das EJPD über allfällige weitere Aufträge an die Expertengruppe entscheiden.

10 Beilagen

- Mandat der Expertengruppe vom 12.3.2014
- Bericht der Arbeitsgruppe FlaM vom 21.5.2014: Funktion der Flankierenden Massnahmen im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV