



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten EDA

Erläuternder Bericht

Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes

Umsetzung von Artikel 121a BV

Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	6
1.1 Inhalt der neuen Verfassungsbestimmungen	6
1.2 Grundlagen	7
1.3 Expertengruppe zur Umsetzung von Artikel 121a BV	7
1.4 Umsetzungskonzept des Bundesrates vom 20. Juni 2014	8
1.4.1 Wichtigste Elemente des Umsetzungskonzepts	8
1.4.2 Geprüfte Varianten des Umsetzungskonzepts	10
1.4.3 Abweichungen und Ergänzungen zum Umsetzungskonzept	13
1.5 Gutachten zur Umsetzung	13
1.6 Anforderungen des Völkerrechts	14
2 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs	15
2.1 Regelung für Angehörige von EU/EFTA-Staaten und von Drittstaaten	15
2.2 Höchstzahlen und Kontingente	16
2.2.1 Aufteilung	16
2.2.2 Zuständigkeit für die Festlegung	18
2.2.3 Zuwanderungskommission	18
2.2.4 Indikatoren für die Festlegung	20
2.3 Inländervorrang	22
2.4 Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)	22
2.5 Prüfung der Integrationsfähigkeit	23
2.6 Regelung des Aufenthalts	23
3 Verhältnis zum Freizügigkeitsabkommen (FZA)	23
3.1 Inhalt des geltenden FZA	23
3.2 Anpassung des FZA	25
3.3 Folgen eines Wegfalls des FZA	27
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	32
4.1 Ausländergesetz	32
<i>Artikel 2 Absatz 2</i>	32
<i>Gliederungstitel vor Artikel 17a</i>	32
<i>1. Abschnitt: Begrenzungsmaßnahmen</i>	32
<i>Artikel 17a Höchstzahlen und Kontingente</i>	32
<i>Artikel 17b Festlegung</i>	33
<i>Artikel 17c Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente</i>	33
<i>Artikel 17d Zuwanderungskommission</i>	33
<i>Artikel 18 Buchstaben c und d</i>	33
<i>Artikel 20</i>	34
<i>Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben c–e und Absatz 2^{bis}</i>	34
<i>Artikel 22 Absatz 2</i>	34
<i>Artikel 25 Absätze 1, 1^{bis} und 2</i>	35

<i>Artikel 26 Absätze 1 und 2</i>	35
<i>Artikel 27 Absatz 1^{bis}; Artikel 28 Absatz 2; Artikel 29 Absatz 2</i>	35
<i>Artikel 30 Absatz 1, Einleitungssatz und Buchstabe l</i>	35
<i>Artikel 48 Absatz 1^{bis}</i>	36
<i>Artikel 83 Absatz 1</i>	36
<i>Artikel 85 Absatz 7 Buchstabe d</i>	36
4.2 Asylgesetz	36
<i>Artikel 60 Absatz 1</i>	36
<i>Artikel 66 Absatz 1</i>	36
5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	37
5.1 Auswirkungen auf die Unternehmen	37
5.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	38
5.3 Zweckmässiger Vollzug	38
6 Finanzielle und personelle Auswirkungen	39
6.1 Ausgangslage	39
6.2 Auswirkungen beim Bund	39
6.3 Auswirkungen auf die Kantone	41
6.4 Ergebnis und Fazit	42
7 Gesetzmässigkeit	42
8 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	42
9 Verhältnis zum europäischen Recht	42

Hinweis zum Vernehmlassungsverfahren

Umsetzung von Artikel 121a BV

Die Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung (BV)¹ wurden in der Abstimmung über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 von einer Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung und der Kantone angenommen.² Diese Bestimmungen enthalten zwei Aufträge: die Anpassung des Ausländergesetzes sowie die Verhandlung zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens³ (FZA). Der Bundesrat nahm die erforderlichen Arbeiten unverzüglich auf.

Am 20. Juni 2014 stellte er ein Konzept zur Umsetzung vor und erteilte die notwendigen Aufträge zur Erarbeitung der Umsetzungsgesetzgebung.

Parallel dazu hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 den Entwurf eines Verhandlungsmandats zur Anpassung des FZA verabschiedet, um den zweiten Auftrag der neuen Verfassungsartikel zu erfüllen. Nach erfolgter Konsultation verabschiedete er das definitive Mandat am 11. Februar 2015. Mit den Verhandlungen sollen zwei Ziele verfolgt werden: Einerseits soll das FZA so angepasst werden, dass es der Schweiz künftig möglich ist, die Zuwanderung eigenständig zu steuern und zu begrenzen – unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen. Andererseits soll der bilaterale Weg gesichert werden. Beiden Zielen soll gleichermassen Rechnung getragen werden.

Für den Bundesrat sind beide Teile des Verfassungsauftrags wichtig; sie müssen gemäss der Regelung in der Bundesverfassung auch innerhalb der gleichen Frist umgesetzt werden.

Neben der Umsetzungsgesetzgebung und den angestrebten Verhandlungen über das FZA erarbeitet der Bundesrat als dritte Säule eine Reihe begleitender Massnahmen, welche geeignet sind, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen und so die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu dämpfen und die Integration ausländischer Arbeitskräfte zu verbessern.

Der Ausgang der Verhandlungen über eine Anpassung des FZA ist für das vorliegende Vernehmlassungsverfahren von Bedeutung, da sich die Zulassung und der Aufenthalt der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten weitgehend nach dem FZA richten. Sollten sich im Rahmen von allfälligen Verhandlungen mit der EU weitere Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung ergeben, ist der Vernehmlassungsentwurf bei Bedarf anzupassen und gegebenenfalls ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Die Gesamtbeurteilung der Umsetzung von Artikel 121a BV wird erst möglich sein, wenn einerseits das Verhandlungsergebnis der Anpassung des FZA vorliegt und andererseits die Begleitmassnahmen einbezogen werden.

¹ SR 101

² <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis413.html> (Wortlaut, Beratungen im Parlament, Abstimmungsergebnisse usw.)

³ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681).

Separates Vernehmlassungsverfahren über Anpassungen in der Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Änderung des AuG vom 8. März 2013 (Integration; 13.030)

Gleichzeitig wird ein separates Vernehmlassungsverfahren durchgeführt zu Änderungen in der Gesetzesvorlage des Bundesrates vom 8. März 2013 (AuG, Integration; 13.030), die vom Parlament am 12. März 2014 (Nationalrat) und am 11. April 2014 (Ständerat) zur Anpassung an den in der Zwischenzeit angenommenen Artikel 121a BV an den Bundesrat zurückgewiesen wurde.

Darüber hinaus wurde der Bundesrat beauftragt, in der Zusatzbotschaft zu dieser Vorlage die Anliegen von fünf parlamentarischen Initiativen aufzunehmen, denen die Staatspolitischen Kommissionen zugestimmt haben (Pa. Iv. 08.406; 08.420; 08.428; 08.450; 10.485).⁴ Sie wurden bereits vor längerer Zeit eingereicht und haben daher keinen direkten Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 121a BV.

Nach den beiden Vernehmlassungsverfahren wird der Bundesrat eine Botschaft zur Umsetzung von Artikel 121a BV und eine Zusatzbotschaft zur bestehenden Gesetzesvorlage zur Änderung des AuG (Integration; 13.030) verabschieden.

⁴ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130030

Umsetzung von Artikel 121a und 197 Ziffer 11 BV

1 Ausgangslage

1.1 Inhalt der neuen Verfassungsbestimmungen

Die neuen Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung (BV) wurden in der Abstimmung über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 von einer Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung und der Kantone angenommen.

Die Artikel 121a und 197 Ziffer 11 BV sind wie folgt umzusetzen:

Gesetzgebung

- a) Es ist ein neues Zulassungssystem für alle Ausländerinnen und Ausländer einzuführen, das insbesondere jährliche Höchstzahlen und Kontingente sowie – bei Erwerbstätigkeit – die Berücksichtigung eines Vorrangs der Schweizerinnen und Schweizer vorsieht (Art. 121a Abs. 1 und 2 BV).
- b) Kann die Ausführungsgesetzgebung bis am 9. Februar 2017 (d. h. drei Jahre nach Annahme der Initiative) nicht in Kraft treten, muss der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend durch Verordnungen erlassen (Art. 121a Abs. 5 und Art. 197 Ziff. 11 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 bis zum 9. Februar 2017 (d. h. drei Jahre nach der Annahme der Initiative) neu zu verhandeln und anzupassen (Art. 197 Ziff. 11 BV). Betroffen davon sind die Freizügigkeitsabkommen mit der EU⁵ und der EFTA⁶ sowie der Rahmenvertrag Schweiz-Liechtenstein⁷.

Die neuen Verfassungsbestimmungen enthalten demgegenüber keine Regelung für den Fall, dass die Abkommen nach Buchstabe d) nicht den Anforderungen von Artikel 121a BV angepasst werden können. Das neue Verfassungsrecht geht nicht automatisch dem älteren Völkerrecht vor. Sollte diese Situation eintreten, ist über das weitere Vorgehen unter Berücksichtigung aller Umstände neu zu entscheiden.

Am 20. Juni 2014 hat der Bundesrat gleichzeitig mit der Verabschiedung des Umsetzungskonzepts das EJPD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem WBF bis Ende 2014 den vorliegenden Vernehmlassungsentwurf für die notwendigen gesetzlichen Anpassungen auszuarbeiten.

⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681).

⁶ Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) – Konsolidierte Fassung des Vaduzer Abkommens vom 21. Juni 2001 (EFTA-Übereinkommen Anhang K; SR 0.632.31).

⁷ Rahmenvertrag vom 3. Dezember 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum (0.360.514.2).

1.2 Grundlagen

Die Grundlagen für den Vernehmlassungsentwurf zur Umsetzung von Artikel 121a BV bilden insbesondere das Umsetzungskonzept des Bundesrates vom 20. Juni 2014⁸ (Umsetzungskonzept; Ziff. 1.4), die Gutachten des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht (Ziff. 1.5) sowie die Beratungen der Expertengruppe zur Umsetzung von Artikel 121a BV und deren Synthesebericht vom 13. Juni 2014 (Ziff. 1.3). Bei der Umsetzung sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten (Art. 3 Abs. 2 und 3 AuG; Ziff. 1.6). Vorbehalten bleiben die drei mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht vereinbaren Abkommen, die neu zu verhandeln und anzupassen sind (Ziff. 1.1. und 1.6).

Für *Angehörige der EU/EFTA-Staaten* gilt das AuG – und auch der vorliegende Vernehmlassungsentwurf – nur subsidiär. Das FZA geht vor, sofern es eine abweichende Regelung enthält und das AuG nicht günstigere Bestimmungen vorsieht (Art. 2 Abs. 2 und 3 AuG). Die Voraussetzungen dafür, dass das Umsetzungskonzept auch für Angehörige der EU/EFTA-Staaten zur Anwendung kommen kann, ist deshalb eine entsprechende Anpassung des FZA (Ziff. 3.2 unten und Ziff. 13.2. Umsetzungskonzept).

Der Vernehmlassungsentwurf enthält aber auch Grundsätze und organisatorische Bestimmungen, die – eine Anpassung des FZA vorausgesetzt – sowohl für EU/EFTA-Angehörige als auch für Drittstaatsangehörige gelten sollen (z. B. Zuständigkeiten und Grundsätze für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente; Prüfung des Inländervorrangs sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Bei allfälligen Verhandlungen über eine Anpassung des FZA ist eine enge Koordination mit den Arbeiten zur Gesetzesvorlage erforderlich. Auf den Anpassungsbedarf im FZA wird im Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vernehmlassungsentwurfs hingewiesen (Ziff. 4).

Der Vernehmlassungsentwurf sieht zudem weiterhin und unabhängig vom FZA ein duales System vor, das in gewissen Bereichen eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten vorsieht (siehe Ziff. 3.1: keine Prüfung der beruflichen Qualifikation, Vorrang bei der Rekrutierung, separate Kontingente; eine vergleichbare Regelung bestand bereits vor der Inkraftsetzung des FZA).

Bei allfälligen Verhandlungen über eine Anpassung des FZA ist eine enge Koordination mit den Arbeiten zu diesem Vernehmlassungsentwurf erforderlich. Je nach deren Ausgang sind allenfalls eine Anpassung der Gesetzesvorlage und ein weiteres Vernehmlassungsverfahren erforderlich.

Die Regelung für *Drittstaatsangehörige* richtet sich grundsätzlich nach dem geltenden AuG. Anpassungen sind dort notwendig, wo Artikel 121a BV Abweichungen zum AuG vorsieht (z. B. Höchstzahlen und Kontingente auch für den Familiennachzug und für Nichterwerbstätige sowie für den Asylbereich).

1.3 Expertengruppe zur Umsetzung von Artikel 121a BV

Die Departementsvorsteherin des EJPD hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) nach der Annahme von Artikel 121a BV beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen. Sie begleitet die Arbeiten zur Umsetzung von Artikel 121a BV konzeptionell und

⁸ <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizueugigkeit/umsetz-mei/konzept-umsetz-d.pdf>

inhaltlich. Die Expertengruppe wird von Staatssekretär Mario Gattiker, SEM, in Zusammenarbeit mit dem SECO und der DEA présidiert.⁹

In der Expertengruppe sind folgende Organisationen vertreten:

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbeförden (VSAA), Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV), Schweizerischer Gewerbeverband (sgv), Schweizerischer Bauernverband (SBV), Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Schweizerischer Städteverband (SSV), Schweizerischer Gemeindeverband (SGV), Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM).

Ämter und Stellen der Bundesverwaltung:

SEM, Direktion für Europäische Angelegenheiten (DEA), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bundesamt für Justiz (BJ), Direktion für Völkerrecht (DV), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Sonderbotschafter für Migration (EJPD/EDA).

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des Umsetzungskonzepts des Bundesrates wurden Grundsatzfragen und Umsetzungsvorschläge der Verwaltung sowie einzelner Teilnehmer der Expertengruppe diskutiert und validiert. Das Ergebnis der Arbeiten wurde in einem gemeinsamen Synthesebericht vom 13. Juni 2014¹⁰ festgehalten. Die Erkenntnisse und Vorschläge der Expertengruppe bildeten eine wichtige Grundlage für das Umsetzungskonzept des Bundesrates, in das einzelne Teile des Syntheseberichts übernommen wurden.

Nach dem Vorliegen des Umsetzungskonzepts hat die Expertengruppe im September 2014 eine erste Fassung des Vernehmlassungsentwurfs diskutiert und Änderungen vorgeschlagen. Sie wurden weitgehend übernommen, soweit sie mit dem Umsetzungskonzept des Bundesrates vereinbar waren. Einzelne Teilnehmer verwiesen bei dieser Gelegenheit erneut auf ihre im Synthesebericht der Expertengruppe (Kapitel 8) dargestellten abweichenden Meinungen bezüglich des vom Bundesrat eingeschlagenen Wegs.

Zusätzlich zur Expertengruppe wurde eine Arbeitsgruppe «Steuerung der Zuwanderung» der für den Vollzug verantwortlichen Behörden geschaffen, die spezifische vollzugsrelevante Fragen zur Organisation und zu den Prozessen bei der Umsetzung diskutiert. Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der KdK, des VSAA, der VKM, des WBF, des EDA und des SEM. Die Arbeitsgruppe wird von Staatssekretär Mario Gattiker, SEM, présidiert.

1.4 Umsetzungskonzept des Bundesrates vom 20. Juni 2014

1.4.1 Wichtigste Elemente des Umsetzungskonzepts

Das Umsetzungskonzept des Bundesrates legt die Eckwerte des Vernehmlassungsentwurfs fest (Ziff. 12. und 13.1. Umsetzungskonzept).

Es hat sich gezeigt, dass sich die Umsetzung von Artikel 121a BV nicht auf ausländerrechtliche Regelungen beschränken kann. Um den migrations- und integrationspolitischen Zielsetzungen, den ausserpolitischen Erfordernissen sowie dem Verfassungsauftrag nach Wahrung der Wohlfahrt und des Erhalts eines wettbewerbsfähigen

⁹ Siehe auch Ziff. 2.2. Umsetzungskonzept.

¹⁰ <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/synthese-ber-experten-d.pdf>

Wirtschaftsstandortes zu entsprechen, beruht das Umsetzungskonzept auf drei Säulen:¹¹

Erste Säule: Anpassung Gesetzgebung

Die Revision des Ausländergesetzes (AuG) umfasst die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu Artikel 121a BV. Die Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigen neben dem Bedarf des Arbeitsmarktes weitere Indikatoren (z. B. offene Stellen, inländisches Potenzial). Die Prüfung des Einzelfalls stellt den Vorrang der Inländer und den Schutz vor Lohn- und Sozialdumping sicher, sie erfolgt jedoch in einem möglichst einfachen und schlanken Verfahren. Eine Variante besteht darin, bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten den Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen und die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgängig nur summarisch zu prüfen. Eine nachträgliche Kontrolle ist im Rahmen der FlaM weiterhin möglich. Bei Angehörigen von Drittstaaten werden diese Prüfungen bereits heute vorgenommen und sollen beibehalten werden (Art. 21 und 22 AuG).

Der Bund und die Kantone setzen die Zulassungspolitik als Verbundaufgabe gemeinsam um und ziehen weitere betroffene Kreise, namentlich die Sozialpartner, mit ein. Die notwendigen Gesetzesänderungen sind Gegenstand des vorliegenden Vernehmlassungsentwurfs.

Zweite Säule: Anpassung FZA

Artikel 121a BV erfordert eine Anpassung des FZA sowie der EFTA-Konvention (Anhang K) und des Rahmenvertrags Schweiz-Liechtenstein, da sie die Grundlage für die Zulassungs- und Aufenthaltsregelung von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten bilden (Ziff. 1.6 und 3). Anzustreben ist eine Lösung, die sich an den neuen Verfassungsbestimmungen, am Verhandlungsmandat, am Umsetzungskonzept sowie am vorliegenden Vernehmlassungsentwurf orientiert.

Dritte Säule: Begleitmassnahmen

Die Schweiz wird aus demografischen Gründen auch in Zukunft auf die Zuwanderung von Fachkräften angewiesen sein. Ein gewisses Mass an Zuwanderung wird deshalb auch künftig notwendig sein, um die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz zu wahren.

Bei der Umsetzung von Artikel 121a BV ist jedoch auch die Entfaltung und Förderung des inländischen Potenzials von zentraler Bedeutung. In diesem Bereich sind die bereits beschlossenen Massnahmen (z. B. die Fachkräfteinitiative des WBF) konsequent weiterzuführen, und es ist zu prüfen, ob allenfalls zusätzliche Massnahmen zu ergreifen sind. Diese Arbeiten müssen in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen.

Die Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze durch die Nationalbank verstärkt massiv die bereits durch innenpolitische Entscheide wie den neuen Artikel 121a BV bestehende Unsicherheit für am Standort Schweiz tätige Unternehmen. Deren Produktionskosten sind in noch nicht absehbarer Masse gestiegen, was vor allem Exportunternehmen und deren Zulieferbetriebe sowie den Tourismus trifft. Die Umsetzung von Artikel 121a BV soll möglichst ohne zusätzliche Verschlechterung der Rahmenbedingungen am Standort Schweiz erfolgen.

¹¹ Ziff. 1.2. Umsetzungskonzept.

Entsprechend sind die im Bericht des Bundesrates vom 4. Juli 2012¹² enthaltenen Begleitmassnahmen weiterzuführen und wo notwendig anzupassen (Massnahmen zum Schutze des Arbeitsmarktes sowie in anderen Bereichen wie Migration, Integration, Wohnraum, Raumplanung, Infrastruktur, Fachkräftemangel usw.). Hier sind teilweise noch weitere Abklärungen und Grundlagenarbeiten in Zusammenarbeit mit den Kantonen erforderlich. Wichtig sind zudem Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen im Migrationsbereich; dazu wurde im Herbst 2014 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt (Änderung des AuG; Missbrauchsbekämpfung bei der Umsetzung des FZA).

Zum Bereich der Begleitmassnahmen gehört beispielsweise auch die Frage, ob und in welchem Umfang die Arbeitgeber bei einer Rekrutierung von neuen ausländischen Arbeitskräften insbesondere auch zur Förderung des inländischen Potenzials beitragen sollen. Denkbar wäre etwa eine entsprechende Abgabe oder die Schaffung von Ausbildungsplätzen. Solche Massnahmen könnten dazu führen, dass der Bedarf an neuen ausländischen Arbeitskräften und damit auch die Zuwanderung gesenkt werden kann.

Im separaten Vernehmlassungsentwurf zu der vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesenen Revision des AuG (Integration; 13.030; siehe Einleitung) werden gesetzliche Massnahmen zur Förderung der Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt vorgeschlagen (Anspruch auf Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen; Abschaffung der Sonderabgaben bei erwerbstätigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen). Sie gehören ebenfalls zum inländischen Potenzial.

1.4.2 Geprüfte Varianten des Umsetzungskonzepts

Das Umsetzungskonzept des Bundesrates enthält zu einigen Eckwerten Varianten, die im Rahmen der Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs zu prüfen waren. Im Vernehmlassungsentwurf werden dazu folgende Lösungen vorgeschlagen:

EU/EFTA-Angehörige: Inländervorrang (Ziff. 12.6. Umsetzungskonzept)

Der Inländervorrang ist grundsätzlich nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen (Art. 121a Abs. 3 BV: Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer; zum Begriff des Inländervorrangs siehe Ziff. 2.3).

Der Vernehmlassungsentwurf sieht als Hauptvariante zudem eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall vor, wobei Ausnahmen für Berufe mit ausgewiesenem Fachkräftemangel möglich sind. Dies soll auch für EU/EFTA-Angehörige gelten. Eine Prüfung des Vorrangs der Inländer im Einzelfall erfolgt heute bereits bei Angehörigen von Drittstaaten (Art. 21 AuG).

Die Zulassung von EU/EFTA-Angehörigen mit Erwerbstätigkeit ist im FZA abschliessend geregelt und muss nicht in das AuG (und damit auch nicht in den Vernehmlassungsentwurf) übernommen werden. Soll diese Personengruppe neu ebenfalls dem Inländervorrang unterstellt werden, ist somit eine Anpassung des FZA erforderlich.

Die im Umsetzungskonzept zusätzlich enthaltene Variante, welche bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten – in Übereinstimmung mit Artikel 121a Absatz 3 BV –

¹² <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>

auf eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall verzichtet und dessen Berücksichtigung nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente vorsieht, wird jedoch ebenfalls zur Stellungnahme unterbreitet.

Diese Variante hat den Vorteil, dass das Verfahren wesentlich einfacher und damit für die Behörden und die Unternehmen mit einem geringeren Aufwand verbunden ist. Sie führt jedoch zu einer erhöhten Verantwortung der Vollzugsbehörden bei der Zuteilung der Kontingente, da keine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall vorgenommen wird. Zudem lässt sich der Vorrang der Inländer bei der abstrakten Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente für alle Zulassungen mit Erwerbstätigkeit nur annäherungsweise berechnen. Eine Berücksichtigung auch bei der Prüfung des Einzelfalls ist somit wirksamer.

Einzelne Mitglieder der Expertengruppe bevorzugten diese Variante, da sie insbesondere die Bewilligungsverfahren vereinfacht und in diesem Punkt kein Konfliktpotenzial mit dem FZA geschaffen wird.

Bei den Angehörigen von Drittstaaten soll wie bereits heute bei der Zulassung auch weiterhin eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall erfolgen (Art. 21 AuG).

EU/EFTA-Angehörige: Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (Ziff. 12.7. Umsetzungskonzept)

Der Vernehmlassungsentwurf sieht als Hauptvariante eine vorgängige Prüfung der berufs- und ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall – wie heute bei Angehörigen von Drittstaaten – auch bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten vor.

Damit wird die Anforderung von Artikel 121a Absatz 3 BV umgesetzt, wonach für die Bewilligungserteilung der Nachweis einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage vorausgesetzt wird (siehe dazu auch unten, Ziff. 2.4).

Die Zulassung von EU/EFTA-Angehörigen mit Erwerbstätigkeit ist im FZA abschliessend geregelt und muss nicht in das AuG (und damit auch nicht in den Vernehmlassungsentwurf) übernommen werden. Soll bei dieser Personengruppe neu ebenfalls eine Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt werden, ist somit eine Anpassung des FZA erforderlich.

Diese Prüfung steht in einem Zusammenhang mit dem Inländervorrang: Er kann nur geprüft und tatsächlich durchgesetzt werden, wenn ein orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn gewährt wird. Andernfalls finden sich nicht genügend inländische Arbeitskräfte, die die Tätigkeit zu einem unüblich tiefen Lohn ausüben, und es besteht somit auch kein genügender Anreiz für die Arbeitgeber, das bestehende inländische Angebot an Arbeitskräften tatsächlich auszuschöpfen. Betrifft das Gesuch jedoch einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel und bestehen keine Anhaltspunkte für eine Unterbietung dieser Bedingungen, kann gemäss dem Vernehmlassungsentwurf auf eine weitergehende Prüfung verzichtet werden.

Die im Umsetzungskonzept enthaltene Variante, wonach bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten nur eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt, wird jedoch ebenfalls zur Stellungnahme unterbreitet. Wird der Inländervorrang nicht im Einzelfall geprüft, soll grundsätzlich bei dieser Personengruppe auch auf eine vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen verzichtet werden. Stattdessen soll bei der Erteilung der Bewilligung nur summarisch geprüft werden, ob die finanzielle Situation eine ausreichende Existenzgrundlage darstellt. Das Bewilligungsverfahren würde jedoch wesentlich vereinfacht. Die Überprüfung der Lohn- und

Arbeitsbedingungen erfolgt bei dieser Variante weiterhin durch nachträgliche FlaM-Kontrollen. Allerdings würde damit die in Artikel 121a Absatz 3 vorgeschriebene Prüfung der ausreichenden eigenständigen Existenzgrundlage nicht mehr vertieft durchgeführt.

Bei den Angehörigen von Drittstaaten soll wie bereits heute bei der Zulassung auch weiterhin eine Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall erfolgen (Art. 22 AuG).

EU/EFTA-Angehörige: Familiennachzug (Ziff. 12.10. Umsetzungskonzept)

Der Familiennachzug von EU/EFTA-Angehörigen ist im FZA abschliessend geregelt und muss nicht in das AuG (und damit auch nicht in den Vernehmlassungsentwurf) übernommen werden. Gemäss dem Umsetzungskonzept des Bundesrates soll auf eine weitergehende Einschränkung des Familiennachzugs (Beschränkung auf die Kernfamilie; neue Zulassungsbedingung bezüglich Sprachkenntnisse oder Besuch von Sprachkursen) in den angestrebten Verhandlungen mit der EU verzichtet werden. Die Regelung des Familiennachzugs ist eng mit dem Aufenthaltsrecht der EU/EFTA-Angehörigen verbunden, das – im Gegensatz zu den Zulassungsvoraussetzungen nach dem massgebenden Artikel 121a BV – grundsätzlich nicht geändert werden soll.

Das geltende FZA sieht jedoch bereits heute eine bedarfsgerechte Wohnung als Voraussetzung für den Familiennachzug vor (Art. 3 Abs. 1 Anhang I FZA). Es ist eine Konkretisierung dieser Voraussetzung anzustreben, wonach ein Familiennachzug dann nicht möglich sein soll, wenn der Bezug einer solchen Wohnung zu Sozialhilfeabhängigkeit führen würde. Dies könnte je nach Praxis in den Kantonen eine Verschärfung gegenüber dem heutigen Zustand bedeuten.

Sollte sich bezüglich des EU-Rechts beim Familiennachzug zukünftig eine neue Ausgangslage ergeben, wird bei Bedarf eine entsprechende Anpassung des FZA angestrebt oder sofern möglich autonom umgesetzt.

EU/EFTA-Angehörige: Aufenthaltsregelung nach der Zulassung (Ziff. 12.13. Umsetzungskonzept)

Die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung ist im AuG nicht festgelegt; in der Regel beträgt sie ein Jahr. Die besondere Regelung für EU/EFTA-Angehörige, wonach die Gültigkeitsdauer fünf Jahre beträgt, ist im FZA abschliessend geregelt und muss daher nicht in das AuG (und damit auch nicht in den Vernehmlassungsentwurf) übernommen werden.

Im Rahmen der angestrebten Verhandlungen zum FZA soll die im Umsetzungskonzept enthaltene Variante ebenfalls sondiert werden, wonach die Aufenthaltsbewilligung auch für EU/EFTA-Angehörige wie heute bei Angehörigen von Drittstaaten nur mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr ausgestellt wird.

Vorrang für Personen mit Grenzgängerbewilligung

Die Expertengruppe hat sich nachträglich dafür ausgesprochen, dass neben Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Art. 21 Abs. 2 AuG) zusätzlich auch Personen mit einer Grenzgängerbewilligung einen Vorrang gegenüber der Zulassung von neuen Arbeitskräften aus dem Ausland haben sollen (Inländervorrang).

Im Vernehmlassungsentwurf wird jedoch auf einen Einbezug von Personen mit Grenzgängerbewilligung bei der Definition der Inländer verzichtet, weil sie keinen

Wohnsitz in der Schweiz haben und daher nicht zum ständigen inländischen Arbeitsmarkt oder zum inländischen Arbeitskräftepotenzial gerechnet werden können. Die Erfahrungen bei Personen mit vorläufiger Aufnahme zeigen demgegenüber, dass hier eine stärkere und raschere Integration in den Arbeitsmarkt angesichts des in der Regel längerfristigen Aufenthalts sinnvoll ist. Eine bevorzugte Bewilligungserteilung ist jedoch bei Personen mit Grenzgängerbewilligung angebracht, die Leistungen der ALV oder von anderen Sozialversicherungen der Schweiz beziehen.

1.4.3 Abweichungen und Ergänzungen zum Umsetzungskonzept

Festlegung der Kontingente und Höchstzahlen

Gemäss Umsetzungskonzept (Ziff. 12.2.) soll der Bundesrat die Höchstzahlen und Kontingente festlegen und deren Verteilung auf die Kantone vornehmen. Im Rahmen der weiteren Beratungen in der Expertengruppe zur Umsetzung von Artikel 121a BV (Ziff. 1.3) wurde demgegenüber eine Lösung bevorzugt, wonach die Kantone selber diese Verteilung der vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen – auf der Grundlage von gemeinsam festgelegten Kriterien – vornehmen und der Bundesrat nur subsidiär für die Festlegung der kantonalen Kontingente zuständig ist, wenn sich die Kantone nicht einigen können. Der Vernehmlassungsentwurf sieht nun grundsätzlich eine solche kantonale Kompetenz vor (siehe auch Ziff. 2.2.2).

Zusammensetzung der Zuwanderungskommission

Der Vernehmlassungsentwurf sieht als Hauptvariante (Gesetzesentwurf) vor, dass der Bundesrat eine Zuwanderungskommission einsetzt, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist. Im Rahmen ihrer Aufgaben hört sie insbesondere die Sozialpartner an (siehe Ziff. 2.2.3). Die für die Migrationspolitik und den Vollzug tatsächlich verantwortlichen Behörden sollen demnach auch die Verantwortung insbesondere für die Vorschläge zur Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente übernehmen.

Eine Variante, wonach auch die Sozialpartner in dieser Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können, wird ebenfalls zur Stellungnahme unterbreitet. Sie wurde insbesondere von den Vertretern der Sozialpartner in der Expertengruppe unterstützt mit der Begründung, dass alle massgebenden betroffenen Kreise in einer solchen ausserparlamentarischen Kommission vertreten sein sollten.

1.5 Gutachten zur Umsetzung

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat ein Gutachten vom 8. April 2014¹³ mit dem Titel «Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung» (*heute Ziff. 11*) verfasst. Es wurde von der durch das SEM eingesetzten Expertengruppe (Ziff. 1.3) in Auftrag gegeben und zeigt den aus rechtlicher Sicht möglichen Handlungsspielraum bei der Umsetzung auf.

Auf der Basis dieses Gutachtens des BJ haben die zuständigen Bundesämter und Dienststellen unter Leitung der Direktion für Völkerrecht (DV) die bestehenden internationalen Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 121a BV geprüft. Die Ergebnisse wurden im Bericht der DV vom 26. Mai 2014 «Auswirkungen der neuen

¹³ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/auslegung-bv-d.pdf>

Verfassungsbestimmungen Artikel 121a und Artikel 197 Ziffer 9 (*heute Ziff. 11*) auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz»¹⁴ festgehalten (Ziff. 1.6).

1.6 Anforderungen des Völkerrechts

Bei der Umsetzung von Artikel 121a BV sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten.¹⁵

Im Bericht der DV vom 26. Mai 2014 «Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Artikel 121a und Artikel 197 Ziffer 9 (*heute Ziff. 11*) auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz» werden die völkerrechtlichen Verträge in drei Kategorien eingeteilt (A: grundsätzlicher Normkonflikt / B: potentieller Normkonflikt, der im Rahmen der Umsetzung aufgelöst werden kann / C: kein Normkonflikt).¹⁶

Demnach sind drei Staatsverträge (Freizügigkeitsabkommen FZA, EFTA-Konvention [Anhang K], Rahmenvertrag Schweiz-Liechtenstein), welche die Personenfreizügigkeit zum Gegenstand haben, mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht vereinbar (Kategorie A; siehe Ziff. 3.1).¹⁷

Bei der Mehrheit der analysierten völkerrechtlichen Verträge besteht lediglich ein potentieller Normkonflikt mit Artikel 121a BV (Kategorie B). Diese Verträge setzen für die Umsetzung der neuen Zuwanderungsregelung insbesondere bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente, des Vorrangs der Inländer sowie bei der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (Ziff. 2) verbindliche Vorgaben und Schranken. Dazu gehören namentlich:

- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK)
- Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK)
- Haager Adoptions- und Haager Kindeschutzübereinkommen (HAÜ und HKsÜ)
- Grenzgängerabkommen
- Stagiairesabkommen
- GATS
- Freihandelsabkommen, die den Handel mit Dienstleistungen auf präferenzzieller Ebene regeln
- Abkommen betreffend das öffentliche Beschaffungswesen¹⁸

¹⁴ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/auswirkung-voelkerrecht-d.pdf>

¹⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», Ziff. 4.4.

¹⁶ Siehe Ziff. 1.5 mit Fundstelle.

¹⁷ Kapitel III des Berichts der DV vom 26.5.2014.

¹⁸ WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen Schweiz-EU, EFTA-Konvention Anhang R, diverse bilaterale Freihandelsabkommen.

- Abkommen betreffend Vorrechte und Immunitäten mit institutionellen Begünstigten, welche keine Völkerrechtssubjekte sind, soweit sie Personen betreffen, die unter das Ausländergesetz fallen, und eine Befreiung von den Zulassungsbedingungen zum Arbeitsmarkt gemäss der schweizerischen Ausländergesetzgebung vorsehen.

2 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs

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

Die Zulassung und die Aufenthaltsregelung der *Angehörigen von EU/EFTA-Staaten* richten sich weitgehend nach dem FZA. Das AuG gilt hier nur subsidiär, d. h. wenn das FZA keine Regelungen enthält oder wenn das AuG günstigere Bestimmungen vorsieht. Die notwendigen Anpassungen des FZA an die Anforderungen von Artikel 121a BV müssen daher mit der EU ausgehandelt werden (siehe auch Ziff. 1.2 und 3 des erläuternden Berichts sowie Ziff. 13.2. Umsetzungskonzept).

Gewisse Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs sollen unabhängig von der Staatsangehörigkeit gelten (z. B. Verfahren für die Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten und für die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie des Vorrangs der Inländer). Damit sie auch für Angehörige der EU/EFTA-Staaten tatsächlich zur Anwendung kommen können, ist eine Anpassung des FZA erforderlich.

Der Vernehmlassungsentwurf sieht weiterhin und unabhängig vom FZA ein duales System vor, das in gewissen Bereichen eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten vorsieht (keine Prüfung der beruflichen Qualifikationen bei der Zulassung; Vorrang bei der Rekrutierung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten; Möglichkeit von separaten Kontingenten. Eine ähnliche Regelung bestand vor dem Inkrafttreten des FZA).¹⁹

Nach einer Zulassung soll der Aufenthalt von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten zudem weiterhin gemäss dem bestehenden FZA geregelt werden (z. B. Koordination der Sozialversicherungen; Anerkennung von Diplomen und Berufsabschlüssen; Grundsatz der Gleichbehandlung mit den Schweizerinnen und Schweizern in vielen Lebensbereichen; Verbleiberecht; eingeschränkte Widerrufsgründe für Bewilligungen). Diese Bereiche werden von Artikel 121a BV grundsätzlich nicht berührt.

Die Bestimmungen des FZA sind direkt anwendbar und wurden daher mit dessen Inkraftsetzung im Jahr 2002 nicht in die Schweizer Gesetzgebung übernommen (monistisches System). Die notwendigen Ausführungsbestimmungen zum FZA finden sich in der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP)²⁰.

Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zu Artikel 121a BV wurde insbesondere im Hinblick auf eine bessere Verständlichkeit der Regelungen auch die vollständige Übernahme des FZA in die Schweizer Gesetzgebung nochmals geprüft (z. B. durch besondere Bestimmungen im AuG oder die Schaffung eines separaten AuG / EU-EFTA). Auf eine solche Lösung, bei der die Regelungen des FZA auf Gesetzesstufe wiederholt und interpretiert werden, soll auch weiterhin verzichtet werden. Sie würde zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten führen. Zudem müssten Koordinationsbestimmungen mit dem bestehenden AuG geschaffen werden, weil es teilweise subsidiär

¹⁹ Ziff. 12.1. Umsetzungskonzept.

²⁰ SR 142.203

auch für EU/EFTA-Angehörige gilt (z. B. rechtliche Grundlagen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung, für das Anmeldeverfahren, für den Widerruf von Bewilligungen und für Einreiseverbote).

Die Zulassung und der Aufenthalt der *Angehörigen von Drittstaaten* wird wie bisher im AuG geregelt; sie müssen an die neuen Anforderungen von Artikel 121a BV angepasst werden (Ziff. 13.1. Umsetzungskonzept). Sie entsprechen jedoch in vielen Bereichen den schon bestehenden Regelungen für Angehörige von Drittstaaten im AuG (z. B. Höchstzahlen und Kontingente; Vorrang der Inländer; Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen; Erfordernis eines Gesuchs durch den Arbeitgeber; Integrationsvoraussetzungen).

2.2 Höchstzahlen und Kontingente

2.2.1 Aufteilung

Für die Erteilung der ausländerrechtlichen Bewilligungen bleiben weiterhin die Kantone zuständig. Die vorgeschlagene flexible Regelung für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente ermöglicht je nach Bedarf und Entwicklung unterschiedliche Lösungen beim Vollzug, ohne dass das Gesetz angepasst werden muss.²¹

Bei der Aufteilung der Höchstzahlen und Kontingente ist es sinnvoll, die Dauer und den Zweck des jeweiligen Aufenthalts zu berücksichtigen und in den Vollzugsbestimmungen des Bundesrates verschiedene Kategorien vorzusehen. Für sie sollen separate Höchstzahlen festgelegt werden, die je nach Bedarf in kantonale Kontingente und Reserven des Bundes aufgeteilt werden können. Unterschiedliche Kontingente für Angehörige von EU/EFTA-Staaten und von Drittstaaten sind im Hinblick auf das weiterhin angestrebte duale Zulassungsmodell ebenfalls vorgesehen. Die Summe aller Höchstzahlen für die Kategorien ergibt die maximal möglichen jährlichen Bewilligungserteilungen.

Zur Abdeckung eines unvorhergesehenen Mehrbedarfs sollen weiterhin auch Bundeskontingente als Reserven ausgeschieden werden (wie heute bei Drittstaaten). Die Höhe dieser Reservekontingente hängt davon ab, wie gut es gelingt, die Höchstzahlen und Kontingente im Voraus (ex ante) gestützt auf geeignete Indikatoren festzulegen. Eine Anpassung der Höchstzahlen und Kontingente ist namentlich dann vorzusehen, wenn es die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Ziff. 1.6) erfordert.

Aus heutiger Sicht erscheint die Festlegung von Höchstzahlen für folgende Kategorien sinnvoll:

Kurzaufenthaltsbewilligung ab vier Monaten mit Erwerbstätigkeit

Für befristete Aufenthalte mit Erwerbstätigkeit von vier Monaten bis zu einem Jahr, verlängerbar bis maximal zwei Jahre. Kantonale Kontingente und Reserve für den Bund, jeweils für Angehörige von EU/EFTA-Staaten und von Drittstaaten.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. Gemäss der bisherigen Definition erfolgt eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr; vorübergehende Aufenthalte werden nicht angerechnet. Zur Vermeidung von Umgehungen der Höchstzahlen und Kontingente bei den Aufenthaltsbewilligungen durch

²¹ Siehe auch Ziff. 12.2. Umsetzungskonzept.

Kurzaufenthaltsbewilligungen sollen sie für Aufenthalte ab vier Monaten ebenfalls beschränkt werden.²² Dies entspricht der heutigen Regelung für Angehörige von Drittstaaten.

Aufenthaltsbewilligung über ein Jahr mit Erwerbstätigkeit

Für Aufenthalte von mehr als einem Jahr mit Erwerbstätigkeit, verlängerbar. Kantonale Kontingente und Reserve für den Bund, jeweils für Angehörige von EU/EFTA-Staaten und von Drittstaaten.

Grenzgänerbewilligung

Für eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz und mindestens wöchentliche Rückkehr an den Wohnort im Ausland. Kantonale Kontingente und Reserve für den Bund. Angesichts der geringen Zahl sind keine separaten Kontingente erforderlich für Angehörige von Drittstaaten, die in der Grenzregion zur Schweiz leben.

Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit von mehr als einem Jahr

Für Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit bis zu einem Jahr sollen keine zahlenmässigen Beschränkungen eingeführt werden.²³ Für längerfristige Aufenthalte sollen kantonale Kontingente und Reserven beim Bund geschaffen werden, ohne besondere Kontingente für EU/EFTA-Angehörige.

Der grösste Teil dieser Aufenthalte erfolgt zum Zweck der Aus- und Weiterbildung. Ein duales System mit einem Vorrang der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten ist hier nicht angezeigt. Die Auswahl der Auszubildenden soll vielmehr den öffentlichen und privaten Ausbildungsstätten überlassen werden.

Asylbereich

Für Aufenthalte im Rahmen eines Asylverfahrens sind keine Höchstzahlen und Kontingente vorgesehen, da es sich hier um vorübergehende und provisorische Aufenthalte handelt. Höchstzahlen und Kontingente sind nach Artikel 121a Absatz 2 BV jedoch auch für vorläufig Aufgenommene sowie anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung erforderlich.²⁴

Familiennachzug

Für den Familiennachzug soll nur eine Höchstzahl des Bundes geschaffen werden. Der Familiennachzug ist eine Folge der primären Zuwanderung mit einem bestimmten Aufenthaltswitz (Aufenthalt mit oder ohne Erwerbstätigkeit; Asylgewährung usw.).

Diese Höchstzahl könnte sowohl für den Familiennachzug von Personen mit Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung gelten. Sollten sich daraus in der Praxis Probleme ergeben, ist eine Anpassung auf Verordnungsstufe durch den Bundesrat möglich.

Dabei ist zu beachten, dass ein Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit bis zu einem Jahr keiner zahlenmässigen Beschränkung unterliegen soll; dies gilt auch für den Familiennachzug von erwerbstätigen Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als einem Jahr.

²² Ziff. 12.4. Umsetzungskonzept.

²³ Ziff. 12.9. Umsetzungskonzept.

²⁴ Ziff. 12.12. Umsetzungskonzept.

Der Anspruch der EU/EFTA-Angehörigen auf Familiennachzug gemäss FZA und das Recht auf den Schutz des Familienlebens nach Artikel 14 BV und Artikel 8 EMRK sind einzuhalten. Zudem ist eine Rekrutierung der nicht nur von der Schweizer Wirtschaft stark nachgefragten gut qualifizierten Arbeitskräfte aus Drittstaaten ohne die gleichzeitige Gewährung des Familiennachzugs kaum möglich.

Da hier somit für die kantonalen Behörden nur ein geringer Handlungsspielraum besteht, ist die Aufteilung der Höchstzahl in kantonale Kontingente oder besondere Kontingente für Angehörige von EU/EFTA-Staaten sowie von Drittstaaten aus heutiger Sicht grundsätzlich nicht erforderlich. Sollten sich hier in der Praxis Schwierigkeiten ergeben, ist eine einfache Anpassung auf Verordnungsstufe möglich.

2.2.2 Zuständigkeit für die Festlegung

Der Bundesrat soll die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente insbesondere gestützt auf die Grundsätze der Zulassung (Art. 3 AuG), den Vorrang der Inländer, die Bedarfserhebung der Kantone sowie die Empfehlungen der Zuwanderungskommission (Ziff. 2.2.3) festlegen.

Der Vernehmlassungsentwurf sieht gemäss einer Empfehlung der Expertengruppe und in Abweichung von Ziffer 12.2. des Umsetzungskonzepts vor, dass sich die Kantone über die Aufteilung der vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen auf die kantonalen Kontingente einigen können (Verteilschlüssel; siehe auch vorne Ziff. 1.4.3). Ist dies nicht möglich, soll der Bundesrat diese Aufteilung subsidiär vornehmen. Ein gleicher Ansatz besteht im Asylbereich bei der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone (Art. 27 AsylG).

Im Vernehmlassungsentwurf ist eine flexible Lösung vorgesehen, die es dem Bundesrat erlaubt, die Aufteilung der Höchstzahlen in kantonale Kontingente an die Kantone zu delegieren, selber vorzunehmen oder auf eine solche Aufteilung zu verzichten. Damit kann den unterschiedlichen Aufenthaltszwecken (Aufenthalt mit und ohne Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, Grenzgänger, Asylbereich usw.) sowie zukünftigen Entwicklungen und Erfahrungen am besten Rechnung getragen werden. Die detaillierte Regelung erfolgt in den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates, die einfach angepasst werden können.

Demgegenüber soll bei der Zulassung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten das heute geltende System beibehalten werden. Die Festlegung der Höchstzahlen erfolgt durch den Bundesrat und die Aufteilung auf die Kantone nach dem bereits heute bestehenden festen Verteilschlüssel (Art. 18a Anhang I und II VZAE).

2.2.3 Zuwanderungskommission

Bei der Umsetzung von Artikel 121a BV kommt der Begrenzung der Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente eine zentrale Bedeutung zu. Dabei sind das gesamtwirtschaftliche Interesse sowie der Vorrang der Inländer zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind weitere übergeordnete Ziele zu beachten (z. B. Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen; Nutzung des inländischen Potenzials; gesamtwirtschaftliche Interessen der Schweiz; Förderung der Integration; Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen).²⁵

Diese unterschiedlichen Vorgaben, die auch in einem Zielkonflikt zueinander stehen können, müssen bei der jährlichen Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente durch den Bundesrat konkretisiert werden.

²⁵ Ziff. 5. Umsetzungskonzept.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wird die Einsetzung einer Zuwanderungskommission vorgeschlagen; sie soll gemäss der Hauptvariante aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone bestehen. Die Sozialpartner sollen einbezogen werden, je nach Aufgabe auch weitere Kreise (z. B. Kommunalverbände; Wissenschaft; Nichtregierungsorganisationen).²⁶ Dazu gehören auch die Spitzenverbände der Wirtschaft, die als versierte Kenner des Arbeitsmarktes in unterschiedlichen Branchen in den Entscheidungsprozess eingebunden werden und damit zu einer möglichst adäquaten Einschätzung der Arbeitsmarktlage beitragen sollen.

Als Variante wird auch eine Regelung zur Stellungnahme unterbreitet, wonach die Sozialpartner ebenfalls in dieser Kommission als Mitglieder vertreten sind (siehe Ziff. 1.4.3 oben).

Die Kommission hat insbesondere die Aufgabe, Expertisen zum quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu erstellen. Zu diesem Zweck ist auch die Durchführung eines regelmässigen wissenschaftlichen Monitorings des Migrationsbereichs sinnvoll.

Da die Höchstzahlen und Kontingente unabhängig vom Aufenthaltszweck eingeführt werden müssen, soll diese Kommission auch eine Empfehlung für die zahlenmässigen Beschränkungen für den Familiennachzug und für Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit abgeben. Allerdings besteht beim Familiennachzug nur ein sehr beschränkter Handlungsspielraum.

Die Grundlage für die Arbeit der Zuwanderungskommission bilden die Bedarfserhebungen der Kantone, die nach einheitlichen Kriterien und Indikatoren erstellt werden müssen («bottom up»). Zudem sind insbesondere das inländische Potenzial, die Wirtschaftsentwicklung, die demografische Entwicklung sowie die Auswanderung einzubeziehen (siehe Ziff. 2.2.4).

Die Kommission beurteilt die Erhebungen der Kantone. Kommt sie zum Schluss, dass sie insgesamt zu hoch sind, soll dies mit den Kantonen besprochen werden. Allenfalls wird die Höchstzahl durch den Bundesrat korrigiert, da er nicht an die Empfehlungen dieser Kommission gebunden ist.

Es ist wegen des damit verbundenen Aufwands kaum möglich, jedes Jahr die Angaben aller Kantone im Detail zu überprüfen und die Kontingente für jeden einzelnen Kanton festzulegen.

Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass der Bundesrat die jährliche Höchstzahl nach makroökonomischen Gesichtspunkten festlegt (v. a. bisheriger Bedarf, Situation auf dem Arbeitsmarkt, wirtschaftliche Entwicklung, Nutzung des inländischen Potenzials) und alle Kantone sich über deren Aufteilung (Kontingente) auf die Kantone einigen. Ist dies nicht möglich, wird der Verteilschlüssel durch den Bund anhand von kantonalen Arbeitsmarkindikatoren festgelegt (fixer Verteilschlüssel, «top down» mit Bundesreserve).²⁷ Ein solcher Verteilschlüssel könnte z. B. auch alle drei Jahre durch den Einbezug von weiteren Kriterien angepasst werden.

Eine weitere Lösung könnte auch darin bestehen, dass für den Verteilschlüssel (kantonale Kontingente) in den ersten drei Jahren nach der Inkraftsetzung (d. h. ab 2017) der Durchschnitt der kantonalen Zuwanderung während z. B. der letzten drei Jahre angewendet wird. Während dieser Zeit würden die ersten Erfahrungen mit dem neuen

²⁶ «Beratendes Gremium» nach Ziff. 12.2. Umsetzungskonzept.

²⁷ Siehe auch Ziff. 1.3.3 und 2.2.2.

System ausgewertet, und gestützt darauf würde anschliessend ein verfeinertes System für die Berechnung der Höchstzahlen und die kantonale Zuteilung der Kontingente ausgearbeitet. Ein ausreichend hohes Bundeskontingent könnte dabei die nötige Flexibilität schaffen. Diese Fragestellung ist im Hinblick auf die notwendigen Ausführungsbestimmungen noch zu vertiefen.

2.2.4 Indikatoren für die Festlegung

Gemäss Verfassungstext sind die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für *erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer* auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten, wobei ein Inländervorrang zu berücksichtigen ist (Ziff. 2.3). Um beiden Zielsetzungen gerecht zu werden, werden zur Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten Indikatoren herangezogen, welche einerseits die Nachfrage der Unternehmen nach ausländischen Arbeitskräften reflektieren und andererseits die Schwierigkeiten berücksichtigen, im Inland entsprechende Arbeitskräfte zu finden.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Erhebung der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften durch die Kantone vorgenommen wird und in einem «Bottom-up»-Prozess Höchstzahlen für die ganze Schweiz ermittelt werden. Die aggregierte Bedarfsmeldung wird durch eine Zuwanderungskommission mit geeigneten Indikatoren auf nationaler Ebene validiert. Bei der Bedarfserhebung orientieren sich die Kantone einerseits an der Zuwanderung früherer Jahre. In diesen Zahlen spiegelt sich u. a. die Wirtschaftsstruktur, welche sich in einer unterschiedlichen Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften manifestiert. Andererseits ist die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften stark von der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung abhängig. Entsprechend sind Prognosen zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ebenfalls relevante Indikatoren der Bedarfsermittlung.

Zur Berücksichtigung eines Inländervorrangs bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten können Arbeitslosenquoten und Indikatoren zu den Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften herangezogen werden. Liegt die Arbeitslosenquote relativ hoch und sind Arbeitskräfte eher selten nachgefragt bzw. leicht zu finden, deutet dies auf ein vorhandenes Arbeitskräftepotenzial im Inland hin. Im Sinne des Inländervorrangs sind die Höchstzahlen und Kontingente in einer solchen Situation relativ tiefer anzusetzen. Liegt die Arbeitslosenquote dagegen sehr niedrig und es werden viele Arbeitskräfte nachgefragt und diese sind auch schwierig zu finden, dann deutet dies auf einen Arbeitskräftemangel hin. In einer solchen Situation sind somit unter Berücksichtigung eines Inländervorrangs relativ höhere Kontingente und Höchstzahlen gerechtfertigt.

Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente sollen insbesondere auch die Bedürfnisse der Wissenschaft und Forschung berücksichtigt werden.

Bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten ist zwischen einer kurzfristigen und einer längerfristigen Perspektive zu unterscheiden. In der kurzen Frist ergibt sich der Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften in erster Linie aus der bestehenden Wirtschaftsstruktur eines Kantons, der allgemeinen Arbeitsmarktlage (hohe/tiefe Arbeitslosigkeit) und der erwarteten konjunkturellen Entwicklung. Mittel- und langfristig spielen weitere Faktoren wie etwa die demografische Entwicklung oder auch Änderungen in der Arbeitsmarktbeteiligung der inländischen Bevölkerung ebenfalls eine Rolle. Als Indikatoren für solche Entwicklungen können etwa das Wachstum der Bevölkerung im Erwerbsalter (für die Demografie) oder Erwerbsquoten verschiedener

Bevölkerungsgruppen (für die Ausschöpfung von Fachkräftepotenzialen) herangezogen werden. Typischerweise handelt es sich dabei um Grössen, die sich von Jahr zu Jahr nur wenig verändern, aber über mehrere Jahre betrachtet eine relativ klare Trendentwicklung aufweisen können. Insofern eignen sich solche Indikatoren zur Festlegung von mittel- und längerfristigen Zielgrössen für die Zuwanderung, weniger jedoch für die jährliche Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten.

Die Höchstzahlen für *Nichterwerbstätige* ergeben sich insbesondere aus dem Bedarf für Bewilligungen für die Aus- und Weiterbildung. In den letzten Jahren betrug er regelmässig rund 15 000 Bewilligungen pro Jahr. Hier sind die Bedürfnisse der Kantone sehr unterschiedlich. Es ist zudem zu beachten, dass nach Beendigung der Aus- und Weiterbildung in der Regel eine Ausreise aus der Schweiz erfolgt (Rotation). Als Ausgangspunkt für die Kontingentszuteilung dürften die Erfahrungen der letzten Jahre relevant sein, denn sie entsprechen der regionalen Verteilung von Bildungsinstitutionen mit internationaler Ausstrahlung. Genaue Indikatoren bestehen hier nicht; es ist jedoch darauf zu achten, dass diese Zulassungsmöglichkeit nicht zur Umgehung der Zulassungsbeschränkungen für Erwerbstätige führt.

Die Zuwanderung von ausländischen *Rentnerinnen und Rentnern* findet nur in einem sehr beschränkten Rahmen statt (jährlich rund 900 Aufenthaltsbewilligungen).

Die Höchstzahlen für *anerkannte Flüchtlinge* sowie für *vorläufig Aufgenommene* ergeben sich aus den bisherigen Erfahrungen und aus den Prognosen, die das SEM schon heute für die Planung seiner Tätigkeiten erstellen muss. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass auch bei einer Überschreitung der Höchstzahlen das zwingende Völkerrecht (Non-Refoulement-Gebot) nicht verletzt wird.²⁸ Entsprechend wird der Bundesrat insbesondere im Fall einer akuten humanitären Krise die erforderlichen Massnahmen ergreifen müssen.

Die Höchstzahl für den *Familiennachzug* ergibt sich aus dem Durchschnitt der bisherigen Zuwanderung zu diesem Aufenthaltsweck. Hier besteht kein wesentlicher Handlungsspielraum für eine Einschränkung (siehe Ziff. 2.2.1). Dies ist auch mit Artikel 121a Absatz 2 BV vereinbar, wonach der Familiennachzug eingeschränkt werden kann. Einschränkungen und Bedingungen für den Familiennachzug bestehen im Übrigen bereits nach dem geltenden Recht (Art. 42–52 AuG; Art. 3 Anhang I FZA).

Ein einfacher Zusammenhang zwischen der Zulassung zum Arbeitsmarkt und dem Familiennachzug besteht aus statistischer Sicht nicht; in den letzten Jahren ist der Anteil des Familiennachzugs an der gesamten Zuwanderung stetig gesunken, und der Anteil der Erwerbstätigen ist gestiegen. Zudem erfolgt der Familiennachzug auch zu Schweizerinnen und Schweizern oder zu Ausländerinnen und Ausländern, die sich bereits sehr lange oder schon in der zweiten und dritten Generation in der Schweiz aufhalten.

Bei der Umsetzung sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten; dies gilt in erster Linie bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (Ziff. 1.5 und 1.6). Sollten die festgelegten Höchstzahlen und Kontingente nicht reichen, muss der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen ergreifen.

²⁸ Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»; Ziff. 1.3.2; siehe auch Ziff. 1.6 oben.

2.3 Inländervorrang

Siehe auch Ziffer 1.4.2 oben und Ziffer 12.6. Umsetzungskonzept.

Der Inländervorrang soll entgegen dem Wortlaut von Artikel 121a Absatz 3 BV sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt gelten.²⁹ Eine gleiche Regelung besteht bereits heute bei der Zulassung der Angehörigen von Drittstaaten (Art. 21 AuG).

Diese Ausdehnung des Inländervorrangs erfolgt gestützt auf die allgemeine Rechtssetzungskompetenz des Bundes im Migrationsbereich (Art. 121 BV). In der Praxis wäre hier eine klare Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit weder möglich und sinnvoll.

Der Inländervorrang soll bereits bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente abstrakt berücksichtigt werden, indem bei deren Berechnung auch die Verfügbarkeit des «einheimischen Potenzials» an möglichen Erwerbstätigen mit einbezogen wird.

Darüber hinaus soll gemäss der Hauptvariante (Vernehmlassungsentwurf) eine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall erfolgen, wenn es sich nicht um einen Beruf mit ausgewiesenem Fachkräftemangel handelt (Ziff. 12.6. Umsetzungskonzept) oder wenn gewisse völkerrechtliche Verpflichtungen entgegenstehen (Ziff. 1.6). In diesem Fall soll auf eine weitergehende Prüfung verzichtet werden.

Als Variante wird auch eine Regelung zur Stellungnahme unterbreitet, bei der auf eine Prüfung des Vorrangs der Inländer im Einzelfall bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten verzichtet wird (siehe Ziff. 1.4.2).

2.4 Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (ausreichende Existenzgrundlage)

Artikel 121a Absatz 3 sieht als Kriterium für die Bewilligungserteilung eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage vor. Mit einer vorhergehenden Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen als Zulassungsvoraussetzung wird diese Anforderung umgesetzt (Hauptvariante im Vernehmlassungsentwurf).

Diese Kontrolle ist zudem auch eng mit dem Vorrang der inländischen Arbeitnehmenden verbunden (Ziff. 12.7. des Umsetzungskonzepts). Sie besteht bereits heute bei Angehörigen von Drittstaaten (Art. 22 AuG). Der Inländervorrang kann nur geprüft und tatsächlich durchgesetzt werden, wenn ein orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn gewährt wird. Andernfalls finden sich nicht genügend inländische Arbeitskräfte, die die Tätigkeit zu einem unüblich tiefen Lohn ausüben, und es besteht somit auch kein genügender Anreiz für die Arbeitgeber, das bestehende inländische Angebot an Arbeitskräften tatsächlich auszuschöpfen.

Als Variante wird auch eine Regelung zur Stellungnahme unterbreitet, wonach bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten lediglich eine summarische Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt (siehe Ziff. 1.4.2 oben und Ziff. 12.7. Umsetzungskonzept). Bei dieser Variante würde das Bewilligungsverfahren wesentlich vereinfacht; die nachträgliche Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt weiterhin gemäss den Grundzügen der flankierenden Massnahmen zum FZA (FlaM).

²⁹ Art. 21 Abs. 3 Bst. c bis f E-AuG.

Der Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen auf dem inländischen Arbeitsmarkt wird heute durch die FlaM gewährleistet. Eine Anpassung der FlaM soll geprüft werden, wenn die genaue Umsetzung von Artikel 121a BV bekannt ist (siehe auch Ziff. 6.2). Das für den Arbeitsmarkt zu erwartende Gesamtergebnis eines künftigen Kontrollsystems soll gegenüber dem heutigen nicht schlechter ausfallen. Die Kontrollen sollen zudem nicht zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand für die Unternehmen führen (zur Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen siehe auch Ziff. 1.4.2).

2.5 Prüfung der Integrationsfähigkeit

Artikel 121a Absatz 3 BV enthält als Kriterium für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auch die Integrationsfähigkeit. Für die Bewilligungserteilung an Angehörige von Drittstaaten sieht Artikel 22 Absatz 2 AuG bereits vor, dass die berufliche Qualifikation, die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen müssen.

Von einer zusätzlichen, systematischen Prüfung der Integrationsfähigkeit (Art. 121a Abs. 3 BV) im Zulassungsverfahren auch für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten wird im Umsetzungskonzept und im Vernehmlassungsentwurf jedoch abgesehen. Die Kantone haben im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision der integrationsrechtlichen Bestimmungen im AuG (13.030) klar signalisiert, dass eine systematische Überprüfung der Integrationskriterien im Zusammenhang mit der Erteilung und Verlängerung aller Aufenthaltsbewilligungen ihre Kapazitäten klar sprengen würde (z. B. Sprachtests).

Auch bei einer umfassenden Prüfung der Integrationsfähigkeit vor der Einreise kann letztlich auch nicht vorhergesagt werden, wie sich die Integration einer zuziehenden Person tatsächlich entwickeln wird. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kann zudem davon ausgegangen werden, dass sich Angehörige der EU- und EFTA-Staaten in der Regel gut integrieren.

2.6 Regelung des Aufenthalts

Nach einer Zulassung soll der Aufenthalt von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten im Grundsatz weiterhin gemäss dem bestehenden FZA geregelt werden (siehe dazu Ziff. 3).

Für Angehörige von Drittstaaten richtet sich die Aufenthaltsregelung nach dem AuG; hier sind keine Anpassungen vorgesehen.

3 Verhältnis zum Freizügigkeitsabkommen (FZA)

3.1 Inhalt des geltenden FZA

Gemäss dem geltenden FZA werden die Zulassung und der Aufenthalt von Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten wie folgt geregelt:

a) Zulassung mit Erwerbstätigkeit

Der Stellenantritt bis zu drei Monate im Kalenderjahr sowie Dienstleistungserbringungen aus dem Ausland bis 90 Arbeitstage im Kalenderjahr werden durch ein Meldeverfahren für die Arbeitgeber geregelt.

Bei einem *Stellenantritt* mit einer Dauer von mehr als drei Monaten im Kalenderjahr muss eine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung eingeholt werden. Angehörige der EU-25 sowie der EFTA-Staaten müssen dafür lediglich einen

gültigen Ausweis (Pass oder Identitätskarte) sowie eine Bestätigung des Schweizer Arbeitgebers vorlegen.

Für Angehörige der EU-2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) bestehen noch bis Ende Mai 2016 Übergangsbestimmungen für den Stellenantritt in der Schweiz. Im Bewilligungsverfahren prüfen die zuständigen kantonalen Behörden die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie den Inländervorrang. Die Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen sind zudem kontingentiert.

Für die Aufnahme einer *selbständigen Erwerbstätigkeit* müssen Angehörige der EU-27- und der EFTA-Staaten bei der Einreichung des Gesuchs ihre selbständige Erwerbstätigkeit belegen durch die Errichtung eines Unternehmens oder einer Betriebsstätte mit effektiver und existenzsichernder Geschäftstätigkeit in der Schweiz.

b) Zulassung ohne Erwerbstätigkeit

Angehörige der EU- und der EFTA-Staaten ohne Erwerbstätigkeit können in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht geltend machen, wenn sie über genügende finanzielle Mittel verfügen und gegen Krankheit und Unfall versichert sind. Die finanziellen Mittel müssen so hoch sein, dass keine Sozialhilfe bezogen werden kann. Bei Personen in Ausbildung sind die Anforderungen etwas tiefer; sie müssen nachweisen, dass sie für ihren Lebensbedarf selber aufkommen können. Nichterwerbstätige sind z. B. Rentnerinnen und Rentner, Privatiers, Personen in Aus- und Weiterbildung, Stellensuchende sowie Empfängerinnen und Empfänger von Dienstleistungen (z. B. medizinische Behandlungen).

Stellensuchende benötigen für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten keine Bewilligung. Dauert die Stellensuche länger, so erhalten sie darüber hinaus eine Kurzaufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von drei Monaten im Kalenderjahr. Haben sie nach deren Ablauf immer noch keine Stelle gefunden, kann ihnen die Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu einem Jahr verlängert werden, wenn sie konkrete Suchbemühungen nachweisen können und begründete Aussicht besteht, dass sie innerhalb dieser Frist eine Stelle finden werden (kein Rechtsanspruch). Bei einer Einreise zur Stellensuche muss keine Sozialhilfe gewährt werden.

c) Familiennachzug

Der Kreis der nachzugsberechtigten Familienmitglieder ist bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten weiter gefasst als bei Angehörigen von Drittstaaten (AuG). Gemäss FZA haben folgende Personen einen Aufenthaltsanspruch:

- der Ehegatte;
- die Verwandten in absteigender Linie (auch des Ehegatten): Kinder oder Enkelkinder unter 21 Jahren oder denen Unterhalt gewährt wird;
- die Verwandten in aufsteigender Linie (auch des Ehegatten): Eltern und Grosseltern, denen Unterhalt gewährt wird.

Der Anspruch auf Familiennachzug setzt im FZA (wie im AuG) eine bedarfsgerechte Wohnung für die ganze Familie voraus. Auch bei EU/EFTA-Angehörigen muss die angemessene Wohnung bei der Gestellung und bei der Einreise der Familienangehörigen vorhanden sein.

Ehegatten und Kinder haben unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit einen Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt. Dies gilt auch dann, wenn die nachziehende Person selber keine Erwerbstätigkeit ausübt.

c) Aufenthaltsbewilligung

Je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses wird für Erwerbstätige eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Arbeitsvertrag unter einem Jahr) oder eine Aufenthaltsbewilligung (Arbeitsvertrag ein Jahr oder länger) ausgestellt.

Die Aufenthaltsbewilligung hat eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren; bei Aufenthalten ohne Erwerbstätigkeit kann sie erstmals auf zwei Jahre beschränkt werden. Bei Personen in Ausbildung beträgt die Gültigkeitsdauer nur ein Jahr (mit Verlängerungsmöglichkeit).

d) Berufliche und geografische Mobilität

Angehörige der EU- und EFTA-Staaten haben Anspruch auf den Berufs- und Stellenwechsel sowie auf den Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit.

Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen EU/EFTA gelten für das ganze Gebiet der Schweiz. Es besteht somit ein Anspruch auf den Kantonswechsel, eine neue Bewilligung ist nicht erforderlich.

e) Gleichbehandlung mit Schweizerinnen und Schweizern bei Sozialleistungen und Anerkennung der Diplome

Durch die Koordinierung der Sozialleistungen im In- und Ausland (Anhang II FZA) soll sichergestellt werden, dass keine Versicherungsansprüche durch die Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedsland verloren gehen. Die Koordinierungsvorschriften gelten für alle Sozialversicherungszweige, nicht jedoch für die Ausrichtung von Sozialhilfe.

Das Anerkennungssystem für Diplome (Anhang III FZA) gilt für reglementierte Berufe, die im Aufnahmestaat aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nur mit einer bestimmten Berufsqualifikation ausgeübt werden dürfen. Für sieben reglementierte Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Pflegepersonal in allgemeiner Pflege, Hebammen und Architekten) gilt grundsätzlich die automatische Anerkennung der Diplome aus dem Herkunftsland, da die Ausbildungsanforderungen harmonisiert wurden.

3.2 Anpassung des FZA

Die Zulassung und die Aufenthaltsregelung der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten richten sich weitgehend nach dem FZA, das AuG gilt nur subsidiär (siehe Ziff. 2.1).

Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a BV widersprechen,³⁰ sind bis zum 9. Februar 2017 neu zu verhandeln und anzupassen. Betroffen davon sind die Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA sowie der Rahmenvertrag Schweiz-Liechtenstein (siehe Ziff. 1.1 und 1.6).

Zur Umsetzung von Artikel 121a BV müssen diese Verträge neu insbesondere jährliche Höchstzahlen und Kontingente für alle Bewilligungsarten unabhängig vom Aufenthaltszweck sowie einen Vorrang der Schweizerinnen und Schweizer bei Erwerbstätigkeit ermöglichen (Art. 121a Abs. 1 und 2 BV; siehe heutige Regelung in Ziff. 3.1 oben).

³⁰ Ziff. 1.4 und 1.6 sowie Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, u. a. Ziff. 3.3.1, 4.2.1 und 4.4.2. <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/291.pdf>.

Auch die übrigen Zulassungsbedingungen und -kriterien gemäss dem Umsetzungskonzept des Bundesrates vom 20. Juni 2014 bedingen zum Teil eine Anpassung dieser Verträge (v. a. Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz; Vorliegen des Gesuchs eines Arbeitgebers; Prüfung der Integrationsfähigkeit sowie einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage). Demgegenüber soll die Regelung des Aufenthalts nach der Zulassung in diesen Verträgen grundsätzlich beibehalten werden (v. a. Bewilligungsarten; berufliche und geografische Mobilität; Umfang des Familiennachzugs; Koordination der Sozialversicherungen und Anerkennung der Diplome; siehe Ziff. 3.1. oben).

Die Schweiz hat nach Vorliegen des Umsetzungskonzepts des Bundesrates das Begehren zur Anpassung des FZA bei der EU eingereicht (Schreiben vom 4. Juli 2014 des Staatssekretärs für Migration an den Leiter der EU-Delegation im Gemischten Ausschuss zum FZA). Eine Vertragspartei ist berechtigt, dem Gemischten Ausschuss zum FZA einen Vorschlag bezüglich Anpassung des Abkommens zu unterbreiten (Art. 18 FZA).

Die damalige Aussenbeauftragte der EU, Frau Catherine Ashton, hat der Schweiz am 24. Juli 2014 in ihrer mit den EU-Mitgliedstaaten konsolidierten Antwort an den Bundespräsidenten mitgeteilt, dass Verhandlungen mit dem Ziel der Einführung von Kontingenten und Höchstzahlen sowie eines Inländervorrangs dem Prinzip der Freizügigkeit zuwiderlaufen. Für die EU sind die Nichtdiskriminierung, das Recht, auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei eine Erwerbstätigkeit auszuüben und Wohnsitz zu nehmen sowie die Stand-Still-Klausel wesentliche Punkte des FZA, die nicht verhandelbar seien. Die EU-Kommission sowie der Europäische Auswärtige Dienst seien jedoch bereit, über praktische Probleme bei der Anwendung des Abkommens zu diskutieren.

Der Bundesrat hat ein Verhandlungsmandat zur Anpassung des FZA an Artikel 121a BV verabschiedet und die Ziele festgelegt, die er bei den Verhandlungen verfolgen will. Einerseits soll die Zuwanderung unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen gesteuert und begrenzt werden, andererseits soll der bilaterale Weg als Fundament der Beziehungen zur EU gesichert werden. Beiden Zielen soll gleichermassen Rechnung getragen werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es sinnvoll ist, mit der EU in Verhandlungen zu treten. Dies, obwohl die zuständigen EU-Verantwortungsträger im Vorfeld betont haben, dass Verhandlungen mit dem Ziel, Kontingente und einen Inländervorrang einzuführen, in fundamentalem Widerspruch zu den Zielen des FZA stünden. Er erachtet es als wichtig, dass die Frage einer Anpassung des FZA nicht isoliert betrachtet wird, sie ist vielmehr in die gesamte Europapolitik einzubetten. Für die EU ist eine Lösung bei der Personenfreizügigkeit nämlich eine Vorbedingung für den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen und somit zentral für die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs. Der Bundesrat und die EU haben mehrmals betont, dass sie den bilateralen Weg weiterführen wollen. Ziel der Verhandlungen mit der EU zum FZA ist somit, eine für beide Seiten akzeptable und geeignete Lösung zu finden, um die Weiterführung des bilateralen Wegs zu sichern.

Die Aussenpolitischen Kommissionen sowie die Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, die Sozialpartner und die Konferenz der Kantonsregierungen konnten zum Mandatsentwurf Stellung nehmen; sie sind damit einverstanden. Die Verabschiedung des definitiven Verhandlungsmandats durch den Bundesrat erfolgte

gleichzeitig mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum vorliegenden Gesetzesentwurf.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf basiert auf dem Umsetzungskonzept des Bundesrates vom 20. Juni 2014. Er entspricht demgegenüber nicht der formellen Antwort der EU vom 24. Juli 2014 auf ein Begehren der Schweiz vom 7. Juli 2014 um Anpassung des FZA, wonach Verhandlungen mit dem Ziel, Kontingente und einen Inländervorrang einzuführen, für die EU in fundamentalem Widerspruch zum Ziel des FZA stehen. Allfällige Verhandlungen über eine Anpassung des FZA müssen daher eng mit den weiteren Gesetzgebungsarbeiten koordiniert werden.

Sollten sich im Rahmen von allfälligen Verhandlungen mit der EU weitere Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung ergeben, ist der Vernehmlassungsentwurf bei Bedarf anzupassen und ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

3.3 Folgen eines Wegfalls des FZA

Falls eine verfassungskonforme Anpassung des FZA nicht gelingt, ist der Fortbestand der ganzen Bilateralen I gefährdet. Eine Kündigung des FZA hätte schwerwiegende Konsequenzen für das Verhältnis der Schweiz mit der EU. Durch die sogenannte «Guillotine-Klausel» (Art. 25 Abs. 4 FZA) treten bei einer Kündigung des FZA sechs Monate nach der Notifikation nämlich alle von dieser Klausel betroffenen Abkommen der Bilateralen I automatisch ausser Kraft. So würden mit dem FZA auch die Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, den Abbau technischer Handelshemmnisse, den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie den Land- und Luftverkehr hinfällig. Eine ausführliche Darstellung der Auswirkungen einer Kündigung des FZA auch auf diese weiteren Bereiche findet sich in Ziffer 4.3.1 der Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» des Bundesrates vom 7. Dezember 2012.³¹

Das Abkommen über das fünfte Forschungsrahmenprogramm war Bestandteil der 1999 abgeschlossenen Bilateralen I und fiel somit ebenfalls unter die «Guillotine-Klausel». Die Klausel wurde in die darauffolgenden Rahmenprogramme mit Schweizer Beteiligung zwar nicht mehr eingefügt, sie ist aber in dem am 5. Dezember 2014 unterzeichneten Abkommen zur Assoziierung der Schweiz am Horizon 2020-Paket wiederum enthalten. Gemäss dieser Kündigungsklausel wird das gesamte Abkommen rückwirkend per Ende 2016 hinfällig, wenn bis im Februar 2017 keine Lösung zur Personenfreizügigkeit inklusive deren Ausdehnung auf Kroatien gefunden werden kann.

Zusätzlich zu den direkt durch die «Guillotine-Klausel» betroffenen Abkommen besteht die Möglichkeit, dass die EU andere Abkommen mit der Schweiz, die sie als mit dem FZA verbunden erachtet, ebenfalls in Frage stellt. Damit muss insbesondere bei den Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen gerechnet werden (SAA und DAA).

Das SAA und das DAA sind formell nicht mit dem FZA verknüpft (keine «Guillotine-Klausel»). Dies bedeutet, dass eine Kündigung des FZA nicht automatisch zu einer Beendigung des SAA und des DAA führen würde. Trotzdem könnten die beiden Abkommen bei einem Wegfall des FZA von der EU in Frage gestellt werden, da das Bestehen eines Abkommens über die Freizügigkeit für die EU eine Voraussetzung für die Assoziierung der Schweiz an den Schengen-Besitzstand darstellte. Das SAA – und

³¹ <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/291.pdf>

indirekt auch das DAA – ergänzen das FZA damit, dass sie den Reiseverkehr im Schengen-Raum erleichtern. Diese Zusammenhänge stehen aber aus Sicht der Schweiz einer Fortführung der Assoziation nicht im Wege, sofern beide Parteien an einer solchen interessiert sind. Aufgrund der gegenseitigen formellen Verknüpfung zwischen SAA und DAA würde eine Kündigung des SAA im Übrigen auch die Beendigung des DAA bedeuten (Art. 14 Abs. 2 DAA).

Auch wenn die genaue Bedeutung einer Kündigung des FZA und des damit verbundenen automatischen Wegfalls der übrigen Bilateralen I sowie der Kündigung allfälliger anderer Abkommen zwischen der Schweiz und der EU derzeit schwierig abzuschätzen ist, sind gravierende Konsequenzen für die Schweizer Volkswirtschaft zu befürchten.

Für eine kleine, offene Volkswirtschaft wie die Schweiz ist der Zugang zu ausländischen Märkten lebenswichtig. Andernfalls würde sich die Schweiz in einer analogen Situation befinden wie in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre, als die Arbeitslosigkeit vergleichsweise hoch war. Rund 60 % der Schweizer Warenexporte gehen in die EU, und die Schweiz bezieht rund 80 % ihrer Importe aus der EU. Dank den bilateralen Verträgen ist die Schweiz Teil des EU-Binnenmarktes mit seinen 500 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten. Die EU und ihre 28 Mitgliedstaaten sind die mit Abstand wichtigsten Handelspartner der Schweiz.³²

Ausschlaggebend für den Abschluss der sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) vom 21. Juni 1999 (Bilaterale I) waren die Reformbemühungen der Schweiz nach der Ablehnung des EWR-Beitritts und das schwache Wirtschaftswachstum in den 1990er Jahren. Dem drohenden wirtschaftlichen Abstieg der Schweiz sollte dabei mit der Sicherung des Zugangs zum sich dynamisch entwickelnden EU-Binnenmarkt entgegengewirkt werden.

Der rechtlich abgesicherte Marktzugang zu den wichtigen europäischen Märkten ist heute quasi eine Selbstverständlichkeit. Von der dadurch gestiegenen Exportnachfrage können die Schweizer Unternehmen profitieren, weil durch das FZA die Rekrutierungsmöglichkeiten verbessert wurden und die für die Produktion notwendigen Fachkräfte verfügbar sind.

Verschiedene wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Bilateralen I zum guten Abschneiden der Schweiz in den letzten Jahren beigetragen haben. Dabei wird alleine die Auswirkung der Personenfreizügigkeit auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) auf 1,04 Prozent (im Jahr 2007) bis 3,2 Prozent (im Jahr 2008) geschätzt. Im Jahr 2008 betrug das BIP etwa 527 Mrd. Franken. Das BIP ohne das FZA wäre im Jahr 2008 somit zwischen 5,5 Mrd. Franken und 17 Mrd. Franken tiefer ausgefallen. Es ist davon auszugehen, dass vergleichbare volkswirtschaftliche Effekte auch in den darauffolgenden Jahren wirksam wurden. Gemäss anderen Studienergebnissen führten die Abkommen zu einem zusätzlichen Wachstum der betroffenen Firmen von 1 bis 2 Prozent in den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten der Abkommen. Die von den Abkommen besonders betroffenen Firmen konnten gar ein zusätzliches Wachstum von 4 bis 5 Prozent verzeichnen. Ein Wegfall der Bilateralen I würde sich aus Firmensicht entsprechend bremsend auf das Wachstum auswirken.

Neben dem verbesserten Zugang zum EU-Binnenmarkt und der besseren Verfügbarkeit von Fachkräften liegt der Wert der Bilateralen I für Schweizer Unternehmen und

³² Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, u. a. Ziff. 3.3.1, 4.2.1 und 4.4.2. <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/291.pdf>.

die Schweizer Volkswirtschaft zusätzlich in der – auf den Abkommen basierenden – erhöhten Rechtssicherheit. Des Weiteren können Probleme, die sich beim Marktzugang ergeben, dank der auf den Abkommen basierenden institutionalisierten Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU in der Regel effizient gelöst werden. So geht beispielsweise der regelmässige Austausch in den Gemischten Ausschüssen der einzelnen Abkommen und die Zusammenarbeit auf technischer Ebene weit über die Möglichkeiten der Lösungsfindung im Rahmen der Institutionen der WTO hinaus.

Die Vielzahl an bestehenden Studien über die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I zeigt, dass die einzelnen Abkommen bedeutende positive Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft haben. Neben den direkten Auswirkungen einzelner Abkommen sind auch indirekte Auswirkungen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Abkommen potenziell von grosser Bedeutung. Die Bilateralen I bilden ein Netzwerk an Abkommen, die in der Summe für die Schweizer Volkswirtschaft sehr wichtige Rechtssicherheit im engen wirtschaftlichen Austausch mit dem grössten Handelspartner garantieren. Ein Wegfall dieser Grundlagen wäre aus Sicht des Wirtschaftsstandortes Schweiz eine deutliche Schwächung der Standortfaktoren. Alles in allem lässt sich aufgrund von zahlreichen Studien schliessen, dass eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens bzw. der Bilateralen I deutliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz hätte.

Eine sektorale Einzelbetrachtung bestätigt diese Einschätzung:

Die *Personenfreizügigkeit* mit den EU- und EFTA-Staaten und die damit einhergegangene Zuwanderung stehen im Fokus einer Vielzahl von Studien. Sie zeigen, dass die Zuwanderung der letzten Jahre in erster Linie nachfragegesteuert war und in Bereichen stattfindet, in denen auch Einheimische gute Beschäftigungsmöglichkeiten haben. Die zugewanderten Arbeitskräfte treten im Arbeitsmarkt hauptsächlich komplementär zu den einheimischen Fachkräften auf, weshalb negative Effekte der Zuwanderung auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung der Einheimischen auf einzelne Arbeitsmarktsegmente beschränkt bleiben. Es gibt sogar Anzeichen, dass die Zuwanderung der letzten Jahre die Arbeitslosigkeit der Einheimischen insgesamt reduziert und auch ihren Beschäftigungsanteil erhöht hat. Den verschiedenen Analysen ist gemeinsam, dass die geschätzten Auswirkungen auf die Löhne gemessen an den konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen der letzten zehn Jahre als sehr gering einzustufen sind. Insgesamt hat das FZA die Verfügbarkeit von Fachkräften für die Schweizer Wirtschaft klar verbessert. Der jahrelang weitherum beklagte Fachkräftemangel konnte so gedämpft werden.

Weitreichende Bedeutung kommt auch dem *Abkommen über die technischen Handelshemmnisse* zu: Im Jahr 2011 waren Exporte im Umfang von rund 32 Mrd. Franken davon betroffen. Somit konnten etwa ein Viertel aller in die EU exportierten Industrieprodukte dank diesem Abkommen ohne zweifache Konformitätsprüfung bzw. ohne Anpassung an zusätzliche Vorschriften als jene, die in der Schweiz gelten, in die EU exportiert werden. Das Abkommen hat gemäss einer Studie zu direkten Kosteneinsparungen von 0,5 bis 1 Prozent der gesamten Produktwerte geführt, was z. B. im Jahr 2011 rund 160–320 Mio. Franken entsprach.

Das *Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen* (AöB) gewährleistet Schweizer Unternehmen gleichberechtigten Zugang zu den öffentlichen Ausschreibungen im EU-Raum. Das bilaterale Abkommen erweitert den Geltungsbereich des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) auf die Gemeinde-

und Bezirksebene, sowie auf weitere Sektoren (z. B. den Schienenverkehr). Diese Bereiche umfassen einen wichtigen Teil der öffentlichen Beschaffungen in der EU. So profitieren Schweizer Firmen von einer Gleichbehandlung mit der Konkurrenz aus der EU und mit der Konkurrenz aus jenen Drittstaaten, mit denen die EU in diesen Bereichen beschaffungsrelevante Marktzugangsverpflichtungen eingegangen ist. Im Jahr 2007 konnten Schweizer Firmen insgesamt ca. 900 Mio. EUR bis 1,09 Mrd. EUR an öffentlichen Aufträgen aus dem EU-Raum gewinnen. Umgekehrt erhöhte der Zugang von EU-Firmen zum Schweizer Beschaffungsmarkt die Wettbewerbsintensität und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Beschaffungen in der Schweiz. 2013 wurden von den 1830 Beschaffungen des Bundes im Umfang von gesamthaft rund 5,2 Mrd. Franken 126 Beschaffungen mit einem Gesamtwert von 400 Mio. Franken in die EU vergeben. Nicht zuletzt ermöglicht das Abkommen auch eine unbürokratische Zusammenarbeit und Lösung von Marktzugangsproblemen zwischen den Schweizer Behörden und der Europäischen Kommission. So konnte beispielsweise im Kontakt mit der Europäischen Kommission eine italienische Massnahme rückgängig gemacht werden, die eine Bewilligung des italienischen Finanzamtes als Teilnahmebedingung für öffentliche Ausschreibungen in Italien erforderlich machte und somit die Schweizer Anbieter diskriminierte.

Das *Landverkehrsabkommen* öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern zwischen der Schweiz und der EU. Gleichzeitig schafft es die vertragliche Grundlage für die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Ungefähr ein Viertel der Einnahmen daraus stammt von ausländischen Transporteuren, was seit Inkrafttreten im Jahr 2002 bis 2012 insgesamt 4,13 Mrd. Franken entspricht. Die LSVA trägt zur Finanzierung der Bahninfrastruktur in der Schweiz bei und ist ein wichtiges Instrument zur Verlagerung des Gütertransports auf die Schiene. Mit dem Landverkehrsabkommen hat die EU diese Verlagerungspolitik anerkannt. Der wirtschaftliche Nutzen des Abkommens besteht vorab in der erhöhten Effizienz. So stieg die durchschnittliche Beladung eines LKW von 6,3 Tonnen im Jahr 2000 auf 11,3 Tonnen im Jahr 2012. Eine Studie schätzt, dass die daraus resultierenden Produktivitätseffekte zu einer langfristigen Erhöhung des BIP von 0,2 Prozent führen.

Bedeutsam ist das *Landwirtschaftsabkommen* vor allem in Bezug auf den Abbau von Handelshemmnissen, die sich beispielsweise auf Produktvorschriften, Zulassungsbestimmungen, sanitäre und phytosanitäre Regelungen und Ähnliches beziehen (nichttarifäre Handelshemmnisse). Darüber hinaus beinhaltet es auch eine Liberalisierung im tarifären Bereich. Im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens wurde beispielsweise der Käsehandel mit der EU liberalisiert. Seit Inkrafttreten des Abkommens hat der Handel von Agrarprodukten und verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten mit der EU deutlich zugenommen. So haben sich die Exporte in die EU mehr als verdoppelt (von 2,6 Mrd. Franken im Jahr 2002 auf 5,5 Mrd. Franken im Jahr 2013). Die Importe haben ebenfalls markant zugenommen, von 6,5 Mrd. Franken im Jahr 2002 auf 8,7 Mrd. Franken im Jahr 2013. Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte sind allerdings vom Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 abgedeckt, das im Rahmen der Bilateralen II revidiert wurde. Somit kann nicht die gesamte Zunahme der Agrarexporte auf das Landwirtschaftsabkommen der Bilateralen I zurückgeführt werden.

Die Bedeutung des *Luftverkehrsabkommens (LVA)* lässt sich anhand der beobachteten Entwicklungen im Passagierverkehr beschreiben. So stieg die Zahl der Passagiere auf

den Strecken zwischen der EU und der Schweiz zwischen 2001 und 2013 um 57 Prozent, während die gesamte Passagierzahl auf schweizerischen Flughäfen um 40 Prozent zunahm. Allgemein kommt die mit dem LVA verbesserte Verkehrsanbindung der Schweiz dem Wirtschaftsstandort zugute. Das LVA gewährt allen schweizerischen Fluggesellschaften nahezu dieselben Wettbewerbsbedingungen, die auch für ihre Konkurrenten aus der EU gelten. Im Fall einer Kündigung würden die alten bilateralen Luftverkehrsabkommen wieder aufleben. Abgesehen davon, dass die Schweiz mit Frankreich gar kein solches Abkommen abgeschlossen hat, sind diese teilweise sehr alten Abkommen höchst restriktiv formuliert und entsprechen grossmehrheitlich nicht mehr den heutigen Marktbedürfnissen. Im verkehrsrechtlichen Bereich hätte die Kündigung des LVA für die Schweizer Luftfahrtunternehmen somit schwerwiegende Konsequenzen. Es könnte nicht sichergestellt werden, dass die Schweizer Luftfahrtunternehmen ihre aktuellen Flüge wie bis anhin durchführen können bzw. dass die derzeit sehr gute Anbindung der Schweiz an die europäischen Zentren aufrechterhalten wird. Mit einem Wegfall des Abkommens würde auch der gesamte Anhang zum Abkommen wegfallen, d. h. das seit 2002 entwickelte Luftrecht der EU. Seither hat die Schweiz in diesen Bereichen kein eigenes Luftrecht mehr entwickelt, was bedeutet, dass auf einen Schlag wesentliche Teile unseres Luftrechts wegfielen und neu erlassen werden müssten.

Das *Forschungsabkommen* ist im Hochschulbereich, aber auch im Rahmen der Forschungsanstrengungen von Firmen von Bedeutung. Als direkter volkswirtschaftlicher Nutzen ist der positive finanzielle Rückfluss durch die Forschungsrahmenprogramme (FRP) der EU zu werten (im 6. FRP betrug dieser 19,2 Mio. Franken; zusätzliche 75 Mio. Franken gingen an internationale Organisationen mit Sitz in der Schweiz). Mit den Rückflüssen aus dem jüngsten 7. FRP konnten rund 8000 Arbeitsplätze in der Schweiz geschaffen werden. Insbesondere für KMU ist die Finanzierung der Forschung über die FRP essenziell; diese erhielten im 6. FRP 14 Prozent von den der Schweiz zufließenden Mitteln. Das erlaubte es teilnehmenden Schweizer KMU, rund einen Drittel ihrer Kosten für Forschung und Entwicklung zu finanzieren. Neben dem Verlust des oben dargestellten direkten volkswirtschaftlichen Nutzens im Falle eines Ausschlusses der Schweiz von den FRP wären öffentliche und private Institutionen in einem grösseren Umfang betroffen, weil sie damit bei der Rekrutierung und Bindung von Talenten deutlich an Attraktivität verlieren würden. Die fehlende Möglichkeit, sich an Ausschreibungen auf europäischer Ebene zu beteiligen, und der daraus resultierende Verlust an Prestige, das die erfolgreiche Teilnahme an solchen verleiht, würden zur Folge haben, dass die ehrgeizigsten Wissenschaftler – vor allem Nachwuchsforschende – andere Arbeitsplätze in Europa bevorzugen.

Fazit: Die bilateralen Verträge haben über Jahre einen bedeutenden Wachstumsbeitrag geleistet und die Produktionskosten hier tätiger Unternehmen dank Zugang zu Fachkräften und zum wichtigsten Exportmarkt gedämpft. Die Kombination der Aufhebung der befristeten Frankenuntergrenze durch die Nationalbank und die Unsicherheit über die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung gefährdet kurz- und mittelfristig Arbeitsplätze in wichtigen Teilen der Schweizer Wirtschaft.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Ausländergesetz

Artikel 2 Absatz 2

Es handelt sich hier um eine technische Anpassung. Der Begriff «Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG)» wird durch den heute zu verwendenden Begriff «Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU)» ersetzt.

Gliederungstitel vor Artikel 17a

1. Abschnitt: Begrenzungsmassnahmen

Im Hinblick auf die notwendige ausführlichere Regelung der Höchstzahlen und Kontingente ist die Schaffung eines neuen Abschnitts erforderlich.

Artikel 17a Höchstzahlen und Kontingente

Siehe Ziffer 2.2.1 und 2.2.2 oben. Damit diese Regelung auch für EU/EFTA-Angehörige gilt, muss das FZA entsprechend angepasst werden.

Zu Absatz 2 Buchstabe a: Der Einbezug von Kurzaufenthaltsbewilligungen ab vier Monaten entspricht der heutigen Regelung bei Drittstaatsangehörigen und Ziffer 12.4. des Umsetzungskonzepts. Eine allgemeine Ausnahme von den Begrenzungsmaßnahmen wäre für Aufenthalte bis zu einem Jahr aufgrund des Wortlauts von Artikel 121a BV zwar möglich, sie würde jedoch zu Umgehungsproblemen führen.

Zu Absatz 2 Buchstabe c: Niederlassungsbewilligungen sollen nur dann den Kontingenten unterstellt werden, wenn sie ausnahmsweise bereits bei der Zulassung erteilt werden (Kinder unter 12 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern oder von Niederlassenen; Artikel 42 Absatz 4 und Artikel 43 Absatz 3 AuG; Professorinnen und Professoren gemäss Weisungen SEM). Für die Umwandlung der Aufenthalts- in eine Niederlassungsbewilligung ist demgegenüber kein Kontingent erforderlich.

Zu Absatz 2 Buchstabe d: Die Grenzgänerbewilligungen sollen zur Vermeidung von unnötigen bürokratischen Umtrieben wie die Kurzaufenthaltsbewilligungen nur ab einer Aufenthaltsdauer von vier Monaten den Höchstzahlen und Kontingenten unterstellt werden. Diese Präzisierung ist im Umsetzungskonzept (Ziff. 12.5.) noch nicht enthalten.

Zu Absatz 2 Buchstabe d: Der Einbezug von Kurzaufenthaltsbewilligungen ab vier Monaten entspricht der heutigen Regelung bei Drittstaatsangehörigen und Ziffer 12.4. des Umsetzungskonzepts.

Zu Absatz 3: Vorläufige Aufnahmen sollen nur bei Aufenthalten von mehr als einem Jahr den Höchstzahlen unterstellt werden; in der Regel werden sie für kürzere Aufenthalte nicht angeordnet.

Bisher wurde noch nie ein vorübergehender Schutz gemäss AsylG gewährt. Es ist auch hier davon auszugehen, dass eine solche Massnahme nicht für Aufenthalte von weniger als einem Jahr angeordnet würde.

Zu Absatz 4 Buchstabe a: Verlängerungen von Bewilligungen unterstehen grundsätzlich nicht den Höchstzahlen und Kontingenten. Eine Ausnahme ist jedoch dann erforderlich, wenn eine bestimmte Bewilligungsart oder ein bestimmter Aufenthaltszweck erst ab einer gewissen Aufenthaltsdauer diesen Begrenzungen unterstellt wird.

Dies gilt bei der Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung über vier Monate bei einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit und bei einem Aufenthalt über ein Jahr ohne Erwerbstätigkeit. Kurzaufenthaltsbewilligungen können bis maximal zwei Jahre verlängert werden (Art. 32 AuG).

Zu Absatz 4 Buchstaben b und c: Da bereits bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ein Kontingent erteilt wird, erfolgt bei deren Umwandlung in eine Niederlassung keine erneute Anrechnung. Dies gilt auch dann, wenn eine vorläufige Aufnahme, die ebenfalls den Höchstzahlen untersteht, später in eine Aufenthaltsbewilligung umgewandelt wird.

Zu Absatz 5: Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat gesonderte Höchstzahlen für bestimmte Aufenthaltszwecke sowie für EU/EFTA-Angehörige und Angehörige von Drittstaaten festlegt (siehe Ziff. 2.2.1).

Zu Absatz 6: Der Bundesrat kann vorsehen, dass die Höchstzahlen in kantonale Kontingente aufgeteilt werden (siehe Ziff. 2.2.2).

Artikel 17b Festlegung

In dieser Bestimmung werden die wichtigsten Elemente aufgezählt, die der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu beachten hat. Sie erfolgt insbesondere in enger Zusammenarbeit mit den für den Vollzug zuständigen Kantonen und der Zuwanderungskommission (Art. 17d).

Die allgemeinen Grundsätze des AuG über die Zulassung (Art. 3 AuG) sind zu berücksichtigen. Dazu gehören insbesondere folgende Elemente: die Interessen der Gesamtwirtschaft, die Integrationsmöglichkeiten, die demografische, soziale und gesellschaftliche Entwicklung sowie die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Ziff. 1.6 und 2.2.4 oben).

Artikel 17c Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente

Der Bundesrat kann die Aufteilung der Höchstzahlen auf die kantonalen Kontingente den Kantonen übertragen. Dies ist insbesondere bei der Zulassung mit Erwerbstätigkeit sinnvoll, da die Kantone die Bedürfnisse und Besonderheiten der lokalen Wirtschaft sehr gut kennen (siehe Ziff. 2.2.2).

Artikel 17d Zuwanderungskommission

Es soll eine durch den Bundesrat eingesetzte ausserparlamentarische Kommission (Verwaltungskommission) geschaffen werden, die insbesondere Empfehlungen bezüglich der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente ausarbeitet (siehe Ziff. 2.2.3).

Die für solche Kommissionen massgebenden Regelungen (v. a. Amtsdauer, Wählbarkeit, Taggeld; Inhalt der Einsetzungsverfügung; Publikation) finden sich in Artikel 57a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)³³ und Artikel 8 ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)³⁴.

Artikel 18 Buchstaben c und d

Hier ist eine technische Anpassung erforderlich, da die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente neu in Artikel 17a geregelt wird.

³³ SR 172.010

³⁴ SR 172.010.1

Artikel 19 Buchstaben c–e

Zu Buchstabe c: Gemäss Artikel 121a Absatz 3 BV muss bei selbständig Erwerbstätigen ebenfalls geprüft werden, ob eine eigenständige Existenzgrundlage besteht. Dies erfordert auch eine Anpassung des FZA.

Zu Buchstaben d und e: Hier ist eine technische Anpassung erforderlich, da die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente neu in Artikel 17a geregelt wird.

Artikel 20

Dieser Artikel muss aufgehoben werden, da er nur für Erwerbstätige zahlenmässige Beschränkungen vorsieht. Neu müssen grundsätzlich für alle Bewilligungsarten und Aufenthaltsw Zwecke Höchstzahlen und Kontingente festgelegt werden (v. a. auch für den Familiennachzug, Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit und den Asylbereich). Die Begrenzungs massnahmen werden im neuen Abschnitt 1a geregelt (Art. 17a).

Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben c–e und Absatz 2^{bis}

Siehe Ziffer 2.3.

Der Inländervorrang soll neu auch für EU/EFTA-Angehörige gelten. Dies erfordert eine Anpassung des FZA.

Der bestehende Vorrang bei der Zulassung von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten vor Angehörigen von Drittstaaten ohne Bewilligung in der Schweiz soll beibehalten werden (Art. 21 Abs. 1 AuG).

Zu Absatz 2 Buchstaben c–e: Vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige sollen neu ebenfalls als inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Diese Personengruppen gehören zum einheimischen Arbeitsmarkt und damit auch zum bereits vorhandenen inländischen Arbeitskräftepotenzial. Dies gilt auch für Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, die bis zu zwei Jahre in der Schweiz erwerbstätig sein können und sich damit ebenfalls in den Arbeitsmarkt integrieren.

Zu Absatz 2^{bis}: Im Interesse von einfachen und unbürokratischen Verfahren soll auf eine weitergehende Prüfung des Inländervorrangs verzichtet werden, wenn offensichtlich ein entsprechender Fachkräftemangel besteht und keine Anhaltspunkte für eine Unterbietung der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen vorliegen. Im Interesse einer einheitlichen Anwendung dieser Ausnahmebestimmung ist es sinnvoll, wenn die Zuwanderungskommission (Art. 17d) entsprechende Empfehlungen ausarbeitet.

Artikel 22 Absatz 2

Siehe Ziffer 2.4.

Die Einführung einer Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen auch für Angehörige von EU/EFTA-Staaten macht eine Anpassung des FZA erforderlich.

Zu Absatz 2: In klaren Fällen sollen bürokratische Verfahren zur Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vermieden werden. Im Interesse einer einheitlichen Anwendung dieser Ausnahmebestimmung ist es sinnvoll, wenn die Zuwanderungskommission (Art. 17d) entsprechende Empfehlungen ausarbeitet. Die Durchführung dieser Kontrollen wirkt sich auch auf die zukünftige Ausgestaltung der FlaM aus (Ziff. 6.2).

Artikel 25 Absätze 1, 1^{bis} und 2

Die Regelung im AuG für Grenzgänerbewilligungen gilt weiterhin in erster Linie für Angehörige von Drittstaaten.

Für Angehörige von EU/EFTA-Staaten mit Grenzgänerbewilligung gelten jedoch neu auch die zahlenmässigen Begrenzungen (Abs. 1 Bst. c), und die Kantone haben auch bei ihnen ebenfalls die Möglichkeit, den Inländervorrang sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu prüfen (Abs. 1^{bis}). Dies macht eine Anpassung des FZA erforderlich.

Zu Absatz 1^{bis}: Mit dieser Wahlmöglichkeit soll den sehr unterschiedlichen Situationen in den Grenzkantonen Rechnung getragen werden. Die generelle Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage (Art. 121a Abs. 3 BV; Ziff. 2.4) ist bei Grenzgängern nicht erforderlich, da sie keinen Wohnsitz in der Schweiz begründen. Dies gilt ebenfalls für die Prüfung des Vorrangs der inländischen Arbeitskräfte, da dieser in erster Linie bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen ist (Art. 121a Abs. 3 BV, Ziff. 2.3).

Zu Absatz 2: Hier ist eine technische Anpassung erforderlich, da die Einhaltung der Höchstzahlen und Kontingente neu in Absatz 1 Buchstabe c geregelt wird.

Artikel 26 Absätze 1 und 2

Es sind technische Anpassungen erforderlich, da die Einhaltung der Höchstzahlen und Kontingente neu in Artikel 17a geregelt wird.

Artikel 27 Absatz 1^{bis}; Artikel 28 Absatz 2; Artikel 29 Absatz 2

Die Bestimmungen über die Zulassung zu einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit (Aus- und Weiterbildung; Rentnerinnen und Rentner; medizinische Behandlung) werden mit einer zusätzlichen Bedingung ergänzt, wonach bei einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr die Höchstzahlen und Kontingente eingehalten werden müssen.

Dies gilt auch für Angehörige von EU/EFTA-Staaten; das FZA muss entsprechend angepasst werden.

Artikel 30 Absatz 1, Einleitungssatz und Buchstabe l

Zu Absatz 1 Einleitungssatz: Dieser Artikel ermöglicht in den aufgeführten besonderen Fällen Ausnahmen von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen. Gemäss Artikel 121a BV ist jedoch eine Ausnahme von den Höchstzahlen und Kontingenten nicht mehr möglich, da sie grundsätzlich für alle Bewilligungsarten und jeden Aufenthaltswitz gelten. Der Einleitungssatz ist daher entsprechend anzupassen (keine Abweichung von Art. 17a). Ausnahmen vom Vorrang der Inländer sind demgegenüber möglich.³⁵ Solche Ausnahmen sind auch weiterhin angebracht, wenn z. B. ein schwerwiegender Härtefall vorliegt und eine Rückkehr in den Herkunftsstaat nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Gemäss Artikel 121a Absatz 3 BV sind bei einer Zulassung das Gesuch eines Arbeitgebers, eine eigenständige Existenzgrundlage und eine gute Integration erforderlich.

Zu Absatz 1 Buchstabe l: Es handelt sich hier um eine technische Anpassung beim Verweis auf das Asylgesetz (die erstmalige Erwähnung erfolgt neu in Art. 17a).

³⁵ Ziff. 2.3 und 2.4 oben; Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» Ziff. 3.2.

Artikel 42 Absatz 2^{bis}; Artikel 43 Absatz 1^{bis}; Artikel 44 Absatz 2; Artikel 45 Absatz 2

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 BV umfassen die Höchstzahlen und Kontingente auch den Familiennachzug. Aufenthalte unter 12 Monaten können jedoch davon ausgenommen werden. Dies bedeutet, dass der Familiennachzug von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung nur angerechnet wird, wenn diese über ein Jahr verlängert wird. Vorbehalten bleiben in jedem Fall die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 3 Abs. 2, Art. 17b Abs. 1 Bst. b).

Diese Regelung gilt auch für Angehörige von EU/EFTA-Staaten. Das FZA muss entsprechend angepasst werden.

Siehe auch Ziffer 2.2.1 und 2.2.4.

Artikel 48 Absatz 1^{bis}

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 BV umfassen die Höchstzahlen und Kontingente auch die Bewilligungserteilung an Pflegekinder, die sich länger als ein Jahr in der Schweiz aufhalten. Die Bestimmung muss entsprechend angepasst werden. Vorbehalten bleiben in jedem Fall die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 3 Abs. 2, Art. 17b Abs. 1 Bst. b).

Artikel 83 Absatz 1

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 BV umfassen die Höchstzahlen und Kontingente auch die vorläufige Aufnahme. Vorläufige Aufnahmen sollen nur bei Aufenthalten von mehr als einem Jahr den Höchstzahlen unterstellt werden (Art. 17a Abs. 3; Ziff. 2.2.1). In der Regel werden sie für kürzere Aufenthalte nicht angeordnet. Vorbehalten bleiben in jedem Fall die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 3 Abs. 2, Art. 17b Abs. 1 Bst. b).

Artikel 85 Absatz 7 Buchstabe d

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 BV umfassen die Höchstzahlen und Kontingente auch den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Aufenthalte unter 12 Monaten können jedoch davon ausgenommen werden. Vorbehalten bleiben in jedem Fall die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 3 Abs. 2, Art. 17b Abs. 1 Bst. b).

Siehe auch Artikel 17a, Artikel 83 Absatz 1 sowie Ziffer 2.2.1 und 2.2.4.

4.2 Asylgesetz

Artikel 60 Absatz 1

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 BV umfassen die Höchstzahlen und Kontingente auch Personen, denen Asyl gewährt wird (Art. 17a Abs. 3). Vorbehalten bleiben in jedem Fall die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 3 Abs. 2, Art. 17b Abs. 1 Bst. b).

Artikel 66 Absatz 1

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 BV umfassen die Höchstzahlen und Kontingente auch Personen, denen Schutz gewährt wird (Art. 17a Abs. 3). Vorbehalten bleiben in jedem Fall die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 3 Abs. 2, Art. 17b Abs. 1 Bst. b).

5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen³⁶

Falls eine verfassungskonforme Anpassung des FZA nicht gelingt, ist der Fortbestand der ganzen Bilateralen I gefährdet. Die EU könnte zudem auch weitere Abkommen, die nach der Auffassung der EU mit dem FZA verbunden sind, in Frage stellen (z. B. die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen). In Ziffer 3.2 wird dargelegt, dass bei einer Kündigung des FZA und einem Wegfall der Bilateralen I schwerwiegende Konsequenzen für verschiedene Wirtschaftssektoren, aber auch für die Volkswirtschaft als Ganzes verbunden wären. Die rechtliche Absicherung des Zugangs zu wichtigen europäischen Märkten würde sich in verschiedenen Bereichen verschlechtern, mit negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität der Schweiz. Der Erhalt der Bilateralen I und eines sicheren Marktzugangs in die EU für Schweizer Unternehmen liegt im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz und ist daher ein wichtiges Ziel in den angestrebten Verhandlungen mit der EU.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Umsetzung von Artikel 121a BV hängen darüber hinaus massgeblich davon ab, in welchem Ausmass die vom Bundesrat und den Kantonen festzulegenden Höchstzahlen und Kontingente zu einer Einschränkung der Zuwanderung insbesondere von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern führen. Ebenfalls von Bedeutung ist die konkrete Ausgestaltung des Bewilligungsverfahrens im Hinblick auf deren Kosten und die Dauer.

5.1 Auswirkungen auf die Unternehmen

Im Jahr 2013 wurden insgesamt gut 200 000 Bewilligungen an erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer erteilt, wovon 95 % auf Erwerbstätige aus EU/EFTA-Staaten entfielen. Für diese soll die Zulassung zum Arbeitsmarkt eingeschränkt und stärker administriert werden. Die Auswirkungen werden in allen Branchen spürbar sein, da alle in den letzten Jahren zunehmend auf ausländische Fachkräfte angewiesen waren.³⁷

Kürzlich wurden die direkten Regulierungskosten zur Rekrutierung von Arbeitskräften aus den EU-25/EFTA-Staaten auf durchschnittlich 25 Franken, für Arbeitskräfte aus den EU-2-Staaten auf 419 Franken und für Drittstaatsangehörige auf 516 Franken pro Fall und Jahr geschätzt.³⁸ Die Bewilligungsdauer betrug 9 Tage bei EU/EFTA- und 20 Tage bei Drittstaatsangehörigen. Aufgrund dieser Vorlage könnten insbesondere die Kosten und Verfahrensdauern für Arbeitsbewilligungen in etwa auf das Niveau von Arbeitskräften aus den EU-2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) ansteigen. In der Summe könnten allein die Regulierungskosten für die Unternehmen von 20 auf rund 100 Millionen³⁹ ansteigen, die Bewilligungsdauer könnte ebenfalls deutlich länger als heute ausfallen.

³⁶ Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Umsetzung von Artikel 121a BV wurden anhand der Checkliste zur Regulierungsfolgenabschätzung, auffindbar unter www.seco.admin.ch/rfa, untersucht.

³⁷ SECO, BFM, BFS und BSV (2014), 10. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU.

³⁸ BSS (2013), Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt – Studie im Auftrag des BFM.

³⁹ Es handelt sich hierbei um eine Schätzung auf der Grundlage der durchschnittlichen Regulierungskosten für die Rekrutierung von Arbeitskräften aus den EU-2-Staaten, da dieses Zulassungsmodell demjenigen der Hauptvariante zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels am ähnlichsten ist.

Die Bewilligungsdauer ist kürzer und die Kosten sind entsprechend tiefer, wenn für Angehörige der EU/EFTA-Staaten wie vor der Einführung des FZA auf ein Zustimmungsverfahren beim SEM verzichtet würde, oder wenn bei ihnen im Gegensatz zu den Angehörigen von Drittstaaten der Inländervorrang nicht auch im Einzelfall und die ausreichende Existenzgrundlage nur summarisch geprüft würden.

5.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Kaum beziffern lassen sich die Kosten, die sich aus entgangenen Aufträgen ergeben, wenn Stellen nicht rasch genug, überhaupt nicht oder nur suboptimal besetzt werden können. Die Problematik des Fachkräftemangels wird damit verschärft, mit negativen Auswirkungen auf die Innovationskraft der Wirtschaft. Zur Eingrenzung negativer Effekte stützt sich der Bundesrat bei der Kontingentierung auf eine Bedarfserhebung der Kantone und die Validierung durch eine Zuwanderungskommission ab. Diese sollen sowohl die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften als auch Möglichkeiten zur Nutzung inländischer Arbeitskräftepotenziale mit einbeziehen (vgl. 2.2.4 Indikatoren für die Festlegung). Damit wird auch bereits ein Inländervorrang berücksichtigt, wie dies der neue Verfassungsartikel verlangt. Zusätzlich sollen in der Hauptvariante der Inländervorrang sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall überprüft werden, mit Ausnahmen in Bereichen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel. In einer Variante dazu werden bei der Bewilligungserteilung für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten auf eine detaillierte Prüfung des Inländervorrangs sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen verzichtet (somit müsste das FZA in diesen Punkten nicht angepasst werden; Ziff. 2.3 und 2.4). Bei Angehörigen von Drittstaaten werden diese Prüfungen jedoch bereits heute durchgeführt; sie sollen beibehalten werden (Art. 21 und 22 AuG).

Durch eine stärkere Steuerung der Zuwanderung können negative Auswirkungen auf besonders exponierte Bevölkerungsgruppen und Regionen eher eingegrenzt werden. Ein Monitoring der Zuwanderung anhand von schweizweit einheitlichen Kriterien soll über die Zeit hinweg eine Orientierung an den gesamtwirtschaftlichen Interessen ermöglichen und einen übermässigen Einfluss einzelner Interessengruppen und/oder Regionen begrenzen. Je knapper die Kontingente relativ zur Nachfrage der Unternehmen bemessen werden, desto negativer sind die Auswirkungen auf die Wirtschaft und umso stärker muss die Zuwanderung z. B. auf Berufe mit besonders akzentuiertem Fachkräftebedarf fokussiert werden. Mittel- und längerfristig ist bei einer deutlichen Einschränkung der Zuwanderung auch mit negativen Auswirkungen der demografischen Alterung auf den Arbeitsmarkt und die Finanzierung der Altersvorsorge zu rechnen.

Um eine möglichst hohe Planungssicherheit zu erreichen, sollten die Höhe der Kontingente und die Zuteilungsmechanismen für die Unternehmen möglichst vorhersehbar und transparent sein. Unsicherheiten über den Zugang zu ausländischen Fachkräften wirken sich negativ auf die Investitionen und die Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort aus.⁴⁰

5.3 Zweckmässiger Vollzug

Ein möglichst guter und unkomplizierter Zugang zu ausländischen Fachkräften war für grosse wie auch kleinere und mittlere Unternehmen in der Schweiz bereits vor

⁴⁰ Vgl. Abberger K. et al (2014), «The Swiss Mass Immigration Initiative: The impact of increased policy uncertainty on expected firm behavior», KOF Studies No. 53, October 2014.

Inkrafttreten des FZA wichtig.⁴¹ Die Vernehmlassungsvorlage trägt den Bedürfnissen von KMU Rechnung, indem generell möglichst einfache Verfahren gesucht werden. Angesichts einer Vervielfachung der Bewilligungszahlen wird der Optimierung der entsprechenden Prozesse (u. a. durch E-Government-Lösungen) allerdings noch erhöhte Bedeutung zukommen. Der Entscheid, die Kontingentserteilung auf kantonaler Ebene zu vollziehen und etwa nicht beim Bund zu zentralisieren, gründet auf der Überlegung, dass in den Kantonen entsprechende Strukturen und Prozesse für Drittstaatsangehörige bereits bestehen und dass diese vielen Unternehmen bekannt sind.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Ausgangslage

Heute prüfen die zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes jährlich rund 13 000 Gesuche für Personen aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA, die eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufnehmen wollen. Gemäss den Vorgaben von Artikel 121a BV müssen bei einer allfälligen Fixierung der Höchstzahlen und Kontingente auf dem bisherigen Niveau der Bewilligungserteilungen neu pro Jahr zusätzlich rund 140 000 Gesuche für erwerbstätige EU/EFTA-Angehörige mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligungen sowie rund 60 000 Gesuche für Grenzgängerinnen und Grenzgänger bearbeitet werden.

Zudem sind bei gleichbleibendem Niveau rund 75 000 Gesuche von Ausländerinnen und Ausländern ohne Erwerbstätigkeit nach den Regeln von Artikel 121a BV zu bearbeiten (neu sind hier insbesondere Höchstzahlen erforderlich). Darin enthalten sind rund 50 000 Gesuche für den Familiennachzug und 16 000 Gesuche im Rahmen von Aus- und Weiterbildungen.

Der tatsächliche Umfang der zukünftigen Bewilligungserteilungen ist jedoch insbesondere von der zukünftigen Ausgestaltung der Höchstzahlen und Kontingente sowie der Wirtschaftslage abhängig.

Dies führt je nach der gewählten Umsetzungsvariante zu einer erheblichen Erhöhung des Stellenbedarfs bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, damit die erforderlichen Prüfungen insbesondere bezüglich des Inländervorrangs, der ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der zahlenmässigen Beschränkungen durchgeführt werden können.

6.2 Auswirkungen beim Bund⁴²

Bewilligungsverfahren

Die konkreten Auswirkungen beim Bund können erst genauer beziffert werden, wenn die zusätzlich notwendigen Ausführungsbestimmungen bekannt sind. Sie legen insbesondere den Umfang der Kontrolle der kantonalen Bewilligungserteilungen durch die Bundesbehörden fest.

⁴¹ Wie ein KMU-Verträglichkeitstest der Zulassungspolitik aus dem Jahr 2003 gezeigt hat, bekundeten Unternehmen mit weniger als 100 Mitarbeitenden unter der früheren Zulassungspolitik am meisten Mühe, die gewünschten Kontingente für ausländische Arbeitskräfte zu erhalten. Vgl. Wallart, Nicolas (2003), KMU-Test – Revision des Ausländerrechts, in: Die Volkswirtschaft, 3/2003, S. 56–59.

⁴² Zu den finanziellen und personellen Auswirkungen siehe auch die ausführliche Darstellung in der Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», Ziff. 4.2.2.

Würde die Kontrolle der Bewilligungserteilungen bei Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten beim Bund im gleichen Umfang durchgeführt wie heute bei der Zulassung von Angehörigen aus Drittstaaten, könnte sich daraus ein Stellenbedarf im dreistelligen Bereich ergeben.

Würde indessen auf eine generelle Prüfung der Einzelfälle bei Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten durch den Bund in der Regel verzichtet (v. a. grundsätzlich kein oder nur ausnahmsweise Zustimmungsverfahren für kantonale Bewilligungen), wäre der personelle Aufwand kleiner. Dies würde etwa der Situation vor der Einführung des FZA entsprechen. Allerdings ist zu beachten, dass Artikel 121a BV umfangreichere Zulassungsvorschriften als das damalige Ausländergesetz (ANAG) enthält, die durch den Bund umzusetzen und zu überprüfen sind (v. a. Höchstzahlen neu auch für Nichterwerbstätige, den Asylbereich und den Familiennachzug).

Mögliche Folgen eines Wegfalls des FZA

Falls eine verfassungskonforme Anpassung des FZA nicht gelingt, ist der Fortbestand der ganzen Bilateralen I gefährdet. Die finanziellen und personellen Auswirkungen einer Kündigung des FZA sind derzeit nicht abschätzbar. Dies gilt auch für den Fall eines Wegfalls der übrigen Bilateralen I aufgrund der «Guillotine-Klausel» (siehe Ziff. 3.2).

Zudem ist für die EU eine Lösung bei der Personenfreizügigkeit eine Vorbedingung für den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen und somit zentral für die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs.

Neben den negativen Folgen, welche eine Beendigung des FZA und der übrigen Bilateralen I nach sich ziehen würde, könnte auch die allfällige Kündigung weiterer Abkommen durch die EU finanzielle und personelle Auswirkungen beim Bund und bei den Kantonen haben. Falls die EU das SAA und das DAA kündigen sollte, würden zwar die Beteiligungskosten der Schweiz im Bereich Schengen und Dublin wegfallen, so z. B. die jährlichen Verwaltungsbeiträge, die Beiträge an die Agenturen (IT-Agentur, FRONTEX) oder an den Aussengrenzenfonds bzw. seinen Nachfolgefonds. Ein Ausstieg aus der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit hätte jedoch erhebliche Kosten (Abschreibungen von bisher getätigten, hohen Investitionen z. B. für Anschlusskosten an Schengener/Dubliner IT-Infrastrukturen), Anpassungen von bestehenden nationalen IT-Systemen (z. B. ZEMIS, AFIS) oder generelle Struktur Anpassungen (nationales Visainformationssystem, neues Schweizer Visum oder Kontrollregime an Landesgrenzen und Flughäfen) zur Folge.

Zudem würden die mit der Beteiligung an Schengen/Dublin möglichen Einsparungen wegfallen. Berechnet man die mit Dublin verkürzte Verfahrensdauer (diese ist bei einem Dublin-Verfahren vom Asylgesuch bis zum erstinstanzlichen Entscheid rund vier Monate kürzer als bei einem normalen Asylverfahren), so ergäben sich jährlich Mehrkosten im Umfang von rund 26,5 Mio. Franken (weil jährlich rund 4000 Dublin-Nichteintretensentscheide wegfielen). Hinzu kommt, dass die Schweiz bei einem Ausstieg aus dem Dublin-System als Asylland stark an Attraktivität gewinnen würde: Jede asylsuchende Person, deren Gesuch in einem EU-Land abgewiesen wurde, könnte in der Schweiz erneut ein Asylgesuch stellen, auf welches die Schweiz ohne Dublin eintreten müsste. Sie müsste folglich die Verfahren selber durchführen. Geht man – vorsichtig geschätzt – davon aus, dass jährlich 2000 Asylgesuche zusätzlich eingereicht würden, so ergäben sich für Unterbringung und Sozialhilfe geschätzte Mehrkosten pro Jahr von weiteren rund 40 Mio. Franken (die durchschnittlichen Transferzahlungen

an die Kantone für Unterbringung und Sozialhilfe betragen 20 000 Franken pro asyl-suchende Person).

Flankierende Massnahmen

Gemäss der Hauptvariante im Vernehmlassungsentwurf werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der Inländervorrang bei der Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt (Personen mit Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Grenzgämbewilligungen) im Bewilligungsverfahren überprüft (Ziff. 1.4.2 und 2.4). Im Hinblick auf Doppelspurigkeiten mit den FlaM ist entscheidend, wie genau die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bewilligungsverfahren vorgängig kontrolliert werden.

Für die Beurteilung der möglichen Auswirkungen auf die FlaM ist zu unterscheiden zwischen Branchen mit Mindestlöhnen in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und Branchen ohne Mindestlöhne.

In *Branchen mit Mindestlöhnen* wird die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Schweizer Arbeitgeber wie bis anhin im normalen GAV-Vollzug durch die paritätischen Vollzugsorgane, den paritätischen Kommissionen (PK), kontrolliert. Diese Kontrollen zählen nicht zu den FlaM-Kontrollen und werden nicht vom Bunde entschädigt. In diesem Bereich ergeben sich folglich keine Doppelspurigkeiten.

In *Branchen ohne Mindestlöhne* werden seit der Einführung der Personenfreizügigkeit die Löhne im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung durch die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) kontrolliert und vom Bund mitfinanziert. Im künftigen Bewilligungssystem mit arbeitsmarktlcher Vorprüfung können diese Kontrollen mengenmässig reduziert werden, d. h. auf Verdachtsfälle oder im Sinne von Stichprobenkontrollen beschränkt werden. Diese Kontrollen dienen künftig der nachträglichen Überprüfung der Einhaltung der Lohnangaben anlässlich des Bewilligungsverfahrens, während die Einhaltung des orts- und branchenüblichen Lohnes bereits im Bewilligungsverfahren geprüft wird.

FlaM-Kontrollen dürften auch künftig bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern bis 90 Tage im Kalenderjahr gemäss FZA angezeigt sein. Diese Dienstleistungen sind vom Kontingentsystem nicht erfasst. Werden sie wie bis anhin aufgrund eines Meldeverfahrens erbracht, d. h. ohne vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, erfolgt diese Kontrolle nachträglich durch die Vollzugsorgane des Entsendegesetzes (paritätische Kommissionen und tripartite Kommissionen).

Fazit: Die Anzahl FlaM-Kontrollen, welche das SECO mit den TPK und den PK jährlich vereinbart, können gemäss der Hauptvariante im Vernehmlassungsentwurf deutlich reduziert werden, da sich die Kontrollen auf Stichproben und Verdachtsfälle beschränken können. Zahlenmässig relevante FlaM-Kontrollen könnten einzig bei den Dienstleistungserbringern bis 90 Tage noch sinnvoll sein.

Wird jedoch die ebenfalls zur Diskussion gestellte Variante mit einer lediglich summarischen Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen umgesetzt (Ziff. 1.4.2 und 2.4), kommt den FlaM eine entsprechend geringere Bedeutung zu.

6.3 Auswirkungen auf die Kantone

Der in Ziffer 6.1 dargestellte Mehraufwand bei der Gesuchsprüfung betrifft die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden der Kantone in erheblicher Weise. Eine genaue

Festlegung ist jedoch nicht möglich, da die Ausgangslage in den einzelnen Kantonen unterschiedlich ist und der Mehraufwand in erster Linie von der Höhe der neu festzulegenden Höchstzahlen und Kontingente sowie der Ausgestaltung und der Intensität der notwendigen zusätzlichen Überprüfungen abhängt.

6.4 Ergebnis und Fazit

Die Umsetzung von Artikel 121a BV führt sowohl bei den zuständigen Behörden der Kantone als auch des Bundes zu einem erheblichen Mehraufwand, der im Voraus jedoch nicht näher beziffert werden kann.

7 Gesetzmässigkeit

Der Entwurf zur Änderung des AuG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern) sowie Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung). Er ist mit der Verfassung vereinbar.

8 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Durch eine angemessene Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente sowie aufgrund der Möglichkeit des Bundesrates, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, falls die Höchstzahlen und Kontingente nicht reichen, können die internationalen Verpflichtungen der Schweiz eingehalten werden. Sie sind auch beim Inländervorrang und bei der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu beachten. Einzelne internationale Verträge müssen bei der Umsetzung von Artikel 121a BV jedoch neu ausgehandelt und angepasst werden (Ziff. 1.6, 3 und 9).

9 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Umsetzung von Artikel 121a BV widerspricht den Grundsätzen des freien Personenverkehrs, der eine zentrale Säule des EU-Rechts bildet. Entsprechend müssen das FZA, das EFTA-Übereinkommen (Anhang K) und der Rahmenvertrag Schweiz-Liechtenstein neu verhandelt und angepasst werden.