



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) Umsetzungskonzept

20. Juni 2014

Inhaltsverzeichnis:

1.	Ausgangslage	4
1.1.	Neue Verfassungsbestimmung und Auftrag.....	4
1.2.	Ziel und Inhalt des Umsetzungskonzepts	4
1.3.	Verfahren zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens.....	5
2.	Bisherige Tätigkeiten der Bundesverwaltung im Hinblick auf die Umsetzung	6
2.1.	Auslegung der neuen Verfassungsbestimmungen und Verhältnis zu den bestehenden internationalen Abkommen der Schweiz.....	6
2.2.	Expertengruppe	7
2.2.1.	Einsetzung und Mitglieder	7
2.2.2.	Synthesebericht	7
2.3.	Kontakte mit der EU	7
2.4.	Abklärungen zu den flankierende Massnahmen (FlaM).....	8
2.5.	Anhörung von Behörden und Organisationen.....	8
2.6.	Anhörung der Initianten	9
3.	Heutige Regelung der Zuwanderung (Ist - Zustand)	9
3.1.	EU/EFTA-Staaten	9
3.2.	Drittstaaten	11
3.3.	Statistik.....	12
3.3.1.	Wanderungsbewegungen 2013.....	12
3.3.2.	Wanderungsbilanz	13
4.	Regelung der Zuwanderung nach Art. 121a BV (Soll-Zustand)	13
5.	Grundsätze und Ziele bei der Umsetzung von Art. 121a BV	15
5.1.	Schema zu den Grundsätzen bei der Umsetzung von Art. 121a BV.....	15
5.2.	Übergeordnete Ziele	16
5.3.	Begleitmassnahmen.....	17
5.4.	Zielkonflikte und Spannungsfelder.....	17
6.	Wirksamkeit von Art. 121a BV: Begrenzung und Reduktion der Zuwanderung	17
6.1.	Begrenzung der Zuwanderung als Auftrag	17
6.2.	Modellüberlegungen zur Reduktion der Zuwanderung.....	19
6.3.	Inländische Potenziale	21
6.4.	Folgerungen hinsichtlich des Umsetzungskonzepts zu Art. 121a BV.....	22
7.	Umsetzungsmodelle	23
7.1.	Modelle der Bundesverwaltung.....	23
7.1.1.	Modell A	23
7.1.2.	Modell B.....	25
7.1.3.	Modell C.....	26
7.1.4.	Zusammenfassung der Modelle A – C	27
7.1.5.	Beurteilung der Modelle.....	27
7.2.	Schlussfolgerungen	29
7.3.	Weitere Umsetzungsvorschläge	29
8.	Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente	31

9.	Flankierende Massnahmen zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen	32
10.	Begleitmassnahmen	32
10.1.	Ausgangslage	32
10.2.	Bereits beschlossene und umgesetzte Massnahmen.....	33
10.3.	Zusätzliche Massnahmen	34
11.	Vorgeschlagenes Zulassungsmodell der Expertengruppe	34
12.	Vorschlagenes Zulassungsmodell der beteiligten Departemente	36
12.1.	Duales Zulassungssystem.....	36
12.2.	Höchstzahlen und Kontingente.....	36
12.3.	Kurzaufenthalte und grenzüberschreitende Dienstleistungen bis 90 Tage im Jahr	37
12.4.	Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem 1 Jahr.....	37
12.5.	Grenzgänger.....	38
12.6.	Inländervorrang	38
12.7.	Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen	38
12.8.	Zulassung zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit	39
12.9.	Zulassung ohne Erwerbstätigkeit	39
12.10.	Familiennachzug.....	39
12.11.	Ermessensentscheid.....	40
12.12.	Asylbereich	40
12.13.	Aufenthaltsregelung nach der Zulassung	40
12.14.	Wiederaufnahme Revision AuG (Integrationsbestimmungen).....	40
13.	Weiteres Vorgehen	40
13.1.	Gesetzesentwurf	40
13.2.	Anpassung des FZA	40
13.3.	Flankierende Massnahmen (FlaM)	40
13.4.	Weitere Begleitmassnahmen.....	41
13.5.	Zusammenarbeit mit den Kantonen.....	41

1. Ausgangslage

1.1. Neue Verfassungsbestimmung und Auftrag

Die neuen Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung (BV)¹ wurden in der Abstimmung über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" am 9. Februar 2014 von einer Mehrheit der Schweizer Bevölkerung und der Kantone angenommen.

Die neuen Verfassungsbestimmungen erfordern folgende Umsetzungsarbeiten:

Gesetzgebung

- a) Es ist ein neues Zulassungssystem für alle Ausländerinnen und Ausländer einzuführen, das insbesondere jährliche Höchstzahlen und Kontingente sowie einen Vorrang der Schweizerinnen und Schweizer vorsieht (Art. 121a Abs. 1 und 2 BV).
- b) Kann die Ausführungsgesetzgebung bis am 9.2.2017 nicht in Kraft treten (drei Jahre nach Annahme der Initiative), muss der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend durch Verordnungen erlassen (Art. 121a Abs. 5 und Art. 197 Ziff. 9 BV).

Völkerrechtliche Verträge

- c) Es dürfen ab dem Zeitpunkt der Annahme der neuen Verfassungsbestimmung keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen die neuen Verfassungsbestimmungen verstossen (Art. 121a Abs. 4 BV).
- d) Völkerrechtliche Verträge, die den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechen, sind bis zum 9.2.2017 (drei Jahren nach der Annahme der Initiative) neu zu verhandeln und anzupassen. Betroffen davon ist das Freizügigkeitsabkommen mit der EU² und der EFTA³ sowie der Rahmenvertrag Schweiz-Liechtenstein.

Am 12. Februar 2014 wurde das EJPD vom Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem EDA die Arbeiten zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung aufzunehmen und dem Bundesrat bis im Juni 2014 ein Umsetzungskonzept zu unterbreiten. Im Rahmen dieses Konzepts wird auch geprüft, in welcher Form die flankierenden Massnahmen (FlaM) bei einem Kontingentierungssystem weitergeführt werden können.

1.2. Ziel und Inhalt des Umsetzungskonzepts

Dem vorliegenden Umsetzungskonzept liegt eine vertiefte juristische Analyse der neuen Verfassungsbestimmungen sowie der möglichen völkerrechtlichen Konfliktfelder, namentlich mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) zugrunde. Es stützt sich auf Erkenntnisse aus Anhörungen mit einer Vielzahl von betroffenen Akteuren aus den Kantonen, den Gemeinden, der Wirtschaft, der Wissenschaft sowie des Initiativkomitees.

Die vom Bundesamt für Migration (BFM) eingesetzte, breit zusammengesetzte Expertengruppe erarbeitete Grundlagen, welche im vorliegenden Umsetzungskonzept weitestgehend berücksichtigt wurden.

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

¹ Wortlaut, Abstimmungsempfehlung, Abstimmungsergebnisse etc.:

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis413.html>

² 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).

³ Abkommen zur Änderung des EFTA-Übereinkommens vom 21. Juni 2001 (SR 0.632.31).

ist ein Konzept erforderlich, das auf drei Säulen beruht:

Erste Säule: Gesetzgebung

Die Gesetzgebung umfasst die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu Art. 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 Schutz vor Lohn- und Sozialdumping sicher, sie erfolgt jedoch in einem einfachen und schlanken Verfahren. Bund und Kantone setzen die Zulassungspolitik als Verbundsaufgabe gemeinsam um und ziehen weitere betroffene Kreise, namentlich die Sozialpartner mit ein.

Zweite Säule: Anpassung FZA

Art. 121a BV erfordert eine Anpassung des FZA sowie der EFTA-Konvention und des Rahmenvertrags Schweiz-Liechtenstein. Anzustreben ist eine Lösung, die sich am Umsetzungs-konzept orientiert.

Dritte Säule: Begleitmassnahmen

Die Schweiz wird aus demographischen Gründen auch in Zukunft auf Fachkräfte 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 Art. 121a BV ist jedoch auch die Entfaltung und Förderung des inländischen Potenzials von zentraler Bedeutung. In diesem Bereich sind die bereits beschlossenen Massnahmen konsequent und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen weiterzuführen. Der Bedarf für neue oder die Verstärkung bestehender Massnahmen wird unter Federführung des WBF im Rahmen der Fachkräfteinitiative (FKI) abgeklärt.

Ferner sind die im Bericht des Bundesrates vom 4. Juli 2012 enthalten Begleitmassnahmen weiterzuführen und wo notwendig anzupassen (Massnahmen zum Schutze des Arbeitsmarktes sowie in anderen Bereichen wie Wohnraum, Raumplanung, Infrastruktur, Fachkräftemangel etc.).

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs für das Vernehmlassungsverfahren sind insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

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

1.3. Verfahren zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens

Art. 18 des FZA regelt das Verfahren für eine Änderung des Abkommens. Wünscht eine Ver-

tragspartei eine Anpassung, so unterbreitet sie dem zuständigen Gemischten Ausschuss Schweiz / EU einen Vorschlag. Beide Vertragsparteien müssen einer Anpassung zustimmen und gemäss den jeweiligen internen Verfahren genehmigen. Dies entspricht dem üblichen Vorgehen bei einer Revision eines internationalen bilateralen Abkommens.

Eine Anpassung des FZA muss durch die eidgenössischen Räte ratifiziert werden und untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 166 Abs. 2 und 141 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung; BV).

Dieses Verfahren kommt nicht zur Anwendung bei Änderungen der Anhänge II und III des FZA (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen); hier besteht eine abschliessende Zuständigkeit des Gemischten Ausschusses.

2. Bisherige Tätigkeiten der Bundesverwaltung im Hinblick auf die Umsetzung

2.1. Auslegung der neuen Verfassungsbestimmungen und Verhältnis zu den bestehenden internationalen Abkommen der Schweiz

Unter Leitung der Direktion für Völkerrecht (DV) haben die für die einzelnen völkerrechtlichen Verträge zuständigen Bundesämter und Dienststellen die bestehenden internationalen Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 121a BV geprüft und in drei Kategorien eingeteilt (offensichtlicher Normkonflikt / potentieller Normkonflikt, der im Rahmen der Umsetzung aufgelöst werden kann / kein Normkonflikt)⁴.

Die Analyse stützt sich dabei auf die Leitlinien, welche das Bundesamt für Justiz (BJ) im Rahmen eines Gutachtens⁵ zur Auslegung der neuen Verfassungsbestimmungen ausgearbeitet hat (siehe auch Ziffer 4).

Drei Staatsverträge (Freizügigkeitsabkommen FZA, EFTA-Konvention [Anhang K], Rahmenvertrag Schweiz-Liechtenstein), welche die Personenfreizügigkeit zum Gegenstand haben, sind mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht vereinbar und daher gemäss Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV innerhalb von drei Jahren neu zu verhandeln und anzupassen.

Ein Kontingentsystem würde insbesondere in folgenden Punkten direkt oder potentiell im Konflikt mit den entsprechenden Abkommen (FZA, EFTA - Konvention) stehen:

- Grundsatz der Nichtdiskriminierung bzw. Inländerbehandlung (Art. 2), welcher den Kerngehalt der Personenfreizügigkeit darstellt;
- „Stand still“-Klausel (Art. 13), gemäss welcher die Vertragsparteien keine neuen Beschränkungen für Staatsangehörige der anderen Vertragsparteien einführen dürfen;
- Anspruch auf Aufenthalt für unselbständig und selbständig Erwerbstätige (einschliesslich der Grenzgänger; Art. 4);
- Anspruch auf Aufenthalt von Personen ohne Erwerbstätigkeit, wenn sie über genügende finanzielle Mittel und eine Krankenversicherung verfügen (Art. 6);
- Anspruch auf Familiennachzug, welcher den Anspruch auf den Nachzug von Familienangehörigen in auf- und absteigender Linie unter Vorbehalt des Erfordernisses einer ausreichenden Wohnung beinhaltet (Art. 7).

Auch der in Art. 121a BV vorgesehene Inländervorrang auf dem Arbeitsmarkt, d.h. eine bevorzugte Behandlung der Schweizerinnen und Schweizer bzw. der Wohnbevölkerung der

⁴ Bericht über die Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vom 26. Mai 2014

⁵ Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung, Gutachten BJ vom 8. April 2014

Schweiz gegenüber ausländischen bzw. neu zuwandernden Arbeitnehmern, verstösst gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung bzw. Inländerbehandlung gemäss Art. 2 des FZA und der EFTA-Konvention.

Die überwiegende Mehrheit der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz mit einem Bezug zu Art. 121a BV kann jedoch im Rahmen der Umsetzung weiterhin eingehalten werden, insbesondere durch die Bereitstellung von ausreichenden Höchstzahlen und Kontingenten und mögliche Ausnahmen vom Inländervorrang für spezifische Tätigkeiten.

Ein beträchtlicher Teil der geprüften völkerrechtlichen Verpflichtungen weist zwar einen gewissen thematischen Bezug zur neuen Verfassungsbestimmung auf, steht aber in keinem Normenkonflikt zu Art. 121a BV. Sie werden von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV nicht erfasst und es besteht kein Handlungsbedarf.

2.2. Expertengruppe

2.2.1. Einsetzung und Mitglieder

Die Departementsvorsteherin des EJPD hat das Bundesamt für Migration (BFM) beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen. Sie begleitet die Arbeiten zur Umsetzung von Art. 121a BV konzeptionell und inhaltlich. Im Hinblick auf die Ausarbeitung des vorliegenden Umsetzungskonzepts wurden Grundsatzfragen sowie Umsetzungsvorschläge der Verwaltung sowie einzelner Teilnehmer der Expertengruppe diskutiert und validiert.

Die Expertengruppe wird von Mario Gattiker, Direktor des BFM, in Zusammenarbeit mit dem SECO und der DEA präsiert.

In der Expertengruppe sind folgende Organisationen vertreten:

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

Ämter und Stellen der Bundesverwaltung:

Bundesamt für Migration (BFM), 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).

2.2.2. Synthesebericht

Das Ergebnis der bisherigen Arbeiten wird in einem gemeinsamen Synthesebericht festgehalten⁶. Die Erkenntnisse und Vorschläge der Expertengruppe bilden eine wichtige Grundlage für das vorliegende Umsetzungskonzept, einzelne Teile des Syntheseberichts wurden deshalb in das vorliegende Umsetzungskonzept übernommen.

2.3. Kontakte mit der EU

im Hinblick auf eine mögliche Anpassung des FZA hat der Bundesrat am 12. Februar das EJPD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA mit der EU exploratorische Gespräche aufzunehmen. In Zentrum stand dabei die Frage des weiteren Vorgehens bei der Ausdehnung des FZA auf Kroatien, zumal das entsprechende Protokoll III FZA aufgrund des Volksentscheides vom 9. Februar nicht mehr in der aktuellen Form unterzeichnet werden konnte.

⁶ Umsetzung von Art. 121a BV, Synthesebericht der Expertengruppe, vom 13. Juni 2014

Nach Gesprächen mit der Europäischen Kommission, mit Kroatien und weiteren EU-Mitgliedstaaten und nach einer zwischenzeitlichen Blockierung sämtlicher Kooperationsdossiers durch die EU hat der Bundesrat am 30. April Massnahmen getroffen, um die Partizipations- sowie Marktzugangsdossiers wieder in Gang zu bringen.

Im Wesentlichen gewährt die Schweiz den kroatischen Staatsangehörigen separate Kontingente im Rahmen der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Schweizer Arbeitsmarkt. Es handelt sich hierbei um diejenigen Kontingente, welche ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung von Protokoll III und bis zu dessen Inkraftsetzung gewährt worden wären. Diese Kontingente wurden im Rahmen der Verhandlungen zu Protokoll III festgelegt. Weiter hat der Bundesrat den im März 2013 vorgeschlagenen Erweiterungsbeitrag von 45 Mio. Franken für Kroatien bestätigt und ein entsprechendes Memorandum mit der EU genehmigt.

Am 12. Juni 2014 fand das 14. Treffen des Gemischten Ausschusses zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (FZA) statt. Im Zentrum des Dialogs standen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 BV und deren Auswirkungen auf das FZA. Die Schweizer Delegation erläuterte den Stand der Arbeiten zum Umsetzungskonzept. Da die Verfassungsbestimmungen nicht mit dem FZA vereinbar sind, hat sie deshalb angekündigt, dass sie ein Begehren um Anpassung des FZA stellen wird. Der konkrete Inhalt dieses Begehrens kann allerdings erst festgelegt werden, wenn der Bundesrat über die wichtigsten Elemente der Umsetzungsgesetzgebung entschieden hat.

Der Bundesrat hat ausserdem festgehalten, dass die erworbenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger aus EU- und EFTA-Ländern, welche bereits in der Schweiz leben oder arbeiten, auf Grund von Artikel 23 des FZA bestehen bleiben, auch wenn das FZA gekündigt werden sollte. Dasselbe gilt für Schweizer Bürgerinnen und Bürger in der EU.

2.4. Abklärungen zu den flankierende Massnahmen (FlaM)

Gemäss dem Auftrag des Bundesrates vom 12. Februar ist im Rahmen des Umsetzungskonzepts auch zu prüfen, in welcher Form FlaM bei einem Kontingentierungssystem weitergeführt werden sollen. Zu diesem Zweck hat parallel zu den Arbeiten der Expertengruppe (Ziffer 2.2.) eine Unterarbeitsgruppe unter der Leitung des SECO die möglichen Auswirkungen von Art. 121a BV auf die FlaM exemplarisch untersucht (Ziffer 9).

Die Einschätzung der Unterarbeitsgruppe zur Funktion der FlaM in einem Kontingentsystem wurde auch in der Tripartiten Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (TPK Bund) diskutiert. Die TPK Bund ist mit der Einschätzung einverstanden.

2.5. Anhörung von Behörden und Organisationen

Im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 121a BV haben die Bundesbehörden verschiedene Organisationen angehört. Im Wesentlichen haben folgende Treffen stattgefunden:

- Am 1. März hat sich der Vorsteher des WBF mit den Spitzen der Schweizer Wirtschaftsverbände über die Situation nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative und deren Umsetzung ausgetauscht.
- Am 13. März haben die Departementsvorsteherin des EJPD und der Departementsvorsteher des WBF Spitzenvertreterinnen und –vertreter der Sozialpartner (SAV, sgv, SGB, Travail.suisse, economiesuisse), der Kantone (KdK, VDK) sowie des Städte- und Gemeindeverbandes (SSV, SGV) angehört und das weitere Vorgehen bei der Umsetzung von Art. 121a BV erläutert.
- Am 11. April fand in Bellinzona ein Treffen von Vertretern des Bundes (BFM und EDA) mit Vertreterinnen und Vertretern der Tessiner Kantonsregierung statt. Dabei wurde insbesondere die spezielle Situation des Kantons Tessins bezüglich der Grenzgänger erörtert.

- Am 14. April fand unter der Leitung des Direktors BFM eine Anhörung der nicht in der Expertengruppe (Ziffer 2.2.) vertretenen interessierten Organisationen statt⁷. Sie hatten dabei die Gelegenheit, ihre besonderen Anliegen bezüglich der Umsetzung von Art. 121a BV vorzubringen.
- Am 24. April besprachen die Direktoren des ETH-Rates und des BFM dieses Thema ebenfalls.

2.6. Anhörung der Initianten

Am 18. März 2014 fand ein erstes Treffen mit Urhebern der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ aus der SVP und Vertretern des BFM, der DEA und des SECO statt. Dabei legten die Initianten ihre Vorstellungen zur Umsetzung von Art. 121a BV dar. Sie schlagen grundsätzlich eine Wiedereinführung der vor dem Inkrafttreten des FZA geltenden Regelung gemäss der damaligen Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO⁸) vor.

Demnach sollen die Angehörigen der EU/EFTA-Staaten und von Drittstaaten bei der Zulassung und beim Aufenthalt in der Schweiz grundsätzlich gleich geregelt werden (v.a. Höchstzahlen und Kontingente, Vorrang der inländischen Arbeitnehmer/innen, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, Verzicht auf die Dienstleistungsfreiheit bis zu 90 Arbeitstagen im Kalenderjahr für Angehörige der EU/EFTA-Staaten, Wiedereinführung von Grenzzonen, Familiennachzug beschränkt auf Ehegatten und Kinder). Die definitive Ausgestaltung der Regelung für EU/EFTA-Angehörige soll Gegenstand der Verhandlungen mit der EU über die notwendige Anpassung des FZA sein.

Am 21. Mai 2014 fand auf Wunsch der Initianten ein zweites Treffen statt, bei dem sie das Konzept der SVP zur Umsetzung der Volksinitiative "gegen Masseneinwanderung" vorstellten. Es wurde am 23. Mai 2014 veröffentlicht⁹.

3. Heutige Regelung der Zuwanderung (Ist - Zustand)

3.1. EU/EFTA-Staaten

Die Zulassung der EU/EFTA-Staatsangehörigen wird durch das Freizügigkeitsabkommen bzw. das EFTA-Übereinkommen geregelt. Das FZA räumt das Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbstständiger sowie das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien ein. Die Erbringung von Dienstleistungen wird erleichtert und liberalisiert, wenn sie höchstens 90 tatsächliche Arbeitstage pro Kalenderjahr dauert.

Das FZA räumt auch das Recht auf Einreise und Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien für Personen ein, die im Aufnahmestaat keine Erwerbstätigkeit ausüben (Studierende, Rentnerinnen und Rentner, Arbeitssuchende). Sie müssen allerdings über ausreichende finanzielle Mittel und eine Krankenversicherung verfügen.

Das Abkommen räumt zudem verschiedene Rechte wie das Recht auf Gleichbehandlung mit den Inländern in Bezug auf den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und deren Ausübung sowie auf die Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf berufliche und geographische Mobilität und das Recht auf Familiennachzug ein. Anspruch auf die Ertei-

⁷ Folgende Organisationen haben an der Anhörung im BFM teilgenommen: Netzwerk FUTURE / swissuniversities, CURAVIVA Schweiz, KV Schweiz, H+ Spitäler der Schweiz, CH Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände, GastroSuisse, Schweizer Tourismus-Verband, Swissscleantech, Swisstaffing. Ferner wurden durch den Vizedirektor BFM (Zuwanderung und Integration) am 26.3.2014 das KMU-Forum Schweiz sowie am 4.6.2014 der Verband freier Berufe / Selbständige angehört.

⁸ <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860278/200111010000/823.21.pdf>

⁹ http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP_d.pdf; Stand am 29.5.2014

lung einer Aufenthaltsbewilligung haben der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird, sowie Verwandte in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird.

Die Vorschriften zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU sind schrittweise eingeführt worden. Es wurden Übergangsfristen festgelegt, während derer die Einwanderung beschränkt werden kann. Während der Übergangsfristen werden der Inländervorrang und die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen beibehalten. Darüber hinaus kann die Anzahl der Bewilligungen mittels Kontingenten beschränkt werden.

Überschreitet die Einwanderung die festgelegte Zahl, kann eine Ventilklausel angerufen werden, um die Aufenthaltsbewilligungen erneut vorübergehend zu beschränken (Art. 10 Ziff. 4 FZA). Die Ventilklausel ist zwei Mal angerufen worden (2012 und 2013). Wie vorgesehen kommt sie seit dem 30. April 2014 für die EU-8-Staaten und seit dem 31. Mai 2014 für die EU-17-Staaten nicht mehr zur Anwendung. Die Staatsangehörigen der EU-8 und der EU-17 kommen somit erneut in den Genuss der vollständigen Personenfreizügigkeit, sofern sie zum Stellenantritt oder zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen. Gegenüber den Staatsangehörigen der EU-25 kann die Ventilklausel nicht mehr angerufen werden. Gegenüber Bulgarien und Rumänien (EU-2) hingegen hat der Bundesrat beschlossen, die vorübergehenden Einschränkungen für die Zulassung zum Arbeitsmarkt um zwei Jahre zu verlängern. Die zum letzten Mal verlängerte Übergangsfrist wird am 31. Mai 2016 ablaufen. Die Anrufung der Ventilklausel ist darauf vom 1. Juni 2016 bis zum 31. Mai 2019 möglich.

Schliesslich ist für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit eine Einstellungserklärung oder eine Anstellungsbestätigung erforderlich. Es kann eine Kurzaufenthaltsbewilligung (bei Erwerbstätigkeit von drei Monaten bis zu 364 Tagen) oder eine Aufenthaltsbewilligung (bei Erwerbstätigkeit von mindestens einem Jahr) erteilt werden.

Das FZA ermöglicht auch den Antritt einer Stelle von bis zu drei Monaten im Meldeverfahren, also ohne Bewilligung. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen bis zu maximal neunzig Tagen pro Kalenderjahr sind weder eingeschränkt noch kontingentiert.

Staatsangehörige der EU-25/EFTA, die als entsandte Arbeitnehmende oder selbstständige Dienstleistungserbringer grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen oder die im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, im Gastgewerbe, im Reinigungsgewerbe in Betrieben und Haushalten, in Überwachungs- und Sicherheitsdiensten, im Reisengewerbe oder im Erotikgewerbe eine Stelle bei einem Arbeitgeber in der Schweiz antreten, müssen sich ab dem ersten Arbeitstag anmelden. Die entsandten Arbeitnehmenden sowie die selbstständigen Dienstleistungserbringer müssen sich spätestens acht Tage vor dem Beginn der Arbeit melden.

Während der Übergangsfristen wird der Zugang zum Arbeitsmarkt wie bei den Staatsangehörigen der EU-2 noch kontrolliert. Im Falle eines Stellenantritts bei einem Schweizer Arbeitgeber müssen die Arbeitnehmenden der EU-2 ab dem ersten Arbeitstag über eine Arbeitsbewilligung sowie eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Die Dienstleistungserbringer (Selbstständigerwerbende oder entsandte Arbeitnehmende), die in einem der vier sogenannten spezifischen Branchen (Baugewerbe, Gartenbau, Reinigungsgewerbe in der Industrie sowie der Bewachungs- und Sicherheitsdienst) tätig sind, sind ebenfalls bewilligungspflichtig. In den anderen, sogenannten allgemeinen Branchen, ist das Meldeverfahren gemäss denselben Voraussetzungen wie für die Staatsangehörigen der EU-25/EFTA anwendbar (Anmeldung ab dem ersten Tag in Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe in Haushalten, Reisengewerbe oder Erotikgewerbe).

3.2. Drittstaaten

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen wird durch das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005¹⁰ über die Ausländerinnen und Ausländer, das am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, geregelt. Die Zulassung von Arbeitnehmenden ist auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt (Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten oder andere qualifizierte Arbeitnehmende). Sie muss dem gesamtschweizerischen Interesse entsprechen (Art. 18 und 19 AuG). Sie wird durch Höchstzahlen für die Kurzaufenthaltsbewilligungen (Ausweis L) und Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B) beschränkt. Die Höchstzahlen werden auf den Bund und die Kantone verteilt. Sie werden vom Bundesrat jedes Jahr festgelegt (Art. 20 AuG). Für die Zulassung einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers aus einem Drittstaat gelten weitere kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen:

- a) Der Arbeitgeber muss nachgewiesen haben, dass er auf dem Schweizer Arbeitsmarkt keine geeignete Arbeitnehmerin oder keinen geeigneten Arbeitnehmer finden konnte (Art. 21 AuG; Vorrang).
- b) Es müssen die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 22 AuG).
- c) Die Arbeitskraft muss die persönlichen Qualifikationen erfüllen (Art. 23 AuG; Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte) und die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter aufweisen, die eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen (Art. 23 AuG). Für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmenden (Investorinnen und Investoren, Unternehmerinnen und Unternehmer, anerkannte Personen, Personen im Rahmen des Kadertransfers oder internationaler Geschäftsbeziehungen¹¹) sind Ausnahmen möglich.
- d) Die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer muss über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen (Art. 24 AuG).

Die Grenzgängerbewilligung ist separat geregelt und wird unter bestimmten Voraussetzungen gewährt (Art. 25 AuG). Die Grenzgängerbewilligungen unterliegen keinen Kontingenten. Es müssen keine persönlichen Voraussetzungen (qualifizierte Arbeitskraft) erfüllt werden noch wird eine bedarfsgerechte Wohnung verlangt. Hingegen werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert und es gilt die Regel des Vorrangs (Art. 25 AuG).

Bei Ausländerinnen und Ausländern ohne Erwerbstätigkeit unterliegen die Bewilligungen keinen Kontingenten, jedoch Voraussetzungen wie folgenden:

- a) Nachweis der notwendigen finanziellen Mittel für Aus- und Weiterbildungsaufenthalte (Art. 27 AuG; Art. 23 und 24 VZAE¹²), für Rentnerinnen und Rentner und Personen, die zu medizinischen Behandlungen zugelassen werden (Art. 29 AuG).
- b) Nachweis besonderer persönlicher Beziehungen zur Schweiz und ein Mindestalter von 55 Jahren für Rentnerinnen und Rentner (Art. 25 VZAE).

Für den Familiennachzug gelten strenge Voraussetzungen (Alter, Zusammenwohnen, bedarfsgerechte Wohnung, finanzielle Eigenständigkeit [nicht auf Sozialhilfe angewiesen] bei einem Familiennachzug durch eine Person mit einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung). Der Nachzug der Familie muss innert einer bestimmten Frist erfolgen (Art. 47 AuG).

Schliesslich sieht das AuG Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 30

¹⁰ SR 142.20

¹¹ Siehe Art. 23 Abs. 3 AuG.

¹² SR 142.201

AuG) vor, um gewisse Fälle zu regeln.¹³

Eine einlässliche Darstellung der heutigen Regelung für Drittstaatsangehörige findet sich im Synthesebericht der Expertengruppe vom 13. Juni 2014.

3.3. Statistik

3.3.1. Wanderungsbewegungen 2013

Zu- und Abwanderung ständige ausländische Wohnbevölkerung

- 2013 sind rund 155'000 Personen in die ständige ausländische Wohnbevölkerung zugewandert (Aufenthalte von mehr als einem 1 Jahr inkl. Übertritte aus der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung). Davon kamen 73% aus EU-/EFTA-Staaten und 27% aus Drittstaaten.
- Fast die Hälfte der gesamten Zuwanderung erfolgte direkt in den Arbeitsmarkt (bei EU/EFTA – Staaten 60%, bei Drittstaaten 10% der Zuwanderung)
- Rund 1/3 der gesamten Zuwanderung erfolgte im Rahmen des Familiennachzugs (bei EU/EFTA – Staaten 25%, bei Drittstaaten 51% der Zuwanderung)
- Der Familiennachzug betrug bei Drittstaatsangehörigen ca. 21'000 Personen
- Rund 70'000 Personen wanderten 2013 aus der ständigen ausländischen Bevölkerung wieder aus der Schweiz aus.

Zu- und Abwanderung nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung

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

Kurzfristige Stellenantritte und grenzüberschreitende Dienstleistungen (Meldeverfahren gemäss FZA)

- 115'111 Personen arbeiteten bis zu 3 Monaten bei einem Schweizer Arbeitgeber.
- 109'065 Personen arbeiteten als grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer während maximal 90 Arbeitstagen im Jahr (als Selbstständige oder Entsandte).

In beiden Fällen besteht lediglich ein Meldeverfahren (Internet).

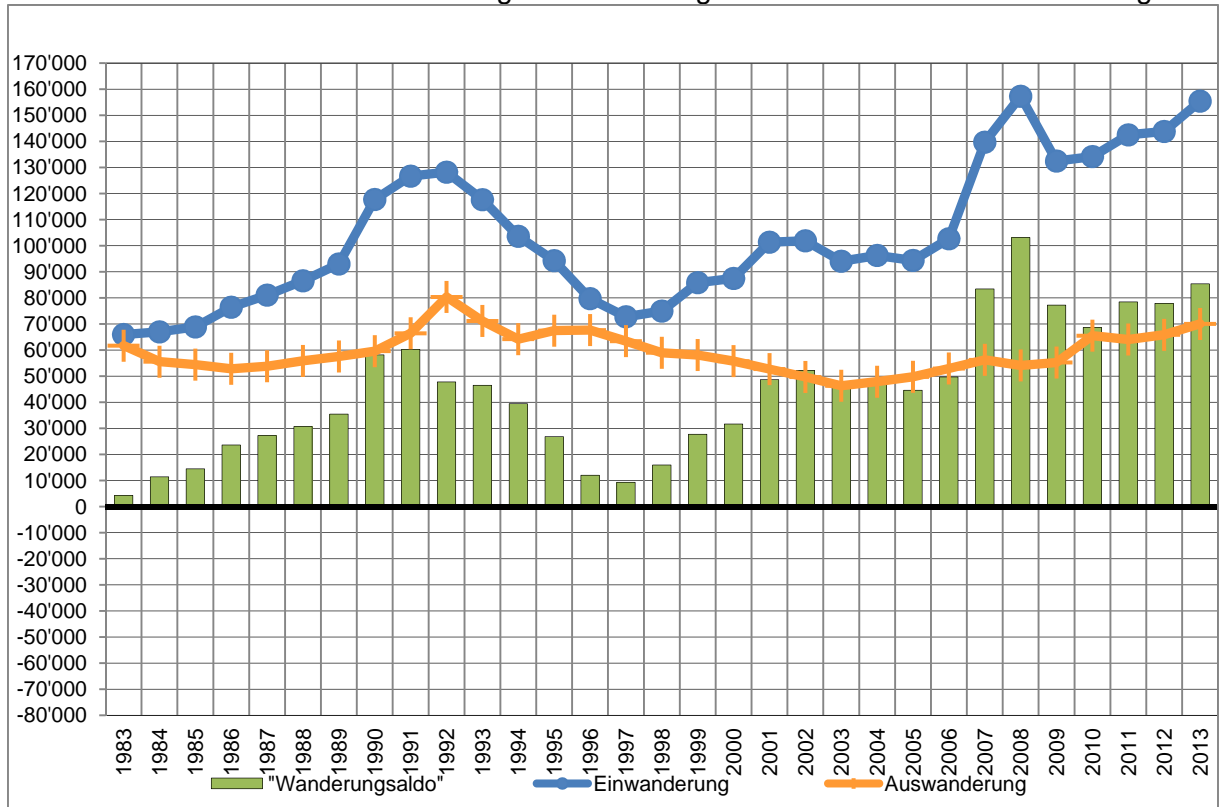
Grenzgänger

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

¹³ Weisungen AuG, Ziffern 4.4, 5.5 und 5.6.

3.3.2. Wanderungsbilanz

Bilanz der Ein- und Ausreisen in Bezug auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung:



Quelle: ZEMIS.

Weitere statistische Angaben und Auswertungen finden sich z.B. in folgenden Dokumenten:

- Ausländerstatistik 2013 (BFM)¹⁴
- Asylstatistik 2013 (BFM)¹⁵
- 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen, 11. Juni 2013 (SECO)¹⁶
- Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz vom 4. Juli 2012¹⁷

4. **Regelung der Zuwanderung nach Art. 121a BV (Soll-Zustand)**

Art. 121a BVO sieht eine Steuerung der Zuwanderung insbesondere durch folgende Elemente vor:

- Höchstzahlen und Kontingente (für sämtliche Bewilligungen, mit oder ohne Erwerbstätigkeit)
- Berücksichtigung des Vorrangs der Schweizerinnen und Schweizer bei der Zulassung zur Erwerbstätigkeit
- Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz

¹⁴ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2013/auslaenderstatistik-2013-12-d.pdf>

¹⁵ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2013/stat-jahr-2013-kommentar-d.pdf>

¹⁶ <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de>

¹⁷ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>

- Einbezug der Grenzgängerinnen und Grenzgänger
- Einbezug des Asylbereichs
- Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, Familiennachzug und Sozialleistungen kann beschränkt werden

Die massgebenden Kriterien für die Bewilligungserteilung sind insbesondere:

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

Gutachten des Bundesamts für Justiz (BJ)

Das BJ hat ein Gutachten zur Auslegung von Art. 121a BV verfasst¹⁸. Die wichtigsten Schlussfolgerungen sind:

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

Bei der Umsetzung ist es jedoch möglich, über den in Art. 121a Abs. 3 BV enthaltenen Vorrang der Schweizerinnen und Schweizer hinauszugehen und auch für bereits anwesende Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt einzuführen. Ein solcher Inländervorrang besteht heute bereits bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen ausserhalb der EU/EFTA (Art. 21 AuG; Vorrang der Inländer).

Ausnahmen vom Geltungsbereich des Art. 121a BV:

- Das massgebende Kriterium zur Definition des Begriffs „Zuwanderung“ ist die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz. Eine Zuwanderung findet statt, wenn eine Person ihren Herkunftsstaat verlässt, um sich im Zielstaat dauerhaft oder für eine bestimmte längere Zeit aufzuhalten.
- Nicht in den Anwendungsbereich von Art. 121a BV fallen somit insbesondere Personen, die sich ohne Bewilligung bis zu 3 Monaten in der Schweiz aufhalten können (z.B. Touristen und andere Personen ohne Erwerbstätigkeit, unabhängig von einer allfälligen Visumspflicht), Dienstleistungserbringer bis zu 90 Tagen sowie Kurzaufenthalter mit einer Erwerbstätigkeit bis zu 4 Monaten.
- Unabhängig von der Aufenthaltsdauer sind auch Personen vom Geltungsbereich ausgenommen, deren Anwesenheit durch das Gaststaatsgesetz geregelt ist und nicht durch das Ausländerrecht (GSG, SR 192.12; z.B. Tätigkeiten für diplomatische Missionen und internationale Organisationen).

Je nach Auslegungsart sind zusätzliche Ausnahmen vom Geltungsbereich möglich, v.a.:

- Kurzaufenthalte bis zu einem Jahr, unabhängig vom Aufenthaltswort (Ausweis L)
- Aufenthalte während eines Asylverfahrens (Ausweis N)
- die nachträgliche Umwandlung einer Aufenthalts- in eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis B in C)

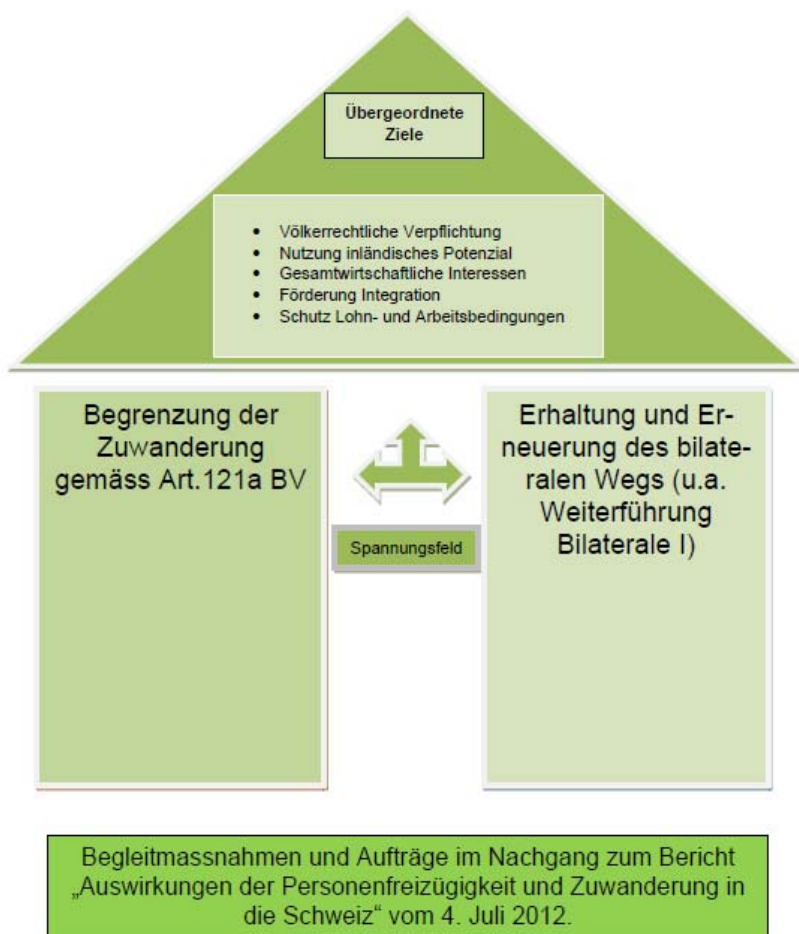
Schliesslich wäre es bei der Umsetzung möglich, den Inländervorrang lediglich bei der Festlegung der Höchstzahlen zu berücksichtigen, nicht aber bei der Prüfung des Gesuchs im Einzelfall.

¹⁸ Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung, Gutachten BJ vom 8. April 2014

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

Die Umsetzung von Art. 121a BV zur Steuerung der Zuwanderung kann nicht isoliert erfolgen. Bei der Konkretisierung des Verfassungsauftrages sollen das zwingende Völkerrecht, die grundlegenden migrations- und integrationspolitischen Zielsetzungen, der verfassungsmässige Auftrag zur Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt sowie der ausserpolitischen Zielsetzung nach Wahrung und Fortentwicklung stabiler Beziehungen mit der Europäischen Union berücksichtigt werden. Mögliche Umsetzungsvarianten sind im Licht der nachfolgenden Grundsätze und Ziele zu bewerten und zu beurteilen.

5.1. Schema zu den Grundsätzen bei der Umsetzung von Art. 121a BV



Dieses Schema zu den Grundsätzen der Umsetzung beinhaltet drei Ebenen:

Die *erste Ebene* definiert die übergeordneten Ziele, die bei der Umsetzung berücksichtigt werden müssen (Ziffer 5.2.). Mögliche Umsetzungsmodelle von Art. 121a BV sind anhand dieser übergeordneten Zielsetzungen zu überprüfen und zu bewerten.

Die *zweite Ebene* besteht einerseits aus dem Auftrag, die neue Verfassungsbestimmung Art. 121a BV umzusetzen und zu konkretisieren, andererseits aus dem Ziel des Bundesrates, die Bilateralen Verträge mit der Europäischen Union beizubehalten und weiterzuentwickeln. Es versteht sich von selbst, dass zwischen diese beiden Zielen Spannungen und Zielkonflikte auftreten können. In diesem Spannungsfeld sind unterschiedliche Modelle für die Umsetzung möglich, die grundsätzlich alle an den übergeordneten migrationspolitischen Zielen gemessen werden können.

sen werden müssen (Ebene 1). Zielkonflikte zwischen den auszuarbeitenden Modellen müssen konsequent aufgezeigt werden.

Die *dritte Ebene* beinhaltet Begleitmassnahmen bzw. Aufträge, welche vom Bundesrat im Nachgang zum Bericht „Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz“ vom Juli 2012 beschlossen wurden. Sie dienen in Ergänzung zu den migrationsrechtlichen Massnahmen der indirekten Steuerung der Zuwanderung bzw. tragen zu einer gesellschaftsverträglichen Zuwanderung bei (Ziffer 5.3.).

5.2. Übergeordnete Ziele

Die übergeordneten Ziele (erste Ebene) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

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

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

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

- *Nutzung des inländischen Potenzials:*

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

- *Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Interesses:*

Die Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen verlangt, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz durch das neue System zu wahren. Innovation und Produktivitätssteigerungen sollen nicht behindert werden. Im Speziellen ist der gut funktionierende Arbeitsmarkt zu erhalten. Der heutige Arbeitsmarkt ermöglicht ein hohes Mass an Flexibilität und hat die Wirtschaft in die Lage versetzt, sich an neue Anforderungen anzupassen. Die Errungenschaft der annähernden Vollbeschäftigung bei hohen Löhnen darf durch das neue Zuwanderungssystem nicht gefährdet werden.

Die Ausrichtung auf das gesamtwirtschaftliche Interesse bedeutet, dass eine längerfristig ausgerichtete Ausländerpolitik nicht kurzfristigen regional- und branchenpolitischen Zielen untergeordnet wird, sondern den Strukturwandel ermöglicht und damit die Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft sichert. Jedoch müssen auch die vielfältigen Bedürfnisse berücksichtigt werden: Gesucht sind zum einen Spezialisten in allen Bereichen, zum andern aber auch Erwerbstätige mit formal tieferen Qualifikationen, wenn diese im Inland zu ortsüblichen Bedingungen nicht zu finden sind. Unter gesamtwirtschaftlichem Interesse der Schweiz fällt im

Sinne von Art. 54 Abs. 2 BV zudem auch die Wahrung der Wohlfahrt, wozu die Wahrung stabiler und guter Beziehungen zur EU und zu weiteren Handelspartnern gehört. Ebenso spielen die Nutzung und Förderung des inländischen Potenzials und eine gute Integration der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Angehörigen dabei eine zentrale Rolle.

- *Förderung der Integration:*

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

- *Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen:*

Das Ziel der bestehenden flankierenden Massnahmen (FlaM), missbräuchlichen Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz entgegenzuwirken, soll auch nach der Umsetzung von Art. 121a BV weitergeführt und bei Bedarf angepasst werden (Ziffer 9).

5.3. Begleitmassnahmen

Zentral für die Gestaltung der künftigen Zuwanderungspolitik sind auch weiterhin Reformen in verschiedenen zusätzlichen Politikbereichen (u.a. Wohnungsmarkt, Raumplanung, Infrastruktur) zur Behebung der negativen Auswirkungen einer starken Zuwanderung (vgl. dazu Bericht des Bundesrats über die „Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz“ vom 4. Juli 2012)¹⁹.

Je nach der gewählten Umsetzung von Art. 121a BV müssen die bereits in Angriff genommenen Massnahmen überprüft und allenfalls angepasst oder ergänzt werden (siehe dazu Ziffer 10).

5.4. Zielkonflikte und Spannungsfelder

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

Im Zentrum steht die Frage, wie das Zuwanderungskonzept sowohl mit dem Wortlaut und Sinn von Art. 121a BV, als auch mit dem europapolitischen Ziel des Bundesrates "Erhalt und Erneuerung des bilateralen Wegs" in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Je enger ein Zuwanderungskonzept sich am FZA orientiert, desto wichtiger werden Begleitmassnahmen (z.B. im Bereich der Raumplanung, der Integration etc.), die den negativen Auswirkungen einer starken Zuwanderung entgegenwirken.

6. Wirksamkeit von Art. 121a BV: Begrenzung und Reduktion der Zuwanderung

6.1. Begrenzung der Zuwanderung als Auftrag

Art. 121a BV bedeutet eine Abkehr vom bisherigen Modell der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA: Nicht mehr nur Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sollen für das Aus-

¹⁹ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>

mass der Zuwanderung bestimmend sein; die Steuerung soll hoheitlich durch Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten erfolgen.

Art. 121a BV lässt das Begrenzungsziel bei der Zuwanderung offen. Die beabsichtigte Begrenzung der Zuwanderung kann unterschiedlich ausgelegt werden, etwa im Sinn einer drastischen Reduktion, einer Abnahme über einen mittel- oder längerfristigen Horizont oder einer Stabilisierung der heutigen Situation. Auch die Initianten haben sich nie konkret zu dieser Frage geäußert.

Art. 121a BV verlangt, dass alle Aufenthaltsbewilligungen des Ausländerrechts durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden, womit auch der Familiennachzug eingeschlossen ist. Analysen haben gezeigt, dass der Spielraum für mögliche Einschränkungen äusserst begrenzt ist.

- Im Bereich der Kurzaufenthalter hat der Familiennachzug bereits heute eine marginale Bedeutung; der Familiennachzug macht in diesem Bereich 6% der Zuwanderung aus, bei den EU/EFTA-Ausländer/innen liegt dieser Anteil noch darunter (4%).
- Beim Familiennachzug der Ausländerinnen und Ausländer aus der EU/EFTA mit einer Aufenthaltsbewilligung wären Einschränkungen beim Nachzug der Kernfamilie (Ehegatte, minderjährige Kinder) aus rechtlichen und sachlichen Gründen nicht angemessen.
- Beim Familiennachzug für Staatsangehörige aus Drittstaaten mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung (rund 22'000 Personen pro Jahr) drängt sich eine ähnliche Schlussfolgerung aus: Insbesondere zeigt es sich, dass rund ein Drittel der ausländischen Personen zu Schweizerinnen und Schweizern nachziehen. Bei einem weiteren Drittel handelt es sich um nachziehende Familienangehörige von Personen, welche als Qualifizierte oder Spezialisten zugelassen wurden. Schliesslich handelt es sich bei einem weiteren Drittel um Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen für einen Familiennachzug ebenfalls erfüllen (Zusammenleben, ausreichende finanzielle Mittel, angemessener Wohnraum) und somit gut integriert sind.

Bei der Zulassung ohne Erwerbstätigkeit ist neben der Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten auf eine zusätzliche Beschränkung zu verzichten, da sie neben dem Familiennachzug nur eine vergleichsweise kleine Gruppe betrifft. Der überwiegende Teil davon befindet sich zudem nur vorübergehend im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung der Schweiz.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass eine Begrenzung der Zuwanderung praktisch nur im Bereich der Arbeitsmigration möglich ist. Indirekt wird damit auch die Zuwanderung im Familiennachzug mit gesteuert.

Die Geschichte der Schweiz zeigt, dass das Ausmass der Zuwanderung zu einem grossen Teil unabhängig vom gewählten Zulassungsmodell ist. So betrug zwischen 1960 und 1974 die jährliche Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung durchschnittlich rund 140'000 Personen; zusätzlich kamen jährlich rund 200'000 als Saisonarbeitskräfte in die Schweiz. Ursache für die Zuwanderung war ein kräftiges Wirtschaftswachstum in der Schweiz sowie die Verfügbarkeit eines Arbeitskräftepotenzials in den Nachbarländern, welches dank höherem Lohn- und Wohlstandsniveau zum arbeiten in der Schweiz gewonnen werden konnte. Anders sah es in den 1990er Jahren aus. Angesichts einer lange anhaltenden Stagnationsphase und einer für Schweizer Verhältnisse ausgesprochen hohen Arbeitslosigkeit war die Arbeitskräftenachfrage gering. Entsprechend war die Wanderungsbilanz mit den Ländern der EU15/EFTA im Durchschnitt der Jahre 1991-2001 ausgeglichen. Gegenüber Italien und Spanien war der Wanderungssaldo negativ.²⁰ Neben makroökonomischen Entwicklungen in der Schweiz und in Europa können Migrationspotenziale auch durch

²⁰ vgl. 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen, 11. Juni 2013 (SECO).

langfristige Prozesse wie etwa die demografische Entwicklung massgeblich beeinflusst werden und auch die Möglichkeiten, alternativ zur Zuwanderung Inländische Fachkräftepotenziale noch besser zu nutzen, können mittel- bis langfristig die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften beeinflussen. Ein Zulassungsmodell muss daher so ausgestaltet sein, dass es auf unterschiedliche kurz- und langfristige Entwicklungen angemessen reagieren kann.

Art. 121a BV gibt den politischen Behörden und Vollzugsbehörden die notwendigen Mittel, die Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen. Da die Steuerungsmöglichkeiten bei nicht-erwerbstätigen (Familiennachzug und Ausbildung) sehr begrenzt sind, betrifft eine Steuerung der Zuwanderung sofort den Arbeitsmarkt. Damit tangiert diese auch unmittelbar das gesamtwirtschaftliche Interesse. In welchem Ausmass die Zuwanderung gesenkt wird, ist letztlich eine Frage des politischen Willens. Der Bundesrat wird den Entscheid über die Höchstzahlen und Kontingente unter Berücksichtigung verschiedener Indikatoren und des gesamtwirtschaftlichen Interesses fällen.

Im Folgenden soll dargelegt werden, welche Auswirkungen aus heutiger Sicht eine bestimmte Reduktion der Zuwanderung auf einzelne Branchen, Berufsgruppen und Kantone hat. Die Ausführungen basieren auf einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration.²¹

6.2. Modellüberlegungen zur Reduktion der Zuwanderung.

Die Studie untersucht fünf verschiedene Szenarien, die aufzeigen, nach welchen Kriterien die Kontingente zugeteilt werden könnten. Im Jahr 2013 war die Einwanderung sowohl in die ständige Wohnbevölkerung wie auch in die nicht-ständige Wohnbevölkerung der Schweiz ausgesprochen ungleich über die Kantone verteilt. Eine Zuteilung der Kontingente auf Basis der Beschäftigten pro Kanton (Szenario 1) würde daher bei manchen Kantonen zu einer drastischen Reduktion der Zuwanderung führen müssen, während andere Kantone mehr Kontingente zur Verfügung hätten, als sie bräuchten, um eine Zuwanderung wie im Jahr 2013 zu realisieren. Analog war im Jahr 2013 auch die Zuwanderung ungleich auf Branchen verteilt, eine Zuteilung der Kontingente auf Branchen proportional zur Anzahl der dort Beschäftigten (Szenario 3) würde daher zu sehr unterschiedlichem Anpassungsbedarf führen; manche Branchen würden gar mehr Kontingente zugesprochen bekommen, als sie 2013 benötigt hätten. Prozentual gleich belastet wären Kantone, Branchen und auch Berufsfelder hingegen, wenn die Kontingente auf Basis der tatsächlichen Zuwanderung im Jahr 2013 zugeteilt würden (Szenario 2). Die Begründung dieser Art der Zuteilung wäre, dass sich in den vergangenen Jahren, in denen die Einwanderung nicht (bzw. nur für Drittstaatsangehörige) reglementiert war, ein marktgetriebenes Einwanderungsmuster herausgebildet hat, das die Nachfrage der Kantone bzw. Branchen nach ausländischen Arbeitskräften gut abbildet. Weiter könnte diese pro rate Zuteilung von Kontingenten so adaptiert werden, dass besonders wertschöpfungsintensive Branchen (Szenario 4) oder Berufsfelder (Szenario 5) mit einem ausgeprägten Fachkräftemangel so viele Kontingente erhalten, dass sie das Einwanderungsniveau des Jahres 2013 (oder auch eines Durchschnitts über mehrere Jahre) aufrechterhalten können.

Die Wirkungen der durchgeführten Simulationen werden anhand zweier Kantone, Basel-Stadt und Graubünden, exemplarisch dargestellt. In der Studie selbst werden fünf Varianten zur Höhe der Zuwanderung berechnet; die hier dargestellten Zahlen gehen davon aus, dass die Wanderungsbilanz der ständigen Wohnbevölkerung um rund 25'000 Personen reduziert wird. In Basel-Stadt besteht die Sorge, dass eine Beschränkung der Einwanderung dazu führen könnte, dass grosse Pharma-Firmen einen grösseren Teil ihrer Tätigkeit in das Aus-

²¹ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration vom Juni 2014

land verlagern. Dies würde eine deutliche Arbeitsplatzreduktion in der Pharma-Branche und grosse Umsatzeinbussen bei deren Zulieferern implizieren, insbesondere in der KMU-Wirtschaft.

Tabelle 1: Auswirkungen in Basel-Stadt – Betrachtung für ausgewählte Branchen

Branchen	Anzahl Beschäftigte 2012	Erneuerungsbedarf	Wanderungsbilanz		
			2013	Szenario 2	Szenario 4
Verarbeitendes Gewerbe, Industrie	28'346	710	600	332	600
Gastgewerbe	9'387	230	66	36	8
Unterrichtswesen	11'829	300	21	-26	-69

Die Zahlen in der Tabelle beziehen auf die Einwanderung in die ständige Wohnbevölkerung

Ein Blick auf die Zahlen zeigt, dass diese Bedenken nicht von der Hand zu weisen sind. In Basel-Stadt arbeiten fast 30'000 Personen im verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie. Nur schon zur Erhaltung des Personalbestands müssen nach einer ganz groben Überschlagsrechnung pro Jahr rund 700 Personen neu eingestellt werden²², bei einem Wachstum der Firmen sind es deutlich mehr. Letztes Jahr betrug in dieser Branche die Wanderungsbilanz ausländischer Arbeitnehmender 600 Personen. Im Szenario 2 (Verteilung der Kontingente auf Branchen pro rata Zuwanderung 2013) stünden in der hier vorgestellten Variante jährlich netto nur noch rund 330 Personen aus dem Ausland zur Verfügung. Es müssten also deutlich mehr Personen aus dem Inland rekrutiert werden. Da es für viele Firmen heute schon schwierig ist, genügend Fachleute zu finden, erscheint es illusorisch, den Bedarf an Personal deutlich vermehrt im Inland zu decken. Dass grosse multinationale Firmen in einer solchen Situation für einen Teil ihrer Tätigkeit Lösungen im Ausland ins Auge fassen würden, ist naheliegend. Folglich dürfte es aus Sicht des Kantons sinnvoll oder gar zwingend erscheinen, Szenario 4 zu präferieren, in dem wertschöpfungsintensive Branchen wie das verarbeitende Gewerbe und die Industrie weiterhin so viele Personen aus dem Ausland anstellen dürften wie bisher. In diesem Szenario müsste dann jedoch das Gastgewerbe fast vollständig auf zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Ausland verzichten, im Bereich des Unterrichtswesens würden gar mehr Arbeitnehmende auswandern als einwandern, es ergäbe sich eine negative Wanderungsbilanz.

Für den Kanton Graubünden ist die Zuwanderung in die nicht-ständige Wohnbevölkerung von grosser Bedeutung. Eine starke Reduzierung würde zu Einschränkungen bei saisonalen Branchen (Tourismus, Baugewerbe) führen. Gleichzeitig sind für viele Branchen und Berufe in Graubünden langfristige Bewilligungen wichtig. Im Bereich der technischen Fachkräfte besteht in Graubünden z.B. ein geschätzter jährlicher Ersatzbedarf von rund 40 Personen. Das Berufsfeld weist im Jahr 2013 in Graubünden ein Wanderungssaldo von zwölf Personen auf. Würden die Kontingente proportional zur Zuwanderung 2013 reduziert (Szenario 2), so würde die Wanderungsbilanz in diesem Berufsfeld auf sieben reduziert, bei der Einführung von Ausnahmeregelungen für einzelne Berufsfelder (Szenario 5) gar auf fünf. Bei anderen Berufen sieht es ähnlich aus. Schliesslich zeigen die Zahlen zur Migration, dass auch im Gastgewerbe die Zuwanderer in die ständige Wohnbevölkerung von grosser Bedeutung sind, decken sie mit 151 Personen im Jahr 2013 doch mehr als die Hälfte des theoretischen Ersatz-

²² Der Ersatzbedarf einer Branche oder eines Berufsfelds ist hier ganz grob mit 2.5% der gesamthaften Beschäftigung in der Branche oder im Berufsfeld abgeschätzt.

bedarfs ab. Würden Berufe mit nachgewiesenem Fachkräftemangel bevorzugt (Szenario 5), dann würden dem Gastgewerbe jährlich nur noch rund halb so viele Einwanderer in die ständige Wohnbevölkerung zur Verfügung stehen wie im Jahr 2013.

Tabelle 2: Implikationen in Graubünden - Betrachtung für ausgewählte Berufsfelder

Berufe	Anzahl Beschäftigte 2012	Erneuerungsbedarf	Wanderungsbilanz		
			2013	Szenario 2	Szenario 5
Berufe der Lebens- und Genussmittelherstellung	1'268	30	16	12	10
Technische Fachkräfte	1'503	40	12	7	5
Berufe des Gastgewerbes und Hauswirtschaftsberufe	9'349	230	151	103	80

Die Zahlen in der Tabelle beziehen auf die Einwanderung in die ständige Wohnbevölkerung

Die Simulationen verdeutlichen, dass es in allen Zuteilungsvarianten Kantone, Branchen und Berufe gibt, in denen die Zuwanderung stark eingeschränkt werden muss. Wenn Ausnahmeregeln für Branchen und Berufsgruppen geschaffen werden sollen, dann müssten diese Ausnahmen sehr zielorientiert sein, da sonst in Branchen oder Berufen, die nicht von der Ausnahmeregel profitieren, die Zuwanderung noch viel stärker reduziert werden müsste. Bei Ausnahmen für Branchen muss bedacht werden, dass nicht alle Firmen einer Branche die gleiche Wertschöpfung haben und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Firma je nach Berufsprofil in unterschiedlichem Masse zur Wertschöpfung beitragen. Von daher erscheint prima vista eine Ausnahmeregelung für Branchen mit einigen Problemen verbunden zu sein. Im Falle von Ausnahmeregeln für einzelne Berufe könnte die Zuteilung von Kontingenten auf der feingliedrigsten Ebene der Berufsnomenklatur festgelegt werden, die immerhin eine Unterscheidung zwischen 383 verschiedenen Berufen ermöglicht. Auf dieser Ebene kann mit objektiven Kriterien definiert werden, welche Berufe von einem Fachkräftemangel betroffen sind. Auch könnte ein solches System Bezug nehmen auf andere Länder, in denen die Zuwanderung auch via die Berufsqualifikation der Migrantinnen und Migranten gesteuert wird.

6.3. Inländische Potenziale

Durch die Entwicklung und bessere Nutzung bestehender inländischer Fachkräftepotenziale kann die Abhängigkeit der Unternehmen von ausländischen Fachkräften grundsätzlich reduziert werden. Die nachfolgenden Zahlen zeigen, dass gewisse Potenziale vorhanden sind. Es gilt allerdings vertieft zu prüfen, in welchem Umfang diese Potenziale effektiv in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Ein Bericht des WBF zeigt auf, dass gewisse Potenziale bei Nicht- und Teilzeiterwerbstätigen für eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung vorhanden sind.²³ Diese theoretischen Potenziale wurden wie folgt beziffert:

- Arbeitsmarktintegration von 149'000 mittel- und hochqualifizierte Vollzeitbeschäftigten v.a. durch Schaffung besserer Bedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und verbesserter Anreize zur Arbeitsmarktbeteiligung.
- Arbeitsmarktintegration von 96'000 Vollzeitbeschäftigten im Alter von 55-64 Jahren durch Schaffung besserer Voraussetzungen zur Erwerbstätigkeit bis zur Pensionierung und

²³ Als theoretisches, maximales Fachkräftepotenzial wurde unterstellt, dass alle Personen im Erwerbsalter Vollzeit erwerbstätig wären. Zu illustrativen Zwecken wurde angenommen, dass sich 20% des noch nicht ausgeschöpften Arbeitskräftepotenzials durch geeignete Massnahmen aktivieren liesse.

darüber hinaus.

- Arbeitsmarktintegration von 34'000 zusätzlichen Jugendlichen im Alter von 15-24 Jahren in Vollzeitberufstätigkeit oder Ausbildung.
- Arbeitsmarktintegration von 33'000 Personen ohne Berufsbildung in Vollzeitberufstätigkeit.

Die vollzeitäquivalente Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter von 25–54 Jahren liegt mit 59 Prozent deutlich unter jener der Männer (90 Prozent). In einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf liegt ein grosses Potenzial.

Das Bundesamt für Statistik wies im Jahr 2012 in der Schweiz 291'000 von Unterbeschäftigung betroffene Personen aus. Das zusätzlich gewünschte Arbeitsvolumen entspricht 94'000 Vollzeitstellen. Diese bilden einen Teil der oben genannten Potenziale.

In gewissen Branchen, welche eine hohe Zuwanderungsrate aufweisen, sind die Zahlen an Stellensuchenden erheblich. So wurden beispielsweise im April 2014 im Baugewerbe 13'164, im Handel 19'608, im Gastgewerbe 13'977 und im Gesundheitswesen 9'690 in- und ausländische Personen bei regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) als Stellensuchende registriert. Insgesamt waren im April 2014 137'087 Personen als arbeitslos registriert.²⁴

Auch in der konsequenten Aktivierung von Stellensuchenden liegt grundsätzlich ein Fachkräftepotenzial. Dieses wird durch die Ausrichtung der RAV auf die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen bereits heute gut ausgeschöpft. Optimierungen im System werden - gestützt auf entsprechende Evaluationen - zusammen mit den Kantonen laufend vorgenommen. In Branchen die heute stark auf Zuwanderung angewiesen sind und in denen es relativ viele Stellensuchende gibt, wird die Aktivierung noch wichtiger.

Der Asylbereich weist tiefe Erwerbsquoten und hohe Sozialhilfequoten auf. Auch in diesem Bereich gibt es entsprechend noch Arbeitskräftepotenziale. Von 6'290 erwerbsfähigen anerkannten Flüchtlingen (Ausweis B) waren 2013 lediglich 19% mindestens 6 Stunden Pro Woche erwerbstätig. Von 14'905 erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen (Ausweis F) waren 38.7% erwerbstätig.²⁵ 14'232 erwerbsfähige Personen aus dem Asylbereich sind entsprechend nicht erwerbstätig. Es ist allerdings vertieft zu klären, wie viele tatsächlich in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten.

6.4. Folgerungen hinsichtlich des Umsetzungskonzepts zu Art. 121a BV

Die Modellüberlegungen in Ziffer 6.2. belegen, dass eine behördlich angeordnete Reduktion der Zuwanderung angesichts der guten wirtschaftlichen Lage der Schweiz, welche durch eine tiefe Arbeitslosigkeit und eine bereits sehr hohe Erwerbsbeteiligung geprägt ist, sofort negative Folgen für die Wirtschaft haben kann.

In wertschöpfungsintensiven Branchen oder in der Forschung könnte ein verschärfter Mangel an Arbeitskräften zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen und Produktionsstätten ins Ausland führen. Mittelbar wäre auch eine Vielzahl von Zulieferbetrieben davon negativ betroffen. In den saisonalen, standortgebundenen Branchen (Tourismus, Landwirtschaft, Bau), welche heute stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sind, wäre je nach Ausmass der Reduktion ebenfalls mit Betriebsschliessungen zu rechnen. Generell sind - je nach dem auf welche Art die Reduktion der Zuwanderung vorgenommen wird - nach Wirtschaftszweigen sehr unterschiedliche Auswirkungen möglich. Um negative Auswirkungen und generelle Unsicherheit in den Unternehmen zu dämpfen, sind bei der Umsetzung folgende Grundsätze zu beachten:

Um negativen Auswirkungen einer behördlich angeordneten Reduktion der Zuwanderung zu

²⁴ SECO 2014

²⁵ BFM 2014

mildern bzw. zu vermeiden, ist es einerseits erforderlich, dass eine Reduktion massvoll und über einen längeren Zeitraum erfolgt. Während dieser Zeit muss in den strukturschwachen, stark von der Zuwanderung abhängigen Branchen der nötige Strukturwandel erfolgen. Strukturelle Anpassungen der Wirtschaft sollen graduell erfolgen können.

Parallel zur Umsetzung von Art. 121a BV ist durch geeignete Massnahmen wie z.B. der Fachkräfteinitiative das einheimische Potential zu erhöhen, damit der Bedarf des Arbeitsmarktes vermehrt im Inland gedeckt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass geeignete Massnahmen in der Regel nicht sehr kurzfristig sondern nur schrittweise über einen längeren Zeithorizont positive Wirkung entfalten können.

Die bisherigen Massnahmen werden fortgeführt und bundesintern wird im Rahmen der der Umsetzung von Art. 121a BV geprüft, inwiefern sie angepasst oder ergänzt werden müssen:

- Massnahmen zum Erhalt des heutigen Schutzniveaus im Arbeitsmarkt sowie gegen die negativen Auswirkungen einer starken Zuwanderung etwa in den Bereichen Raumplanung, Infrastruktur, Integration und Wohnungsmarkt
- Massnahmen zur Förderung des inländischen Potenzials.

Schliesslich ist im Hinblick auf Art. 121a BV wohl auch die bisherige Wirtschafts- und Standortförderung durch Bund, Kantone und Gemeinden zu überdenken. Die notwendige Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten wird es mit sich bringen, dass beispielsweise Neuan siedlungen von Unternehmen erschwert werden, wenn diese eine Zuwanderung von Arbeitskräften nach sich ziehen.

7. Umsetzungsmodelle

7.1. Modelle der Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung hat der Expertengruppe drei mögliche Umsetzungsmodelle vorgestellt, welche den verfassungsmässigen Spielraum (Ziffer 4) bei der Umsetzung von Art. 121a BV in unterschiedlicher Weise ausnützen.

Einzelne Mitglieder der Expertengruppe haben eigene Umsetzungsmodelle vorgestellt, die ebenfalls diskutiert wurden. Es handelte sich dabei nicht um grundlegend andere Konzepte. Es waren Kombinationen der Modelle der Bundesverwaltung oder Abweichungen in einzelnen Punkten. Teilweise waren sie nicht mit den Vorgaben von Art. 121a BV vereinbar.²⁶

- Bei allen Modellen entspricht die Regelung für Drittstaatsangehörige grundsätzlich dem geltenden Recht (AuG); mit den notwendigen Anpassungen an Art. 121a BV.
- Bei allen Modellen ist der Familiennachzug unabhängig von der Aufenthaltsdauer möglich.
- Die Modelle A und B sind *duale Modelle* (unterschiedliche Zulassungs- und Aufenthaltsregelung für EU/EFTA-Angehörige und Drittstaatsangehörige). Modell C sieht demgegenüber *gleiche* Zulassungsbedingungen für *EU/EFTA- und Drittstaatsangehörige* vor.
- Bei allen Modellen sind Aufenthalte im Rahmen eines Asylverfahrens vom Anwendungsbereich von Art. 121a BV ausgenommen (Ausweis N); Höchstzahlen bestehen demgegenüber für vorläufige Aufnahmen (Ausweis F) und anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B).
- Es sind auch Kombinationen der Modelle möglich (z.B. bezüglich Grenzgänger und Dienstleistungsfreiheit).

7.1.1. Modell A

Dieses Modell charakterisiert sich bei der *Zulassung* von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten

²⁶ Für eine ausführliche Darstellung der in der Expertengruppe eingebrachten und diskutierten Umsetzungsmodelle siehe Synthesebericht der Expertengruppe vom 13. Juni 2014

durch eine restriktive Regelung (in Anlehnung an die heutige Regelung für Drittstaatsangehörige nach dem AuG). Es sieht neben Höchstzahlen und Kontingenten grundsätzlich eine Prüfung des Inländervorrangs sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei jedem Gesuch vor.

Die Regelung des *Aufenthalts* für Angehörige der EU/EFTA-Staaten bleibt sich gleich (gemäss FZA; z.B. Familiennachzug, Mobilität).

Die Zulassungs- und Aufenthaltsregelung bei Drittstaatsangehörigen bleibt gleich wie heute (gemäss AuG). Die Grundzüge des Modells A sind, grob skizziert, die folgenden:

I. EU/EFTA-Staaten

Zulassung mit Erwerbstätigkeit

- grundsätzlich wie heutiges Recht für Drittstaatsangehörige (AuG) bezüglich der Höchstzahlen und Kontingente (mit entsprechend höheren Zahlen), des Vorrangs der Inländer und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Aufenthaltsbewilligung (B) für Aufenthalte über 1 Jahr:

- Der Bundesrat legt Höchstzahlen und Kontingente fest für Bund und Kantone
- Kontrolle Vorrang der Inländer sowie Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall
- Zulassung unabhängig von der beruflichen Qualifikation (im Gegensatz zu Drittstaaten)

Kurzaufenthaltsbewilligung (L) ab 3 Monate bis 1 Jahr:

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

Grenzgängerbewilligung (G):

- Zulassungsbedingungen wie bei Aufenthaltsbewilligung (B)
- Eventuell: Wiedereinführung von Grenzzonen, tägliche Rückkehrpflicht
- Bedarfsermittlung durch Kantone bei Festlegung der Höchstzahlen durch den Bund

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

- Kein Bewilligungsverfahren und keine vorgängigen Kontrollen, nur Meldepflicht

Dienstleistungsfreiheit bis 90 Tage (weiterhin wie FZA):

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

Zulassung ohne Erwerbstätigkeit (wie FZA)

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

Aufenthaltsregelung (wie FZA)

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

Varianten: Beim unbefristeten Arbeitsverhältnis erfolgt die Regelung des Aufenthalts bloss für ein Jahr statt wie heute für 5 Jahre (Aufenthaltsbewilligung B); Einführung von Integrationsbestimmungen wie für Drittstaatsangehörige (Integrationsvereinbarungen, notwendige Sprachkenntnisse für Familiennachzug etc.)

II. Drittstaaten

Zulassung mit Erwerbstätigkeit (weiterhin wie AuG)

Aufenthaltsbewilligung (B) für Aufenthalte über 1 Jahr:

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

Kurzaufenthaltsbewilligung (L) bis 1 Jahr:

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

Grenzgänger (G): Zulassung wie übrige Erwerbstätige; Beibehaltung von Grenzzonen; ev. tägliche Rückkehrpflicht; ev. Festlegung Kontingente durch Kantone im Rahmen von Höchstzahlen des Bundes

Zulassung ohne Erwerbstätigkeit (wie AuG)

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

Aufenthaltsregelung (wie AuG)

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

7.1.2. Modell B

Dieses Modell charakterisiert sich bei der Zulassung der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten durch eine im Vergleich zu Modell A geringere Regulierung und Einzelfallprüfung: So könnte der Kurzaufenthalt bis zu einem Aufenthalt von 12 Monaten kontingentsfrei und ohne weitere Prüfungen erfolgen (wie heute FZA).

Der Inländervorrang wird im Einzelfall nicht geprüft, da er nur bei der Bemessung der Höchstzahlen berücksichtigt wird (durch das Festlegen von Indikatoren wie offene Stellen, Stellensuchende etc.). Nach der Zulassung bleibt sich die Aufenthaltsregelung von Staatsangehörigen aus den EU/EFTA-Staaten gleich (gemäss FZA).

Die Zulassungs- und Aufenthaltsregelung bei Drittstaatsangehörigen bleibt gleich wie heute (gemäss AuG). Die Grundzüge des Modells B sind, grob skizziert, die folgenden:

I. Angehörige von EU/EFTA-Staaten

Zulassung mit Erwerbstätigkeit (spezifisches Verfahren)

Aufenthaltsbewilligung (B)

- Der Inländervorrang wird in die Höchstzahlen und Kontingente eingerechnet (gestützt auf Indikatoren wie Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, Fachkräftebedarf, inländisches Potential). Es erfolgt somit keine Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall)
- Zulassung unabhängig von der beruflichen Qualifikation (im Gegensatz zu Drittstaaten)
- summarische Prüfung der finanziellen Mittel (ausreichende Existenzgrundlage, Art. 121a Abs. 3 BV), keine vorgängige Prüfung der Einhaltung ortsüblicher Lohn- und Arbeitsbedingungen

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

- Kein Bewilligungsverfahren und keine vorgängigen Kontrollen, nur Meldepflicht

Dienstleistungsfreiheit bis 90 Tage (weiterhin wie FZA):

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

Kurzaufenthaltsbewilligung (L)

- Aufenthalte von 3 bis 12 Monate weiterhin wie FZA: Keine Höchstzahlen und Kontingente, keine Prüfung des Inländervorrangs; Anmeldung und Bewilligungserteilung erforderlich.

Grenzgängerbewilligung (G)

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

Zulassung ohne Erwerbstätigkeit (wie FZA)

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

Aufenthaltsregelung (wie FZA)

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

II. Angehörige von Drittstaaten

- Wie Modell A: Zulassung mit und ohne Erwerbstätigkeit sowie Aufenthaltsregelung weiterhin wie im AuG

7.1.3 Modell C

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

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

- Zulassung mit und ohne Erwerbstätigkeit sowie Aufenthaltsregelung wie heute für Drittstaatsangehörige (AuG; siehe auch Modell A, II. Drittstaaten)
- Daraus ergibt sich auch ein Verzicht auf die Weiterführung der im FZA enthaltene Beschränkung auf eine Meldepflicht bei Angehörigen der EU/EFTA – Staaten für Kurzaufenthalte mit Stellenantritt bis 3 Monate und grenzüberschreitende Dienstleistungen bis 90 Tage
- Zulassung nur für Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte; Variante: Zulassung von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten unabhängig von beruflicher Qualifikation

7.1.4. Zusammenfassung der Modelle A – C

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

„Wie AuG“: entspricht grundsätzlich heutiger Regelung für Drittstaatsangehörige

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

² Variante: mit Vorrang der Angehörigen von EU/EFTA – Staaten vor Drittstaatsangehörigen.

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

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

7.1.5. Beurteilung der Modelle

In Bezug auf die Grundsätze und Ziele bei der Umsetzung von Art. 121a BV (Ziffer 5) ergibt sich folgende Beurteilung:

Übergeordnete Ziele

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

Bei allen Modellen kann mit Ausnahme des FZA, der EFTA-Konvention und des Rahmenvertrags Schweiz-Liechtenstein die Einhaltung des Völkerrechts (z. B. Non-Refoulement Prinzip, EMRK, Kinderrechtskonvention, WTO, Freihandelsabkommen) und die korrekte Durchführung der Asylverfahren weiterhin gewährleistet werden.

Bei der Umsetzung muss jedoch darauf geachtet werden, dass insbesondere die dafür notwendigen Höchstzahlen und Kontingente vorhanden sind. So lässt sich die Zahl der Asylgewährungen in einem Jahr nicht mittels Höchstzahlen steuern, da diese von der Zahl der eingereichten Asylgesuche und deren materiellen Begründetheit abhängt. Kontingente können

hier bloss administrativer, nicht steuernder Art sein, sie sind jedoch bei der Steuerung der gesamten Zuwanderung zu berücksichtigen.

- *Nutzung des inländischen Potentials*

Die Förderung des inländischen Potentials ist grundsätzlich unabhängig vom gewählten Modell möglich und sinnvoll. Bei einer restriktiven Ausgestaltung der zahlenmässigen Beschränkung, der Prüfung des Vorrangs der Inländer im Einzelfall sowie bei einer generellen Beschränkung der Zulassung auf Spezialisten und qualifizierte Arbeitskräfte (Modell C) kommt ihr jedoch eine erhöhte Bedeutung zu. Kann der Bedarf des Arbeitsmarktes nicht „beliebig“ durch Zuwanderung gedeckt werden, steigt der Druck, durch Massnahmen im Inland, etwa im Bereich der Ausbildung oder durch familienverträgliche Rahmenbedingungen den Bedarf nach zusätzlichen Arbeitskräften zu decken.

- *Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Interesses*

Zentral zur Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen ist, dass der Bedarf der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften auch in Zukunft dort gedeckt werden kann, wo entsprechende Fachkräfte im Inland nicht zu finden sind. Zentral sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch die Beziehungen der Schweiz zur EU und der gute Zugang zum EU-Binnenmarkt. Eine wichtige Rolle kommt bei allen Modellen der konkreten Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente sowie der Ausgestaltung der FlaM (Ziffer 9) und der Begleitmassnahmen (Ziffer 10) zu.

- *Förderung der Integration*

Die Förderung der Integration der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer ist grundsätzlich unabhängig von dem gewählten Umsetzungsmodell möglich. Die früheren Zulassungsregelungen der Schweiz haben jedoch gezeigt, dass Ansätze wie insbesondere das Saisonierstatut²⁷ zu Integrationsproblemen führen können; dies gilt insbesondere bezüglich des Verbots des Familiennachzugs bis zur Umwandlung der Saison- in eine Aufenthaltsbewilligung. Diese Erfahrungen sind bei der Wahl des Umsetzungsmodells ebenfalls zu berücksichtigen.

- *Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen*

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

Durch eine vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall auch bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten ergibt sich ein erhöhter Schutz (Modell A und C; Modell B sieht nur eine summarische Prüfung der finanziellen Mittel vor). Bei allen Modellen ist es sinnvoll, FlaM weiterzuführen. Das Ausmass allfälliger Anpassungen richtet sich nach dem gewählten Modell (Ziffer 9).

Vereinbarkeit mit Art. 121a BV und dem FZA

Alle Modelle sind mit Art. 121a BV vereinbar. Bei allen drei Modellen ist eine Anpassung des FZA der EFTA-Konvention und des Rahmenvertrags Schweiz-Liechtenstein unausweichlich. Die Wahl des Modells bestimmt den Umfang des jeweiligen Anpassungsbedarfs.

Die geringsten Einschränkungen für die Zulassung von Erwerbstätigen aus den EU/EFTA-Staaten ergeben sich beim Modell B, die stärksten bei Modell C.

Bei den Modellen A und B richtet sich die Regelung des *Aufenthalts* nach einer Zulassung grundsätzlich weiterhin nach den Bestimmungen des FZA (Familiennachzug, berufliche und

²⁷ Nur für Saisonbetriebe; maximaler Aufenthalt 9 Monate im Jahr; kein Familiennachzug; Ummwandlungsmöglichkeit in eine Aufenthaltsbewilligung nach vier Jahren.

geographische Mobilität, Gültigkeitsdauer der Bewilligung etc.). Das Modell C erfordert demgegenüber auch eine Anpassung des FZA bezüglich der Aufenthaltsregelung.

7.2. Schlussfolgerungen

Bezüglich der Drittstaatsangehörigen sehen alle Modelle eine Fortführung der bisherigen, Regelung vor.

Das Modell A sieht bei Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten eine konsequente Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen vor (Höchstzahlen und Kontingente, Prüfung des Vorrangs der Inländer und der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Es kann so ausgestaltet werden, dass in klaren Fällen keine unnötigen Prüfverfahren erfolgen (z.B. Verzicht auf Prüfung des Inländervorrangs bei offensichtlichen Mangelberufen). Gewisse Elemente des Modells A sollen bei den weiteren Umsetzungsarbeiten berücksichtigt werden.

Das Modell B ist mit Art. 121a BV ebenfalls vereinbar, es regelt die Zulassung von Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten aber weniger umfassend als das Modell A (v.a. keine Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthalte bis zu einem Jahr; nur beschränkte Kontrolle des Vorrangs der Inländer sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Eine gezielte Steuerung der Zuwanderung ist damit gegenüber dem Modell A erschwert; insbesondere die fehlende Regelung auch der Kurzaufenthaltsbewilligungen könnte Umgehungsmöglichkeiten offenlassen. Gewisse Elemente des Modells B sollen bei den weiteren Umsetzungsarbeiten berücksichtigt werden.

Das Modell C soll nicht weiterverfolgt werden, da es vom Konzept einer bevorzugten Zulassung der Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten abweicht. Angesichts der geographischen Position der Schweiz im Herzen Europas, der traditionell guten Beziehungen zu den Nachbarstaaten (aus denen ein Grossteil der zuwandernden Personen stammen), der grösstenteils guten beruflichen und gesellschaftlichen Integration der europäischen Arbeitskräfte und ihrer Familien sowie auch im Interesse der guten Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten besteht kein Anlass, vom bewährten dualen Zulassungssystem abzuweichen.

Zudem besteht bei der Umsetzung von Art. 121a BV grundsätzlich keine Notwendigkeit, über die Neuregelung der Zulassung auch die nachfolgende Aufenthaltsregelung abweichend vom FZA zu regeln (Familiennachzug; berufliche und geographische Mobilität in der Schweiz; Gültigkeitsdauer der Bewilligungen etc.).

7.3. Weitere Umsetzungsvorschläge

Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative wurden auch in der Öffentlichkeit verschiedene Umsetzungsvorschläge vorgestellt und diskutiert. Es handelt zum Beispiel um folgende Lösungsansätze²⁸:

A Punktesystem

In Anlehnung an die australischen und kanadischen Einwanderungsgesetze basiert ein Punktesystem auf dem Prinzip, dass bei allen Zulassungsgesuchen festgelegte Zulassungskriterien (wie Beruf, Ausbildung, Sprachkenntnisse, Alter) von der Einwanderungsbehörde nach einem vorgegebenen Schema mit Punkten bewertet werden. Die Für einen positiven Zulassungsentscheid ist eine gewisse Mindestpunktzahl erforderlich.

Beurteilung

²⁸ Die vom BFM eingesetzte Expertengruppe hat rund 50 verschiedene Anregungen und Lösungsansätze geprüft, welche nach dem 9. Februar 2014 aus Kreisen der Politik, Wirtschaft oder Wissenschaft eingebracht wurden (siehe Synthesebericht vom 13. Juni 2014)

Das Punktesystem enthält transparente Kriterien für die Zulassung. Es erhöht die Objektivität der Beurteilung, fördert eine einheitliche Praxis und verhindert die Durchsetzung von Einzelinteressen.

Dieses System ist jedoch mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden und die Ermessenseinschränkung erschwert die angemessene Berücksichtigung von Sonderfällen. Es ist nicht sehr flexibel, da die Zulassungskriterien nicht kurzfristig den Entwicklungen der Wirtschaft angepasst werden können. Das Konzept ist zudem auf eine Zulassung unabhängig von einer bereits vorhandenen Arbeitsstelle ausgerichtet.

B Liechtenstein

Liechtenstein gehört seit dem 1. Mai 1995 dem Europäischen Wirtschaftsraum EWR an. Trotz der grundsätzlichen Gültigkeit der vier Freiheiten (freier Warenverkehr, freier Personenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr) wurde Liechtenstein aufgrund seines hohen Ausländeranteils und zur Wahrung seiner nationalen Identität eine Beschränkung der Zuwanderung zugestanden.

Die heute gültige Regelung sieht jährliche Mindestkontingente von 56 Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und 16 Aufenthaltsbewilligungen zur erwerbslosen Wohnsitznahme vor. Die eine Hälfte der Bewilligungen wird durch die Regierung vergeben, die andere Hälfte wird verlost. Ferner erlauben Ersatzanstellungen den Zuzug neuer EWR Staatsangehörigen ausserhalb der Quote.

Die Zahl der Grenzgänger und der Familiennachzug sind nicht beschränkt. Liechtenstein hat die Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38/EG) der EU übernommen, welche die Rechtsstellung der Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten nach der Zulassung in verschiedenen Punkten verbessert. Bezüglich der Zulassung von Drittstaatsangehörigen bestehen keine Verpflichtungen für Liechtenstein.

Beurteilung

Liechtenstein gilt als "Kleinstaat", der besondere Umstände geltend machen kann. Die besondere Lösung sieht nur eine zahlenmässige Beschränkung vor, es erfolgt keine Prüfung des Inländervorrangs, der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der gesamtwirtschaftlichen Interessen. Liechtenstein hat zudem die Unionsbürgerrichtlinie übernommen.

Das Modell Liechtenstein umfasst nur eine zahlenmässige Begrenzung, es sieht darüber hinaus keinen Inländervorrang und keine Prüfung des gesamtwirtschaftlichen Interesses vor.

C Österreich

Österreich kennt als EU Mitglied für Drittstaatsangehörige ein hybrides Zulassungsmodell, welches eine Kombination aus humankapitalorientiertem Punktesystem und arbeitgeberbezogenen Steuerungselementen darstellt. Das System der RWR - Karte (rot – weiss - rot) vergibt bei der Zulassungsprüfung Punkte für Ausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter etc. (siehe oben Bst. A). Der Inländervorrang wird nicht geprüft.

Die RWR-Karte wird in zwei Varianten ausgestellt:

- *RWR-Karte*: berechtigt zur Niederlassung und zur Beschäftigung nur bei einem bestimmten Arbeitgeber. Es erfolgt eine Aufteilung in: 1. Besonders Hochqualifizierte 2. Fachkräfte in Mangelberufen 3. Sonstige Schlüsselkräfte 4. Studienabsolventen und -innen
- *RWR-Karte plus*: berechtigt nach Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen zur Niederlassung und zum unbeschränkten Arbeitsmarktzugang (einschliesslich Familiennachzug).

Die Bundesregierung erlässt eine Verordnung, mit der für jeweils ein Kalenderjahr die Anzahl der Aufenthaltstitel sowie die Höchstzahl der Beschäftigungsbewilligungen für befristete Aufenthalte mit Erwerbstätigkeit festgelegt werden (Niederlassungsverordnung).

Beurteilung

Mit der Aufteilung in verschiedene Kategorien der Arbeitsmarktnachfrage (Hochqualifizierte, Mangelberufe etc.) ermöglicht das Modell eine gezielte Steuerung mit der Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses und des inländischen Potenzials.

Wie alle Punktesysteme erfordert dieses Modell ein aufwendiges Verfahren (siehe oben Bst. A).

E Avenir Suisse

Das Modell sieht vor, die Zuwanderung mit einem 10-jährigen Globalziel des Migrationssaldos langfristig und verbindlich zu beschränken. Sollte sich anlässlich einer Zwischenbilanz im Jahr 2021 zeigen, dass die vorgesehene Entwicklung nicht eingehalten wird, treten vorher definierte Massnahmen in Kraft (Kontingente). Dieses Modell soll der Wirtschaft starke Anreize zur Selbstregulierung geben und die Politik in die Pflicht nehmen, die Zuwanderung zu beschränken.

Beurteilung

Das Modell hat das Ziel, die Zuwanderung zu lenken und dabei eine übermässige Bürokratie zu verhindern. Eine freie Zuwanderung bis zu einer gewissen oberen zahlenmässigen Schranke ist jedoch nicht mit Art. 121a BV vereinbar, der eine jährliche Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten und die Berücksichtigung des Vorrangs der Inländer und weitere Zulassungsvoraussetzungen vorsieht.

Dieses grundsätzliche Problem besteht auch bei anderen diskutierten Umsetzungsvorschlägen (etwa der BDP), die erst ab einer gewissen Höhe die Anwendung der in Art. 121a BV enthaltenen Massnahmen vorsehen.

8. Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 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 die übergeordneten Ziele einzuhalten (Ziffer 5).

Diese unterschiedlichen Vorgaben, die auch in einem Zielkonflikt zueinander stehen können, müssen bei der jährlichen Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente konkretisiert werden. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wird die Einsetzung eines beratenden Gremiums vorgeschlagen. Es hat insbesondere die Aufgabe, Expertisen zum quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu erstellen. Der Bundesrat legt die Höhe der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente fest und stützt sich dabei insbesondere auch auf die Expertise des beratenden Gremiums.

Für die Bedarfsermittlung sind verschiedene Indikatoren beizuziehen (v.a. Bedarfserhebung durch die Kantone; Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage; Stellensuchende in den verschiedenen Branchen; inländisches Potential; Situation im Asylbereich; Auswanderung). Eine Alternative zur Rekrutierung von Fachkräften im Ausland besteht darin, vorhandene inländische Fachkräftepotenziale vermehrt zu aktivieren und mehr entsprechende Fachkräfte auszubilden. Der Bund, die Kantone und die Sozialpartner verfolgen diese Ziele gemeinsam im Rahmen der sogenannten Fachkräfteinitiative (FKI)²⁹. Informationen über die Umsetzung und die Erfolge der FKI³⁰ sollen durch das beratende Gremium berücksichtigt werden.

²⁹ Zur besseren Nutzung des inländischen Potenzials beitragen können beispielsweise Massnahmen zur Verbesserungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur verbesserten Arbeitsmarktintegration der bereits ansässigen ausländischen Bevölkerung, zur Schaffung guter Bedingungen für ältere Arbeitnehmende durch eine Förderung der Erwerbstätigkeit bis ins Pensionsalter und darüber hinaus sowie zur Schaffung von günstige Rahmenbedingungen für die Aus- und Weiterbildung.

³⁰ In der FKI ist ein Monitoringprozess über die Massnahmen und deren Wirkung enthalten. Zudem sollen regelmässige Informationen und Entscheidungsgrundlagen wie z.B. Indikatoren zur Fachkräftesi-

Die Ausrichtung der Zuwanderungsregelung insbesondere auf Bereiche mit schwer zu deckendem Fachkräftebedarf und die Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen bedingt auch eine laufende Analyse der Arbeitsmarktsituation und der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Zuwanderung.

Das beratende Gremium besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone. Die Sozialpartner und gegebenenfalls externe Experten werden einbezogen.

9. Flankierende Massnahmen zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Eine Unterarbeitsgruppe unter der Leitung des SECO hat die möglichen Auswirkungen von Art. 121a BV auf die FlaM untersucht (Ziffer 2.4. und 9.).

Die Diskussion hat gezeigt, dass über die konkreten Einzelheiten der künftigen FlaM erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden kann, wenn das definitive Umsetzungsmodell feststeht. Die Einschätzung der Unterarbeitsgruppe zur Funktion der FlaM in einem Kontingentsystem wurde auch in der TPK Bund diskutiert. Wie unter Punkt 2.4 erwähnt, teilt die TPK Bund diese Einschätzung.

Es wurden folgende Eckwerte zu den künftigen FlaM festgelegt:

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

Eine ausführliche Darstellung des Resultats dieser Unterarbeitsgruppe findet sich im Anhang zum Synthesebericht der Expertengruppe vom 13. Juni 2014.

10. Begleitmassnahmen

10.1. Ausgangslage

Ein übergeordnetes Ziel bei der Umsetzung von Art. 121a BV ist die Entfaltung und Förderung des inländischen Potenzials. Der Bundesrat hat hierzu in der Vergangenheit verschiedene Massnahmen beschlossen (z.B. Fachkräfteinitiative, Integration von Ausländerinnen

tuation generiert und bereitgestellt werden.

und Ausländern, Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV sind diese zu überprüfen und falls notwendig zu verstärken. Dies soll in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen geschehen, da sie in verschiedenen Bereichen selber zuständig sind und mehrheitlich die Verantwortung für den Vollzug und die Umsetzung der Massnahmen tragen.

Wichtig für die Gestaltung der künftigen Migrationspolitik sind auch Begleitmassnahmen und Reformen in anderen Politikbereichen (u.a. Wohnungsmarkt, Raumplanung, Infrastruktur) zur Behebung der negativen Auswirkungen der Zuwanderung. Zu diesem Schluss kommt insbesondere auch der Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz vom 4. Juli 2012³¹, der entsprechende Massnahmen enthält. Diese Begleitmassnahmen sollen von den zuständigen Departementen weiterhin umgesetzt und wo notwendig ergänzt oder ausgebaut werden.

10.2. Bereits beschlossene und umgesetzte Massnahmen

Ausgehend vom Bericht vom 4. Juli 2012 zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz wurde in den vergangenen zwei Jahren eine Vielzahl von Massnahmen bereits umgesetzt. So wurden die flankierenden Massnahmen gegen Lohn-dumping verschärft und die Integrationsbestimmungen im Ausländergesetz nach dem Prinzip „Fordern“ und „Fördern“ sollen verstärkt werden. Die entsprechende Gesetzesvorlage des Bundesrates³² wurde vom Parlament zurückgewiesen; sie soll im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 121a BV überprüft werden. Es ist zu prüfen, ob einzelne Integrationsbestimmungen zusätzlich auch für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten gelten sollen.

Im Bereich Wohnungsmarkt und Raumplanung hat der Bundesrat am 15. Januar 2014 die Zwischenergebnisse des wohnungspolitischen Dialogs von Bund, Kantonen und Städten zur Kenntnis genommen. Sie stützen seine bisherige Wohnungspolitik, wonach die Wohnungsver-sorgung in erster Linie über den Markt erfolgen soll. Zur weiteren Optimierung seiner Wohnungspolitik hat der Bundesrat entschieden, die von einer Arbeitsgruppe empfohlenen Massnahmen vertieft zu prüfen und den Dialog fortzusetzen. Der Bundesrat hat sich zudem im Grundsatz für eine Revision des Mietrechts ausgesprochen; sie soll die Transparenz auf dem Mietwohnungsmarkt erhöhen und weitere Verbesserungen sowohl für die Mieter- als auch die Vermieter enthalten. Das Vernehmlassungsverfahren zu den notwendigen Gesetzesänderungen wurde am 28. Mai 2014 eröffnet und dauert bis zum 30. September 2014³³. Darüber hinaus hat er die Berücksichtigung von Fördergeldern bei den Mietzinsen transparenter geregelt.

Ebenfalls am 15. Januar 2014 hat sich der Bundesrat für zusätzliche Massnahmen im Bereich der Missbrauchs-bekämpfung im Ausländerrecht ausgesprochen. Es handelt sich insbesondere um folgende Massnahmen: Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz lediglich auf Stellensuche sind und deren Angehörige sollen keine Sozialhilfe erhalten. Bezüglich der Angehörigen der EU- und EFTA - Staaten soll auch klargestellt werden, wann sie nach einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit ihre Arbeitnehmereigenschaft und damit ihr Aufenthaltsrecht gestützt auf das FZA verlieren. Zudem sollen die Migrationsbehörden zur Prüfung der notwendigen Mittel für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit die notwendigen Daten über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen erhalten. Das Vernehmlassungsverfahren

³¹ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>

³² Botschaft des Bundesrats vom 8. März 2013
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130030

³³ Medienmitteilung vom 28. Mai 2014
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53164>

zu diesen Gesetzesänderungen wird im Juni 2014 eröffnet.

Im Bereich Arbeitsmarkt und FlaM hat der Bundesrat am 26. März 2014 neue Verbesserungsmaßnahmen beschlossen. Auf Gesetzesstufe betreffen sie die Erhöhung der Obergrenze der Sanktionen im Entsendegesetz bei Lohnverstössen, die Definition der Voraussetzungen zur Verlängerung der NAV sowie Massnahmen im Rahmen der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Gesamtarbeitsverträgen (GAV). Eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage ist geplant. Auf Verordnungsebene soll die Melde- oder Bewilligungspflicht ab dem ersten Tag für ausländische Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer im Garten- und Landschaftsbau eingeführt werden. Zudem sollen verschiedene Vollzugsverbesserungsmaßnahmen umgesetzt oder weitergeführt werden.

10.3. Zusätzliche Massnahmen

Auf der Grundlage des Berichts des Bundesrates³⁴ vom 4. Juli 2012 ist weiterhin ein allfälliger Handlungsbedarf in den relevanten Politikbereichen zu analysieren, um die Zuwanderung gesellschaftsverträglich zu gestalten.

Angesprochen sind insbesondere

- sämtliche Massnahmen, die dazu dienen, den Bedarf des Arbeitsmarktes nach zusätzlichen Arbeitskräften im Inland abzudecken
- Massnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung
- die Siedlungsentwicklung
- die Raumplanung
- Steuerliche Anreize und die Standortförderung, die Zuwanderung auslösen
- Massnahmen zur Verminderung der Probleme im Bereich der Grenzgänger
- Verstärkte Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere auch durch den Einbezug der Arbeitgeber

Auf der Ebene des Bundes koordiniert diese Aufgabe die vom Bundesrat eingesetzte Steuerungsgruppe Zuwanderung und Integration, welche ein kohärentes Vorgehen sicherstellt. In verschiedenen Bereichen bestehen enge Schnittstellen mit den Kantonen, da die Aufgaben entweder in deren Zuständigkeitsbereich liegen (Ausbildung) oder aber in der Vollzugshoheit der Kantone liegen. Vor diesem Hintergrund erscheint es erforderlich, dass der Bund und die Kantone ihre Analysen und gegebenenfalls zusätzlichen Massnahmen eng aufeinander abstimmen. Zusammen mit der Konferenz der Kantonsregierung (KdK) sowie unter Einschluss der zuständigen Fachkonferenzen soll hier das weitere Vorgehen mit dem Ziel eines gemeinsamen Massnahmenpakets bis Ende September 2014 festgelegt werden.

11. Vorgeschlagenes Zulassungsmodell der Expertengruppe

In der Expertengruppe erfolgte eine ausführliche Diskussion über die von der Verwaltung (Ziffer 7.1.) und von einzelnen Mitgliedern eingebrachten Umsetzungsmodelle und Vorschläge. Sie prüfte weitere Umsetzungsvorschläge, die nach dem 9. Februar 2014 auch in der Öffentlichkeit vorgestellt wurden (Ziffer 7.3.)³⁵.

Aus den Arbeiten der Expertengruppe ergeben sich grundsätzlich folgende Elemente für ein Umsetzungskonzept, wobei einzelne Mitglieder teilweise abweichende Meinungen vertreten haben³⁶:

³⁴ https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-07-043.html

³⁵ Siehe auch Synthesebericht der Expertengruppe vom 13. Juni 2014, Ziffer 4.2.5.

³⁶ Synthesebericht der Expertengruppe vom 13. Juni 2014, Ziffer 7

- Beibehaltung eines dualen Zulassungssystems, das für Angehörige der E/U- und EFTA-Staaten so weit wie möglich mit dem FZA vereinbar ist;
- Grundsätzliche Weiterführung der bisherigen Regelungen für Drittstaatsangehörige (AuG);
- Höchstzahlen und Kontingente werden durch den Bundesrat festgelegt (mit Aufteilung auf die Kantone und Reserve beim Bund); dabei werden bestimmte Indikatoren berücksichtigt (v.a. Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage; Inländervorrang, einheimisches Potenzial, Auswanderungen);
- Schaffung eines beratenden Gremiums insbesondere für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente; Einbezug der Kantone bei der Bedarfsermittlung für ausländische Arbeitskräfte ("bottom up"); Berücksichtigung der regionalen Probleme und Bedürfnisse insbesondere auch im Bereich der Grenzgängerbewilligungen;
- Verzicht auf ein bestimmtes Reduktionsziel bei der Steuerung der Zuwanderung
- Der Inländervorrang soll sowohl Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt gelten; er kann bei Bedarf im Einzelfall geprüft werden;
- Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall vor der Bewilligungserteilung und nachträglich durch FlaM; die Ausgestaltung hängt vom Umsetzungsmodell ab;
- Beibehaltung der heutigen Regelung gemäss FZA (lediglich Anmeldeverfahren) für Aufenthalte bis 90 Tage bei einem Stellenantritt oder bei einer grenzüberschreitenden Dienstleistung, allenfalls verstärkte Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (erleichtertes Bewilligungsverfahren);
- Familiennachzug: In der politischen Debatte um mögliche Zuwanderungsbeschränkungen wird immer wieder auch die Frage nach möglichen Einschränkungen des Familiennachzugs gestellt. Die Expertengruppe ist zum Schluss gekommen, dass der Spielraum für mögliche Einschränkungen äusserst beschränkt ist (vgl. Ziffer 6.1).
Vor diesem Hintergrund hat sich die Expertengruppe mit einer deutlichen Mehrheit gegen zusätzliche Einschränkungen ausgesprochen, was auch als Ausdruck gewandelter Wertvorstellungen zu sehen ist: Zugewanderten Personen soll keine andere Lebensform aufgezwungen werden, als sie für die einheimische Bevölkerung akzeptierbar wäre. Damit werden auch die Lehren gezogen aus den Erfahrungen mit dem früheren Saisonierstatut. Bei diesem war der Familiennachzug grundsätzlich untersagt, was in der Praxis zu erheblichen Problemen geführt hat (zerrissene Familien, illegale Aufenthalte, Integrationsprobleme).
- Bei der Zulassung ohne Erwerbstätigkeit ist neben der Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten auf eine zusätzliche Beschränkung zu verzichten, da sie neben dem Familiennachzug nur eine vergleichsweise kleine Gruppe betrifft. Der überwiegende Teil davon befindet sich zudem nur vorübergehend im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung der Schweiz;
- Die Regelung des Aufenthalts nach dem Zulassungsentscheid soll grundsätzlich gleich bleiben wie heute (gemäss AuG oder FZA).
- Im Asylbereich soll auf eine Kontingentierung während eines Asylverfahrens verzichtet werden; nicht jedoch bei der Asylgewährung oder bei einer vorläufigen Aufnahme;

Einzelne Mitglieder wollten generell auf Regelungen verzichten, die nicht im Einklang mit dem FZA stehen; die von Art. 121a BV geforderte Steuerung der Zuwanderung soll insbesondere durch flankierende Massnahmen, Förderung des inländischen Potenzials, Verbesserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen für die inländischen Arbeitskräfte in den verschiedenen Branchen sowie Massnahmen im Bereich der Raumplanung und Infrastruktur erreicht werden.

Abweichende Meinungen bestanden bei der Frage, ob Kurzaufenthalte bis zu einem Jahr

kontingentiert werden sollen und ob hier weiterhin der Familiennachzug möglich sein soll.

Bei den Grenzgängern soll nach der Auffassung der Mehrheit neben der Einführung von Kontingenten auch eine Kontrolle des Inländervorrangs sowie der Lohn - Arbeitsbedingungen möglich sein; hier soll den kantonalen Vollzugsbehörden ein gewisser Handlungsspielraum gewährt werden. Demgegenüber möchten einzelne Mitglieder generell von einer Kontingentierung der Grenzgängerbewilligungen absehen.

12. Vorschlagenes Zulassungsmodell der beteiligten Departemente

Das nachfolgend dargestellte Zulassungsmodell entspricht nach Auffassung des EJPD, des WBF und des EDA am besten dem verfassungsmässigen Auftrag und den übergeordneten Grundsätzen und Zielen (Ziffer 5) sowie der Beurteilung der von der Verwaltung vorgeschlagenen Umsetzungsmodelle (Ziffern 7.1. und 7.2.) und es berücksichtigt weitgehend auch das Resultat der Expertengruppe (Ziffer 11). Es enthält Eckwerte, die bei der Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs beachtet werden sollen. Sollten sich neue Erkenntnisse ergeben, sind Abweichungen aber möglich.

12.1. Duales Zulassungssystem

Beibehaltung eines dualen Zulassungssystems, d.h. mit privilegierter Zulassung und Aufenthaltsregelung für Angehörige der EU und EFTA-Staaten.

Personen aus den EU/EFTA - Staaten können unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation zugelassen werden; die Zulassung von Personen aus Drittstaaten beschränkt sich auf Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte.

Verworfenen Varianten:

Einheitliche Regelung der Zulassung und des Aufenthalts unabhängig vom Herkunftsstaat, das sich an der bisherigen, restriktiven Regelung bei Drittstaatsangehörigen orientiert. Eine besondere Regelung für EU/EFTA Staaten soll im Hinblick auf das gesamtwirtschaftliche Interessen und die engen Beziehungen zur EU beibehalten werden.

12.2. Höchstzahlen und Kontingente

Die Höchstzahlen und Kontingente werden durch den Bundesrat festgelegt und auf die Kantone verteilt, der Bund behält eine Reserve.

Die Kantone ermitteln den Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften in ihren Regionen und leiten diese im Sinn eines „Bottom up“-Prozesses an den Bund weiter. Die regionalen Probleme, völkerrechtlichen Verpflichtungen (vgl. Ziff. 2.1), und Bedürfnisse insbesondere auch im Bereich der Grenzgänger werden berücksichtigt.

Bei der Festlegung von jährlichen Höchstzahlen und Kontingenten werden verschiedene Indikatoren berücksichtigt. Massgeblich sind u.a. die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, die Zahl offener Stellen, der ungedeckte Bedarf an Arbeitskräften, die bisherige Zuwanderung und Auswanderung. Einschätzungen zur Wirkung weiterer Begleitmassnahmen bspw. im Bereich „Entfaltung des einheimischen Potenzials“ (Ziffer 10) werden mit berücksichtigt.

Es soll ein beratendes Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone eingesetzt werden. Die Sozialpartner werden einbezogen. Auf der Grundlage von Einschätzungen und Analysen ermittelt dieses Gremium den quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften.

Diese Informationen unterstützen den Bundesrat bei der Entscheidung über die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente (Ziffer 8). Je nach Ausgestaltung und Aufgabenspektrum des Beratergremiums werden auch weitere Kreise (Wissenschaft, Nicht-Regierungsorganisationen, Kommunalverbände) einbezogen.

Verworfenen Varianten

Auf die Festlegung eines starren Reduktionsziels bei der Zuwanderung soll verzichtet werden. Ein solches Konzept ermöglicht es nicht, bei der Steuerung der Zuwanderung insbesondere die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage gebührend zu berücksichtigen.

Ein Verzicht auf Höchstzahlen und Kontingente und eine Steuerung der Zuwanderung lediglich durch indirekte Massnahmen insbesondere im Rahmen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Förderung des inländischen Potentials ist mit Artikel 121a BV nicht vereinbar.

12.3. Kurzaufenthalte und grenzüberschreitende Dienstleistungen bis 90 Tage im Jahr

Stellenantritte und Dienstleistungen bis 90 Tage aus EU/EFTA-Staaten sollen weiterhin gemäss FZA nur durch ein Meldeverfahren geregelt werden.

Zu prüfende Variante

Bei einer ansonsten restriktiven Zulassungsregelung besteht allerdings die Gefahr von Missbräuchen. Eine restriktive Zulassungsregelung für ausländische Arbeitskräfte führt zudem zu einer gewissen Benachteiligung der schweizerischen Anbieter, der im Gegensatz zu den ausländischen Anbietern nur einen eingeschränkten Zugang zu den benötigten Arbeitskräften hat. Im Rahmen von grenzüberschreitenden Dienstleistungen wurden auch immer wieder Verstösse gegen die schweizerischen Vorschriften bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt. Deshalb könnte als Variante auch verstärkte vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens vorgesehen werden.

12.4. Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem 1 Jahr

Kurzaufenthaltsbewilligungen sollen ab einem Aufenthalt von vier bis zu zwölf Monaten generell kontingentiert werden, wie dies bereits heute für Drittstaatsangehörige gilt. Damit wird vermieden, dass die Beschränkungen für einen dauerhaften Aufenthalt durch die unbeschränkte Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen unterlaufen werden können.

Bezüglich der Verlängerung und Erneuerung der Kurzaufenthaltsbewilligung bei Drittstaatsangehörigen soll die heutige Regelung weiter gelten (Verlängerung für maximal 2 Jahre, Erneuerung nur nach einem angemessenen Unterbruch). Für EU/EFTA-Angehörige soll ebenfalls eine Verlängerung bis zu 2 Jahren möglich sein; bei einer Erneuerung einer Kurzaufenthaltsbewilligung (erneute Erteilung eines Kontingents) ist jedoch kein Unterbruch erforderlich.

Verworfenen Varianten

Keine Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthalte bis zu einem Jahr. Eine solche Regelung ist zwar mit Art. 121a BV vereinbar, würde aber zu einer Umgehung der notwendigen Steuerung der Zuwanderung führen.

Eine Verlängerung von nicht den Kontingenten unterstehenden Kurzaufenthaltsbewilligungen über ein Jahr hinaus ist mit Art. 121a BV nicht vereinbar, wie dies teilweise in der Expertengruppe gewünscht wurde³⁷.

Durch eine generelle Bevorzugung der Kurzaufenthalte bei der Zulassungsregelung besteht die Gefahr, dass in einem grossen Umfang prekäre, kurzfristige Arbeitsverhältnisse insbesondere in strukturschwachen Branchen entstehen. Dies entspricht den früheren Erfahrungen mit dem Saisonierstatut, das auch zu Integrationsproblemen geführt hat. In der Expertengruppe bestand einhellig die Auffassung, dass die früheren Probleme mit dem Saisonierstatut bei der Gestaltung eines neuen Zulassungsmodells zu vermeiden sind. .

³⁷ Synthesebericht vom 13. Juni 2014, Ziffer 3.4.

12.5. Grenzgänger

Der Bundesrat legt für Grenzgänger unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kantone Höchstzahlen und Kontingente fest ("bottom up"). Den Kantonen soll im Rahmen von bunderechtlichen Vorgaben zusätzlich die Kompetenz eingeräumt werden, zum Schutz des regionalen Arbeitsmarktes selber weitergehende Einschränkungen vorzusehen (namentlich Kontrolle des Inländervorrangs und der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Eine solche Lösung scheint angemessen, weil die Auswirkungen der Grenzgängerbewilligungen von den einzelnen Kantonen je nach Region sehr unterschiedlich bewertet werden.

Verworfenen Varianten

Ausnahme von den Höchstzahlen für Grenzgänger: Eine solche Ausnahme ist gemäss Art. 121a BV nicht möglich.

Tägliche statt wöchentliche Rückkehr der Grenzgänger an den Wohnort im Ausland: Eine solche weitergehende Verpflichtung führt zu zusätzlichen Verkehrsproblemen; es ist auch schwierig, ihre Einhaltung zu kontrollieren.

Wiedereinführung von Grenzzonen: Die Betriebe sollen in allen Kantonen die Möglichkeit haben, Grenzgänger zu beschäftigen. Die mit den Nachbarstaaten vereinbarten Grenzzonen entsprechen z.T. dem heutigen Mobilitätsverhalten nicht mehr. Bei einer wöchentlichen Rückkehrpflicht ist es nicht mehr massgebend, in welchem Abstand zur Landesgrenze die Erwerbstätigkeit erfolgt und sich der Wohnsitz befindet.

12.6. Inländervorrang

Der Inländervorrang ist bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zu berücksichtigen, indem bei deren Höhe auch die Verfügbarkeit des „einheimischen Potenzials“ berücksichtigt wird (zum Beispiel Stellensuchende; Ausbildungsabgänger etc.).

Zudem soll eine Prüfung im Einzelfall erfolgen, wenn es sich nicht um einen klaren Mangelberuf handelt. Der Inländervorrang könnte z.B. dann als erfüllt gelten, wenn eine Stelle während einer gewissen Frist bei der Regionalen Arbeitsvermittlung (RAV) gemeldet war und die Stelle auf diesem Weg nicht besetzt werden konnte. Auf das relativ aufwändige Verfahren, wie es bei Drittstaatsangehörigen zur Anwendung kommt, soll bei Staatsausgehörigen aus den EU/EFTA-Staaten verzichtet werden.

Die Prüfung des Inländervorrangs erfolgt bei allen Bewilligungsarten (Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Grenzgängerbewilligung); ausgenommen ist das Meldeverfahren für Aufenthalte bis zu 90 Tagen.

Der Inländervorrang soll sowohl für Schweizerinnen und Schweizern als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einem dauerhaften Aufenthalt gelten.

Zu prüfende Variante

Einbezug des Inländervorrangs in die Berechnung der Höchstzahlen, aber keine zusätzliche Prüfung im Gesuchsverfahren. Diese Variante ist ebenfalls weiter zu prüfen.

12.7. Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Wird der Inländervorrang im Einzelfall geprüft, können gleichzeitig auch die Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einzelfall bei der Erteilung der Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und – sofern es der Kanton entsprechend regelt – bei der Grenzgängerbewilligung überprüft werden.

Zu prüfende Variante

Eine lediglich summarische Prüfung der finanziellen Situation bei der Erteilung der Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligung (ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage gemäss Art. 121a Abs. 3 BV).

Je nach Ausgestaltung der Prüfung bei der Bewilligungserteilung kann die nachträgliche Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen reduziert werden. Die genaue Ausgestaltung der nachträglichen Prüfung hängt folglich vom Umfang der vorgängigen Prüfung ab. Jedoch besteht bei einer Einschränkung der Zulassung eine erhöhte Gefahr von Schwarzarbeit. Ungeachtet der genauen Ausgestaltung der vorgängigen oder nachträglichen Prüfverfahren bleibt der Schutz vor Missbrauch der lokalen berufs- und branchenspezifischen Lohn- und Arbeitsbedingungen ein übergeordnetes Ziel des Bundesrates.

12.8. Zulassung zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit

Eine selbständige Erwerbstätigkeit kann bewilligt werden, wenn dies dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entspricht und die dafür notwendigen finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllt werden. Zudem untersteht sie den Höchstzahlen und Kontingenten.

12.9. Zulassung ohne Erwerbstätigkeit

Bei der Zulassung von Nichterwerbstätigen aus den EU/EFTA-Staaten ist neben den Höchstzahlen und Kontingenten für Aufenthalte über einem Jahr auf eine zusätzliche Beschränkung zu verzichten, da sie neben dem Familiennachzug nur eine vergleichsweise kleine Gruppe betrifft. Ein überwiegender Teil hält sich zudem nur vorübergehend im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung der Schweiz auf. Bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen ohne Erwerbstätigkeit gelten die neben den Höchstzahlen und Kontingenten die bisherigen Voraussetzungen nach dem AuG.

12.10. Familiennachzug

EU/EFTA:

Die Aufenthaltsrechte von EU /EFTA - Angehörigen gemäss FZA sollen grundsätzlich unverändert bleiben. Dazu gehört auch der erweiterte Familiennachzug in auf- und absteigender Linie (d.h. Eltern, Grosseltern, Enkel, Grossenkel, nicht aber weitere Verwandte). Die entspricht auch der Meinung einer deutlichen Mehrheit der Expertengruppe.

Es ist vertieft zu prüfen, ob sich das in Art. 121a Abs. 3 BV enthaltene Kriterium einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen auch auf den Familiennachzug bezieht und damit eine entsprechende Anpassung des FZA erforderlich machen würde.

Zu prüfende Variante:

Regelung des Familiennachzugs wie bei Drittstaatsangehörigen: Beschränkung auf die Kernfamilie (Ehegatten und minderjährige Kinder; Sprachkenntnisse oder Besuch von Sprachkursen).

Drittstaaten:

Die Aufenthaltsrechte von Drittstaatsangehörigen gemäss AuG sollen grundsätzlich unverändert bleiben, dazu gehört auch der Familiennachzug (Ehegatten und minderjährige Kinder).

Die mit der im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 121a BV zurückgewiesenen Revision des AuG im Integrationsbereich soll integriert werden. Sie sieht u.a. neu Sprachkenntnisse oder den Besuch einer Sprachausbildung als Voraussetzung für den Familiennachzug bei Drittstaatsangehörigen vor. Zudem hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, weitere Einschränkungen beim Familiennachzug gestützt auf hängige Parlamentarische Initiativen einzubeziehen.

Verworfenne Varianten

Kein Familiennachzug für Kurzaufenthalter aus Drittstaaten: Die Rekrutierung von hochqualifizierten Fachkräften z.B. an den Universitäten würde durch ein solches Verbot stark er-

schwert. Die Erfahrungen mit dem früheren Saisonier-Statut zeigen zudem, dass dies zu vermehrten rechtswidrigen Aufenthalten führt und die Integration stark erschwert. Die früheren Probleme mit diesem Statut sind zu vermeiden.

12.11. Ermessensentscheid

Das Umsetzungskonzept sieht keinen Anspruch auf eine Zulassung vor, auch wenn die dafür notwendigen Bedingungen erfüllt sind; dies erlaubt es den Vollzugsbehörden die vorhandenen Höchstzahlen und Kontingente nach Prüfung des Einzelfalls zuzuteilen.

12.12. Asylbereich

Verzicht auf Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Personen im Asylverfahren, nicht aber für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung. Es sind dafür Kontingente des Bundes vorzusehen, die sich an den bisherigen Erfahrungen orientieren und bei Bedarf rasch angepasst werden können, damit die Schweiz die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen weiterhin einhalten kann. Der Aufenthalt im Rahmen des Asylverfahrens ist nur vorübergehender Natur und kann daher ausgenommen werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Verfahren rasch durchgeführt werden. Ein zentrales Element ist dabei die geplante Neustrukturierung im Asylbereich.

12.13. Aufenthaltsregelung nach der Zulassung

Art. 121a BV enthält Bestimmungen über die Steuerung der Zuwanderung (Zulassung) und nicht über die Regelung des Aufenthalts nach einer Zulassung.

Nach der Zulassung sollen die Aufenthaltsrechte von Angehörigen der EU /EFTA - Staaten gemäss FZA daher grundsätzlich unverändert weiter gelten. Die Aufenthaltsregelung für Drittstaatsangehörige richtet sich grundsätzlich weiterhin nach dem AuG.

zu prüfende Variante: Beschränkung der Gültigkeitsdauer der verlängerbaren Aufenthaltsbewilligung für EU/EFTA-Angehörige von 5 (gemäss FZA) auf 1 Jahr. Es ist zu prüfen, ob mit einer solchen Massnahme die Probleme im Zusammenhang mit einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit besser gelöst werden könnten.

12.14. Wiederaufnahme Revision AuG (Integrationsbestimmungen)

Die im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 121a BV an den Bundesrat zurückgewiesene Gesetzesvorlage zur Revision des AuG im Integrationsbereich ist wieder aufzunehmen. Sie betrifft namentlich die Voraussetzung von Sprachkenntnissen beim Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen. Es ist zu prüfen, ob gewisse Elemente z.B. beim Familiennachzug neu auch für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten gelten sollen.

13. Weiteres Vorgehen

13.1. Gesetzesentwurf

Der Bundesrat wird bis Ende 2014 einen Gesetzesentwurf gestützt auf das vorgeschlagene Zulassungsmodell (Ziffer 12) verabschieden und in die Vernehmlassung geben.

13.2. Anpassung des FZA

Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit ein Verhandlungsmandat gestützt auf das vorgeschlagene Zulassungsmodell (Ziffer 12) verabschieden.

13.3. Flankierende Massnahmen (FlaM)

Der Anpassungsbedarf bei den FlaM wird gestützt auf das vorgeschlagene Zulassungsmodell (Ziffer 12) und unter Berücksichtigung der weiteren Umsetzungsarbeiten geprüft. Bei Bedarf wird der Bundesrat auf der Grundlage der Umsetzung von Art. 121a BV einen Gesetzesentwurf verabschieden und in die Vernehmlassung geben.

13.4. Weitere Begleitmassnahmen

Der Bundesrat hat am 4. Juli 2012 einen Bericht zu den Auswirkungen der Zuwanderung und der Personenfreizügigkeit verabschiedet und gestützt darauf – und nachfolgenden Beschlüssen – diverse Massnahmen und Aufträge zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen der starken Zuwanderung und des raschen Wachstums beschlossen. Auch im Lichte der geänderten Verfassung sind diese Massnahmen erforderlich und die entsprechenden Aufträge sollen gemäss den Beschlüssen des Bundesrates weiterhin umgesetzt werden.

Die interdepartementale Steuergruppe Zuwanderung und Integration des Bundes analysiert im Rahmen ihres Koordinationsauftrags auf Basis des Berichts des Bundesrats vom 4. Juli 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz einen allfälligen zusätzlichen Handlungsbedarf gemeinsam mit den Kantonen (KdK).

13.5. Zusammenarbeit mit den Kantonen

Die Umsetzung von Art. 121a BV ist eine Verbundaufgabe des Bundes und der Kantone, da beide Ebenen mit Vollzugsaufgaben betraut sind.

Es soll ein beratendes Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone eingesetzt werden. Die Sozialpartner werden einbezogen. Auf der Grundlage von Einschätzungen und Analysen ermittelt dieses Gremium den quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften. Diese Arbeiten bilden die Grundlage für den Entscheid des Bundesrates über die Höchstzahlen und Kontingente.

Auf der Grundlage des Berichts des Bundesrates³⁸ vom 4. Juli 2012 ist weiterhin ein allfälliger Handlungsbedarf in den relevanten Politikbereichen zu analysieren, um die Zuwanderung gesellschaftsverträglich zu gestalten. Auf der Ebene des Bundes koordiniert diese Aufgabe die vom Bundesrat eingesetzte Steuergruppe Zuwanderung und Integration, welche ein kohärentes Vorgehen sicherstellt (Ziffer 13.4.). In verschiedenen Bereichen bestehen enge Schnittstellen mit den Kantonen, da die Aufgaben entweder in deren Zuständigkeitsbereich liegen (Ausbildung) oder aber in der Vollzugshoheit der Kantone liegen. Vor diesem Hintergrund erscheint es erforderlich, dass der Bund und die Kantone ihre Analysen und gegebenenfalls zusätzlichen Massnahmen eng aufeinander abstimmen. Zusammen mit der Konferenz der Kantonsregierung (KdK) sowie unter Einschluss der zuständigen Fachkonferenzen soll hier das weitere Vorgehen gemeinsam festgelegt werden.

Bei der Umsetzung von Art. 121a BV setzen sich Bund und Kantone zum Ziel, dass ein zweckmässiges, effizientes und auf die Bedürfnisse der Wirtschaft rasch reagierendes Vollzugssystem etabliert wird. Es ist ein wirksames Monitoring und Controlling im Bereich der Migration zu etablieren.

³⁸ https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-07-043.html