



Neues Zulassungssystem

Bericht der VDK-Arbeitsgruppe

21.05.2014

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
1.1	Der Initiativtext.....	3
1.2	Umsetzung der Initiative	4
1.3	Mandat Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK)	4
1.4	Verfassungs- und Europakonformität	5
1.5	Grundsätzliche Zielsetzungen der Kantone hinsichtlich Vollzugssystem.....	5
2	Fragestellungen.....	6
2.1	Wie werden die Höchstzahlen und Kontingente festgelegt (neu auch für Grenzgänger, Familienangehörige, Nichterwerbstätige sowie Personen aus dem Asylbereich)?	6
2.2	Wer ist für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zuständig?.....	11
2.3	Welche Aufgabenverteilung besteht zwischen den Behörden, den Kantonen und dem Bund (Zuständigkeit Bewilligungserteilung, Zustimmungsverfahren)?...	12
2.4	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?.....	12
2.5	Wie sollen im Rahmen des Zulassungsverfahrens die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert werden?.....	12
2.6	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)?	13
2.7	Besteht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Weiterführung der flankierenden Massnahmen auch bei einem neuen Zulassungssystem?.....	13
2.8	Stärkung der Stellung der Inländerinnen und Inländer auf dem Arbeitsmarkt.....	13

1 Ausgangslage

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Volksinitiative „Gegen die Masseneinwanderung“ angenommen und damit den Bundesrat verpflichtet, innert dreier Jahre ein neues Zulassungssystem für Ausländerinnen und Ausländer einzuführen.

1.1 Der Initiativtext

Gemäss dem Initiativtext wird die Bundesverfassung wie folgt geändert:

Art. 121 Sachüberschrift (neu)

Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich

Art. 121a (neu) Steuerung der Zuwanderung

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

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

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

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

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 9 (neu)

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

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

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

1.2 Umsetzung der Initiative

An der Sitzung vom 12. Februar 2014 hat der Bundesrat beschlossen, im Juni 2014 ein Umsetzungskonzept für notwendige Gesetzgebungsarbeiten zu verabschieden. Der entsprechende Gesetzesentwurf soll bis Ende 2014 für das Vernehmlassungsverfahren vorliegen.

Der Bundesrat hat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in Zusammenarbeit mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und der Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) mit der Umsetzung beauftragt.

Die Umsetzungsarbeiten werden konzeptionell und inhaltlich von einer Expertengruppe unter dem Vorsitz des Direktors des Bundesamts für Migration (BFM) begleitet. Neben verschiedenen Bundesämtern, den Sozialpartnern und weiteren Interessenverbänden sind die Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), den Verband der Schweizerischen Arbeitsmarktbehörden (VSAA) und die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) in der 23-köpfigen Expertengruppe vertreten.

Das Mandat der Expertengruppe wurde an der ersten Sitzung vom 8. März 2014 präzisiert. Die Expertengruppe soll die Umsetzungsarbeiten der federführenden Bundesstellen begleiten. Dabei ist kein eigentlicher Bericht der Expertengruppe geplant, sondern ein Synthesepapier, das mögliche Modelle aufzeigt und die Einschätzungen der Mitglieder der Expertengruppe zu diesen Modellen wiedergibt. Der Bundesrat soll in Kenntnis der Stimmen aus der Expertengruppe über ein Umsetzungskonzept entscheiden können. Eventuell wird die Expertengruppe nach den Sommerferien auch die Vorbereitung des Gesetzesentwurfs begleiten.

In der weiteren Diskussion zum Mandat der Expertengruppe wurde festgehalten, dass es zum jetzigen Zeitpunkt um eine Modelldiskussion, um Rahmenbedingungen und Leitlinien gehe. Die Quantifizierung (Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten) ist eine nachgelagerte, politische Frage, die nicht Gegenstand der Modelldiskussion ist. Ziel ist die Entwicklung eines Modells, das sich in verschiedenen (wirtschaftlichen und demografischen) Szenarien bewährt.

1.3 Mandat Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK)

Der Vorstand der VDK hat die bereits bestehende Arbeitsgruppe unter der Leitung von Regierungsrat Benedikt Würth (SG) erweitert und beauftragt, zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einen Konzept-Vorschlag für ein neues Zulassungssystem zu erarbeiten. Die Arbeiten sind mit den Arbeiten des Bundes zu koordinieren.

Der in der KdK-Sitzung vom 21. März 2014 eingebrachte Antrag des Kantons Waadt, wonach die Kantone sich für eine verfassungsmässige Verankerung des bilateralen Wegs einsetzen sollen, wird nicht in der Arbeitsgruppe Würth vorberaten, sondern im leitenden Ausschuss der KdK. Dasselbe trifft auch auf die Idee zu, die Kroatienfrage nochmals aufzurollen.

Auch weitere völkerrechtliche Fragen (wie bspw. Verfassungskonformität des FTA mit China) sind nicht Gegenstand der Beratungen in der Arbeitsgruppe.

Die Lösung muss am Ende die Chance eröffnen, mit der EU eine Verständigung zu finden, um den Bilateralismus mit der EU aufrechterhalten zu können.

1.4 Verfassungs- und Europakonformität

Die Konferenz der Kantonsregierungen, wie auch verschiedene Parteien und der Bundesrat, haben bekräftigt, dass am bilateralen Weg festgehalten werden soll. Dies ist eine übergeordnete, zentrale Zielsetzung. Inwieweit das Umsetzungskonzept auch europakompatibel ist, muss nicht im Detail geprüft werden. Mit der neu zusammengesetzten EU-Kommission ist diese Frage auf ausserpolitischer Ebene zu erörtern und zu verhandeln. Der Bundesrat wird erst nach Vorliegen des Umsetzungskonzepts weitere Entscheide hinsichtlich des Verhandlungsmandats fällen (Aussage von BR Sommaruga in der KdK vom 21. März 2014).

Ebenso kann die Frage ausgeklammert werden, inwieweit eine allfällige Anpassung von bestehenden Verträgen in die Kompetenz der EU-Kommission / Ministerrat fällt oder ob es auch die Zustimmung aller Mitgliedstaaten braucht (Frage der gemischten Abkommen).

Die bisherigen Analysen zeigen, dass die neue Verfassungsbestimmung im Grundsatz mit dem Inhalt des Personenfreizügigkeitsabkommen kollidiert. Die Umsetzung kann "FZA-näher" oder "FZA-ferner" erfolgen, aber nicht FZA-konform.

1.5 Grundsätzliche Zielsetzungen der Kantone hinsichtlich Vollzugssystem

Für die Kantone gelten folgende Grundsätze hinsichtlich des Vollzugssystems:

- Föderalismus: Der föderale Ansatz betreffend die Stellung der Kantone im Zulassungssystem ist zentral. Er bezieht sich nicht nur auf den Vollzug sondern auch auf die Steuerung Effizienz: Die Effizienz und Vollzugstauglichkeit sollen für Behörden und Wirtschaft erreicht werden. Die Rekrutierungsprozesse der Unternehmen dürfen nicht beeinträchtigt werden.
- Keine Wiederbelebung des Saisonierstatuts mit seinen negativen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen.
- Die Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses (= Initiativtext) ist zentral.
- Die Zuwanderung aus EU/EFTA-Staaten muss weiterhin den Bedürfnissen des gesamten Arbeitsmarkts Rechnung tragen.
- Der Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen bleibt eine Verbundaufgabe des Staates und der Sozialpartner.

Umsetzungsvorschläge von Art. 121a BV, welche Steuererleichterungen vorsehen, kommen aus Sicht der Kantone aufgrund der finanzpolitisch schwierigen Lage der Gemeinwesen und der geringen Wirksamkeit der Massnahme nicht in Frage.

2 Fragestellungen

Das Umsetzungskonzept, welches das EJPD dem Bundesrat bis Ende Juni unterbreiten muss, soll gemäss der Verfügung des Bundesamts für Migration vom 12. März 2014 über die Einsetzung einer Expertengruppe zur Begleitung der Umsetzungsarbeiten von Art. 121a BV insbesondere die nachfolgenden Fragen beantworten:

- Wie werden die Höchstzahlen und Kontingente festgelegt (neu auch für Grenzgänger, Familienangehörige, Nichterwerbstätige sowie Personen aus dem Asylbereich)?
- Wer ist für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zuständig?
- Welche Aufgabenverteilung besteht zwischen den Behörden, den Kantonen und 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 flankierenden Massnahmen auch bei einem neuen Zulassungssystem?

Im Folgenden werden die Grundsätze zur Beantwortung dieser Fragen unter Einbezug der Erwägungen des Mandats der VDK festgelegt.

2.1 **Wie werden die Höchstzahlen und Kontingente festgelegt (neu auch für Grenzgänger, Familienangehörige, Nichterwerbstätige sowie Personen aus dem Asylbereich)?**

Aus aussenpolitischen Gründen ist das duale Zulassungssystem beizubehalten d.h. EU-/EFTA-Bürger sollen Vorrang haben vor Drittstaatsangehörigen. Der aussenpolitische Handlungsspielraum ist bei Drittstaaten nämlich grösser und es kann verhindert werden, dass der bilaterale Weg noch mehr strapaziert wird.

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen hat sich wie bisher grundsätzlich auf hochqualifizierte Spezialisten zu konzentrieren. Im Gegensatz dazu muss die Zuwanderung aus EU-/EFTA-Staaten weiterhin den Bedürfnissen des gesamten Arbeitsmarkts Rechnung tragen, denn die Schweizer Wirtschaft ist nicht nur auf gut qualifizierte Fachkräfte, sondern auch auf niedrig qualifizierte Arbeitskräfte (insbesondere Landwirtschaft, Tourismus, Industrie) angewiesen. In diesem Sinne soll von Arbeitskräften und nicht von Fachkräften aus dem EU-/EFTA-Raum gesprochen werden.

Der Verfassungsauftrag hält explizit fest, dass die Kontingente und Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten sind. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone hängt in hohem Masse vom flexiblen und international ausgerichteten Arbeitsmarkt ab. Folglich sind die Kontingente entsprechend den Bedürfnissen der Wirtschaft auszugestalten, damit die Unternehmen mit ausreichend Arbeitskräften versorgt sind. Gleichzeitig ist das inländische Arbeitskräftepotenzial optimal auszuschöpfen, denn nur so kann die Zuwanderung wirtschaftsverträglich reduziert werden. Neben der Wirtschaft muss das neue Zulassungssystem auch den Bedürfnissen von Bildungs- und Forschungsinstitutionen sowie internationalen Organisationen Rechnung tragen und darf deren internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht behindern. Ausländische Arbeitskräfte müssen durch die Unternehmen ausreichend und zeitgerecht rekrutiert werden können.

Bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten ist die Gesamtzahl der Zuwanderung (Globalkontingent) zu bestimmen, dies ermöglicht eine maximale Flexibilität bei der Zuteilung der Kontingente.

2.1.1 Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

Art. 121a BV fordert eine gesamtschweizerische Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung. Deshalb sind Bund und Kantone gefordert, sich auf ein Modell zu verständigen, das diese verfassungsmässige Rahmenbedingung im Sinne einer letztinstanzlich gemeinsamen Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung einlöst. Folglich sollte ein System gewählt werden, in dem die Kantone weitgehendst in die Entscheidungsfindung eingebunden sind.

Die Kantone ermitteln den Bedarf an Höchstzahlen und Kontingente, denn sie kennen die vielschichtigen, lokal sehr unterschiedlichen Bedürfnisse von Wirtschaft und Bevölkerung und sind in der Lage, rasch auf Schwankungen beim Arbeitskräftebedarf zu reagieren. Dieser bottom-up-Prozess bietet Gewähr, dass Verteilungskämpfe zwischen den Branchen und Kantonen reduziert werden können. Die Bedarfsermittlung erfolgt mit Hilfe des Indikatorensets (vgl. Kapitel 2.1.2). Ausserdem führen die Kantone die regionalen Arbeitsmarktzentren RAV. Sie haben dadurch sehr präzise Kenntnisse hinsichtlich der Stellensuchenden (Qualifikation und Quantität). Andererseits kennen sie über die RAV auch sehr genau die Bedürfnisse der Wirtschaft. Daraus lässt sich der Bedarf unter optimaler Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials ableiten.

Ein hoheitliches Gremium (paritätisch zusammengesetzt aus Vertretern von Kantonen und Bund) macht eine Gesamtschau über den von den Kantonen gemeldeten Bedarf (Globalkontingente). Das Gremium stützt sich dabei auf weitere Indikatoren, das Monitoring und Kontrollsystem, sowie eine Anhörung der Sozialpartner und weiterer Akteure. Es nimmt mit Blick auf eine angemessene Zuwanderung eine politische Würdigung vor.

Stellt das Gremium aufgrund seiner Analyse fest, dass eine Korrektur notwendig ist und die Globalkontingente aller oder einzelner Kantone reduziert werden müssen, wird mittels eines wechselseitigen (iterativen) Prozesses zwischen dem Gremium und den Kantonen eine Einigung erzielt und somit die Entscheidungsgrundlagen für das paritätische Gremium bereinigt.

Auf Antrag des hoheitlichen Gremiums legt der Bundesrat letztinstanzlich die Globalkontingente pro Kanton fest.

Ein eidgenössisches Rahmengesetz definiert die einzelnen Steuerungsinstrumente und regelt die weiteren formellen Aspekte und damit eine einheitliche Umsetzung (z.B. Konkretisierung der qualitativen Kriterien von Art. 121a Abs. 3, Inländervorrang, Suchbemühungen, Modalitäten zur Gesuchseinreichung (Firma, Einsatzort), Regelungen Familiennachzug, Grundsätze der Bedarfsermittlung, Arbeitsmarktbeobachtung etc.). Zusätzlich braucht es ein gesamtschweizerisches Monitoring- und Kontrollsystem, das über die Fachverbände der Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden aufzubauen ist.

Zusammengefasst verfolgen Bund und Kantone die Grundsätze gemäss Kapitel 2.2.

2.1.2 Indikatoren, Monitoring und Kontrollen

Die Fachverbände der Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden entwickeln in Zusammenarbeit mit dem Bund ein Indikatorenset für die Bedarfsermittlung und ein Monitoring- und Kontrollsystem für den Vollzug.

Grundzüge des Indikatorensets zur Bedarfsermittlung der Kontingente und Höchstzahlen: Aufgrund eines wissenschaftlich geprüften Indikatorensets erhalten die Kantone die Basis für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente. Das Indikatorenset gibt unter anderem Auskunft über die Migrationsbewegungen (Zu- und Abwanderungen, Netto-Zuwanderung), den Fachkräftemangel (Indikatorensystem BSS), die Arbeitslosigkeit, Konjunkturdaten und die Struktur der Erwerbsbevölkerung (Alter, Geschlecht, Qualifikation, Teilzeitarbeit etc.). Dieses wissenschaftlich fundierte Indikatorenset ergänzt das Knowhow der kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden über lokale Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt sowie die Erhebungen der kantonalen Arbeitsmarktbeobachtung über die Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft.-Knappheit am Arbeitsmarkt bzw. der Bedarf kann damit gezielt erfasst werden.

Monitoring- und Kontrollsystem:

Das Monitoring- und Kontrollsystem überwacht den einheitlichen Vollzug des Bundesrahmengesetzes und ermöglicht eine Gesamtsicht über die Arbeitsmarktsituation, die Steuerung der Zuwanderung sowie die interkantonalen Wanderungsbewegungen. Zusätzlich erlaubt es den Kantonen die entsprechenden Korrekturmassnahmen für einen effizienten und effektiven Vollzug zu ergreifen.

2.1.3 Meldepflichtige

Zuwanderung bedeutet Ansiedlung in der Schweiz. Ab wann dies zutrifft, besagt die Verfassung nicht. Es obliegt dem Gesetzgeber, dies zu definieren. Da die Kontingentierung für Kurzaufenthalter mit erheblichem administrativem und bürokratischem Mehraufwand verbunden wäre, sollten die Erwerbstätigen aus der EU/EFTA, die aktuell im Meldeverfahren bis zu 90 Tagen in die Schweiz kommen und heute nur 0.7% des Beschäftigungsvolumens ausmachen, grundsätzlich nicht der Kontingentierung unterliegen oder nicht eingeschränkt werden, zumal sie sich nur für eine sehr beschränkte Dauer in der Schweiz aufhalten. Dies kann allerdings nur dann abschliessend beurteilt werden, wenn das Gesamtsystem bekannt ist. Es besteht nämlich das Risiko, dass aufgrund des sehr liberalen Meldewesens inländische Unternehmen, welche der Kontingentierung und damit starken Regulierungen unterwor-

fen sind, benachteiligt werden. Ein verfälschter Wettbewerb mit Fehlanreizen soll verhindert werden. Aus diesem Grund muss nach der Festlegung des Gesamtsystems geprüft werden,

- ob der Nachfragedruck auf das Meldeverfahren und das Missbrauchspotenzial beispielsweise durch intensivierete Kontrollen und Formalitäten der selbstdeklarierten Lohn- und Arbeitsbedingungen reduziert werden muss,
- ob Artikel 7 des Freizügigkeitsabkommens (Dienstleistungsfreiheit) im Rahmen des Verhandlungsmandats mit der EU ebenfalls angepasst werden muss und/oder
- ob die Zuständigkeitsordnung analog der Zulassung und Steuerung für Grenzgänger föderal ausgestaltet werden muss.

2.1.4 Grenzgänger

Den Bedarf an Grenzgängerinnen und Grenzgänger legen die Kantone in der Logik des föderalen Ansatz so selbständig wie verfassungsrechtlich möglich fest (kantonale Kontingente bzw. Höchstzahlen). Aufgrund der enormen regionalen Disparitäten in Bezug auf die Bedeutung der Grenzgänger für den lokalen Arbeitsmarkt kann nur das föderale Modell eine den Bedürfnissen der Wirtschaft und Gesellschaft entsprechende Lösung garantieren. Das arbeitsmarktliche Einzugsgebiet eines Grenzkantons muss grenzüberschreitend betrachtet werden, sonst entstehen empfindliche volkswirtschaftliche Einbussen in diesen Regionen. Abgesehen von der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur haben die Grenzgänger keine weiteren Auswirkungen auf Infrastrukturen (Wohnungsmarkt, Schulen etc.).

Der Grundsatz des Inländervorrangs sowie die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung gelten auch für Grenzgänger (vgl. 2.5).

2.1.5 Familienangehörige

Zulassungsbeschränkungen, d.h. höhere Hürden für den Familiennachzug, sind im Einklang mit der EMRK grundsätzlich möglich. Sofern Zulassungsbeschränkungen für den Familiennachzug eingeführt werden, gelten diese unabhängig von Branche und beruflicher Qualifikation.

Einschränkungen beim Familiennachzug sind zu prüfen und im Bundesrahmengesetz festzulegen, beispielsweise:

- keine Anrechnung des in Aussicht stehenden Einkommens des Nachzuziehenden für die Berechnung der finanziellen Mittel
- generell höhere Anforderungen an die finanziellen Mittel
- Sicherstellen einer angemessenen Kinderbetreuung.

Es ist zu beachten, dass ein nicht zu vernachlässigender Teil der Personen, welche über den Familiennachzug in die Schweiz kommen, in der Schweiz erwerbstätig werden. Dieses Arbeitskräftepotenzial gilt es auszuschöpfen.

2.1.6 Nichterwerbstätige

Nichterwerbstätige haben bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten zweite Priorität.

Folgende Einschränkungen sind bei **Schülern und Studenten** zu prüfen:

- erforderliche Sprachkenntnisse müssen für das Studium zum Zeitpunkt der Einreise vorliegen
- über 30-Jährige von dieser Zulassungsmöglichkeit ausschliessen
- bei gewissen Ländern, analog zum Visaverfahren von der Vermutung ausgehen, dass die Wiederausreise nicht gesichert ist (d. h. einzelne Länder ausschliessen)
- Berufsausübungsverbot ausser im Rahmen einer berufspraktischen Ausbildung, kann geprüft werden, um lokale Missbräuche zu vermeiden

Folgende Einschränkungen sind bei **Rentnern / aufsteigendem Familiennachzug** zu prüfen:

- Rentner bzw. Nachgezogene müssen über eigene Mittel verfügen (heute werden auch Drittmittel angerechnet)
- besondere Beziehung zur Schweiz verlangen, nicht nur zu hier lebenden Personen
- Nachzug zu hier lebenden Kindern ausschliessen, wenn die Nachgezogenen nicht bei ihnen wohnen werden oder wenn im Heimatland andere nahe Verwandte leben

2.1.7 Personen aus dem Asylbereich

Aus dem Völkerrecht ergibt sich für einen Staat keine Pflicht zur Asylgewährung. Völkerrechtliche Verpflichtungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die UN-Folterkonvention sind aber im Rahmen der Asylverfahren zu befolgen. So gilt es, die humanitäre Tradition der Schweiz zu bewahren. Echte Verfolgte und Schutzbedürftige sollen weiterhin Aufnahme in der Schweiz erhalten. Aus diesem Grund ist die Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten im Asylbereich in der Kompetenz der Bundesbehörden.

Zu begrüssen ist die vorgesehene Neustrukturierung des schweizerischen Asylwesens unter Beachtung der Rechtsstaatlichkeit. Mit den Verbesserungen im Asylverfahren gehen die Bemühungen zur Missbrauchsbekämpfung und der Verfahrensbeschleunigung einher. Zudem sind die Instrumente für die Durchsetzung der Entscheide aus dem Asylbereich (Zwangsmassnahmen, Ein- und Ausgrenzungen) konsequent zu nutzen. Damit soll der Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen, gesenkt und die Glaubwürdigkeit des Asylbereichs nachhaltig gestärkt werden. Einschränkungen des Familiennachzugs von anerkannten Flüchtlingen (Familienasyl, Art. 51 AsylG) sind im Rahmen von Art. 8 EMRK möglich.

Im Bereich der vorläufigen Aufnahmen sind Bund und Kantone angehalten, deren Voraussetzungen regelmässig zu prüfen und die Aufnahme allenfalls aufzuheben. Dazu gehört aber

auch die Förderung der Integration in den Bereichen Beruf, Sprache und Gesellschaft bei anerkannten Flüchtlingen und bei vorläufig Aufgenommenen.

2.2 Wer ist für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente zuständig?

Es gelten folgende Grundsätze der Zuständigkeitsordnung für die Zulassung von EU-/EFTA-Bürgern:

- Bund und Kantone betrachten die Ausgestaltung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik als Verbundaufgabe. Sie sind Hoheitsträger im Vollzug.
- 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.
- Im Sinne von Art. 121a BV wird das Ausmass der Zuwanderung durch Höchstzahlen und - soweit erforderlich - durch Kontingente bestimmt.
- Im Bereich der Zuwanderung zum Arbeitsmarkt ermitteln die Kantone bottom-up den Bedarf gemäss den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Bevölkerung.
- Die Höchstzahlen basieren auf verschiedenen Indikatoren. Neben dem Bedarf der Wirtschaft nach Arbeitskräften sind weitere zu berücksichtigende Indikatoren zum Beispiel die Zahl offener Stellen, die Verfügbarkeit des inländischen Potenzials (z.B. Ausbildungsabgänger, etc.), Konjunktur, Zuwanderung etc.
- Die Regelung hinsichtlich Festlegung der Zahl der Grenzgänger wird so föderal wie verfassungsrechtlich möglich ausgestaltet.
- Ein paritätisches Gremium von Bundes- und Kantonsvertretern validiert den Bedarf unter Berücksichtigung der weiteren Indikatoren und nach Anhörung der Sozialpartner und weiterer relevanter Akteure. Kommt im Rahmen dieser Validierung kein befriedigendes Gesamtergebnis zu Stande, setzt ein wechselseitiger (iterativer) Prozess zwischen dem paritätischen Gremium und den Kantonen ein. Dieser Prozess bezweckt die Bereinigung der Entscheidungsgrundlagen für das paritätische Gremium.
- Der Bundesrat entscheidet aufgrund des Antrags des paritätischen Gremiums.

Hinsichtlich der Bewilligungserteilung knüpft die Zuständigkeit an den Einsatzort an, d.h. der Arbeitgeber stellt ein Gesuch beim Kanton des Einsatzortes. Für den Arbeitnehmer gilt während der Dauer der Bewilligung die volle berufliche und geografische Mobilität in der Schweiz. Nach Ablauf der Bewilligung fällt auch das Aufenthaltsrecht dahin.

Für Drittstaatsangehörige und den Asylbereich ist der Bund zuständig.

2.3 Welche Aufgabenverteilung besteht zwischen den Behörden, den Kantonen und dem Bund (Zuständigkeit Bewilligungserteilung, Zustimmungsverfahren)?

Das neue Zulassungssystem muss effizient, dynamisch und unbürokratisch ausgestaltet werden, damit die Wirtschaft zeitgerecht und einfach die notwendigen Arbeitskräfte einstellen kann. Administrative Zusatzbelastungen der Unternehmen durch das Kontingentssystem sind zu vermeiden.

Die Festlegung der Kontingente und Höchstzahlen ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen (vgl. 2.2). Die innerkantonale Zuständigkeitsordnung liegt in der Organisationsautonomie der Kantone. Für den Vollzug, die Verwaltung und Zuteilung der Kontingente sind die Arbeitsmarkt- bzw. Migrationsbehörden zuständig. (vgl. 2.1.1).

Bei Drittstaaten bleiben die Zuständigkeiten gemäss dem heutigen System.

2.4 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?

Mengenmässig sollten die Kontingente und Höchstzahlen für Erwerbstätige die grösste Kategorie ausmachen. Im Asylbereich gilt es zu prüfen, ob beispielsweise bei Krisen (z.B. Kriege) spezielle Kontingente geschaffen werden können, die unabhängig von den übrigen Kontingenten behandelt werden.

Unter Inländervorrang sind sowohl die Schweizerinnen und Schweizer sowie die bereits anwesenden Ausländerinnen und Ausländer zu verstehen. Eine Unterscheidung steht allenfalls im Widerspruch zu weiteren Bestimmungen der Bundesverfassung und ist in der Praxis nur sehr schwer bzw. nicht umsetzbar.

Der Inländervorrang soll praktikabel und unbürokratisch nachgewiesen werden (z.B. über das RAV). Wird aufgrund des Indikatorensystems in einer Branche bzw. in einem Beruf ein offensichtlicher Mangel an Arbeitskräften festgestellt, ist der Inländernachweis erbracht und die Prüfung des Inländervorrangs im Einzelfall entfällt.

2.5 Wie sollen im Rahmen des Zulassungsverfahrens die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert werden?

Im Rahmen des neuen Zulassungssystems sollen vor Erteilung einer Bewilligung in einem unbürokratischen Verfahren aufgrund der Gesuchsunterlagen Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass nicht bereits vor dem Arbeitsbeginn offensichtlich widerrechtliche bzw. missbräuchliche Abmachungen getroffen wurden (Rechtsgrundlage im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung). Ob dann tatsächlich die richtigen Löhne ausbezahlt bzw. die Arbeitsbedingungen auch tatsächlich eingehalten werden, ist durch Kontrollen

a posteriori (vgl. 2.7) der staatlichen Arbeitsmarktbehörden im Verbund mit den paritätischen Kommission festzustellen.

2.6 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)?

Das duale Zulassungssystem und damit auch die heutige Praxis für Drittstaatsangehörige ist beizubehalten (vgl. 2.1).

2.7 Besteht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Weiterführung der flankierenden Massnahmen auch bei einem neuen Zulassungssystem?

Solange das FZA in Kraft ist, sind grundsätzlich keine weiteren flankierenden Massnahmen notwendig. Jedoch soll der Vollzug: beispielsweise durch die Erhöhung der Obergrenze der Sanktionen im Entsendegesetz bei Lohnverstössen, die Erhöhung der Anzahl Kontrollen in Grenzregionen und besonders gefährdeten Branchen optimiert werden. (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe der VDK, November 2013)

Die Frage ob und in welcher Form die flankierenden Massnahmen weitergeführt werden sollen, kann erst abschliessend beantwortet werden, wenn das neue Zulassungssystem bekannt ist und Alternativen für die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen geprüft worden sind. In jedem Fall wird es auch bei einem Kontingentsystem mit vorgängiger Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen Kontrollen a posteriori brauchen (vgl. Kapitel 2.5). Sollte das FZA gekündigt werden, müsste eine entsprechende gesetzliche Grundlage für diese Kontrollen geschaffen werden.

2.8 Stärkung der Stellung der Inländerinnen und Inländer auf dem Arbeitsmarkt

Dazu sind folgende Massnahmen geeignet:

- Ausbildungsqualität und -niveau der inländischen Bevölkerung auf allen Ebenen kontinuierlich fördern
- Internationale Anerkennung der Berufslehre und der Fachhochschulabschlüsse sicherstellen und Durchlässigkeit zwischen berufsorientierter und akademische Bildung mit geeigneten Anreizen fördern
- Stärkung der höheren Berufsbildung durch geeignete Anreize
- Bessere Einbindung von Frauen in die Berufswelt

- Rasche arbeitsmarktliche Integration der im Rahmen des Familiennachzugs eingereisten Personen
- Anreize für betriebliche Weiterbildung der Firmen schaffen und gegebenenfalls Gebührenmodell bzw. Koppelung Arbeitsbewilligungen prüfen.

ANHANG:

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Vertretung der VDK:

- Benedikt Würth (SG), Präsident
- Christoph Brutschin (BS)
- Pierre Maudet (GE)
- Laura Sadis (TI)

Vertretung der KdK:

- Thomas Minger

Vertretung des VSAA:

- Manfred Zimmerman (BE)
- Hans Hofstetter (LU)
- Edgar Sidamgrotzki (TG)
- Roger Piccand (VD)
- Peter Kalbermatten (VS)
- Bernhard Neidhart (ZG)
- Bruno Sauter (ZH)

Vertretung der VKM:

- Marcel Suter (GR)

Sekretariat der Arbeitsgruppe

- Christoph Niederberger
- Ursula Kraft
- Seraina Huwiler