

08.000

**Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit
und die Zuwanderung in die Schweiz
(in Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod, 09.4311
Bischof und der Motion 10.3721 Brändli)**

vom 04.07.2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod („Bericht zu Auswirkungen der Personenfreizügigkeit“), 09.4311 Bischof („Migrationshoheit wahren. Zu- und Rückwanderung steuern“) sowie der Motion 10.3721 Brändli („Die Zuwanderung in geordnete Bahnen lenken“) unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen. Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-
Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat am 4. Mai 2011 eine Arbeitsgruppe zu den Themen Personenfreizügigkeit und Zuwanderung eingesetzt. Die unter Co-Leitung des EJPD, des EVD und des EDA eingesetzte Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, dem Bundesrat bis im Sommer 2012 einen Bericht zu den sich im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung stellenden Fragen vorzulegen.

In Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod („Bericht zu Auswirkungen der Personenfreizügigkeit“), 09.4311 Bischof („Migrationshoheit wahren. Zu- und Rückwanderung steuern“) sowie der Motion 10.3721 Brändli („Die Zuwanderung in geordnete Bahnen lenken“) legt der Bundesrat dem National- und Ständerat eine breite Analyse der Auswirkungen der Zuwanderung auf unterschiedliche Bereiche vor und zeigt aktuelle Steuerungsmöglichkeiten auf.

Der Bundesrat kommt im vorliegenden Bericht zum Schluss, dass die Steuerung der Zuwanderung nicht nur über das Ausländerrecht und über Integrationsmassnahmen stattfindet. Massgeblich beeinflusst wird die Zuwanderung von der Wirtschaftslage und der Standortattraktivität im Vergleich zum Ausland; Zuwanderung kann somit indirekt auch als Nebeneffekt einer erfolgreichen Standortpolitik begriffen werden.

Die Erkenntnisse des Berichts zeigen auf, dass sich die Zuwanderung der letzten Jahre in weiten Teilen positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz auswirkt und der Schweiz die Möglichkeit gibt, ihren Wohlstand zu bewahren. Unter Einbezug aller Vor- und Nachteile kommt der Bundesrat zudem zum Schluss, dass sich das duale Zulassungssystem bewährt hat und dass dessen Beibehaltung auch für die nächsten Jahre die besten Voraussetzungen bietet, um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein.

Nebst den weitgehend positiven Auswirkungen der Zuwanderung wird aber auch das Bevölkerungswachstum beeinflusst, womit sich die Herausforderungen insbesondere in der Integration, beim Wohnungsmarkt, der Infrastruktur- und Raumplanung und der Bildungspolitik erhöhen. Die starke Zuwanderung wirkt sich hier wie ein Verstärker aus, der den innenpolitischen Reformdruck in den genannten Bereichen erhöht.

Der Bundesrat wird sich dafür einsetzen, den nötigen innenpolitischen Reformbedarf anzugehen. Er prüft zu diesem Zweck die Einsetzung eines interdepartementalen Fachausschusses, welcher sich regelmässig zu den offenen und kontroversen Fragen in Bezug auf die Auswirkungen der Zuwanderung ausspricht. Zudem wird der Bundesrat für die Schliessung bestehender und in diesem Bericht genannter Forschungslücken bemüht sein.

Inhaltsverzeichnis

1 Hintergrund und Zweck des Berichts	6
1.1 Einleitung	6
1.2 Wortlaut der Postulate und der Motion	7
1.3 Aufbau des Berichts	9
2 Zuwanderung in die Schweiz	10
2.1 Einwanderungsland Schweiz	10
2.2 Ziele der Schweizer Migrationspolitik im Jahr 2012	12
2.2.1 Die Zulassungspolitik der Schweiz	13
2.2.2 Die Asylpolitik der Schweiz	13
2.2.3 Die Integrationspolitik der Schweiz	14
2.2.4 Die Rückkehrpolitik der Schweiz	14
2.2.5 Die Migrationsausserpolitik der Schweiz	14
2.3 Ausländerbestand im Jahr 2011	15
2.4 Jüngste Entwicklung der Zuwanderung	15
2.4.1 Entwicklung der Einwanderung im Rahmen des FZA	16
2.4.2 Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten	18
2.5 Strukturelle Merkmale der Zuwanderung: Bildung und Einwanderungsgründe	19
2.5.1 Bildungsniveau	19
2.5.2 Einwanderungsgründe	21
2.5.3 Einwanderung nach Wirtschaftssektoren	22
2.5.4 Lokale Differenzierung der neuen Einwanderung	23
2.6 Grenzgänger	25
2.7 Die Zuwanderung in die Schweiz im internationalen Vergleich	26
2.8 Internationale Wanderungsbewegungen der schweizerischen Staatsangehörigen	27
2.9 Zukünftige Entwicklung der Zuwanderung und des Ausländerbestandes	28
2.10 Irreguläre Migration / Sans Papiers	30
3 Auswirkungen der Zuwanderung auf einzelne Politikbereiche	31
3.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die gesellschaftliche Zusammensetzung	31
3.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt	33
3.2.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Volkswirtschaft	33
3.2.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage	34
3.2.3 Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Arbeitslosigkeit	35
3.2.4 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzgängerregionen	37
3.3 Soziale Sicherheit	38
3.3.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen (AHV/IV/EL/ALV)	38
3.3.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialhilfe	40
3.4 Bildung	41
3.4.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Fachkräftesituation	41

3.4.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Bildung in der Schweiz	43
3.5 Raumplanung, Wohnungs- und Immobilienmarkt	44
3.5.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Raumplanung	44
3.5.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf den Wohnungs- und Immobilienmarkt	46
3.6 Energieverbrauch, Umwelt und Verkehrsinfrastruktur	47
3.6.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf den Energieverbrauch	47
3.6.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf das Klima	48
3.6.3 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Umwelt	48
3.6.4 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Verkehrsinfrastruktur	50
3.7 Innere Sicherheit	50
3.7.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die innere Sicherheit	50
4 Steuerungsmöglichkeiten in der Migrationspolitik	52
4.1 Zulassung im Rahmen der Personenfreizügigkeit	52
4.1.1 Im FZA vorgesehene Steuerungsinstrumente	54
4.1.2 Missbrauchsbekämpfung und Prävention	55
4.2 Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern ausserhalb des FZA	56
4.2.1 Steuerung bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten und im Rahmen der Kontingentspolitik	56
4.2.2 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Familiennachzug	58
4.2.2.1 Entwicklungen in den letzten Jahren und mögliche Massnahmen	59
4.2.3 Zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Ausländerzulassung	60
4.2.3.1 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Zulassung von Nichterwerbstätigen	60
4.2.3.2 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sans Papiers	60
4.2.3.3 Steuerungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Widerruf von Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen	61
4.2.4 Steuerungsmöglichkeiten über die Integrationspolitik	62
4.2.5 Steuerungsmöglichkeiten im Visabereich	64
4.2.6 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Ausreise / Rückkehr	64
4.2.6.1 Rückkehrhilfe	64
4.2.6.2 Zwangsweise Rückführungen	65
4.2.6.3 Rückübernahmeabkommen	65
4.3 Wahrung der Migrationshoheit durch eine verstärkte internationale Zusammenarbeit	66
4.3.1 Beteiligung an der europäischen Migrationspolitik	66
4.3.2 Verstärkte globale Zusammenarbeit	68
4.3.2.1 Wichtigste Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik	68
4.3.2.2 Wichtige internationale und regionale Partner der Schweiz	69
4.3.3 Stärkung der Wirksamkeit der schweizerischen Migrationsaussenpolitik	70
4.4 Steuerung durch eine Änderung des aktuellen dualen Zulassungssystems	72

4.4.1 Auswirkungen einer Änderung des Prinzips der dualen Zulassung auf das Vertragswerk Schweiz - EU	74
5 Weitere Steuerungsmöglichkeiten und Massnahmen zur Optimierung der Migrationssteuerung sowie zur Eindämmung der negativen Folgen der Zuwanderung	76
5.1 Standortförderung und Steuererleichterung im Rahmen der Regionalpolitik und Steuerpolitik	76
5.1.1 Erkenntnisse der ESTV	76
5.1.2 Besteuerung von Haushalten: Aufwandbesteuerung	78
5.1.3 Besteuerung von Haushalten: Expatriates-Verordnung	79
5.2 Arbeitsmarkt	80
5.2.1. Optimierung der flankierenden Massnahmen	81
5.2.2. Massnahmen gegen Schwarzarbeit	84
5.3. Soziale Sicherheit	85
5.3.1. Arbeitslosenversicherung ALV	85
5.3.2. Sozialversicherungen	85
5.3.3. Sozialhilfe	86
5.4. Aus- und Weiterbildung sowie Diplomanerkennung	88
5.5. Raumplanung, Wohnungs- und Immobilienmarkt	89
5.5.1. Raumplanung	89
5.5.1.1. Steuerung des Zweitwohnungsbaus	90
5.5.2. Wohnungs- und Immobilienmarkt	90
5.6. Energie-, Umwelt-, Klima und Verkehrsbereich	92
5.6.1. Energie	92
5.6.2. Klima	92
5.6.3. Umwelt	92
5.6.4. Verkehr	93
5.7. Innere Sicherheit	93
5.7.1. Massnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität	93
5.7.2. Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels	94
6 Fazit des Bundesrates	96

Bericht

1 Hintergrund und Zweck des Berichts

1.1 Einleitung

Vor dem Hintergrund einer zunehmend intensiv geführten Debatte über die Auswirkungen der Zuwanderung im Frühjahr 2011 hat der Bundesrat am 4. Mai 2011 eine Arbeitsgruppe zu den Themen Personenfreizügigkeit und Zuwanderung eingesetzt. Die unter Co-Leitung des EJPD, des EVD und des EDA eingesetzte Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, dem Bundesrat bis im Herbst 2011 ein Aussprachepapier zu den sich im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung stellenden Fragen vorzulegen. Im Vordergrund standen dabei einerseits die Vertiefung der Analyse von Chancen und Risiken, die sich aus der aktuellen schweizerischen Zulassungspolitik ergeben, sowie der Vorschlag von kurz- und mittelfristigen Verbesserungs- und Korrekturmassnahmen in den analysierten Bereichen.

Die bundesrätliche Arbeitsgruppe hat aufgrund der Arbeiten der Projektleitung - bestehend aus dem Bundesamt für Migration (BFM), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Integrationsbüro (IB) - dem gesamtbundesrätlichen Auftrag im Oktober 2011 Rechnung getragen. Aufgrund dieser ersten Analyse hat der Bundesrat die Arbeitsgruppe am 24. Oktober 2011 beauftragt, bis im Sommer 2012 einen umfassenden Bericht vorzulegen, der die offenen parlamentarischen Vorstösse im Bereich Personenfreizügigkeit und Zuwanderung zusammenfassend beantwortet.

In Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod („Bericht zu Auswirkungen der Personenfreizügigkeit“), 09.4311 Bischof („Migrationshoheit wahren. Zu- und Rückwanderung steuern“) sowie der Motion 10.3721 Brändli („Die Zuwanderung in geordnete Bahnen lenken“) legt der Bundesrat dem National- und Ständerat eine breite Analyse der Auswirkungen der Zuwanderung auf unterschiedliche Bereiche vor und zeigt aktuelle Steuerungsmöglichkeiten auf. Der Bundesrat versteht diesen interdepartementalen Bericht als Beitrag für eine offene Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken der aktuellen Zuwanderung in unserem Land.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass auch die Asylpolitik (in allerdings weit geringerem Ausmass) zur Zuwanderung, bzw. zur Zunahme der Gesamtbevölkerung beiträgt. Auf eine detaillierte Darstellung des Asylbereichs wird jedoch in diesem Bericht bewusst verzichtet, da dies bereits durch andere laufende Arbeiten weitgehend abgedeckt wird. So hat beispielsweise im Rahmen der Beratung zur laufenden Asylgesetzrevision die Staatspolitische Kommission des Ständerates die Verwaltung beauftragt, einen ergänzenden Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich zu verfassen.

1.2 Wortlaut der Postulate und der Motion

Gestützt auf den vorliegenden Bericht des Bundesrates zur Freizügigkeit und Zuwanderung werden zwei Postulate zur Abschreibung beantragt. Im Folgenden werden die entsprechenden Wortlaute wiedergegeben:

Mit der Annahme des *Postulats 09.4301 Girod* am 3. März 2010 wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit zu erstellen und mögliche Massnahmen zur Verbesserung aufzuzeigen. Der Postulant begründet seinen Vorstoss wie folgt: *Die Debatte um die Personenfreizügigkeit und ihre Auswirkungen beschäftigt viele Menschen in der Schweiz. Dabei wird viel über Auswirkungen der Personenfreizügigkeit sowie Gründe für die wirtschaftliche Zuwanderung spekuliert. Damit die Debatte stärker auf Daten basiert, soll der Bundesrat einen fundierten Bericht zu dieser Thematik erstellen.*

Dieser Bericht sollte einerseits die Vorteile der Personenfreizügigkeit aufzeigen. Neben den wirtschaftlichen Vorteilen und der Sicherung der Sozialwerke ist auch zu untersuchen, wie viele Menschen aus der Schweiz von der Personenfreizügigkeit profitieren und im Ausland Arbeit suchen und finden. Andererseits sind auch negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit zu untersuchen. Neben den Auswirkungen auf die Löhne ist dabei ein Fokus auf die Auswirkungen der Verteuerung des Wohn- und Wirtschaftsraumes sowie allfälligen zusätzlichen Siedlungsdruck sowie Beanspruchung und Ausbau von Infrastruktur (Verkehr, öffentliche Anlagen) zu richten. Dabei sind die Auswirkungen in den unterschiedlichen Regionen getrennt zu betrachten.

Mit der Annahme des *Postulats 09.4311 Bischof* am 3. März 2010 durch den Nationalrat wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament einen Bericht über die heute praktizierte Steuerung der Zuwanderung aus der EU und aus Drittstaaten sowie die ins Auge gefassten Massnahmen vorzulegen, die sicherstellen, dass die Schweiz ihre Migrationshoheit wahrt, optimal nutzt und möglichst ausbaut. Einzubeziehende sind dabei Staatsverträge, namentlich das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU, sowie die schweizerische Ausländer-, Sozialversicherungs- und Sozialhilfegesetzgebung.

Der Postulant begründet seinen Vorstoss wie folgt: *Ausländische Arbeitnehmende sind seit Jahrzehnten eine wesentliche Stütze des Wohlstandes unseres Landes, namentlich auch dank dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU. Umgekehrt stösst das Bevölkerungswachstum des Kleinstaates Schweiz an infrastrukturelle, ökologische und soziale Grenzen. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise hat zwar die Zuwanderung in die Schweiz gebremst, die Rückwanderung ist aber geringer als vom Bundesrat erwartet. Die Arbeitslosigkeit ist unter Personen aus Drittstaaten wesentlich höher als unter Personen aus der Schweiz und der EU. Entscheidend ist in dieser Lage, dass der Bundesrat seine migrationspolitische Handlungsfreiheit voll nutzt und das Parlament diese nötigenfalls gesetzlich erweitert; dies nicht zuletzt auch, um die geltenden Abkommen nicht unnötig zu gefährden.*

Dabei sind namentlich folgende Fragen bzw. Massnahmen zu prüfen, wobei Chancen und Risiken abzuwägen sind:

Allgemein:

- Überprüfung der Rückwanderungsanreize im Ausländerrecht;
- Anpassungen im Sozialversicherungsrecht und (zusammen mit den Kantonen) im Sozialhilferecht, um falsche Anreize zu beseitigen;

- *Kündigung der ILO-Konvention 168, die nur von wenigen Staaten ratifiziert wurde (kein Nachbarstaat) und die Handlungsfreiheit in der Arbeitslosenversicherung erheblich einschränkt.*

Speziell gegenüber der EU:

- *sogenannte Ventilklausele und Schutzklausele bzw. sonstige Steuerungsmöglichkeiten unter geltendem Recht;*
- *EU-spezifische Anpassungen im Sozialversicherungsrecht (z. B. Anrechnung der Beitragshöhe in der Arbeitslosenversicherung);*
- *Möglichkeit sektorieller Neuverhandlungen, z. B. im Gegenzug zu schweizerischem Entgegenkommen im Steuerbereich.*

Schliesslich wurde der Bundesrat mit der Annahme der Motion 10.3721 Brändli am 16. Dezember 2010 durch den Ständerat und am 13. April 2011 durch den Nationalrat beauftragt, Massnahmen vorzuschlagen, die geeignet sind, die Zuwanderung der letzten Jahre in geordnete Bahnen zu lenken.

Der Motionär begründet seinen Vorstoss wie folgt: Die in Aussicht gestellte geringe Wanderungstätigkeit in Richtung Schweiz im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit hat sich nicht erfüllt. Vielmehr ist eine massive Zuwanderung feststellbar, die unser Land mittelfristig vor grosse Probleme stellen wird. In den beiden letzten Jahren hat die Bevölkerung um rund 200 000 Einwohner zugenommen. Das Bundesamt für Statistik prognostiziert in einem mittleren Szenarium eine Bevölkerungszahl von 9 Millionen. Neuere Studien gehen davon aus, dass diese Zahl bereits im Jahre 2020 erreicht werden könnte. Im Rahmen einer internationalen Studie wurde die Schweiz als attraktivstes Einwanderungsland bezeichnet.

Bereits heute wohnen in unserem Land 190 Einwohner pro Quadratkilometer, der Siedlungsdruck wird immer grösser. Der Ausländeranteil wird trotz zahlreichen Einbürgerungen in wenigen Jahren auf über 30 Prozent ansteigen; dies ohne Berücksichtigung der Sans Papiers (100-300 000), der zahlreichen Asylbewerber und der inzwischen über 200 000 Grenzgänger.

Kurzfristig mag diese Entwicklung wirtschaftlich interessant sein: Sie erleichtert die Rekrutierung des (fehlenden) Personals, wegen der grösseren Anzahl Konsumenten löst sie auch Wachstumsimpulse aus. Bei näherer Betrachtung stellt man aber schnell fest, dass es vor allem quantitative Wachstumsimpulse sind. Einer qualitativen Prüfung hält die Entwicklung kaum stand.

Unter anderem gilt es dabei Folgendes zu bedenken:

1. *Mehr Arbeitskräfte bringen nur kurzfristig eine Entlastung der Sozialwerke. Sobald Zuwanderer ins Rentenalter kommen, bedarf es einer noch stärkeren Zuwanderung, um die Renten zu sichern.*
2. *Das starke Bevölkerungswachstum treibt die Immobilienpreise derart in die Höhe, dass junge Familien wegziehen müssen, weil sie sich eine Wohnung an bestimmten Orten schlicht nicht mehr leisten können.*
3. *Die Zersiedlung unseres Landes schreitet als Folge der höheren Nachfrage munter voran.*
4. *Eine immer stärkere Belastung erfahren auch unsere Verkehrsinfrastrukturen durch die dargelegte Entwicklung.*

5. *Im Bildungswesen wäre es wohl klüger, die Ausbildung unserer Bevölkerung stärker voranzutreiben, statt Fachkräfte zu importieren, auch wenn dies kurzfristig finanziell günstiger erscheint.*
6. *An unseren Volksschulen wird die Integration immer schwieriger. Dies führt zu Spannungen zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung.*
7. *Der Identitätsverlust der einheimischen Bevölkerung wird immer grösser und führt zu grosser Unzufriedenheit.*
8. *Erhebliche Sicherheitsprobleme gehen mit dieser Entwicklung einher.*

Dies sind einige wenige Folgen der heutigen, unkontrollierten Zuwanderung. Es ist wichtig, dass der Bundesrat sich intensiv mit dieser Situation auseinandersetzt und Vorschläge macht, wie die schweizerische Bevölkerung auf einem vernünftigen Niveau stabilisiert werden kann.

1.3 Aufbau des Berichts

Im Anschluss an die Einleitung fasst Kapitel 2 des vorliegenden Berichts die aktuellen Ziele der heutigen Zuwanderungspolitik zusammen und gibt einen Überblick über die jüngste Entwicklung der Zuwanderung in die Schweiz. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die strukturellen Merkmale der Zuwanderung gelegt. Abschliessend werden mögliche Zuwanderungsszenarien aufgrund bestehender Prognosen aufgezeigt.

Im Rahmen einer umfassenden Auslegeordnung werden in Kapitel 3 des Berichts die unterschiedlichen Auswirkungen der Zuwanderung und des damit verbundenen Bevölkerungswachstums erläutert.

Aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse wurde der Bundesrat damit beauftragt, Steuerungsmöglichkeiten in der Migrationspolitik aufzuzeigen (bspw. Po. 09.4311 Bischof). In den Kapiteln 4 und 5 wird aufgezeigt, wo solche Steuerungsmöglichkeiten bestehen und welche Instrumente zur Verfügung stehen, um die Migrationshoheit auch in einer zunehmend globalisierten Welt zu wahren, wie es der Postulant fordert. Dabei werden einerseits Steuerungsmöglichkeiten im geltenden Ausländerrecht aufgezeigt sowie die möglichen Auswirkungen einer Abkehr vom bewährten Prinzip der dualen Zulassung auf das Verhältnis zur EU dargestellt (Kapitel 4), andererseits werden aber auch weitere Bereiche analysiert, die in einer engen Wechselbeziehung zur Zuwanderung und dem daraus resultierenden Bevölkerungswachstum stehen (Kapitel 5).

Zum Schluss zieht der Bundesrat in seinem Bericht eine Bilanz über die Zuwanderung der letzten Jahre und weist auf nötige Reformen hin.

2 Zuwanderung in die Schweiz

2.1 Einwanderungsland Schweiz

Erst im Zuge der Industrialisierung wandelte sich die Schweiz gegen Ende des 19. Jahrhunderts vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland. 1890 wurden in der Schweiz erstmals mehr Einwanderer als Auswanderer registriert. 1914 erreichte der Ausländerbestand mit rund 600 000 Personen beziehungsweise 15 % der Gesamtbevölkerung einen ersten Höchststand. Die günstige Wirtschaftsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg löste in der Schweiz eine starke Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften aus. Diese wurden vor allem in Italien rekrutiert und fanden einen Arbeitsplatz in der Landwirtschaft, in der Industrie und in der Baubranche. Die Zahl der in der Schweiz wohnhaften Ausländer erhöhte sich zwischen 1950 und 1960 von 285'000 auf 585'000 Personen, was einer jährlichen Wachstumsrate von 7.4% entsprach. Die Schweizer Ausländerpolitik basierte bis Mitte der 1960er-Jahre im Wesentlichen auf dem sogenannten Rotationsprinzip. Dieses sah vor, den Aufenthalt der ausländischen Saisonarbeitskräfte, denen wirtschaftlich die Funktion eines Konjunkturpuffers zukam, jeweils auf die Saison zu begrenzen und die Arbeitsbewilligungen nicht automatisch zu verlängern. Ihre Integration war dabei kein formuliertes Ziel.

Dennoch nahm die Zahl der "Gastarbeiter" weiter markant zu. 1970 zählte die Schweiz erstmals in ihrer Geschichte mehr als eine Million Ausländerinnen und Ausländer. Die heftig geführte Überfremdungsdiskussion erreichte mit der vom Schweizer Volk im gleichen Jahr knapp abgelehnten Schwarzenbach-Initiative einen Höhepunkt.¹ Die in einer Zeit des raschen gesellschaftlichen Wandels geführten Debatten haben Ressentiments in der Aufnahmegesellschaft gegenüber der ausländischen Wohnbevölkerung ausgelöst. Auf die wachsenden fremdenfeindlichen Strömungen in der Bevölkerung reagierten die Behörden mit einer Reihe von plafonierenden Massnahmen (es wurden z.B. jährliche Höchstzahlen eingeführt) um die Einwanderung von Arbeitskräften zu begrenzen, die neu zu einem grossen Teil aus dem damaligen Jugoslawien, der Türkei und Portugal stammten. Zwischen 1960 und 1974 wanderten pro Jahr durchschnittlich 140'000 Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz ein - das sind 20'600 Personen mehr als seit Einführung des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA)² im Jahr 2002 jährlich durchschnittlich eingewandert sind. Erst der Einbruch der Beschäftigung in Folge der ersten Erdölkrise 1974 brachte eine vorübergehende Trendwende. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in den 80er-Jahren setzte sich der Anstieg der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz erneut fort.

Nicht alle erwerbstätigen Einwanderer unterlagen den Kontingenten, die 1970 eingeführt wurden. Die wichtigsten Ausnahmen stellten die Saisonniers dar, die von der Bewilligungsumwandlung Gebrauch machten, und Familienangehörige, die im Rahmen des Familiennachzugs einwanderten und anschliessend eine Erwerbstätig-

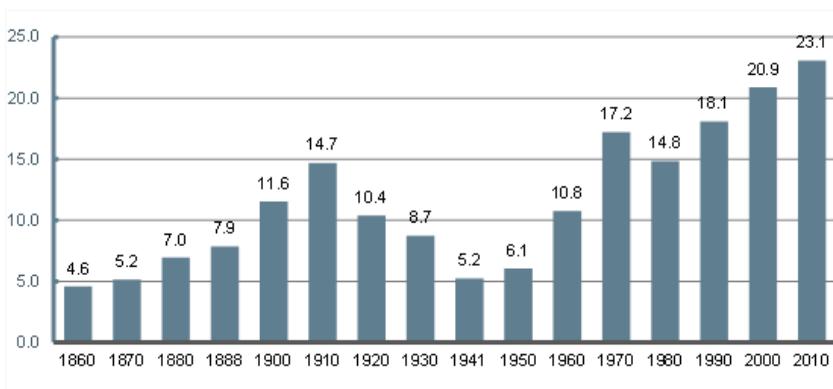
¹ Fünf Wochen nach der Ablehnung der Überfremdungsinitiative, welche die Zahl der Ausländer auf 10 Prozent der Schweizer Bevölkerung limitieren wollte, wurde die EKA (Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem) im Juli 1970 eingesetzt. Sie sollte laut Auftrag des Bundesrats Massnahmen vorschlagen, um «das Zusammenleben zwischen Ausländern und Schweizern zu erleichtern».

² SR 0.142.112.681.

keit aufnahmen. Auch Jahresaufenthalter, die ihre Bewilligung verlängerten, fielen nicht unter die Höchstzahlen. Die direkte Steuerung der ständigen erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung war somit auf Höchstzahlen für Saisoniers und erstmals einreisende Jahresaufenthalter begrenzt. In den 80er- und 90er-Jahren unterlag lediglich ein Fünftel der neu einreisenden Ausländer und Ausländerinnen der Kontingentierung.

Die Annahme des freien Personenverkehrs mit den EU-/EFTA-Staaten in der Volksabstimmung im Jahr 2000 markierte einen Meilenstein im Verhältnis der Schweiz zu ihren ausländischen Arbeitskräften: Aus den EU-/EFTA-Staaten können heute je nach Bedarf des Arbeitsmarktes qualifizierte und weniger qualifizierte Erwerbstätige rekrutiert werden. Die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten ist demgegenüber nur für Erwerbstätige mit einer hohen beruflichen Qualifikation im Rahmen des Kontingentierungssystems vorgesehen. Eine zahlenmässige Steuerung durch die staatlichen Behörden – wie es beispielsweise in der Mo. 10.3721 Brändli gefordert wird - ist für Arbeitnehmende aus EU/EFTA-Staaten nur sehr beschränkt möglich; die Zuwanderung folgt in erster Linie den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Das FZA ist zudem Kernstück der Bilateralen I zwischen der Schweiz und der EU und damit zentral für die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union.

Abbildung 1: Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung, 1860–2010 (in Prozent)



Quellen: VZ, PETRA, ESPOP, STATPOP (ab 2010) / BFS

Der geschichtliche Abriss zeigt, dass der heute stattfindende öffentliche Diskurs rund um eine mögliche Obergrenze des Ausländeranteils nicht neu ist. In der Vergangenheit waren die Debatten um Migration und Integration oft dann virulent, wenn es zu einer relativ raschen Veränderung der Zuwanderung bezüglich Ausmass und Zusammensetzung kam. Dabei gilt es festzuhalten, dass die Zuwanderung in erster Linie durch die wirtschaftliche Situation der Schweiz, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität und das damit verbundene Bedürfnis nach Arbeitskräften beeinflusst wird. Die Schweiz ist nicht erst seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA ein beliebtes Einwanderungsland. Vielmehr hat die Wirtschaftsmigration in der Schweiz eine lange Tradition.

2.2 Ziele der Schweizer Migrationspolitik im Jahr 2012

Die schweizerische Migrationspolitik im Jahre 2012 basiert auf drei Pfeilern, die unserem Lande zugrunde liegen: Wohlstand, Solidarität und Sicherheit.

Diese Ziele entsprechen weitgehend Art. 2 unserer Bundesverfassung. Diese sieht den Zweck der Eidgenossenschaft u.a. in der Förderung der Wohlfahrt (damit im Zusammenhang steht der Arbeitskräftebedarf) und in der nachhaltigen Entwicklung. Unter Berücksichtigung von Art. 8 (Rechtsgleichheit, Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot) und Art. 35 (Verwirklichung der Grundrechte) hat die Eidgenossenschaft für den inneren Zusammenhalt, die Chancengleichheit (Integration) und die innere Sicherheit des Landes (Durchsetzung der rechtsstaatlichen Ordnung) zu sorgen. Überdies hat sie sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einzusetzen (Migrationsaussenpolitik).

Entsprechend hat die Migrationspolitik zum übergeordneten Ziel, die für den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Wohlstand der Schweiz erforderliche Zuwanderung zu gewährleisten und die humanitäre Tradition der Schweiz zu widerspiegeln, indem Personen auf der Flucht vor Verfolgung Schutz gewährt wird. Zudem soll die Sicherheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie der Migrantinnen und Migranten garantiert werden, indem die Integration eingewanderter Personen gefördert, die irreguläre Migration und der Menschenhandel bekämpft und Personen mit irregulärem Status eine Rückkehr in ihre Heimatländer in Würde und Sicherheit gewährleistet wird. Zusätzlich kann die Migrationspolitik einen wichtigen Beitrag zum Wohlstand der Herkunfts- und Transitländer leisten, indem Synergien zwischen Migration und Entwicklung vermehrt ausgeschöpft werden. Damit trägt die Schweiz zur Verhinderung von neuen Wirtschaftsmigrationsströmen bei, mindert den Druck auf die Schweizer Grenzen und entlastet damit mittelfristig auch das Schweizerische Asylsystem.

Erfolgreiche Migrationspolitik sichert und fördert den *Wohlstand* unseres Landes. Um dies zu erreichen, werden Arbeitskräfte aus dem Ausland benötigt. Ohne sie könnten viele Wirtschaftszweige, wie die Bauwirtschaft, die Landwirtschaft, der Finanz- und Werkplatz Schweiz, der Tourismus oder das Gesundheitswesen das aktuelle Niveau nicht erreichen. Deshalb ist die Schweiz auf eine entsprechende Zuwanderung angewiesen.

Erfolgreiche Migrationspolitik gewährt Verfolgten *Schutz*, wie es der humanitären Tradition der Schweiz entspricht. Wer vor politischer Verfolgung, Krieg oder Folter fliehen muss, soll Aufnahme finden. Jedes Jahr anerkennt die Schweiz im Rahmen individueller Asylverfahren rund 2000 Flüchtlinge und trägt aktiv zu deren Integration in die Schweizer Gesellschaft bei. Zudem werden mehrere tausend Personen vorläufig aufgenommen, denen eine Rückkehr in ihre Heimat nicht zugemutet werden kann. Es gilt zu beachten, dass längst nicht alle, die ein Asylgesuch stellen, Flüchtlinge im eigentlichen Sinn sind. Diese Personen müssen das Land wieder verlassen. Zur Förderung der Rückkehr besteht mit der Rückkehrhilfe ein System von Leistungen mit dem die freiwillige und pflichtgemässe Rückkehr von asylsuchenden Personen gefördert wird. Weigern sich Personen, freiwillig in ihren Heimatstaat zurückzukehren, können sie unter Anwendung von Zwangsmassnahmen rückgeführt werden. Mit der Anwendung dieser Massnahmen sichert die Schweiz die Glaubwürdigkeit ihrer Migrationspolitik.

Erfolgreiche Migrationspolitik hat zum Ziel, dass sich Einheimische und Zugewanderte in der Schweiz *sicher* fühlen. Deshalb gilt für alle in der Schweiz wohnhaften Personen, dass sie die Grundregeln des Zusammenlebens akzeptieren müssen. Dies setzt sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus. Der Beseitigung des Rassismus und der Diskriminierung sowie der Bekämpfung von Kriminalität gilt dabei ein besonderes Augenmerk.

2.2.1 Die Zulassungspolitik der Schweiz

Die aktuelle schweizerische Zulassungspolitik basiert auf dem in Kapitel 2.1 dargestellten dualen Zulassungssystem. Im Zentrum steht dabei das FZA zwischen der Schweiz und der EU, mit dem die Zuwanderung zum Schweizer Arbeitsmarkt weitgehend liberalisiert wurde. Komplementär beschränkt sich die Zulassung von Drittstaatsangehörigen auf gut qualifizierte Personen, sofern ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht. Diese vom Bundesrat im Grundsatz bereits seit 1991 verfolgte Politik wurde mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)³ auf Gesetzesstufe festgelegt und insbesondere durch die Umschreibung der notwendigen persönlichen Zulassungsvoraussetzungen präzisiert. Zugelassen werden ferner Personen im Rahmen des Familiennachzugs und aus humanitären Gründen bzw. aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen (Asyl). Das AuG führt zudem aus, dass bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern der „demographischen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz“ Rechnung getragen werden muss.⁴

2.2.2 Die Asylpolitik der Schweiz

Wer in seinem Heimatstaat nach den Kriterien des Asylgesetzes (AsylG)⁵ und der Flüchtlingskonvention bedroht oder verfolgt wird, erhält in der Schweiz Asyl. Im Asylverfahren wird geklärt, ob Anspruch auf Schutz besteht. Für notleidende Menschen in Kriegs- oder Katastrophengebieten bemüht sich die Schweiz vor Ort, rasch Hilfe zu leisten. Sie beteiligt sich an internationalen Gemeinschaftsaktionen, die zum Schutz und zur Unterstützung von notleidenden Bevölkerungsgruppen organisiert werden. Wenn Hilfsmassnahmen in der betroffenen Region aufgrund der akuten Gefährdung unmöglich sind, nimmt die Schweiz betroffene Personengruppen vorübergehend innerhalb der eigenen Grenzen auf. Parallel dazu bemüht sich der Bundesrat in internationaler Zusammenarbeit um nachhaltig wirksame Massnahmen zur Eindämmung der Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Migration.

Für anerkannte Flüchtlinge werden besondere Anstrengungen unternommen. Sie erhalten ihre Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz unabhängig von ihrer Ausbildung und der wirtschaftlichen Nachfrage. Viele von ihnen leiden unter Folgeerscheinungen von traumatischen Erlebnissen. Diese Aspekte müssen bei der Integration in den Arbeitsmarkt besonders berücksichtigt werden.

Vorläufig Aufgenommene haben seit 2007 einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie können ihre Familien nach drei Jahren nachziehen und dürfen von den Integrationsmassnahmen profitieren.

3 SR 142.20.

4 Vgl. Art. 3 Abs. 3 AuG.

5 SR 142.31

Seit 2004 sank die Zahl der Asylsuchenden stetig und stabilisierte sich bis 2010 bei 10 000 bis 15 000 Asylgesuchen pro Jahr. Im Zuge der Umwälzungen im arabischen Raum seit Dezember 2010 ist erneut eine Zunahme von Asylsuchenden zu beobachten. Mehr als 100 000 Menschen, vorwiegend aus Nordafrika, wagten die Flucht in Richtung Europa. Auch in der Schweiz stieg 2011 die Zahl der Asylgesuche von den ursprünglich angenommenen 15 000 auf 22 000 an.

2.2.3 Die Integrationspolitik der Schweiz

Integration ist eine Voraussetzung für die Kohäsion der Gesellschaft und wichtig für eine zukunftsgerichtete wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz.

Integration wird gemäss Ausländergesetz als staatliche Gesamt- und Querschnittsaufgabe definiert, deren Anliegen der Bund, die Kantone und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen haben. Integration wird als gegenseitiger Prozess verstanden, an dem sich die Ausländerinnen und Ausländer sowie die Aufnahmegesellschaft aktiv beteiligen. Dadurch soll ihnen eine chancengleiche und diskriminierungsfreie Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ermöglicht werden. Die Integrationspolitik des Bundes basiert einerseits auf einer breit gefächerten Förderpolitik. Andererseits stellt sie im Ausländerrecht Erfordernisse zur Integration auf. Mit dem Grundsatz des „Fördern und Fordern“ wird die Selbstverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer angesprochen.

2.2.4 Die Rückkehrpolitik der Schweiz

Die Rückkehrpolitik des Bundes sieht vor, dass Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz pflichtgemäss und selbstständig in ihr Herkunftsland zurückkehren sollen. Erfolgt die Ausreise nicht selbstständig, ist in letzter Konsequenz die Wegweisung zwangsweise zu vollziehen. Sie wird konsequent angewendet, um die Glaubwürdigkeit des Systems nicht zu untergraben.

Der Bund fördert die freiwillige und selbstständige Ausreise mit gezielten Massnahmen, welche die Rückkehr und die dauerhafte Reintegration im Herkunftsland erleichtern und so mithelfen, eine erneute Migration zu verhindern. Die Rückkehrhilfe richtet sich an alle Personen aus dem Asylbereich und gewisse Personen aus dem Ausländerbereich (Opfer und Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel sowie Personen in einer Ausbeutungssituation).

2.2.5 Die Migrationsaussenpolitik der Schweiz

Mit einem konsequenten migrationsaussenpolitischen Engagement achtet die Schweiz darauf, den Druck auf ihre Grenzen und ihr Gebiet einzudämmen sowie das Potenzial der Migration für ihre Wirtschaft und ihre Gesellschaft zu optimieren, ohne dabei die Interessen der anderen beteiligten Parteien ausser Acht zu lassen. Für die Rückkehr sind beispielsweise Rückübernahmeabkommen wichtige Instrumente; vermehrt sind aber die Reintegration und die Anliegen der Herkunftsstaaten in einem breiteren Kontext mit einzubeziehen. Auch die Gewährung von Schutz vor Ort („Protection in the region“) ist ein wichtiges Anliegen, welches die Schweiz unterstützt. Ausserdem wird die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Eine wirksame Migrationsausserpolitik berücksichtigt sowohl die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Chancen als auch die Herausforderungen der Migration. Ein umfassendes Verständnis der Migration ist auch erforderlich, um einen Interessenausgleich aller Akteure zu gewährleisten. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten sowie mit anderen Akteuren ist hierfür unabdingbar. Um die verschiedenen Instrumente der schweizerischen Migrationsausserpolitik effizient und konsequent umzusetzen und die Kohärenz sicherzustellen, ist schliesslich eine enge interdepartementale Zusammenarbeit unerlässlich.

2.3 Ausländerbestand im Jahr 2011

Gemäss Bundesamt für Statistik belief sich die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz im Jahr 2011 auf 7'952'600 Einwohnerinnen und Einwohner, was einem Anstieg von 82'400 Personen im Vergleich zu 2010 entspricht (+ 1,0%).⁶ Diese Zahl umfasst die Schweizer Staatsangehörigen sowie alle Personen ausländischer Nationalität, ausgenommen jene mit Kurzaufenthaltsbewilligungen oder Personen im Asylprozess, die sich seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhalten.

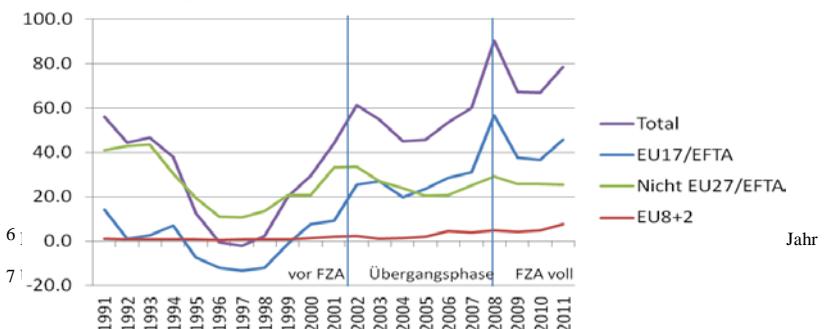
Die Zunahme der Wohnbevölkerung ist vergleichbar mit jener der Jahre 2009 und 2010; sie ist aber weniger stark als im Rekordjahr 2008 (+108'400 Personen, d.h. +1,4%). Die Schweiz gehört zusammen mit Frankreich (+0,5% im Jahr 2011), Italien (+0,5% im Jahr 2009) und Österreich (+0,4% im Jahr 2011) zu den europäischen Ländern, die ein Bevölkerungswachstum verzeichnen. Zu den Ländern mit abnehmender Bevölkerungszahl zählt beispielsweise Deutschland (-0,1% im Jahr 2010).

Die Zahl der ständig in der Schweiz wohnhaften ausländischen Staatsangehörigen belief sich Ende 2011 auf 1'814'800 Personen (48'500 mehr als Ende 2010). Dies entspricht 22,8 Prozent der gesamten ständigen Wohnbevölkerung, verglichen mit 22,4 Prozent im Jahr 2010.

2.4 Jüngste Entwicklung der Zuwanderung

Die Migration in der Schweiz ist eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung verbunden. Entsprechend widerspiegelt der Wanderungssaldo (Differenz zwischen Zu- und Abwanderung in einem festgelegten Zeitraum) der letzten Jahre die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes.

Abbildung 2: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit (in tausend Personen)⁷



Mit dem Einsetzen der Rezession zu Beginn der 90er Jahre ist auch die Nettozuwanderung stark zurückgegangen. In den Jahren zwischen 1996 und 1998 war der Wanderungssaldo ausgeglichen oder gar leicht negativ (vgl. Abbildung 2). Erst mit der konjunkturellen Erholung gegen Ende des Jahrhunderts stieg auch die Nettozuwanderung wieder an und erreichte mit der Einführung des FZA wieder das Niveau von 1991.

Zu Beginn der 90er Jahre war die Nettozuwanderung fast ausschliesslich durch Personen aus Staaten ausserhalb der EU-27/EFTA⁸ geprägt. Gegenüber der EU-17/EFTA⁹ verzeichnete die Schweiz in den entsprechenden Jahren gar eine leicht negative Wanderungsbilanz. Mit dem Beginn der Kriege im ehemaligen Jugoslawien zu Beginn der 90er Jahre erreichten vermehrt auch Flüchtlinge aus den betroffenen Ländern die Schweiz. Aufgrund der bereits bestehenden Diaspora stellte die Schweiz ein vorrangiges Ziel für diese Flüchtlinge dar. Die hohe Einwanderung trotz Rezession zu Beginn der 90er Jahre ist in erster Linie auf den Familiennachzug zurückzuführen.

2.4.1 Entwicklung der Einwanderung im Rahmen des FZA

Zwischen 2001 und 2011 betrug der Wanderungssaldo für EU-17/EFTA-Staaten durchschnittlich +32'800 pro Jahr und lag somit rund einen Viertel über der durchschnittlichen Nettozuwanderung aus den Staaten ausserhalb der EU-27/EFTA.

Mit der vollen Personenfreizügigkeit gegenüber der EU-17/EFTA im Jahr 2007 und der konjunkturellen Hochphase stieg der Wanderungssaldo bis 2008 nochmals deutlich an, bevor er sich im Zuge der erneuten konjunkturellen Abkühlung im 2009 auf ein leicht tieferes Niveau absenkte. Der deutliche Anstieg im Jahr 2008 wurde mehrheitlich durch Personen aus dem EU-17/EFTA-Raum getragen. Zumindest ein Teil der Zuwanderung im Jahr 2008 ist aber auf einmalige Effekte aufgrund der Aufhebung der Kontingente zurückzuführen. Einerseits hatte die Wirtschaft einen Nachholbedarf, da in der Übergangsphase aufgrund der kantonalen Kontingente in der Boomphase nicht ausreichend ausländische Arbeitskräfte rekrutiert werden konnten. Andererseits haben viele Personen mit einem Kurzaufenthalterstatus einen Statuswechsel vollzogen und sind Daueraufenthalter geworden. Die Zuwanderungszahlen in den Jahren 2009 und 2011 implizieren, dass die Einwanderung im Rahmen des FZA der konjunkturellen Entwicklung in der Schweiz folgt.

Der Anstieg der Nettozuwanderung aus dem gesamten EU17/EFTA-Raum ist dadurch entstanden, dass einerseits die Einwanderung kontinuierlich zugenommen hat und gleichzeitig die Auswanderung zurückgegangen ist. Zudem hat das FZA vor allem die Zuwanderung aus den nördlichen EU/EFTA-Staaten gefördert. Angesichts der anhaltenden Arbeitskräftenachfrage in der Schweiz und der hohen Arbeitslosigkeit in den südeuropäischen Staaten war 2010 und 2011 allerdings auch eine leicht erhöhte Zuwanderung aus diesen Ländern festzustellen (ausgenommen Portugal in

⁸ EU-27: alle aktuellen EU-Mitgliedstaaten. Mit dem voraussichtlichen Beitritt Kroatiens 2013 wird die EU 28 Mitgliedstaaten umfassen.

⁹ EU-17/EFTA: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich und Zypern

Bezug auf 2010). Diese Tendenz könnte sich in den nächsten Monaten angesichts der anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Mittelmeeranrainerstaaten weiter verstärken.

Abbildung 3: Durchschnittlicher monatlicher Wanderungssaldo, in 1'000

		EU17	EU8	nicht EU25	Total
Ständ. Wohnbevölkerung	Mai - Dez 2010	3.3	0.3	2.2	5.8
	Mai - Dez 2011	3.9	0.7	2.2	6.8
Nicht ständ. Wohnbevölkerung	Mai - Dez 2010	0.0	0.0	0.0	0.1
	Mai - Dez 2011	0.1	0.0	-0.1	0.0
Total Bevölkerung	Mai - Dez 2010	3.4	0.3	2.2	5.9
	Mai - Dez 2011	4.0	0.7	2.1	6.8
	rel. Diffe- renz	18%	103%	0%	16%

Quelle: SECO

Von besonderem Interesse ist die Entwicklung der Zuwanderung aus der EU-8 seit dem 1. Mai 2011.¹⁰ Mit der Öffnung des Arbeitsmarktes und der Aufhebung der Kontingente am 1. Mai 2011 hat die Nettozuwanderung aus den EU-8 Staaten markant zugenommen. Zwischen Mai und Dezember 2010 lag der Saldo bei knapp 340 Personen pro Monat, ein Jahr später doppelt so hoch (vgl. Abbildung 3).¹¹ Im Jahr 2011 betrug die Nettozuwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus der EU-8 rund 6'900 Personen. Dies entspricht einer Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr.

Die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien (EU-2) hat quantitativ eine geringe Bedeutung. Dies ist mitunter auch auf die Übergangsbestimmungen zurückzuführen, die im Rahmen des FZA bis längstens 2016 beibehalten werden können. Die Nettozuwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus Rumänien und Bulgarien belief sich 2011 auf rund 2'000 Personen. Das entspricht einer Zunahme im Vergleich zum Vorjahr um einen Drittel.

¹⁰ EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

¹¹ In dieser Betrachtung sind Kurz- und Daueraufenthalter gemeinsam betrachtet (vgl. Total Bevölkerung in Abbildung 3).

2.4.2 Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten

Die Einwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten hat in den letzten Jahren infolge der guten Wirtschaftslage tendenziell zugenommen. Im Vergleich zur jährlichen Gesamteinwanderung sowie der Zuwanderung von Erwerbstätigen aus den EU/EFTA-Staaten ist diejenige aus Drittstaaten aber zahlenmässig sehr gering.

Der komplementären Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten kommt heute hingegen eine grosse qualitative Bedeutung zu. Die Schweizer Wirtschaft richtet sich vermehrt auf die Wachstumsmärkte ausserhalb Europas aus und in zahlreichen Bereichen besteht ein Fachkräftemangel (namentlich im Ingenieurwesen). Daher können nicht alle Bedürfnisse global vernetzter Unternehmen auf dem inländischen Arbeitsmarkt bzw. mit Personen aus dem EU/EFTA-Raum abgedeckt werden. Im Vergleich zu den 90er Jahren sind die eingewanderten Drittstaatsangehörigen heute deutlich besser qualifiziert. Die starke Zunahme der gut ausgebildeten Zuwanderer aus Drittstaaten ist auf die geänderte Migrationspolitik des Bundes zurückzuführen. Seit der Einführung des dualen Zulassungssystems konzentriert sich die Rekrutierung von Arbeitskräften aus Drittstaaten vermehrt auf hochqualifiziertes Personal.

Abbildung 4: *Einwanderung der erwerbstätigen ständigen ausländischen Wohnbevölkerung*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27/EFTA	39'557	65'458	67'904	56'539	55'685	64'574
Drittstaaten	6'808	8'879	8'777	8'425	7'576	7'009
Gesamttotal	46'365	74'337	76'681	64'964	63'261	71'583

Quelle: BFM

Bis Mitte der 90er Jahre lag der Anteil an eingewanderten Erwerbstätigen aus Drittstaaten bei rund 40%. Die Hochkonjunktur der 80er Jahre hatte viele Arbeitsplätze geschaffen, welche nur mit der Anstellung von zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften besetzt werden konnten. Aufgrund der damaligen Saisonierpolitik wurden indessen vor allem wenig qualifizierte Arbeitskräfte eingestellt. Insbesondere die Umwandlung der Saisonierbewilligungen in Jahresbewilligungen liess die ständige ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz ansteigen, verstärkt über den Familiennachzug. Zwischen 1990 und 1994 wanderten beispielsweise jährlich zwischen 10'000 und 14'000 Erwerbstätige aus dem ehemaligen Jugoslawien ein. Im Jahr 1991 kamen 23% der eingewanderten Erwerbstätigen allein aus Ex-Jugoslawien. Eine Stabilisierung wurde erst im Verlaufe der 90er Jahre spürbar, einerseits aufgrund einer Verschlechterung in der Konjunktur und andererseits wegen des Richtungswechsels in der Ausländerpolitik des Bundesrates (Abschaffung des Saisoniersstatuts).

Die Abschwächung der Konjunktur hatte zur Folge, dass ein wesentlicher Anteil der ansässigen ausländischen Arbeitskräfte auch aufgrund ihrer tiefen Qualifikation arbeitslos wurde. Die fortschreitende Globalisierung führt dazu, dass Arbeitskräfte mit vergleichsweise beschränkten Qualifikationen einem höheren Risiko ausgesetzt

sind, ihre Arbeit zu verlieren. Ebenso mindert ein schwaches Qualifikationsniveau die Wahrscheinlichkeit, Auswege aus der Arbeitslosigkeit zu finden.

Vor diesem Hintergrund sah die Politik in erster Linie die progressive Aufhebung der Möglichkeit zur Rekrutierung von Drittstaatsangehörigen ohne spezifische Qualifikation vor. Nach einer längeren Übergangsfrist wurde das 1991 eingeführte "Dreikreismodell" im Jahr 1998 durch das aktuelle "duale Zulassungssystem" ersetzt. Es konnten nunmehr keine Ansprüche, die mit dem Saisonierstatut begründet waren, geltend gemacht werden. Ab Mitte der 90er Jahre nahm die Zuwanderung aus Drittstaaten in den Arbeitsmarkt schrittweise ab. 2000 waren rund 30% der eingewanderten Erwerbstätigen von ausserhalb den EU/EFTA-Staaten. Ende 2011 ist dieser Anteil auf 10% gesunken.

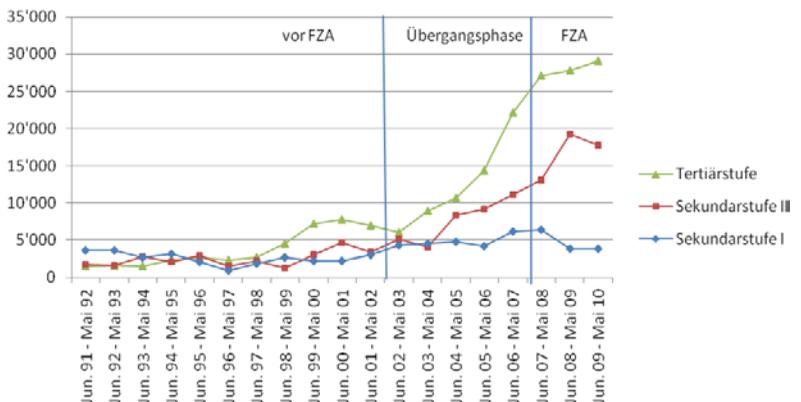
Seit Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA beschränkt sich die Zuwanderung Erwerbstätiger aus Drittstaaten vorwiegend auf gut qualifizierte Personen.

2.5 Strukturelle Merkmale der Zuwanderung: Bildung und Einwanderungsgründe

2.5.1 Bildungsniveau

Bei der Zuwanderung aus dem EU-27/EFTA-Raum ist der Anteil der hochqualifizierten Arbeitskräfte deutlich angestiegen, auch wenn seit dem Inkrafttreten des FZA keine formellen Voraussetzungen bezüglich Qualifikation für eine Arbeitsmarktzulassung mehr gelten (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung aus der EU-27/EFTA im 2. Quartal 2011, nach Einwanderungszeitpunkt, absolute Zahlen (in tausend Personen)



Quelle: SECO, BFM, BFS, BSV (2012): Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, BFS/SAKE (2011)

Es zeigt sich, dass der Trend zur Einwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften bereits vor Einführung des FZA eingesetzt hat.¹² Mit dem Inkrafttreten des Abkommens 2002 hat sich der Trend aber noch einmal verstärkt (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: *Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2011, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile*¹³

	Total Ausländer			EU27/EFTA			übrige Ausländer		
	vor FZA		FZA	vor FZA			vor FZA		
Höchste abgeschlossene Ausbildung	Jun. 86 - 95	Jun. 95 - 02	Jun. 02 - 10	Jun. 86 - 95	Jun. 95 - 02	Jun. 02 - 10	Jun. 86 - 95	Jun. 95 - 02	Jun. 02 - 10
Sekundarstufe II und höher	53%	73%	83%	55%	79%	86%	51%	65%	76%
Tertiärstufe	18%	41%	51%	24%	52%	54%	10%	23%	44%

Quelle: SECO, BFM, BFS, BSV (2012): Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, BFS/SAKE (2011)

Die veränderte Zusammensetzung der Einwanderung bezüglich des Qualifikationsniveaus hängt eng mit dem Strukturwandel der Schweizer Wirtschaft von einer Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft zusammen. Zudem sorgt die wachsende Internationalisierung der Arbeitsteilung dafür, dass einfache, repetitive Tätigkeiten ins Ausland abwandern und einen wachsenden Anteil an anspruchsvolleren Beschäftigungen zurücklassen, die höhere Qualifikationen erfordern. Diese Entwicklungen wirken sich wiederum negativ auf die Arbeitsmarktlage von Niedrigqualifizierten aus.¹⁴

Wird die Zuwanderung aus der EU-8 separat betrachtet, ist darauf hinzuweisen, dass Staatsangehörige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten seit der vollständigen Öffnung des Arbeitsmarkts am 1. Mai 2011 häufig in strukturschwachen Branchen wie der Landwirtschaft oder dem Gastgewerbe tätig sind. Dies könnte darauf hindeuten, dass aus der EU-8 vermehrt Personen mit tiefer Bildung in die Schweiz einwandern. Eine erste Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) zeigt, dass im 3. Quartal 2011 der Anteil an weniger gebildeten EU-8 Staatsangehörigen im Vergleich zum 3. Quartal 2010 leicht angestiegen ist. Allerdings weisen die EU-8 Nati-

¹² Cueni, Dominique und George Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Universität Basel, Basel.

¹³ Berücksichtigt wurden nur Ausländerinnen und Ausländer, welche als Erwachsene (18+ Jahre) in die Schweiz immigrierten und im 2. Quartal 2010 erwerbstätig waren (d.h. ohne in der Schweiz geborene Ausländer bzw. als Kind Eingewanderte sowie Eingebürgerte).

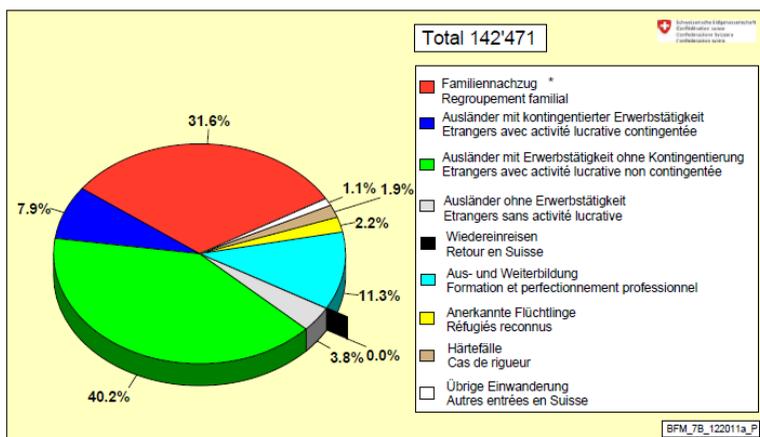
¹⁴ Cueni, Dominique und George Sheldon (2011): *ibid.*

onalitäten insgesamt weiterhin ein relativ hohes Bildungsniveau auf. Diese Entwicklung muss weiter beobachtet werden.

2.5.2 Einwanderungsgründe

Abbildung 7 bildet die Einwanderungsgründe der Gesamtzuwanderung (EU/EFTA und Drittstaaten) für das Jahr 2011 ab. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit war im Jahr 2011 der wichtigste Einwanderungszweck. Von insgesamt rund 142'471 Personen, die für einen ständigen Aufenthalt¹⁵ eingewandert sind, waren insgesamt 48,1% aufgrund einer Erwerbstätigkeit gekommen (7,9% im Rahmen von Kontingenten und 40,2% ausserhalb von Kontingenten, bspw. auf Basis des FZA). Der Familiennachzug stellt mit 31,6% den zweithäufigsten Einwanderungsgrund dar.

Abbildung 7: Einreisen nach Einwanderungsgrund 2011



* davon 9'028 Ausländer/-innen mit Schweizer Ehepartner/-in / dont 9'028 étrangers/-ères avec conjoint/-e suisse

Quelle: BFM

Im Vergleich zum Jahr 2002 (Inkrafttreten des FZA) hat sich dieses Verhältnis umgekehrt. 2002 waren noch 42% der Zuwanderung in die Schweiz durch den Familiennachzug motiviert und nur 30% wegen der Ausübung einer Erwerbstätigkeit.¹⁶ Zu Aus- und Weiterbildungszwecken sind 2011 ferner 11,3% der Zugewanderten eingereist. Einen relativ geringen Anteil machte im Jahr 2011 der Asylbereich

¹⁵ Zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gehören alle ausländischen Staatsangehörigen, die während mindestens einem Jahr in der Schweiz wohnhaft sind. Nicht enthalten sind dabei alle ausländischen Staatsangehörigen, die ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt haben und sich im Asylverfahrensprozess oder im Wegweisungsvollzug befinden oder eine vorläufige Aufnahme erhalten haben sowie Diplomaten und internationale Funktionäre und deren Familienangehörige.

¹⁶ Wanner, Philippe und Ilka Steiner (2011): Die demographische Dimension der neuen Zuwanderung in die Schweiz; in: *Die Volkswirtschaft* 12-2011.

aus: nur 2,2% der zugewanderten Personen waren anerkannte Flüchtlinge und 2,7% waren Härtefälle.¹⁷

Werden die oben dargestellten Einreisen nach Einwanderungsgrund für das Jahr 2011 in EU-/EFTA-Bürger und in Drittstaatsangehörige aufgeschlüsselt, kann festgestellt werden, dass bemerkenswerte Unterschiede bestehen.

Aus der EU-27/EFTA sind im Jahr 2011 rund 64'000 Personen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz eingewandert. Der Einwanderungsgrund „Erwerbstätigkeit“ machte bei den EU-27/EFTA-Staatsangehörigen somit einen Anteil von 64,2% an der Gesamteinwanderung der EU/EFTA aus. Gesamthaft 7'300 EU-27/EFTA-Staatsangehörige sind für eine Aus- und Weiterbildung in die Schweiz eingewandert, d.h. 7,3% gemessen an der Gesamtzuwanderung aus der EU/EFTA. Aus Drittstaaten wanderten 2011 rund 7'000 Personen zur Erwerbstätigkeit in die Schweiz ein (vgl. Kapitel 2.4.2.). Dies entspricht einem Anteil von rund 16% an der Gesamtzuwanderung aus Drittstaaten im Jahr 2011. Bei den Drittstaatsangehörigen, die zur Ausbildung in die Schweiz kamen, lag dieser Anteil höher: 8'700 Drittstaatsangehörige wanderten 2011 für eine Aus- und Weiterbildung in die Schweiz ein; dieser Einwanderungsgrund machte somit 20,5% an der Gesamteinwanderung aus den Drittstaaten aus.

Auch beim Familiennachzug sind Unterschiede festzustellen. Im Jahr 2011 sind aus der EU-27/EFTA rund 23'000 Personen im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingewandert. Der Familiennachzug machte bei den EU/EFTA-Staaten somit rund 23% an der Gesamtzuwanderung aus. Bei den Drittstaatsangehörigen war demgegenüber ein Anteil von gut 51% zu verzeichnen; aus Drittstaaten sind im Jahr 2011 rund 22'000 Personen im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist. In dieser Zahl inbegriffen ist auch der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern (rund 8'000). Dabei gilt es zu beachten, dass im 2011 nur rund 6'000 Personen über den Familiennachzug von zum Arbeitsmarkt zugelassenen Drittstaatsangehörigen zugewandert sind.

Der Familiennachzug stellt auch im Rückblick einen wichtigen Einwanderungsgrund dar. In der Periode zwischen 1990 und 2009 sind jeweils zwischen 30% und 42% der gesamten Einwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung auf den Familiennachzug zurückzuführen. Darunter fallen sowohl ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern wie auch der Familiennachzug von Ausländern. Im Jahr 2011 waren rund 35'413 nachgezogene Personen Angehörige von ausländischen Staatsangehörigen (78,6% am Gesamtanteil) und 9'635 Personen Angehörige von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern (21,4% am Gesamtanteil).

2.5.3 Einwanderung nach Wirtschaftssektoren

Die Einwanderung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stellt insbesondere für Personen aus der EU-27/EFTA – wie oben dargestellt – heute den wichtigsten Einwanderungsgrund dar.

¹⁷ Art. 14 Abs. 2 AsylG bestimmt, dass asylsuchende Personen auf Antrag des Kantons eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und wegen fortgeschrittener Integration ein schwerwiegender Härtefall vorliegt. Diese Regelung gilt unabhängig des Verfahrensstandes, d.h. auch für Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde.

Die Aufschlüsselung nach Wirtschaftssektoren zeigt, dass 2011 der grösste Anteil der aus der EU-27/EFTA zugewanderten Personen mit 48'200 Personen bzw. 74,7% der Dienstleistungssektor verzeichnete. EU-27/EFTA-Staatsangehörige waren dabei in erster Linie in den Wirtschaftsbranchen Handel, Gastgewerbe, Banken, Versicherungen, Beratung und in den sogenannten „Sonstigen Dienstleistungen“¹⁸ tätig. Die Einwanderung in diese Wirtschaftsbranchen machte bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen rund 71% aus. Gleichzeitig sind aus der EU/EFTA rund 1'800 Personen (2,9%) in den Landwirtschaftssektor eingewandert. Rund 14'400 Erwerbstätige aus der EU/EFTA, d.h. 22,4%, sind in den Wirtschaftssektor „Industrie und Handwerk“ eingewandert.

Die meisten EU-8-Staatsangehörigen wandern in die Schweiz ein, um hier einer Erwerbstätigkeit nachzugehen: 73% der Personen aus der EU-8, die im Jahr 2011 in die Schweiz eingewandert sind, haben eine Erwerbstätigkeit aufgenommen.

In der Land- und Forstwirtschaft sind in erster Linie Personen beschäftigt, die zur nicht ständigen Wohnbevölkerung zählen. Mit 35% ist dies auch die wichtigste Branche bei der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus der EU-8. Die Branche "Handel, Gastgewerbe und Reparaturgewerbe" macht sowohl bei der ständigen (28%) als auch bei der nicht ständigen (31%) ausländischen Wohnbevölkerung einen grossen Anteil an Erwerbstätigen aus. "Banken, Versicherung, Beratung" ist mit 23% (ständige) und 20% (nicht ständige) ebenfalls eine wichtige Branche. Die sogenannten "Sonstigen Dienstleistungen" stellen mit 14% (ständige) und 9% (nicht ständige) auch eine Branche dar, in welcher EU-8-Staatsangehörige häufig eine Erwerbstätigkeit ausüben.

Im Vergleich zu 2010 haben die Landwirtschaft und das Gastgewerbe um 5 Prozentpunkte (Landwirtschaft) und 2 Prozentpunkte abgenommen. Die "Sonstigen Dienstleistungen" und die Branche "Banken, Versicherung, Beratung" haben um 1 bzw. 6 Prozentpunkte zugenommen.

Die Betrachtung der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Wirtschaftssektoren zeigt, dass diese ähnliche Anteile wie die EU/EFTA-Staaten aufweisen. 2011 sind gesamthaft 7'000 Drittstaatsangehörige zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz eingewandert. In den Landwirtschaftssektor sind 1,6%, d.h. rund 100 Personen eingewandert (vgl. Kapitel 2.5.2.). In den Sektor „Industrie und Handwerk“ 1'200 Personen (17,3%). Im Dienstleistungssektor haben rund 5'600 Drittstaatsangehörige, d.h. 81,1%, eine Beschäftigung gefunden. Am meisten Drittstaatsangehörige wanderten im Jahr 2011 in dieselben Wirtschaftsbranchen ein, welche auch bei den Erwerbstätigen aus der EU/EFTA am häufigsten vertreten waren. Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Branchen Handel, Gastgewerbe, Banken, Versicherungen, Beratung und in die „Sonstigen Dienstleistungen“ machte gut 78% aus.

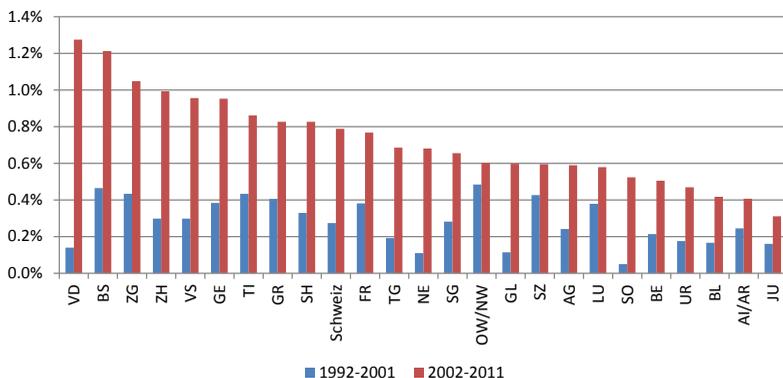
2.5.4 Lokale Differenzierung der neuen Einwanderung

Die Einwanderung widerspiegelt die regionale Spezialisierung, welche in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz festzustellen war, und verstärkt sie gleichzeitig. Die grossen Agglomerationen ziehen multinationale Unternehmen, Fachhochschulen

¹⁸ Die "Sonstigen Dienstleistungen" umfassen: Unterrichtswesen, Forschung und Entwicklung, Gesundheits- und Veterinärwesen, Umweltschutz, Heime, Wohlfahrtspflege, Religiöse Vereinigungen, Interessenvertretungen, Kultur, Sport, Erholung, Häusliche Dienste.

sowie private Bildungsinstitute und Finanzinstitute an, die wiederum als Motoren der Wirtschaftsentwicklung und zugleich der hoch qualifizierten Einwanderung gelten. Demgegenüber ist in den peripheren Regionen die Migration in traditionelle Sektoren (Tourismus, Industrie und Baugewerbe) bestimmend. Das Ausmass der Einwanderung in die einzelnen Kantone ist unterschiedlich. So haben beispielsweise die Kantone Waadt, Basel-Stadt, Genf, Zug und Zürich eine vergleichsweise hohe Einwanderung zu verzeichnen, während die peripheren Kantone Jura, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden und Uri verhältnismässig wenig Einwanderung feststellen. Diese Unterschiede sind gemäss Wanner und Steiner (2011) mit der unterschiedlichen Dynamik von Zürich, Basel und der Genferseeregion erklärbar. Regionen mit der höchsten Standortqualität¹⁹ haben auch die grösste Einwanderung zu verzeichnen.²⁰

Abbildung 8: Internationaler Wanderungssaldo relativ zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Kantonen, 10 Jahre vor und nach Inkrafttreten des FZA (Jahresdurchschnittswerte)



Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (2012)

In allen Kantonen lag die Nettozuwanderung in den letzten zehn Jahren gegenüber den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA deutlich höher. Am stärksten fiel der Zuwachs in den Kantonen Waadt, Basel-Stadt, Zürich, Wallis, Zug, Genf und Neuenburg aus.

¹⁹ Der Standortqualitätsindikator (SQI) der Credit Suisse umfasst fünf Indikatoren: die steuerliche Belastung der natürlichen Personen, jene der juristischen Personen, das Bildungsniveau der Bevölkerung, das Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften und die verkehrstechnische Erreichbarkeit.

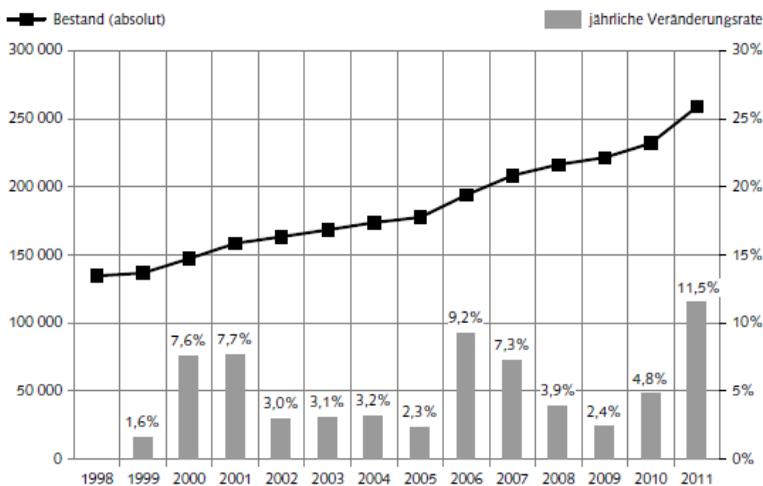
²⁰ Wanner, Philippe und Ilka Steiner (2011): Die demographische Dimension der neuen Zuwanderung in die Schweiz; in: *Die Volkswirtschaft* 12-2011.

2.6 Grenzgänger

Gemäss der Grenzgängerstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS)²¹ arbeiteten im letzten Quartal des Jahres 2011 252'000 Grenzgänger und Grenzgängerinnen ausländischer Nationalität in der Schweiz. Im Vergleich zum Vorjahresquartal ist das ein Zuwachs von 8,5 Prozent (vgl. Abbildung 9).

Dabei war das Wachstum stärker als in den beiden Jahren zuvor (2009: 2,4%; 2010: 4,8%). Eine ähnlich starke Zunahme war zuletzt 2006 zu beobachten (+9,2%). Über 5 Jahre stieg die Anzahl Grenzgänger/innen von 194'000 im Jahr 2006 auf 252'000 im Jahr 2011. Das entspricht einem Wachstum von 29,7 Prozent. Im gleichen Zeitraum ist die Gesamtzahl der Erwerbstätigen (nach Erwerbstätigenstatistik) von 4,349 Mio. auf 4,732 Mio. gestiegen und hat sich damit um 8,8 Prozent erhöht (zwischen den dritten Quartalen 2006 und 2011). Generell fallen die Jahre mit starkem Grenzgänger/innen-Wachstum mit Phasen einer gesteigerten Zunahme der Erwerbstätigen zusammen.

Abbildung 9: Bestand und jährliche Veränderung der Grenzgänger, 4. Quartal



Quelle: BFS

Die Zunahme der Grenzgänger im Jahresvergleich fällt nach Berufshauptgruppen betrachtet unterschiedlich aus. Eine überdurchschnittliche Zunahme von 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr ist bei den Bürokräften zu beobachten.

Rund vier Fünftel aller Grenzgänger arbeiten in einer von drei Grossregionen: rund ein Drittel arbeitet in der Genferseeregion (33,7%), ein Viertel in der Nordwestschweiz (25,6%) und ein Fünftel im Tessin (20,8%). Während die absolute Anzahl

²¹ Medienmitteilung BFS vom 5.3.2012:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/05.Document.100880.xls>
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/05.html>

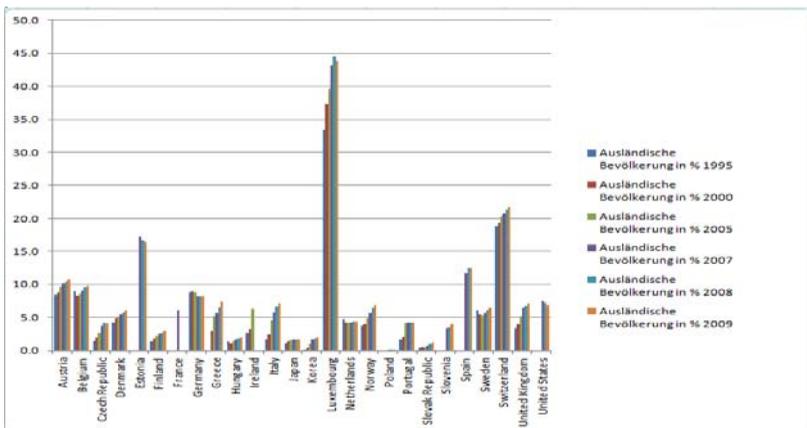
der Grenzgänger/innen in der Genferseeregion am höchsten ist, relativiert sich das Bild etwas, wenn die Anteile an den Erwerbstätigen betrachtet werden. In der Genferseeregion (9,6%) ist rund jede zehnte erwerbstätige Person ein Grenzgänger oder eine Grenzgängerin, ähnlich ist es in der Nordwestschweiz (9,8%). Höher ist der Anteil im Tessin, wo 23,4 Prozent aller Erwerbstätigen Grenzgänger/innen sind.

Sehr wenige Grenzgänger sind in der Landwirtschaft (0,7%) tätig, 40 Prozent arbeiten in der Industrie und 59,3 Prozent im Dienstleistungsbereich. Etwas mehr als die Hälfte aller Grenzgänger haben ihren Wohnsitz in Frankreich (52,7%). Ebenfalls grosse Anteile wohnen in Deutschland (21,1%) und Italien (22,8%). Ein geringer Anteil stammt aus Österreich (3,2%). Aus weiteren Staaten kommen 0,2 Prozent.

2.7 Die Zuwanderung in die Schweiz im internationalen Vergleich

Mit einer jährlichen Nettozuwanderung zwischen 50'000 – 100'000 Ausländerinnen und Ausländern in den letzten fünf Jahren ist der Anteil der Schweiz an der weltweiten Migration gering. Gemäss Statistik der OECD²² betrug die Zuwanderung in die Schweiz im Jahr 2009 114'800 Personen, was rund 2,7% der Zuwanderung innerhalb der OECD ausmacht (4,19 Mio. Zuwanderer). Absolut gesehen mit Abstand die höchste Zuwanderung verzeichnet die USA mit rund 1,13 Mio. im Jahr 2009. Im Verhältnis zur Bevölkerung gehört die Schweiz jedoch mit Australien, Neuseeland oder Kanada zu den Staaten mit dem höchsten Anteil an Migranten. Wie in den übrigen Ländern mit hoher Zuwanderung ist diese in erster Linie durch die Arbeitsmigration, welche in der Schweiz vor allem im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA stattfindet, geprägt. Auch der Familiennachzug spielt in allen Ländern eine bedeutende Rolle.

Abbildung 10: Entwicklung des ausländischen Bevölkerungsanteils in %; 1995-2009



Quelle: OECD Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD 2011

22 OECD (2011), International Migration Outlook 2011.

Der Vergleich mit ausgewählten OECD-Staaten zeigt, dass die Schweiz gemessen an der nationalen Wohnbevölkerung den zweithöchsten Ausländeranteil aufweist und sich dieser zwischen 1995 (18,9%) und 2009 (21,7%) deutlich gesteigert hat (vgl. Abbildung 10). Nur Luxemburg weist einen noch höheren Ausländeranteil auf als die Schweiz.

2.8 Internationale Wanderungsbewegungen der schweizerischen Staatsangehörigen

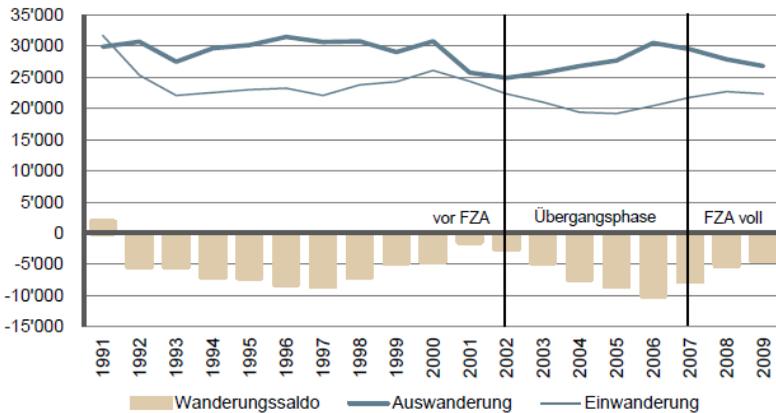
Gemäss Eidgenössischem Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA lebten 2011 mit 703'640 Auslandschweizern rund zehn Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen im Ausland – der weitaus grösste Teil davon (61,85%) in Europa.²³ Von den 435'203 Schweizerinnen und Schweizern in Europa sind 96,67% – nämlich 420'653 Personen – in Ländern der Europäischen Union niedergelassen. Rund drei von vier Auslandschweizern besitzen neben dem schweizerischen mindestens ein weiteres Bürgerrecht.

Frankreich führt das Feld der grössten Auslandschweizergemeinschaften an: Bei den Vertretungen in Lyon, Paris, Marseille und Strassburg sind 183'754 Landsleute angemeldet. Dies entspricht rund einem Viertel aller Auslandschweizer (26,11%). Auf Platz zwei folgt Deutschland mit 79'050 Mitbürgern (11,23%), gefolgt von den USA mit 75'637 Landsleuten (10,75%). Im vergangenen Jahr hat die Zahl der im Ausland registrierten Landsleute um 8517 Personen (1,23%) zugenommen. Die Zuwachsrate der Immatrikulierten pro Kontinent in Relation zu den bereits registrierten Landsleuten war wie schon 2010 in Asien mit 4,49% (+ 1'861 Personen) am höchsten, gefolgt von Europa mit 1,33% (+ 5'705), Ozeanien mit 1,11% (+ 334), Afrika mit 0,77% (+ 155) und Amerika mit 0,27% (+ 462). Von den 545'844 stimm- und wahlberechtigten Auslandschweizern üben 26,25% bzw. 143'288 Personen (+ 5,45%) ihre Bürgerrechte als eingetragene Stimmbürger einer Schweizer Gemeinde aus.

Seit 1991 hat sich das Niveau der Auswanderung kaum verändert (rund 30'000 Personen pro Jahr). Der leichte Rückgang der Nettoabwanderung ab 1997 ist in erster Linie auf die gestiegene Rückwanderung zurückzuführen. Auffallend ist, dass sowohl die Nettowanderung als auch deren einzelne Komponenten sich relativ unabhängig von der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA entwickelt haben. Es ist zwar ein Anstieg der Auswanderung in der Übergangsphase zu beobachten, im Vergleich zu den Jahren vor der Einführung des FZA steigt die Auswanderung aber nicht auf ein aussergewöhnlich hohes Niveau an (vgl. Abbildung 11).

²³ Medienmitteilung EDA vom 17.2.2012:
<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=43450>

Abbildung 11: Wanderung der Schweizerinnen und Schweizer 1991-2009



Quelle: BFS /ESPOP, PETRA.

Wie auch in anderen Industrienationen ist die Datengrundlage zur Zuwanderung ausführlicher als zur Auswanderung. Die unvollständige und mangelhafte Datengrundlage zur Auswanderung von Schweizer Staatsangehörigen hat zur Folge, dass es zum heutigen Zeitpunkt schwierig ist, durch fundierte Analysen ein der Wirklichkeit entsprechendes Abbild der Situation zu geben. So kann heute beispielsweise nicht festgestellt werden, wie viele Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer direkt vom FZA profitieren. Auch sind aktuelle Daten zum Bildungsniveau, zu den Sprachkenntnissen und zur Berufserfahrung ungenügend. Im Rahmen des Berichts des Bundesrates vom 18. Juni 2010 zur Auslandschweizerpolitik in Erfüllung des Postulats 04.3571 Lombardi²⁴ wurde auf diesen Mangel bereits hingewiesen und Wege zur Verbesserung bereits aufgezeigt.

2.9 Zukünftige Entwicklung der Zuwanderung und des Ausländerbestandes

Zuwanderung ist nicht gleichbedeutend mit dem langfristigen Bestand an Ausländern. Untersuchungen zeigen, dass Zuwanderer durchschnittlich umso länger in der Schweiz bleiben, je tiefer ihr Bildungsstand ist.²⁵ Es wäre beispielsweise möglich, dass zwar gegenwärtig 50 bis 60 Prozent der Zuwanderer Akademiker sind, der langfristige Ausländerbestand aber zu 50 bis 60 Prozent aus Ungelernten besteht. Mit Blick auf mögliche Folgekosten einer solchen Entwicklung wird die Schweizer Regierung die Situation auch weiterhin eng verfolgen.

Die internationale Wanderung ist von verschiedenen Faktoren abhängig und deren zukünftige Entwicklung nur sehr schwer prognostizierbar. In der Fachliteratur ist

²⁴ Siehe <https://biblio.parlament.ch/e-docs/352373.pdf>.

²⁵ Cueni, Dominique und George Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Universität Basel, Basel.

man sich aber einig, dass die internationale Wanderung in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird.²⁶

Auch in der Schweiz ist weiterhin mit einer anhaltenden und sogar zunehmenden Zuwanderung zu rechnen, darin sind sich die Experten grundsätzlich einig. Die Schweiz wird aus verschiedenen Gründen für Migrantinnen und Migranten als attraktiv betrachtet. Gemäss dem Schlussbericht des Runden Tisches Migration²⁷ bilden die demographische Situation (Alterung, sinkende Geburtenraten) und die wirtschaftliche Situation der Schweiz (attraktive Lohn- und Arbeitsbedingungen, tiefe Steuern, Mangel an qualifizierten Berufsleuten) sowie die Globalisierung der Märkte die zentralen treibenden Kräfte der zukünftigen Migration. Ebenfalls wirken sich die hohe Qualität des sozialen Umfelds und die intakte Natur positiv auf die Nettozuwanderung aus. Globale und internationale Entwicklungen, wie bspw. neue Kommunikationstechnologien, die geringere Bedeutung geographischer Distanzen und die Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA sind zusätzliche Einflussfaktoren der Migration.

Es ist zudem zu erwarten, dass insbesondere in Anbetracht der weltweiten demografischen Entwicklung (steigende Alterung der Bevölkerung in den industrialisierten Ländern) der Wettbewerb nach gut qualifizierten Arbeitskräften steigen wird. Insbesondere die Migration aus dem EU/EFTA-Raum dürfte längerfristig zurückgehen, weshalb viele Experten davon ausgehen, dass längerfristig entsprechende Fachkräfte ausserhalb der EU/EFTA rekrutiert werden müssen und die Drittstaatenzuwanderung an Bedeutung gewinnen wird.²⁸

In den Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik bildet die Migration den zentralen Wachstumsfaktor. In den Basisszenarien unterscheidet das BFS drei unterschiedliche Szenarien, wobei jedem Szenario unterschiedliche Annahmen der zukünftigen Entwicklung des Wanderungssaldos unterstellt werden²⁹:

- Mittleres Szenario: 2012 und 2017 wird der Wanderungssaldo der EU-/EFTA-Staaten aufgrund der vorgesehenen Erweiterungen des FZA kurzfristig ansteigen, grundsätzlich geht die Zuwanderung aber schnell zurück und stabilisiert sich langfristig auf einem Niveau von 15'000 Personen. Auch bei Personen ausserhalb der EU-/EFTA geht man von einer rückläufigen Zuwanderung auf ein langfristiges Niveau von 15'000 Personen aus, allerdings wird dieser Rückgang verzögert einsetzen.
- Szenario Hoch: Grundsätzlich gleiche Entwicklung wie beim mittleren Szenario, aber auf höherem Niveau. Langfristiger (ab 2030) Wanderungssaldo aus EU-/EFTA-Staaten bei 30'000 Personen und aus Nicht-EU/EFTA-Staaten bei 20'000 Personen.
- Szenario Tief: Grundsätzlich gleiche Entwicklung wie beim mittleren Szenario, aber auf tieferem Niveau. Langfristig (ab 2030) ausgeglichene Nettowanderung für Staaten aus dem EU-/EFTA-Raum und für

²⁶ Vgl. beispielsweise Runder Tisch Migration (2011). Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030, Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen, Kurzversion, S.4.

²⁷ Runder Tisch Migration (2011), Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030, Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen.

²⁸ Vgl. Bundesamt für Statistik (2010), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060, S.14; Zürcher Kantonalbank ZKB (2010), Immigration 2030, S. 58 ff.

²⁹ Vgl. Bundesamt für Statistik (2010), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060, S.15ff.

Nicht-EU-/EFTA-Staaten liegt die Nettozuwanderung bei 10'000 Personen.

Die Prognosen der Zürcher Kantonalbank konzentrieren sich hingegen auf das Wachstum der ausländischen Bevölkerung im Wirtschaftsraum Zürich bis 2030. Es wird wiederum von drei unterschiedlichen Szenarien ausgegangen, wobei sich diese bei den Annahmen bezüglich Wirtschaftswachstum, Migrationsneigung und Bildungsniveau der Bevölkerung unterscheiden³⁰:

- Basisszenario: Wachstum der ausländischen Bevölkerung im Wirtschaftsraum Zürich um 13% (seit 2008 bis 2030) auf ein Total von 841'000 Personen.
- Boom-Szenario: Wachstum der ausländischen Bevölkerung im Wirtschaftsraum Zürich um 43% (seit 2008 bis 2030) auf ein Total von 1'065'000 Personen.
- Konvergenz-Szenario: Rückgang der ausländischen Bevölkerung im Wirtschaftsraum Zürich um 27% (seit 2008 bis 2030) auf ein Total von 611'000 Personen.

Der Runde Tisch geht von einer Zunahme der Zuwanderung aus, ohne diese aber zu quantifizieren.³¹

2.10 Irreguläre Migration / Sans Papiers

Ein wichtige Gruppe im Bereich der irregulären Migration bilden die sogenannten Sans Papiers – also Personen, welche entweder ohne gültiges Visum oder Aufenthaltsbewilligung in die Schweiz einreisen oder nach abgelaufener Aufenthaltsbewilligung bleiben. In der Schweiz leben schätzungsweise rund 90'000 Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus. Eine aussagekräftige Statistik existiert allerdings nicht, da diese Personen behördlich nicht erfasst sind. Sans Papiers sind gemäss Experten zu 60-100% erwerbstätig und leben grossmehrheitlich in urbanen Gebieten. Als mögliche Arbeitsbereiche für Sans Papiers werden in Umfragen in erster Linie Privathaushalte, das Gastronomie- und Baugewerbe sowie die Reinigungsbranche genannt. In den ländlichen Gebieten spielt zudem auch die Landwirtschaft eine bedeutende Rolle. Auch das Kleingewerbe und die Prostitution werden erwähnt. Während die Gründe der Migration von Sans Papiers grösstenteils wirtschaftlicher Art sind, gehen die Meinungen von Experten über die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Sans Papiers in der Schweiz auseinander. Die Schätzungen liegen zwischen wenigen Monaten und mehreren Jahren und hängen in erster Linie von den Beschäftigungsmöglichkeiten, vom Beschäftigungssektor, dem Gesundheitszustand der Betroffenen, der sozialen Kontrolle und den existierenden Kontaktnetzen ab.³²

Aus rechtlicher Sicht können Sans Papiers bei den kantonalen Migrationsbehörden ein Gesuch um Erteilung einer Härtefallbewilligung stellen (Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls). Es besteht allerdings kein Anspruch auf eine Härtefallbewilligung. Die

30 Vgl. Zürcher Kantonalbank ZKB (2010), Immigration 2030, S. 57ff sowie Anhang A.3.

31 Vgl. Runder Tisch Migration (2011), Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030, Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen, Kurzversion, S. 4.

32 Vgl. GfS. Bern (2005), Sans Papiers in der Schweiz : Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)³³ zählt die Kriterien auf, die bei der Härtefallprüfung zu berücksichtigen sind.³⁴ 2011 gingen beim BFM 192 Härtefallgesuche für Sans Papiers ein; davon wurden 163 bewilligt und 25 abgelehnt. Die Gesuche stammten mehrheitlich aus der Westschweiz.

3 Auswirkungen der Zuwanderung auf einzelne Politikbereiche

Die öffentliche Meinung im Bezug auf die Zuwanderung in die Schweiz hat in den letzten Jahren eine neue Dimension angenommen. Der Begriff „Dichtestress“ prägt die Debatte um die Auswirkungen der Zuwanderung auf verschiedene Bereiche.³⁵ Das Postulat 09.4301 Girod „Bericht zu Auswirkungen der Personenfreizügigkeit“ trägt diese Diskussion in die Politik und verlangt vom Bundesrat einen Bericht über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit, der Massnahmen zur Verbesserung aufzuzeigen soll. Basierend auf Untersuchungen, welche der Bundesrat in Auftrag gegeben hat, werden die Erkenntnisse dargestellt, welche in Bezug auf die Auswirkungen und Folgen der Zuwanderung gewonnen werden konnten. Dabei stützt sich der Bundesrat hauptsächlich auf die Szenarien des Bundesamtes für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz (vgl. Kapitel 2.9).

Die Auslegeordnung zeigt, dass sich die Zuwanderung in weiten Teilen positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz auswirkt. Die meist gut bis sehr gut qualifizierte Zuwanderung der letzten Jahre hat auch eine wichtige Bedeutung für den Forschungsstandort Schweiz. Aufgrund des Einflusses der Zuwanderung auf das Bevölkerungswachstum der Schweiz wirkt sich diese aber indirekt auch auf weitere Bereiche wie bspw. den Arbeitsmarkt, die soziale Sicherheit, die Aus- und Weiterbildung, den Immobilienmarkt, die Verkehrsinfrastruktur, den Energieverbrauch, den Umweltbereich sowie die innere Sicherheit aus. Nachfolgend werden die vorliegenden Erkenntnisse bezüglich dieser Auswirkungen einzeln dargestellt, angefangen mit den Auswirkungen auf die gesellschaftliche Zusammensetzung, welche die Integrationspolitik der Schweiz zu einem wichtigen Steuerungsinstrument machen.

3.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die gesellschaftliche Zusammensetzung

Die Integration der zugewanderten Bevölkerung stellt eine wichtige gesellschaftspolitische Herausforderung dar, welche sich in vielen Politikfeldern äussert, in erster Linie in den Bereichen von Bildung und Arbeit sowie in der gesellschaftlichen Integration in den Wohngebieten. Bundesrat, Kantonsregierungen sowie die Exekutiven von Städten und Gemeinden haben bereits 2009 im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz auf den Bedarf an zusätzlicher Integrationsförderung

33 Vgl. Art. 31 VZAE, SR 142.201.

34 Massgeblich sind insbesondere die Integration der gesuchstellenden Person, die Respektierung der geltenden Rechtsordnung in der Schweiz, die familiären Umstände, die finanziellen Verhältnisse, der Arbeitswille, der Wille zum Erwerb von Bildung, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts ist bei der Härtefallprüfung der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen. Die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz ist im Einzelfall zu berücksichtigen, wobei weder das Gesetz noch die Rechtsprechung für die Gewährung der Härtefallregelung eine spezifische Aufenthaltsdauer voraussetzen.

35 Vgl. NZZ vom 26.4.2011: „Von der Ausländer- zur Wachstumsdebatte“:
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/von_der_auslaender_zur_wachstumsdebatte_1.10375934.html

hingewiesen³⁶. Dieser Befund wurde durch die Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen durch den Bundesrat im Rahmen des Berichts zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010³⁷ sowie in seinem Entscheid zur Teilrevision des Ausländergesetzes vom 23. November 2011³⁸ bestätigt; der notwendige Handlungsbedarf und die zu ergreifenden Massnahmen wurden konkretisiert. Integrationsförderung wird dabei im Sinne einer Investition in die Potenziale der Zugewanderten sowie zur Vorbeugung von Integrationsdefiziten verstanden, dessen Kosten den zu erwartenden Einsparungen im Bildungs- und Sozialsystem gegenüberzustellen sind.

Mit der geänderten Zusammensetzung der Zuwanderung im letzten Jahrzehnt sind auch neue Herausforderungen für die Integrationspolitik entstanden (rund 80% der gegenwärtig zugelassenen Arbeitskräfte aus Drittstaaten verfügen über einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss). Hoch qualifizierte Zugewanderte haben in der Regel mehr Kompetenzen und auch Ressourcen zur Selbstorganisation. Die Migration von Hochqualifizierten löst – wie jüngst die Debatten über den Zuzug aus Deutschland gezeigt haben – genauso wie der Zuzug unqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland Ressentiments in der Aufnahmegesellschaft aus, insbesondere bei jenen Menschen, die sich selbst durch soziale Abstiegsprozesse bedroht sehen. Vor diesem Hintergrund erhält die Integrationspolitik eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung und steht vor neuen Herausforderungen, z.B. im Bildungssystem, bei der Wohn- und Lebensqualität oder in Bezug auf das politische und kulturelle Umfeld.

Nebst einer vorwiegend gut qualifizierten Zuwanderung im Rahmen des FZA ist auch zu betonen, dass nach wie vor ein Zuzug von unqualifizierten Arbeitskräften stattfindet, sowohl im Rahmen der Zuwanderung aus EU/EFTA-Ländern und insbesondere über den Familiennachzug als auch über das Asylverfahren. Diese Heterogenität stellt die Integrationspolitik vor zusätzliche Herausforderungen. Je nach Kanton bzw. je nach Stadt und Gemeinde präsentiert sich die Integrationsrealität zudem unterschiedlich, so dass die Integrationsthematik je nach geographischer Lage, Grösse und Bevölkerungszusammensetzung eines Gemeinwesens andere Charakteristiken aufweist. Diese Umstände erfordern von den Kantonen sowie Städten und Gemeinden situativ adaptierte Integrationspolitiken. Da die Zuwanderungspolitik in der Schweiz stark auf wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Kriterien beruht, haben die Sozialpartner und insbesondere die Arbeitgeberseite ebenfalls eine wichtige Rolle zu spielen.

Für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind neben den beruflichen Qualifikationen auch Integrationskriterien zu berücksichtigen: Berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter müssen eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen.

³⁶ Die TAK schätzt die notwendigen Aufwendungen für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auf insgesamt 130 Millionen Franken jährlich bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Vgl. Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-tak-integr-d.pdf>

³⁷ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integpolitik-d.pdf>

³⁸ Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen haben sich geeinigt, gemeinsam die Integrationsförderung zu stärken und im Bereich der spezifischen Integrationsförderung die Mittel zu erhöhen. Die Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrags in der Höhe von 20 Millionen ist an die Bedingung geknüpft, dass auch die Kantone ihre Beiträge entsprechend anpassen. http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-11-232.html

Handlungsbedarf: Die Integrationspolitik bleibt eine der zentralen Herausforderungen für die Schweiz. Den Sozialpartnern und insbesondere der Arbeitgeberseite kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Situativ adaptierte Integrationspolitiken sind erforderlich, um den unterschiedlichen Anforderungen der Zuwanderung gerecht zu werden. Die Vorlage zum neuen Ausländer- und Integrationsgesetz (AuIG)³⁹ trägt diesem Handlungsbedarf bereits Rechnung. (s. Kap. 4.2.4)

3.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt

Der Einfluss der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt und die Volkswirtschaft – insbesondere im Rahmen des FZA – wurde in verschiedenen Studien untersucht.⁴⁰ Die Ergebnisse dieser Studien werden in den folgenden Kapiteln kurz zusammengefasst. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum positiv zu bewerten sind und die Arbeitsmarktintegration der ausländischen Bevölkerung im internationalen Vergleich sehr hoch ist.⁴¹

3.2.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Volkswirtschaft

Seit Jahren wächst die Schweiz wirtschaftlich vor allem aufgrund des Ausbaus des Arbeitsangebots, während die Produktivitätsentwicklung im internationalen Vergleich tief ist. Die Zuwanderung stellt dabei eine wichtige Quelle für das Wachstum des Arbeitsangebotes dar. Daher kommt ihr eine wesentliche Rolle für das Wirtschaftswachstum zu, sie wirkt entsprechend zielunterstützend zur Erreichung der Wachstumsziele.

Die Zuwanderung hat wichtige Effekte auf die konjunkturelle Entwicklung: Einerseits kann in einer konjunkturellen Hochphase dank der Zuwanderung das Arbeitsangebot ausreichend erweitert und der Personalknappheit entgegengewirkt werden, was eine positive Entwicklung zusätzlich unterstützt. Wie sich in der letzten Krise gezeigt hat, kann eine anhaltende Zuwanderung andererseits in einer sich abkühlenden Konjunktur stabilisierend wirken, da der inländische Konsum gestärkt wird. Verglichen mit anderen Industrienationen und den Nachbarländern hat die Schweiz in der letzten Krise einen deutlich geringeren Einbruch der Wirtschaftsleistung erlebt und sich überraschend schnell wieder davon erholt. Zu verdanken war dies besonders der stabilen Binnennachfrage. Das anhaltende Bevölkerungswachstum, welches zu einem grossen Teil auf die Zuwanderung zurückzuführen ist, wird mit als Grund für die stabile Binnennachfrage angegeben.

Die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Produktivität sind noch nicht ausreichend untersucht und es fehlen empirische Belege. Tendenziell zeigt sich aber, dass sich die neue Zuwanderung seit der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA eher positiv auf die Produktivität auswirken dürfte. Dies wird damit begründet, dass die Arbeitsproduktivität durch die Einwanderung von gut

39.http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug/vorentw-d.pdf.

40 Vgl. zum Beispiel den 8. Observatoriumsbericht (2012) SECO, BFM, BFS und BSV; oder Cueni, Dominique und George Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Universität Basel, Basel.

41 Liebig, T. et al. (2012), The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.

qualifizierten Personen gesteigert wird. Durch jedes zusätzliche Bildungsjahr einer Person nimmt die Produktivität hierzulande zu. Da sich die Trendentwicklung zugunsten hochqualifizierter Zuwanderer seit dem Jahr 2000 fortgesetzt hat, dürfte die Schweiz in den letzten Jahren in ähnlich hohem Ausmass von der neuen Migration profitiert haben.⁴² Das SECO ist zurzeit dabei, die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Produktivitätsentwicklung vertieft zu untersuchen. Erste Resultate werden Ende 2012 vorliegen.

Die Zuwanderung von Hochqualifizierten erlaubt zudem, den Strukturwandel zu beschleunigen und damit das Wachstumspotenzial zu erweitern.⁴³ Allerdings ist davon auszugehen, dass die Zuwanderung tiefqualifizierter Arbeitskräfte in gewisse Branchen den Strukturwandel beeinträchtigt.⁴⁴ Nicht belegt ist, welche Folgen der Strukturwandel aus gesamtwirtschaftlicher Sicht haben kann.

Gemäss Sheldon (2012) verdankt die Schweiz dem relativ hohen Anteil von zugewanderten Akademikern im Rahmen des FZA zurzeit eine gute Fiskalbilanz.⁴⁵ Die Fiskalbilanz misst die Differenz zwischen dem, was Ausländer in Form von Steuern und Beiträgen in die Staatskasse und die Sozialversicherungen einzahlen, und dem, was sie an Leistungen erhalten. Aufgrund der hohen Mobilität der gut qualifizierten Ausländer und der relativ hohen Sesshaftigkeit der niedrig qualifizierten Zuwanderer besteht aber auch die Gefahr, dass sich die heute noch gute Fiskalbilanz negativ entwickeln könnte, sollte die Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften abnehmen.⁴⁶

Handlungsbedarf: Ein Handlungsbedarf besteht in erster Linie bei der Analyse der Auswirkungen der Zuwanderung auf die Produktivitätsentwicklung, das Wachstum und die Fiskalbilanz. In diesen Bereichen laufen entsprechende Untersuchungen oder wurden durch den Bundesrat in Auftrag gegeben.

3.2.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage

Gemäss dem 8. Observatoriumsbericht zum FZA⁴⁷ hat die Personenfreizügigkeit die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt verstärkt. Die These, wonach die Zuwanderung der letzten Jahre zu einer Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte geführt hätte, lässt sich aber nicht stützen. Eher scheint es, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus

42 Sheldon, G. (2008), „Was bringt uns die Neue Zuwanderung? Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung“ in: D.Müller-Jentsch (Hrsg.), Die Neue Zuwanderung – die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungangst, NZZ-Verlag: Zürich, 2008, S. 103-127

43 Heidi Stutz, Lucien Gardiol: Immigration 2030: Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft. Die Volkswirtschaft - Das Magazin für Wirtschaftspolitik 12-2011, Hrsg: seco, Bern, S. 31-34

44 Vgl. bspw. Strahm, Rudolf (2010): Warum wir so reich sind; Bern

45 George Sheldon im Rahmen des Europaforums Luzern 2012, 23./24. April 2012.

46 Möglichkeiten, um dieses Risiko zu minimieren, sieht Sheldon in einer Reform der Arbeitslosenversicherung. Wer hohe Kosten verursacht, bezahlt höhere Beiträge. Gemäss Sheldon subventionieren Unternehmen mit stabiler Beschäftigungslage jene mit instabiler Lage. So zahlen Bau- und Gastgewerbe ein Drittel oder die Hälfte dessen ein, was sie aufgrund ihrem Rekrutierungsverhalten an Leistungsbezügen auslösen. Das entspricht jährlich einer Milliarde Franken. Abgestufte Beiträge würden demnach den Anreiz erhöhen, stabile Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, statt auf Ungelernte zurückzugreifen.

47 8. Observatoriumsbericht des SECO, des BFM, des BFS und des BSV zum FZA vom 25. Mai 2012: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27002.pdf>

der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellen.

Die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren stieg in der Schweiz zwischen 2003 und 2011 um durchschnittlich 1.2% pro Jahr an. Bedingt durch die hohe Zuwanderung fiel der Zuwachs der Erwerbstätigkeit bei EU-27/EFTA-Bürgern mit 3.8% deutlich überdurchschnittlich aus. Demgegenüber ist die Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen (0.8%) unterdurchschnittlich gewachsen. Bei Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern der EU-27/EFTA-Staaten übertraf das Wachstum der Erwerbstätigkeit das Bevölkerungswachstum. Dies bedeutet, dass diese beiden Gruppen ihre Erwerbstätigenquote 2011 gegenüber 2003 erhöhen konnten. Hingegen verharnte die Erwerbstätigenquote von Personen aus Drittstaaten auf tiefem Niveau. Sie sank sogar um fast einen Prozentpunkt von 68.4% im Jahr 2003 auf 67.5% im Jahr 2011. Sie liegt damit um 17% tiefer als diejenige von Schweizern und Personen aus der EU.

EU-27/EFTA Staatsangehörige hatten in den letzten acht Jahren vor allem in Berufsgruppen einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer und andere Ausländer die Erwerbstätigkeit deutlich ausbauen. Dies trifft besonders auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe zu.

Handlungsbedarf: *Der Bundesrat wird die Entwicklungen auf dem heimischen Arbeitsmarkt auch weiterhin mit Aufmerksamkeit verfolgen.*

3.2.3 Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Arbeitslosigkeit

Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne von Schweizerinnen und Schweizern und auf die Arbeitslosigkeit wurden in erster Linie im Zusammenhang mit dem FZA untersucht. Grundsätzlich geht die Literatur dabei von einem geringen Einfluss des Abkommens auf Löhne und Arbeitslosigkeit aus. Auch mit der Einführung des FZA entwickelt sich der Lohn in Abhängigkeit zur Konjunktur und es ist keine grundlegende Abweichung der Lohnentwicklung gegenüber 2002 ersichtlich.

Es stellt sich allerdings die „was-wäre-wenn“-Frage: Mehrere Autoren vermuten, dass die Löhne ohne Zuwanderung in den letzten Jahren deutlich stärker zugenommen hätten, aufgrund der Zuwanderung aber eher gedämpft wurden. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass das FZA sowohl positive als auch negative Lohneffekte mit sich gebracht hat. Aeppli (2010) schliesst einen Lohndruck für einzelne Berufsgruppen aufgrund der Empirie nicht aus.⁴⁸ Für Gerfin und Kaiser (2010) sind besonders die hoch qualifizierten Arbeitskräfte einem höheren Lohndruck ausgesetzt, während das FZA für geringere und mittlere Qualifikationsstufen eher positive Effekte hat.⁴⁹ Noch weiter gehen Henneberger und Ziegler (2011), die in ihrem Expertenbericht zuhanden der parlamentarischen Verwaltungskontrolle einen allgemeinen Lohndruck auf die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der

48 Roland Aeppli (2010), Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit – eine Neubeurteilung, in: ETH-KOF-Spezialanalysen, Dezember 2010, S. 29-42

49 Michael Gerfin und Boris Kaiser (2010): Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002 bis 2008 auf die Löhne in der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 6-2010

EU/EFTA zurückführen.⁵⁰ Gemäss Cueni und Sheldon (2010) kann nicht von einem zusätzlichen Lohndruck ausgegangen werden.⁵¹ Eine Lohndämpfung finden die Autoren bei ausländischen Arbeitskräften aus Drittstaaten. Diese wurden möglicherweise von besser qualifizierten Zuwanderern konkurriert.

Gemessen am Lohnindex des BFS, fiel das Reallohnwachstum in den Jahren 2002-2011 mit durchschnittlich 0.6% höher aus, als im Jahrzehnt davor mit 0.2% pro Jahr. Allerdings waren die 1990er Jahre in der Schweiz durch eine lange Stagnationsphase mit hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.

Die Betrachtung der Lohnentwicklung gemäss Lohnstrukturerhebung zeigt, dass die Lohnstruktur in der Schweiz in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA erstaunlich stabil blieb. Insbesondere gilt dies auch auf mittleren und tieferen Qualifikationsstufen, wo mitunter die grössten Bedenken betreffend Lohndruck vorherrschen.

Die Arbeitslosenquoten von Ausländerinnen und Ausländern haben sich in den letzten Jahren gegenüber den 90er-Jahren verringert und somit der tiefen Quote der einheimischen Erwerbsbevölkerung angenähert. Etwas stärker war die Annäherung bei der Bevölkerung aus dem EU-27/EFTA-Raum, worin sich vermutlich die bessere Arbeitsmarktperformance der jüngeren Zuwanderer spiegelt. Auch die Arbeitslosenquote von Drittstaatsangehörigen verringerte sich jedoch in einer längerfristigen Betrachtung relativ zur Quote von Schweizerinnen und Schweizern. Drittstaatsangehörige weisen jedoch nach wie vor mit Abstand die höchste Arbeitslosenquote auf.

In Bezug auf die häufig gestellte Frage nach der Sockelarbeitslosigkeit aufgrund des FZA weist Stalder (2008) darauf hin, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit in der letzten Boomphase zwischen 2006 bis 2008 – und daher nach der Einführung der Personenfreizügigkeit – deutlich weniger stark ausfällt als in der Hochkonjunktur vor der Einführung der Personenfreizügigkeit.⁵² Andererseits sind aus volkswirtschaftlicher Sicht Arbeitslosenraten von unter 2% nicht zwingend als positiv zu erachten, da in solchen Fällen von einer Überhitzung des Arbeitsmarktes gesprochen werden kann.

Gegen die These, wonach es im Rahmen des FZA zu einer Verdrängung von Schweizerinnen und Schweizern kommt, spricht auch eine Auswertung der Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen. Die drei Berufsgruppen mit dem deutlichsten Zuwachs von Erwerbstätigen aus dem EU-27/EFTA Raum (Führungskräfte, akademische Berufe, Techniker/innen und gleichrangige Berufe) wiesen im betrachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2011 unterdurchschnittliche und sinkende Erwerbslosenquoten auf.

Die Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit 2010 rasch auf die wirtschaftliche Entwicklung reagierte und seither stetig sinkt, verdeutlicht, dass es nicht zu einer Verdrängung von inländischen Personen durch neu einwandernde kommt. Nach dem steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Rezession 2009 bildete sich diese 2010 bei allen Nationalitätengruppen wieder deutlich zurück. Ein Anstieg bei der Dauer der Stel-

50 Henneberger, Fred und Alexandre Ziegler (2011): Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit; Nr. 125 der Reihe DISKUSSIONSPAPIERE des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen, November 2011

51 Cueni, Dominique und George Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Universität Basel, Basel.

52 Stalder, Peter (2008), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum, in: *Die Volkswirtschaft*, 11/2008, S. 7-11.

lensuche konnte allerdings in bestimmten Schweizer Grenzgängerregionen festgestellt werden. Hier ist teilweise eine Verschlechterung der Situation bezüglich Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung festzustellen. Andererseits ist eine Verdrängung von tief qualifizierten, bereits ansässigen Ausländerinnen und Ausländern denkbar. Dies würde bedeuten, dass deren Integrationschancen geschmälert werden. Verhältnismässig hohe Arbeitslosenquoten gewisser Ausländergruppen (Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Drittstaatsangehörige aus Ex-Jugoslawien) lassen diese Aussage zu.

Handlungsbedarf: *Noch nicht ausreichend untersucht wurden die Effekte des FZA auf die Einstiegslohne sowie die möglichen Verdrängungseffekte des FZA auf bereits ansässige Drittstaatsangehörige. Das SECO hat diesbezüglich zwei Studien in Auftrag gegeben. Zur Studie über die Einstiegslohne werden erste Resultate Ende 2012 erwartet. Zur Studie über die Verdrängungseffekte werden erste Resultate im Frühjahr 2013 erwartet.*

3.2.4 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzgängerregionen

Die Zuwanderung aufgrund der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA wirkte sich auf Grenzgängerregionen teilweise anders aus als in anderen Regionen der Schweiz. Sie verzeichneten in den Jahren 2001-2008 ein höheres Beschäftigungswachstum und der Zuwachs konzentrierte sich im Vergleich zur Arbeitskräftemigration aus der EU/EFTA stärker auf tiefere Qualifikationsniveaus. Während sich in den Beschäftigungszahlen bis 2008 kaum negative Auswirkungen der zunehmenden Grenzgängerbeschäftigung auf die Erwerbstätigkeit der ansässigen Bevölkerung finden, hat sich die Arbeitslosigkeit in drei der fünf Grenzgängerregionen - namentlich in der Genferseeregion, der Nordwestschweiz und im Jurabogen - relativ zu Nicht-Grenzgängerregionen etwas erhöht. Über die Auswirkungen der Rezession 2009 auf die Beschäftigung liegen noch keine ausreichenden regionalen Daten vor. Vor allem im Jurabogen, welcher durch die Krise in der Industrie besonders hart getroffen wurde, sind Schlussfolgerungen heute deshalb noch schwieriger zu ziehen. Bezogen auf die Lohnentwicklung der ansässigen Erwerbsbevölkerung unterschieden sich die wichtigsten Grenzgängerkantone in der Periode 2002-2008 nicht systematisch von den Nicht-Grenzgängerkantonen der übrigen Schweiz, obwohl Grenzgänger mit vergleichbaren Charakteristika in der Regel tiefer entlohnt werden als ansässige Arbeitskräfte.⁵³

Handlungsbedarf: *Der Bundesrat wird die Entwicklungen in den Grenzgängerregionen auch weiterhin aufmerksam verfolgen.*

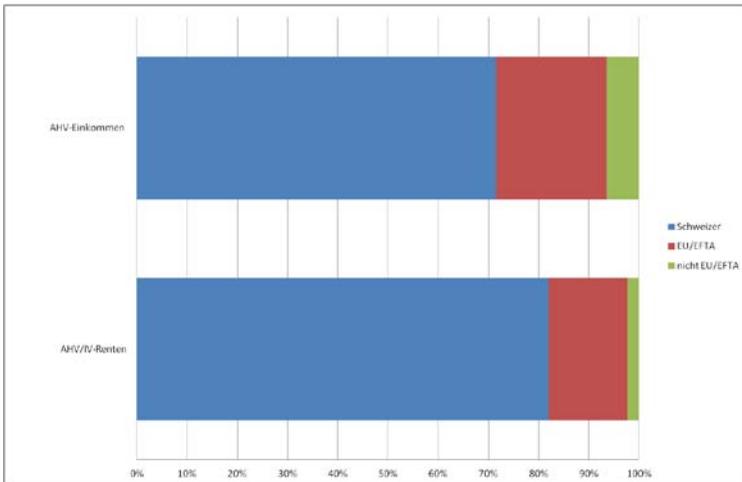
53 8. Observatoriumsbericht des SECO, des BFM, des BFS und des BSV zum FZA vom 25. Mai 2012: <http://www.news.admin.ch/NSBSsubscriber/message/attachments/27002.pdf>

3.3 Soziale Sicherheit

3.3.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen (AHV/IV/EL/ALV)

Im Rahmen des 8. Observatoriumsberichts zum FZA wurden 2012 die Auswirkungen des FZA auf die Sozialwerke untersucht. Zusammenfassend wird darin festgehalten, dass die Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung verlangsamt und damit die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) entlastet. Arbeitnehmende aus EU/EFTA-Staaten leisten heute deutlich mehr Beiträge an diese Sozialversicherungen, als sie daraus beziehen (vgl. Abbildung 12). Langfristig begründen die Beitragszahlungen aber auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30 bis 40 Jahren belasten werden. Dies führt dazu, dass die Wirkung der Zuwanderung auf die Sozialwerke insgesamt kontrovers beurteilt wird.

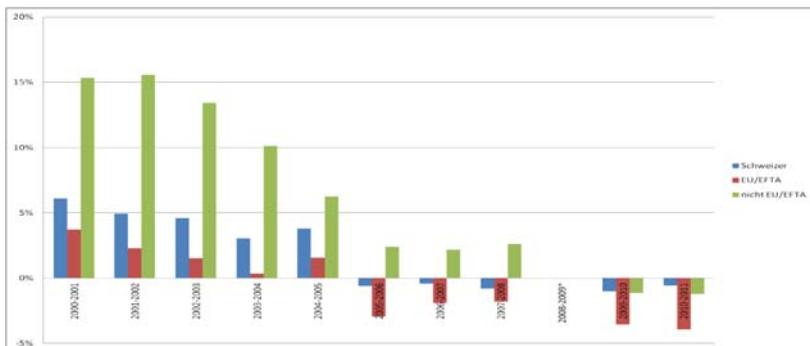
Abbildung 12: Verteilung der Beiträge* und der AHV/IV-Renten nach Nationalität



Quelle: BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt: 2008, AHV/IV-Renten 2011

Die Nettozuwanderung der letzten Jahre verschiebt und entschärft die Finanzierungsprobleme bei der AHV, da das Verhältnis von Erwerbstätigen zu AHV-Rentnern verbessert wird.

Abbildung 13: Jährliche Entwicklung der Anzahl IV-Renten nach Nationalität⁵⁴



Quelle: BSV

Die anfängliche Befürchtung, die Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Leistungsbezüger, hat sich nicht bewahrheitet (vgl. Abbildung 13). Tendenziell hat die Nettozuwanderung der IV sogar eher eine Minderbelastung gebracht.

Die Nettozuwanderung der letzten Jahre hat tendenziell einen positiven Einfluss auf die Ergänzungsleistungen (EL): Die Zuwanderer bezahlen über ihre Steuern ihren Anteil an die EL, beziehen aber weniger EL, da eher gut Verdienende eingewandert sind und ein Teil der Zugewanderten nach Erreichen des Rentenalters wieder in ihre Heimatländer zurückkehrt. Einzig die Aufhebung der Karenzfrist in der Folge des FZA hat die Anzahl EL-Bezüge aus den EU/EFTA-Staaten einmalig erhöht.⁵⁵ Im Jahr 2011 wurden an rund 288'000 Personen EL ausgerichtet (an 221'000 Schweizer Staatsangehörige, an 35'000 EU-/EFTA-Angehörige und an 32'000 Drittstaatsangehörige).

Die ausländischen Erwerbstätigen tragen mit ihren Beiträgen an die Erwerbsersatzordnung (EO-MSE) zu einer verbesserten Finanzierung dieses Versicherungszweigs bei, ohne – abgesehen von der Mutterschaft – Leistungen zu beziehen (Militärdienst, Zivildienst, Zivilschutz). Aufgrund des FZA sind Mutterschaftsentschädigungen auch EU-/EFTA-Staatsangehörigen zu gewähren.

In der ALV entstanden auf Grund des FZA gewisse Mehrkosten, weil Saisonarbeitskräfte bzw. Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche in der Schweiz Beiträge an die ALV geleistet hatten, neu auch Ansprüche auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen können. Die Mehrkosten wurden 2010 auf rund 115 Millionen Franken geschätzt.

Deutlich stärkere Netto-Bezüger der ALV sind Drittstaatsangehörige. Der Anteil der Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2009 auf lediglich 32% der bezogenen Arbeitslosenentschädigung. Auch hier spiegelt sich das gegenüber EU/EFTA-

⁵⁴ 2009* Jahr der Registerharmonisierung. Auswirkungen: einmalige Umverteilung EU/EFTA und Drittland Bezüger auf Schweizer (→Doppelbürger). Vergleichsmerkmal Nationalität nicht möglich mit dem vorhergehenden Jahr

⁵⁵ Der Grund hierfür liegt in dem vom FZA erleichterten Zugang zu den Leistungen und der daraus resultierenden Aufhebung der Karenzfrist für die Eröffnung des Leistungsanspruchs.

Ausländern nochmals stark erhöhte Arbeitslosenrisiko dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe deutlich.

Insgesamt hat sich die Situation bei der ALV durch die Zuwanderung nicht massgeblich verändert. Wie sich die Situation der ALV bei einer längeren und anhaltenden Rezession aufgrund der vergangenen und künftigen Wanderung verändert, muss offen bleiben.

Handlungsbedarf: *Der Bundesrat wird die Entwicklungen auf dem heimischen Arbeitsmarkt auch weiterhin mit Aufmerksamkeit verfolgen.*

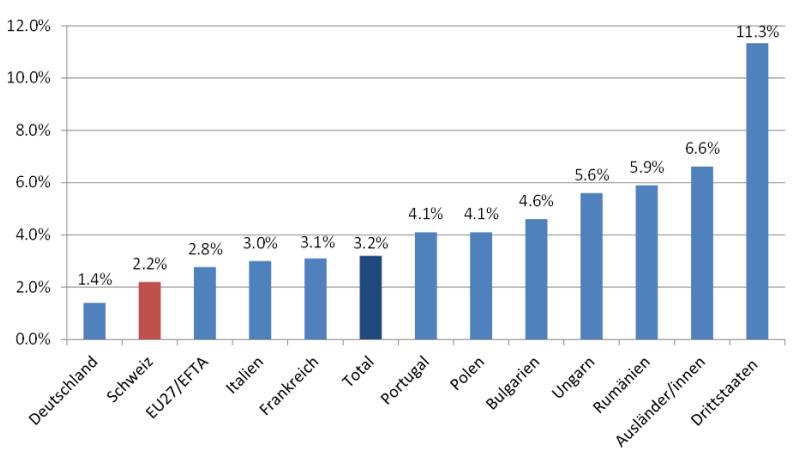
3.3.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialhilfe

Sozialhilferecht ist kantonales Recht. Die aus diesem Grund herrschende Vielfalt des Sozialhilfesystems führt zu einer insgesamt heterogenen Datenlage und einer bisher weitgehend fehlenden einheitlichen Sozialhilfeberichterstattung. Das Bundesamt für Statistik hat mit der Sozialhilfestatistik eine wichtige Lücke geschlossen. Die ersten gesamtschweizerischen Ergebnisse liegen seit dem Erhebungsjahr 2004 vor. Seit 2009 ist diese Statistik eine Vollerhebung.

In Abbildung 14 sind die Sozialhilfequoten für drei Nationalitätengruppen sowie für ausgewählte Nationen der EU für das Jahr 2010 wiedergegeben. Gemäss dieser Auswertung bezogen Staatsangehörige aus EU-27/EFTA-Staaten mit einer Sozialhilfequote von 2.8% häufiger Sozialhilfe als Schweizerinnen und Schweizer mit 2.2%. Gleichzeitig lag ihre Bezugsquote leicht unter dem Durchschnittswert von 3.2%. Zwischen den Nationalitäten der EU gab es grosse Unterschiede: Während deutsche Staatsangehörige mit 1.4% eine tiefere Sozialhilfequote aufwiesen als Schweizerinnen und Schweizer, hatten portugiesische Staatsangehörige mit 4.1% eine deutlich erhöhte Quote. Noch etwas höher lag die Sozialhilfequote bei Staatsangehörigen aus der EU-8 und der EU-2 (Rumänien und Bulgarien). In den vier wichtigsten Herkunftsländern reichte sie von 4.1% in Polen bis 5.9% in Rumänien. Damit lagen die Sozialhilfequoten deutlich über dem Durchschnitt aber noch immer etwas unter dem Durchschnitt aller Ausländer/innen (6.6%). Drittstaatenangehörige wiesen mit rund 11% mit Abstand die höchste Sozialhilfequote auf. Dies hat damit zu tun, dass der Bezug von Sozialhilfe bei ihnen häufig im Zusammenhang mit einer Einreise auf dem Asylweg steht.

In der Struktur der Sozialhilfequoten nach Herkunftsländern spiegelt sich im Wesentlichen die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation. Die tiefere Sozialhilfequote von EU/EFTA-Staatsbürgern relativ zu den Drittstaatenangehörigen ist damit primär Ausdruck ihrer besseren Arbeitsmarktintegration. Erhöhte Sozialhilfequoten weisen zudem (auch innerhalb der EU/EFTA) jene Nationalitätengruppen auf, welche häufiger in Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko und/oder tieferen Löhnen tätig sind.

Abbildung 14: Sozialhilfequoten 2010, nach Nationalitätengruppen und ausgewählten Nationalitäten



Quellen: BFS, Sozialhilfestatistik 2010

Für die letzten Jahre gibt es insgesamt keine Hinweise darauf, dass sich die Situation ausländischer Staatsbürger relativ zu Schweizer/-innen verschlechtert hätte, sei es bspw. durch eine Verdrängung von Drittstaatsangehörigen und/oder eine vermehrte Zuwanderung von Personen aus EU/EFTA-Staaten mit erhöhtem Risiko zum Sozialhilfebezug. Allerdings ist gleichzeitig zu sagen, dass sich aus Sozialhilfequoten nach Nationalitäten höchstens indirekt Aussagen zu den Auswirkungen des FZA auf die Höhe der Gesamtquote ableiten lassen. Zum Einen könnten sich verschiedene Effekte gegenseitig kompensieren. Zum Anderen ist der Beobachtungszeitraum zu kurz und es fehlen verlässliche Daten für die Zeit vor Inkrafttreten des FZA.

Es liegen zum jetzigen Zeitpunkt keine Studien vor, welche die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialhilfe vor Inkrafttreten des FZA analysieren.

Handlungsbedarf: Die Behörden der Sozialhilfe und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beobachten die laufenden Entwicklungen aufmerksam hinsichtlich möglicher Auswirkungen der Migration auf die Fallzahlen in der Sozialhilfe und den Integrationsauftrag, den die Sozialhilfe hat. Sollte sich im Rahmen der vom SECO in Auftrag gegebenen Studie ein Verdrängungseffekt bewahrheiten (vgl. Kap. 3.2.3.), sind Bund und Kantone gefordert, gemeinsam Lösungen zu finden.

3.4 Bildung

3.4.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Fachkräftesituation

Im Vordergrund des Kapitels Bildung steht die Fachkräftesituation der Schweizer Wirtschaft. Dank der Zuwanderung konnten in den letzten Jahren die konjunkturel-

len Schwankungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Fachkräften in der Schweiz teilweise ausgeglichen werden. Dennoch besteht in einzelnen Branchen und Tätigkeitsfeldern teilweise stärkere Fachkräfteknappheit, so beispielsweise in den technisch-mathematischen Berufen (MINT) oder dem Gesundheitswesen bzw. den Medizinalberufen.

Empirisch lässt sich feststellen, dass sich die Zuwanderung in Abhängigkeit von der Konjunktur und damit der Fachkräfteknappheit entwickelt hat: Je weniger Fachkräfte verfügbar waren, desto grösser ist die Zuwanderung ausgefallen. Somit kann die Zuwanderung für diesen Bereich als zielunterstützend bezeichnet werden. Allerdings soll die Zuwanderung als Ergänzung zur heimischen Erwerbsbevölkerung dienen und nicht als Ersatz für deren Qualifizierung. Der Fachkräftebedarf könnte vermehrt mit Fachkräften aus dem Inland gedeckt werden, wenn es gelingt, die in der Schweiz vorhandenen freien Potenziale für den Fachkräftemarkt zu aktivieren.

Zwar hat der Grundlagenbericht „Fachkräfte für die Schweiz“ des EVD⁵⁶ gezeigt, dass viele Potenziale bereits auf breiter Linie bearbeitet werden und entsprechend gut ausgeschöpft sind. Der Spielraum für eine zusätzliche Ausschöpfung und Entwicklung von Fachkräftepotenzialen ist aber weiterhin vorhanden, beispielsweise bei älteren Arbeitnehmenden, bei Frauen und im Bereich der Höherqualifizierung.

Trotz einer überdurchschnittlichen Lohnentwicklung und der grossen Arbeitsnachfrage hat sich in der Schweiz in den technischen Berufen die Studiennachfrage (resp. die Studienfachwahl) zudem nur leicht angepasst; das Interesse, einen MINT-Beruf zu erlernen ist im Allgemeinen und insbesondere bei Frauen nach wie vor wenig ausgeprägt.

Anders verhält es sich bei den Ärzten: Hier besteht zwar eine hohe Nachfrage nach Studienplätzen, die Zahl der ausgebildeten Ärzte liegt aufgrund von Zulassungsbeschränkungen (Grund sind eingeschränkte Kapazitäten bei klinischen Ausbildungsplätzen) jedoch deutlich unter dem Bedarf. Das Gesundheitswesen ist stark auf Fachkräfte insbesondere aus dem deutschen Sprachraum angewiesen.

Die OECD kommt zudem zur Einschätzung, dass auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt im Ausland erworbene Qualifikationen ungenügend anerkannt werden und es nur wenige Brücken- bzw. Passerellen-Kurse oder Patenschaftsprogramme gibt, welche den Immigranten ermöglichen würden, die unabdingbaren Kontakte zu in der Schweiz geborenen Ansprechpersonen zu knüpfen und sich gleichzeitig mit den Abläufen des Arbeitsmarktes vertraut zu machen. Dies sind jedoch unabdingbare Voraussetzungen, um Zugang zu hochqualifizierten Stellen zu erhalten.⁵⁷

⁵⁶ Fachkräfte für die Schweiz, EVD 2011, <http://www.evd.admin.ch/themen/00533/01791/index.html>

⁵⁷ Liebig, Thomas et al. (2012), „The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.

***Handlungsbedarf:** Aufgrund des erwarteten zunehmenden internationalen Wettbewerbs und den von den Nachbarländern ergriffenen Bestrebungen, ihre eigenen ausgebildeten Fachkräfte im Inland zu beschäftigen, verstärkt sich der Druck auf die schweizerische Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, die Rahmenbedingungen laufend zu verbessern. In Zukunft soll der Fachkräftebedarf vermehrt durch Personen aus der Schweiz gedeckt und die Potenziale der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter besser genutzt werden können. In diesem Zusammenhang wird zukünftig ein Augenmerk auf die Diplomanerkennung von Migranten zu richten sein, welche in Nicht-OECD-Ländern ein Diplom erworben haben.*

3.4.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Bildung in der Schweiz

Das Schulwesen in der mehrsprachigen und föderalistischen Schweiz zeichnet sich aus durch eine hohe lokale, kantonale und sprachregionale Verankerung. Die Hauptverantwortung liegt bei den 26 Kantonen. Im nachobligatorischen Bereich (Sekundarstufe II und Tertiärstufe) tragen der Bund und die Kantone gemeinsam die Verantwortung für das Bildungswesen.

Im internationalen Vergleich hat die Schweiz eine tiefe Maturitätsquote, demgegenüber beginnt eine Mehrheit der Jugendlichen die Ausbildungskarriere mit einer Berufslehre. Das schweizerische Bildungswesen hat daher zwei Stränge, einerseits der berufspraktische Bildungsweg mit Berufslehre, Berufsmaturität, Höherer Fachschule und Fachhochschule; andererseits der schulische Weg über die gymnasiale Maturität zur Universität und ETH. Ferner zeichnet sich das Schweizer Bildungswesen durch folgende Charakteristika aus⁵⁸:

- Hohe Durchlässigkeit: Es gibt verschiedene Wege, in eine Ausbildung oder Schule ein- oder überzutreten oder eine Ausbildung nachzuholen.
- Offener Zugang zu den verschiedenen Bildungsangeboten: Wer über die notwendigen Qualifikationen verfügt, kann grundsätzlich die Ausbildung seiner Wahl absolvieren, bei den Hochschulen kann auch der Ausbildungsort frei gewählt werden. Eine gewisse Einschränkung besteht im Bereich der Berufsbildung aufgrund des Lehrstellenangebotes; im Bereich der Hochschulen gilt teilweise ein Numerus Clausus für das Medizinstudium.

Mit dem Bildungsbericht 2010 wird das aktuelle Wissen über das Bildungssystem der Schweiz zusammengetragen. Der Bericht enthält Daten aus Forschung, Statistik und Verwaltung über das ganze Bildungssystem hinweg, von der Vorschule bis zur Weiterbildung.⁵⁹

Im Rahmen der Vorarbeiten zum vorliegenden Bericht haben verschiedene Meinungsträger auf die Wichtigkeit der Bildung und insbesondere auf die noch weitgehend unbekannteren Auswirkungen der Zuwanderung auf das oben erwähnte Bildungssystem in der Schweiz hingewiesen. In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob mit der vollständigen Öffnung der Arbeitsmärkte der EU-/EFTA-Staaten mit ihren unterschiedlichen Bildungssystemen nicht auch das duale Bildungssystem der Schweiz mit einer ausgesprochen tiefen Maturitätsquote unter

⁵⁸ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2012); <http://www.edk.ch/dyn/14798.php>

⁵⁹ www.bildungsbericht.ch

Druck geraten sei. Zwar erreicht die Schweiz eine Quote von annähernd 60% bei den Tertiärbildungsstufen, doch die Absolventen von Höheren Fachschulen HF und von eidgenössischen Berufs- und Fachprüfungen können sich nicht wie im europäischen Ausland mit akademischen Titeln (Bachelor) ausweisen, obschon sie im Vergleich zu ausländischen universitären Bachelor-Titeln ebensolche oder bessere Spezialqualifikationen ausweisen (vgl. Strahm 2010).⁶⁰ Ob in diesem Zusammenhang Schweizer Jugendliche, insbesondere vor dem Hintergrund von vermehrt international tätigen Unternehmen mit internationalen HR-Abteilungen, Berufsnachteile erfahren, ist bis anhin nicht untersucht worden und kann daher nicht beziffert werden.

Gemäss der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) ist darauf hinzuweisen, dass namentlich die neuere Zuwanderung im Rahmen des FZA aus Nordeuropa die Schulleistungen generell verbessert hat. Einen Mangel im Bereich der Bildung erten internationale Experten hingegen in der fehlenden Frühbetreuung von Kleinkindern.⁶¹ Da Immigrantenkinder, deren Eltern ein tiefes Bildungsniveau haben, in der Schule schlechtere Leistungen erzielen, sollte die Einschulung von Kleinkindern in der Schweiz weiterentwickelt werden.

Handlungsbedarf: Handlungsbedarf besteht in erster Linie in Bezug auf die schulische Frühbetreuung von ausländischen Kleinkindern mit Eltern aus bildungsfernen Schichten. Aus diesem Grund wird mit der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) der zweijährige obligatorische Kindergarten/Grund- und Basisstufe eingeführt und der Sprachunterricht gestärkt.

Der Bundesrat wird die Auswirkungen der Zuwanderung auf das duale Bildungssystem der Schweiz auch weiterhin mit Aufmerksamkeit verfolgen und für die Schliessung von bestehenden Forschungslücken bemüht sein. Er wird sich dafür einsetzen, dass die Folgen der Einwanderung von tiefqualifizierten Einwanderern auf die Bildung auch zukünftig durch geeignete Massnahmen abgedeckt werden.

3.5 Raumplanung, Wohnungs- und Immobilienmarkt

Die Einschätzung, dass die Zuwanderung mehr Belastung im Raum und auf dem Immobilienmarkt bringt, wird weitläufig geteilt. In den folgenden Unterkapiteln werden die einzelnen Erkenntnisse noch genauer dargestellt.

3.5.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Raumplanung

Das vor allem durch die Zuwanderung generierte Bevölkerungswachstum wirkt sich auch auf die Entwicklung der Siedlungsstruktur aus. Studien, welche auf die Zuwanderung fokussieren und deren räumliche Auswirkungen qualitativ oder gar quantitativ aufzeigen, existieren bis anhin jedoch nicht. Trotzdem kann auf einige wichtige Trends und Herausforderungen hingewiesen werden.

⁶⁰ Strahm, Rudolf (2010): Warum wir so reich sind; Bern.

⁶¹ Liebig, Thomas et al. (2012), „The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.

Die Bevölkerung wächst heute vor allem in den städtischen Zentren und deren Umland. Damit ist gerade in jenem Raum die Nachfrage nach Wohnraum hoch, in dem Baulandreserven knapp sind. In der Folge verteuert sich der Wohnraum an den beliebten Lagen und die Segmentierung des Wohnungsmarktes nimmt zu (vgl. Kapitel 3.5.2.). Haushalte und insbesondere Familien, die sich die Zentrumslagen nicht mehr leisten können, ziehen an den Agglomerationsrand, was wiederum zusätzliche Infrastrukturbauten notwendig macht (Schulen, Verkehrsanbindungen, etc.).

Zu diesem Prozess trägt auch die aktuelle Zuwanderung bei. Die zuwandernden Personen sind häufig jung und gut gebildet, sie bevorzugen zentrale Wohnlagen und können sich diese häufig auch leisten. Die Zuwanderung ist allerdings nur ein Grund für den zunehmenden Druck auf die Zentren. Auch die Binnenmigration zielt seit einigen Jahren wieder auf die Städte. Nachdem der Anteil der ländlichen Wohnbevölkerung bis 1997 stetig leicht zugenommen hatte, geht er seit 1998 wieder zurück. Parallel dazu war in den Gürtelgemeinden der fünf grossen Schweizer Agglomerationen ein deutlicher Anstieg der Wohnbevölkerung zu beobachten. Dazu hat die Einwanderung, die sich seit je auf die städtischen Zentren konzentriert, massgeblich beigetragen. So waren in den Gemeinden mit mehr als 30'000 Einwohnern zwischen 2001 und 2009 zwei von drei neuen Stadtbewohnern ausländischer Herkunft. Während die schweizerische Bevölkerung in den Städten in den Achtziger- und Neunzigerjahren zurückging, ist die ausländische Bevölkerung weiter angewachsen. Seit ca. 1997 nimmt auch die schweizerische Bevölkerung wieder zu. Alleine zwischen 2001 und 2009 sind rund 20'000 Schweizerinnen und Schweizer in eine Gemeinde mit über 30'000 Einwohner umgezogen.⁶²

Die Zersiedelung an den Agglomerationsrändern und im ländlichen Raum macht sich unter anderem in Form von Einfamilienhäusern bemerkbar. Die Nachfrager sind in erster Linie Schweizer. Die Eigentümerquote ist bei den Ausländern deutlich niedriger. Allerdings ist in jüngerer Zeit festzustellen, dass einkommensstarke Haushalte ausländischer Herkunft vermehrt auch auf dem Eigentumsmarkt aktiv sind.

Ein weiterer Treiber der Zersiedelung ist der Zweitwohnungsbau. Nach dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) bzw. der entsprechenden Verordnung können die Kantone jährlich 1500 Bewilligungen für den Erwerb von Zweitwohnungen an Ausländer erteilen, die nicht in der Schweiz Wohnsitz haben.⁶³ Der Zweitwohnungsbereich hat allerdings durch das FZA keine Lockerungen erfahren. Die zahlenmässig wichtigste Nachfragegruppe stellen nach wie vor die Schweizer dar.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Zuwanderung zwar quantitativ den Platzbedarf erhöht, letztlich ist die Zersiedelung aber bezüglich Beeinträchtigung der Siedlungsstruktur und der Landschaftsqualität stark auf die veränderten Präferenzen und Werthaltungen der Bevölkerung zurückzuführen (vgl. dazu Kapitel 3.5.2.).

⁶² Zahlen aus BFS / ESPOP, PETRA.

⁶³ Vgl. Anhang 1 der Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV; SR 211.412.411)

Handlungsbedarf: Im Zusammenhang mit der Zuwanderung und einem künftigen Bevölkerungswachstum ist die Raumplanung mit der Herausforderung konfrontiert, dass sie einerseits aus übergeordneten Interessen den Verlust von Kulturland verhindern und die Landschaftsqualität schützen muss. Andererseits sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit der steigende Bedarf für Wohn-, Infrastruktur- und Gewerbebauten befriedigt werden kann. Letzteres erfordert raumplanerische Massnahmen, die eine dichtere Bauweise (vermehrtes Bauen in die Höhe, Nutzung der Reserven z. B. in Form von Industriebrachen innerhalb des Siedlungsraumes) wie auch vermehrt Ersatzneubauten, Aufstockungen und Anbauten ermöglichen.

3.5.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf den Wohnungs- und Immobilienmarkt

Die mehrheitlich relativ kaufkräftige Zuwanderung hat in den wirtschaftlich prosperierenden Regionen den Wettbewerb um attraktive Wohnungsangebote verstärkt und einen Preisdruck erzeugt. In den letzten fünf Jahren ist bei den auf dem Markt angebotenen Mietwohnungen und Eigentumsobjekten ein regional zum Teil markanter Preisanstieg zu beobachten. An einzelnen „hot spots“ ist nicht ausgeschlossen, dass sich eine Immobilienblase aufbaut. Namentlich am Genfersee und in der Region Zürich/Zug haben ausländische Haushalte zur hohen Nachfrage und zu den Preissteigerungen beigetragen. In wirtschaftlich weniger attraktiven Regionen, etwa in Teilen der Ostschweiz, des Mittellandes oder der Nordwestschweiz, sorgten ausländische Haushalte für eine willkommene Zusatznachfrage, welche den Wohnungsbestand besser auslastet.

Die Wohnbautätigkeit hat auf die gestiegene Nachfrage reagiert. Seit 2007 werden jährlich über 40'000 Wohnungen erstellt, gut 10'000 Einheiten mehr als zu Beginn des Jahrzehnts. Dank dieser starken Bautätigkeit präsentiert sich die gesamtschweizerische Marktsituation gegenwärtig ausgeglichen. Dies gilt vor allem für den Eigentumssektor, auf den sich die Neubautätigkeit fokussiert. In den attraktiven Regionen und vor allem im Mietwohnungsbereich ist die Situation aktuell aber angespannt. Dies kann für Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen, die sich auf Wohnungssuche befinden, zu Problemen führen. Für die grosse Mehrheit der Haushalte, die auf dem Markt nicht aktiv ist, hat sich die Wohnsituation in den letzten Jahren nicht verschlechtert. Dank der tiefen Hypothekarzinsen blieben deren Wohnkosten in der Regel stabil.

Nebst dem starken Bevölkerungswachstum in den letzten Jahren wirken sich auch veränderte Präferenzen der Schweizerinnen und Schweizer auf den Wohnungsmarkt aus. So ist seit Jahrzehnten ein kontinuierlich steigender Flächenkonsum zu beobachten. Zwischen 1980 und 2000 hat die durchschnittliche Wohnfläche pro Person von 34m² auf 44m² zugenommen und dürfte heute bei knapp 50m² liegen. Dafür verantwortlich sind auf der Nachfrageseite das hohe Wohlstandsniveau, das einen höheren Flächenkonsum erlaubt, die unter anderem mit der Alterung der Bevölkerung verbundene Abnahme der Haushaltgrössen sowie die zerbrechlicher gewordenen Formen des Zusammenlebens. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang beispielsweise die hohe Scheidungsrate, die dazu führt, dass nach Trennungen in der Regel zwei Familienwohnungen benötigt werden, weil beide Elternteile für die Kinder Zimmer zur Verfügung stellen möchten. Die Wohnungsanbieter und Investoren tragen ihrerseits zum steigenden Flächenkonsum bei, indem die Wohnflächen

der Neuwohnungen kontinuierlich ausgedehnt werden. Während eine durchschnittliche Vierzimmerwohnung aus der Bauperiode 1971 – 1980 eine Wohnfläche von 100 m² aufweist, liegt diese bei den nach 2006 erstellten Vierzimmerwohnungen bei 122 m².

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Zuwanderung auf dem Wohnungsmarkt in regional unterschiedlichem Ausmass in einer erhöhten Nachfrage mit entsprechend steigenden Preisen bei Mieter- und Eigentümerwechseln bemerkbar macht. Die Neubautätigkeit hat auf den erhöhten Wohnungsbedarf reagiert, bleibt aber in den attraktiven Regionen noch hinter der Nachfrage zurück. Aufgrund der im Bau befindlichen und baubewilligten Wohnungen ist mittelfristig jedoch von einem überdurchschnittlichen Zuwachs der neuen Wohnungen auszugehen.

Handlungsbedarf: *Bei anhaltendem Bevölkerungsanstieg besteht die wohnungspolitische Herausforderung darin, mit geeigneten Rahmenbedingungen für eine ausreichende Neubautätigkeit zu sorgen, zu grosse Ungleichheiten in der Wohnungsversorgung zu verhindern und insbesondere mitzuhelfen, dass für die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen und für Haushalte mit spezifischen Bedürfnissen (ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen) geeignete und bezahlbare Angebote zur Verfügung stehen.*

3.6 Energieverbrauch, Umwelt und Verkehrsinfrastruktur

3.6.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf den Energieverbrauch

Die Zuwanderung lässt Bevölkerung und Wirtschaft wachsen. Dies führt zu wachsenden Wohnflächen (mehr Raumwärme und Warmwasser), erhöhter Mobilität (mehr Verkehr), mehr Energiebedarf für Informations- und Kommunikationstechnologien, Licht, Haustechnik und Klimageräte. Die wachsende Wirtschaft hat einen höheren Bedarf für Prozesswärme, Antriebsenergie und andere Prozessenergie.

Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sind aber nur zwei der Einflussfaktoren für die Entwicklung des Energieverbrauchs. Weitere wichtige Faktoren sind der technische Fortschritt, die Energiepreisentwicklung bzw. Wechselkursentwicklung, Verhaltensänderungen, Sättigungstendenzen, die Klimaerwärmung (wärmere Winter brauchen weniger Brennstoffe) und nicht zuletzt kann die Entwicklung des Energieverbrauchs durch energiepolitische Massnahmen massgeblich beeinflusst werden.

Es kann festgehalten werden, dass es neben dem durch die Zuwanderung ausgelösten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum andere, wesentlich wichtigere Treiber für die Entwicklung des Energieverbrauchs gibt.

Kein Handlungsbedarf: *Insbesondere die Energiepolitik hat einen sehr viel grösseren Einfluss auf den künftigen Energieverbrauch als die Zuwanderung: Mit der Nutzung der Effizienzpotenziale kann auch ein stärkeres Bevölkerungswachstum bei weitem kompensiert werden. Der Ausstieg aus der Kernenergie wird durch eine höhere Zuwanderung nicht in Frage gestellt. Die künftig stark wachsenden Investitionen in die Netzinfrastruktur sind weitgehend unabhängig vom Bevölkerungswachstum.*

3.6.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf das Klima

Die Zuwanderung hat kaum einen Einfluss auf die globalen Treibhausgasemissionen und damit auf die Klimaerwärmung: Es spielt keine Rolle, ob die Treibhausgase der Migranten im Herkunftsland oder in der Schweiz anfallen. Die Zuwanderung hat einzig einen Einfluss auf die nötigen Massnahmen zur Einhaltung der quantitativen klimapolitischen Ziele der Schweiz: Je höher die Zuwanderung, desto mehr Treibhausgase werden in der Schweiz ausgestossen, desto mehr Massnahmen müssen für die Einhaltung von absolut festgelegten Reduktionsverpflichtungszielen umgesetzt werden. Die Veränderung der Treibhausgase erfolgt jedoch nicht proportional zur Veränderung der Bevölkerung. Die Veränderung ist deutlich unterproportional, d.h. ein Bevölkerungswachstum von 1% führt zu einer Zunahme der Treibhausgase von deutlich unter 1%. Andere Faktoren wie technische Entwicklung, Energiepreise, Wirtschaftswachstum und Klimapolitik beeinflussen die Treibhausgas-Emissionen wesentlich stärker als das Bevölkerungswachstum. Insbesondere haben die klima- und energiepolitischen Massnahmen einen sehr viel grösseren Einfluss auf die künftige Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen.

Kein Handlungsbedarf: Aufgrund der oben dargelegten Ausgangslage erkennt der Bundesrat in diesem Bereich keinen dringlichen Handlungsbedarf.

3.6.3 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Umwelt

Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sind bei 10 der 20 Umweltbereiche gemäss Zustandsbericht Umwelt des BAFU (2011) wichtige Treiber für Umweltprobleme. Von den 10 betroffenen Bereichen wurde der Klimabereich in den letzten beiden Kapiteln bereits behandelt. Die verbleibenden neun Umweltbereiche werden in folgende fünf Umweltbereiche zusammengefasst und besprochen:

- Abfall/Rohstoffe/Recycling
- Gewässer
- Landschaft, Biodiversität, Boden
- Luft
- Lärm

Bei den anderen Umweltbereichen ist das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum kein primärer Treiber für Umweltprobleme.

Die Zuwanderung wirkt sich positiv auf das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum aus. Dies lässt den Abfallberg wachsen. Eine Erhöhung der Kapazitäten der Entsorgungsinfrastruktur (Kehrichtverbrennungsanlagen) ist längerfristig nicht auszuschliessen. Dies belastet aber die heute bereits in der Schweiz ansässige Bevölkerung nicht, da einerseits keine massgeblichen Umweltbelastungen mehr von den Kehrichtverbrennungsanlagen ausgehen und andererseits die Kosten neuer Anlagen von den Verursachern, also von den Zuwanderern selber getragen werden. Die Schweiz verfügt über ein gut ausgebautes System von Separatsammlungen (z. B. Altpapier, Glas, Alu etc.). Die Abfalltrennung erfolgt somit an der Quelle, d.h. durch den Konsumenten, der das System massgeblich mitträgt. Eine entsprechende Sensibilisierung der Bevölkerung ist Voraussetzung hierfür. Bei zugewanderten Personen aus Ländern, die über kein gut ausgebautes Entsorgungs- und Recyclingsystem

verfügen, erfordert diese Sensibilisierung – auch sprachlich bedingt – einen entsprechend höheren Aufwand. Das eigentliche Hauptproblem im Umweltbereich Abfall/Rohstoffe/Recycling liegt – völlig unabhängig von der Zuwanderung – in der Art und Weise der Produktion und Nutzung von Konsumgütern.

Die Zuwanderung führt auch zu erhöhten Abwassermengen. Im Zuge der Ausbauten bzw. Erneuerungen von Abwasserreinigungsanlagen sind allenfalls grössere Dimensionierungen nötig. Dies belastet aber die heute bereits in der Schweiz ansässige Bevölkerung nicht spürbar, da einerseits die Abwasserentsorgung – mit Ausnahme der Mikroverunreinigungen – einen hohen Standard aufweist und andererseits die Kosten grösser dimensionierter Anlagen von den Verursachern also von den Zuwanderern selber getragen werden. Zu erwähnen ist aber, dass der Druck auf die Gewässer via intensivere Raumnutzung (Versiegelungen, erhöhter Freizeit- und Erholungsdruck) zunehmen wird. Auf andere aktuelle Gewässerprobleme (Landwirtschaftliche Nutzung, Erwärmung der Gewässer aufgrund des Klimaeffekts, strukturell schlechter Zustand eines Teils der Mittellandgewässer, schwankende Wassermengen) hat die Zuwanderung keinen massgeblichen Einfluss. Die fachgerechte Entsorgung von Produkten (z. B. Putz- und Arzneimittel und andere Chemikalien) leistet einen wesentlichen Beitrag an den Umweltschutz. Eine entsprechende Sensibilisierung der Bevölkerung ist Voraussetzung hierfür. Wie bereits weiter oben erwähnt, ist bei zugewanderten Personen aus Ländern, die über kein gut ausgebautes Entsorgungs- und Recyclingsystem verfügen, die Sensibilisierung mit einem entsprechend höheren Aufwand verbunden.

Die Zuwanderung erhöht über ihren Einfluss auf die Siedlungsentwicklung und den Ausbau der Infrastruktur die Zerschneidung der Landschaft und die Bodenversiegelung. Die natürlichen Ressourcen Landschaft (als Kapital und Standortfaktor) sowie der Boden werden beeinträchtigt und der Druck auf die Biodiversität steigt weiter. Welches Ausmass die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Ressource Landschaft und die Biodiversität in der Schweiz haben, ist noch offen. Sicher ist aber, dass durch neue raumplanerische Massnahmen die negativen Auswirkungen auf diesen Umweltbereich zumindest zum Teil vermieden werden können (vgl. Kapitel 5.5.).

Durch die Zuwanderung steigt u.a. das Verkehrsaufkommen, was sich auch auf die Luftqualität auswirkt. Dank zahlreicher effizienter Luftreinhalte-Massnahmen konnte die Luftverschmutzung aber klar vom Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum entkoppelt werden. Trotz dieser Erfolge ist die Luftverschmutzung noch immer zu hoch und schädigt Umwelt und Gesundheit. Die Luftqualität wird sich auch bei hoher Zuwanderung weiter verbessern, wenn die Schweiz auf schadstoffarme Mobilität, Energie, Landwirtschaft und Industrieproduktion setzt und die technischen Möglichkeiten zur Luftreinhaltung ausschöpft.

Das steigende Verkehrsaufkommen ist zudem hauptverantwortlich für die steigende Lärmbelastung. Die externen Kosten des Lärms steigen aber auch, weil sich durch die Zuwanderung der Bevölkerungsdruck auf die stärker mit Lärm belasteten Gebiete konzentriert.

Handlungsbedarf: *Der Bundesrat ist sich bewusst, dass das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum ein wichtiger Treiber bei Umweltproblemen ist und verfolgt diese Auswirkungen auch weiterhin mit Aufmerksamkeit.*

3.6.4 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Verkehrsinfrastruktur

Die Bevölkerungsentwicklung – und damit auch die Zuwanderung – hat neben anderen Faktoren wie den Tarifen, der Wirtschaftsentwicklung oder der regionalen Wohnkostenentwicklung einen massgeblichen Einfluss auf die Nachfrage sowohl im Schienen- wie auch im Strassenverkehr. Das massive Wachstum im Schienenpersonenverkehr ist unter anderem auf den grossen Erfolg der Ausweitung des Verkehrsangebots und mit den damit verbundenen Bahnausbauten zurückzuführen. Die heutigen und künftigen Kapazitätsprobleme bei der Bahn sind die Folge einer gestiegenen Nachfrage: Immer mehr Menschen pendeln zur Arbeit. Die vermehrte Zuwanderung der letzten Jahre spielt in Bezug auf die aktuell feststellbaren Kapazitätsengpässe auf der Schiene keine grosse Rolle. Diese sind primär die Folge einer gestiegenen Nachfrage der bereits ansässigen Bevölkerung.

Für die nächsten 20 Jahre werden sowohl Schienen- als auch Strassenverkehr noch zunehmen. Das Ausmass der Zuwanderung bzw. des Bevölkerungswachstums wird dabei einen direkten Einfluss auf das Verkehrsnachfragewachstum haben und mit anderen Faktoren zusammen zu Engpässen führen.⁶⁴

***Handlungsbedarf:** Auf nachfragebedingte Engpässe wird primär mit einem effizienten betrieblichen Management und marktgerechter Beeinflussung der Nachfrage reagiert. Wenn diese Massnahmen nicht ausreichen, soll das Verkehrsangebot mit den dazu nötigen Infrastrukturausbauten erhöht werden.*

3.7 Innere Sicherheit

3.7.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf die innere Sicherheit

Die Auswirkungen der Zuwanderung auf die innere Sicherheit sind derzeit kaum verlässlich messbar. Es bestehen zwar Statistiken, welche Zahlen zur Kriminalität liefern, diese müssen jedoch in Bezug auf Aussagen zur Entwicklung der Kriminalität mit grosser Vorsicht interpretiert werden. Die Kriminalstatistiken bilden nur die von den Behörden registrierte Kriminalität ab. Betrachtet man die Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) 2011 unter dem Blickwinkel der Staatszugehörigkeit und des Aufenthaltsstatus, zeigt sich, dass bei Straftaten gegen das Strafgesetzbuch die Zahl der Beschuldigten der ständigen Wohnbevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit gegenüber 2010 rückläufig war (-5%). Eine sorgfältige Analyse der Daten fehlt allerdings noch.

Eine komplette Auslegeordnung zur Ausländerkriminalität wurde 2001 gemacht und im Bericht der damaligen Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität dargelegt.⁶⁵ Als Folge daraus hat sich der 2005 entstandene „Fachausschuss illegale Migration und Ausländerkriminalität“ der Entwicklung in diesen Themenbereichen angenommen und regelmässig Bericht erstattet.

⁶⁴ Neben der Zuwanderung spielen insbesondere das Mobilitätsverhalten und die Siedlungspolitik in der Schweiz eine wesentliche Rolle.

⁶⁵ Bundesamt für Migration (BFM): Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) vom 5. März 2001, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-auslaenderkriminalitaet-agak-d.pdf>

Grenzüberschreitende Kriminalität

In der öffentlichen Wahrnehmung wird das Problem der grenzüberschreitenden Kriminalität mit der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA in Verbindung gebracht, obwohl die Zuwanderung keine messbaren Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Kriminalität hat. Kriminaltourismus ist auch keine Folge von Schengen. Die grenzüberschreitende Kriminalität passt sich vielmehr den bestehenden Rahmenbedingungen an. Es ist deshalb grundsätzlich nicht möglich, einen Zusammenhang zwischen der Schengen-Assoziierung und einer Veränderung der Kriminalitätsrate in der Schweiz herzustellen. Es kann keine verlässliche Statistik zur grenzüberschreitenden Kriminalität verfasst werden.

Zur Bekämpfung des Phänomens der grenzüberschreitenden Kriminalität hilft nur ein grenzüberschreitendes, international koordiniertes Vorgehen. Mit Schengen sind eine Reihe von Instrumenten geschaffen worden, die eine grenzüberschreitende Sicherheitszusammenarbeit der Behörden erweitern und vertiefen (vgl. Kapitel 5.7.1). Darüber hinaus werden auch heute an der Schweizer Binnengrenze noch Warenkontrollen durchgeführt, was im Hinblick auf die Bekämpfung von Einbruchsdiebstählen, Waffen- und Drogenschmuggel etc. von Bedeutung ist. Bei Vorliegen eines polizeilichen Verdachts werden im Rahmen dieser Zollkontrollen weiterhin auch Personenkontrollen durchgeführt. Um den gestiegenen Anforderungen an die schweizerische Grenzverwaltung zu begegnen, hat der Bundesrat im Februar 2011 beschlossen, eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit Kantonsbeteiligung einzusetzen, um eine „integrierte Grenzverwaltungsstrategie“ auszuarbeiten. Damit sollen die Bestrebungen der involvierten Stellen des Bundes und der Kantone bei der Bekämpfung der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität zusammengefasst werden. Gleichzeitig sollen legale Einreisen möglichst reibungslos erfolgen.

Menschenhandel

In der Schweiz steigt der Anteil der Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung aus Ungarn seit Ende 2007 stark an. Zudem wird seit Anfang 2009 eine Zunahme der Meldungen über Fälle von Menschenhandel aus Rumänien und Bulgarien festgestellt. Bei Tätern wie Opfern aus Ungarn und Bulgarien handelt es sich hauptsächlich um ethnische Roma.

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung findet im Prostitutionsmilieu statt. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA wurde es den Staatsangehörigen der neuen EU-Länder möglich, im Rahmen des Bewilligungs- und Meldeverfahrens für Selbständigerwerbende befristet die Tätigkeit der Prostitution legal auszuüben. Dies führte zu einer Zunahme von Prostituierten aus Osteuropa und einem Angebotsmarkt im Prostitutionsmilieu. Die Erfahrungen haben in der Schweiz jedoch gezeigt, dass die ungenügende Regulierung des Gewerbes ein Umfeld hat entstehen lassen, welches sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel begünstigt. Besonders stark davon betroffen ist seit einigen Jahren die Stadt Zürich: Die Zahl der Prostituierten ungarischer Herkunft ist in den vergangenen Jahren stark angewachsen, allein zwischen 2009 und 2010 wurden auf dem Zürcher Strassenstrich rund 1500 ungarische Prostituierte festgestellt. Aktuell kann eine Stabilisierung der Anzahl auf hohem Niveau festgestellt werden. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen ist die grosse Mehrheit der ungarischen Prostituierten auf dem Strassenstrich Opfer von Menschenhandel. Der Grund für

diese Entwicklungen ist hauptsächlich die Attraktivität der Schweiz für Prostituierte und Menschenhändler.

In letzter Zeit ist zudem eine Zunahme der organisierten Bettelei aus Osteuropa und den damit oft zusammenhängenden Diebstahlsdelikten feststellbar. Dabei werden ganze Gruppen von Bettelnden in die Schweizer Städte gefahren. Die Bettelnden, oft sind es Kinder, werden dazu in den Herkunftsländern rekrutiert, anschliessend zum Betteln und Stehlen ausgebildet und in den westlichen Ländern eingesetzt. Die Betroffenen werden gezwungen, vorgegebene Beträge durch Betteln oder Diebstahl zu generieren. Werden die Vorgaben nicht erfüllt, drohen Strafen. Damit werden die Voraussetzungen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erfüllt.

***Handlungsbedarf:** Der Bundesrat verfolgt die Entwicklungen im Bereich der Inneren Sicherheit weiterhin äusserst aufmerksam. In der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität setzt er auf ein international koordiniertes Vorgehen. Mit Schengen sind eine Reihe von Instrumenten geschaffen worden, die die grenzüberschreitende Sicherheitszusammenarbeit der Behörden erweitern und vertiefen. Im Bereich des Menschenhandels und der organisierten Bettelei schafft der Bundesrat auch weiterhin die nötigen Voraussetzungen, um diese Phänomene möglichst wirksam zu bekämpfen.*

4 Steuerungsmöglichkeiten in der Migrationspolitik

Während im Bereich des freien Personenverkehrs mit der EU/EFTA der Steuerung der Migration sehr enge Grenzen gesetzt sind, kann der Bundesrat die Zuwanderung per AuG bei Erwerbstätigen aus Drittstaaten sowie Dienstleistungserbringern aus EU/EFTA-Staaten, die über vier Monate in der Schweiz arbeiten, zahlenmässig beschränken. Im folgenden Kapitel werden zudem weitere Bereiche aufgezeigt, in denen der Bundesrat Instrumente besitzt, die zur Steuerung der Migration angewandt werden können. Schliesslich wird im folgenden Kapitel auch die Frage aufgeworfen, welche Steuerungsmöglichkeiten mit alternativen Zulassungsmodellen bestehen würden und welche Folgen eine Änderung der aktuellen Zulassungspolitik für die Schweiz bedeuten würden.

4.1 Zulassung im Rahmen der Personenfreizügigkeit

Durch das FZA werden die Lebens- und Arbeitsbedingungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz vereinfacht. Für die EU-17-/EFTA-Staaten gilt seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit, es kommen keine Übergangsfristen mehr zur Anwendung.⁶⁶

Das Protokoll I zur Ausdehnung des FZA in Bezug auf die zehn 2004 beigetretenen EU-Staaten ist am 1. April 2006 in Kraft getreten. Bis zum 30. April 2011 konnte die Schweiz gegenüber den Staatsangehörigen aus Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen und Lettland (EU-8) ihre bestehenden ar-

⁶⁶ Die Schweiz hat aber bis zum 31. Mai 2014 die Möglichkeit, bei einer übermässigen Zuwanderung von EU-Arbeitskräften (mehr als 10% des Durchschnittes der drei vorangegangenen Jahre) wieder Kontingente einzuführen (Ventilklausel: Art. 10 Abs. 4 FZA).

beitsmarktlichen Beschränkungen, wie separate Kontingente, Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterführen. Zwischen dem 1. Mai 2011 und dem 30. April 2012 wurde der Arbeitsmarkt für EU-8 Staatsangehörige vorübergehend vollständig geöffnet. Am 18. April 2012 hat der Bundesrat entschieden, die so genannte Ventilklausel zu aktivieren und für ein Jahr erneut Kontingente (B-Bewilligungen) für die EU-8 festzusetzen. Für Staatsangehörige aus Zypern und Malta gilt seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit ohne arbeitsmarktliche Beschränkungen.

Das Schweizer Stimmvolk hat im Februar 2009 der Weiterführung des FZA sowie dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien (EU-2) mit einem Ja-Stimmenanteil von über 59% zugestimmt. Für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz und die Erbringung von Dienstleistungen sieht das Protokoll II zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien Übergangsbestimmungen vor: Bis 2016 kann die Schweiz gegenüber Staatsangehörigen aus Bulgarien und Rumänien ihre bestehenden arbeitsmarktlichen Beschränkungen⁶⁷ weiterführen. Dasselbe gilt auch für Dienstleistungserbringer in bestimmten Branchen sowie für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit. Beim Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit (Rentner, Studenten etc.) und beim Familiennachzug gelten für Bürgerinnen und Bürger aller EU- und EFTA-Staaten die gleichen Bedingungen.

Am 9. Dezember 2011 unterzeichnete Kroatien den Beitrittsvertrag zur EU, am 22. Januar 2012 erfolgte das kroatische Referendum. Die Ratifikation durch die aktuellen EU-Mitgliedsstaaten vorausgesetzt, wird Kroatien am 1. Juli 2013 das 28. Mitglied der EU. Analog zu den letzten beiden EU-Erweiterungsrunden in den Jahren 2004 und 2007 ist zu erwarten, dass die EU im Verlaufe des Jahres 2012 mit dem Begehren nach Ausdehnung des FZA auf Kroatien an die Schweiz gelangen wird. Die Erweiterung des FZA auf Kroatien erfordert die Verabschiedung eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses durch das Schweizer Parlament.

Im Rahmen der vollen Personenfreizügigkeit gelten Zulassungsvoraussetzungen, welche für die jeweilige Aufenthaltskategorie erfüllt sein müssen:

- Arbeitnehmer/-innen müssen eine Bestätigung des Arbeitgebers vorweisen können
- Selbständig Erwerbstätige haben den Nachweis einer Existenz sichernden Erwerbstätigkeit zu erbringen
- Nichterwerbstätige müssen über genügend finanzielle Mittel und eine umfassende Kranken- und Unfallversicherung verfügen
- Familienangehörige haben den Nachweis des Verwandtschaftsverhältnisses zu erbringen
- Studenten müssen an einer anerkannten Schweizer Bildungseinrichtung zugelassen sein und über genügend finanzielle Mittel verfügen
- Stellensuchende müssen den Nachweis erbringen, dass sie in einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) als Stellensuchende eingeschrieben sind

Eine zahlenmässige Steuerung ist für Arbeitnehmende aus EU/EFTA-Staaten nur während gewissen Übergangsphasen und sehr beschränkt möglich, denn die Zahl der Zuwandernden wird primär durch den Arbeitsmarkt gesteuert. Der Bundesrat setzt

⁶⁷ Separate Kontingente, Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

daher (primär) auf die Bekämpfung von Missbräuchen, auf Prävention und Ausschöpfung der vorhandenen Steuerungsinstrumente, damit problematische Entwicklungen, wie sie etwa im Erotikgewerbe oder in Bezug auf die Bettelerei bestehen, entschärft werden können. Trotz der regen Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum und des im Vergleich zum vorherigen System weitgehend deregulierten ausländerrechtlichen Bewilligungswesens sind schwerwiegende ausländerrechtliche Probleme bisher ausgeblieben. Die verbliebenen Steuerungsinstrumente und laufende Massnahmen werden nachfolgend erwähnt.

4.1.1 Im FZA vorgesehene Steuerungsinstrumente

- Anrufung der Ventilklausel gegenüber den EU-8-Staaten: Das FZA sieht für eine gewisse Übergangsphase nach Einführung der vollen Personenfreizügigkeit vor, dass im Falle eines übermässig starken Anstiegs der Einwanderung aus den EU-Staaten während jeweils maximal zwei Jahren eine so genannte spezifische Schutzklausel (Ventilklausel) angerufen werden kann. Der Bundesrat hat am 18. April 2012 entschieden, von dieser Ventilklausel gegenüber Staatsangehörigen aus der EU-8 Gebrauch zu machen. Seit dem 1. Mai 2012 ist die Zuwanderung aus den 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten (ausgenommen Zypern und Malta) erneut kontingentiert. Diese vorerst auf ein Jahr befristete Kontingentierung gilt nur für Aufenthalter (B-Bewilligungen) und ist nicht auf Kurzaufenthalter (L-Bewilligungen) anwendbar.
- Weiterführung der Kontingente gegenüber Rumänien und Bulgarien: Der Bundesrat hat im Mai 2011 beschlossen, die Kontingente gegenüber Rumänien und Bulgarien bis 2014 weiterzuführen. Die Übergangsfristen für die Zulassung von Erwerbstätigen aus Rumänien/Bulgarien sind bis spätestens im Jahr 2016 verlängerbar. Dem Gemischten Ausschuss FZA muss bei einer allfälligen weiteren Verlängerung der Übergangsfristen gegenüber Rumänien und Bulgarien ein Bericht vorgelegt werden, welcher ernsthafte Störungen oder die Gefahr solcher Störungen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt aufzeigt.
- Anwendung Allgemeine Schutzklausel FZA: Eine weitere mögliche Massnahme im Rahmen des FZA wäre ferner die Anwendung der allgemeinen Schutzklausel FZA (gemäss Art. 14 Abs. 2 FZA), welche jedoch nur im Falle von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen sowie einvernehmlich unter den Vertragsparteien in Betracht gezogen werden kann.⁶⁸
- Festlegung von Übergangsfristen in den Verhandlungen gegenüber Kroatien: Bei den entsprechenden Verhandlungen um ein neues Protokoll zum FZA wird es erfahrungsgemäss um die Festlegung des zeitlichen Übergangsregimes, die Aushandlung der Kontingente und die Dauer der spezi-

⁶⁸ Gemäss Art. 14 Abs. 2 FZA tritt bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.

fischen Schutzklausel (Ventilklausel) gehen. Der Einbezug Kroatiens in das FZA ist als unumgänglich zu betrachten, da die EU eine Ungleichbehandlung ihrer Mitgliedstaaten kaum tolerieren wird. Eine Ablehnung des Protokolls würde das gesamte FZA und damit die Bilateralen I gefährden.⁶⁹

4.1.2 Missbrauchsbekämpfung und Prävention

Zusätzlich zu den in Kapitel 4.1.1. erwähnten Steuerungsinstrumenten hat der Bundesrat verschiedene innerstaatliche Massnahmen im Bereich des FZA definiert, welche im folgenden Kapitel zusammengefasst werden.

- Massnahmenpaket FZA des Bundesrates vom 24. Februar 2010: Das Massnahmenpaket FZA vom 24. Februar 2010 enthält Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge, Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Aufenthaltsansprüche und Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping. Teilweise sind die Massnahmen bereits in Kraft (z.B. NAV Hauswirtschaft) bzw. können unmittelbar umgesetzt werden (z.B. kein Familiennachzug ohne angemessene Wohnung).
- Einführung eines „Missbrauchsmonitorings“: Angesichts der anhaltenden Debatte rund um das FZA und als Folge des Massnahmenpakets FZA vom 24. Februar 2010 prüft das Bundesamt für Migration die Möglichkeit der Einführung eines „Missbrauchsmonitorings“ zusammen mit den Kantonen.
- Missbräuchlicher Bezug von Arbeitslosen- und Sozialhilfegeldern: Eine Herausforderung für die Vollzugsbehörden besteht in der fehlenden Datengrundlage zur Beendigung der Aufenthaltsrechte von EU/EFTA-Staatsangehörigen im Falle von fortgesetzter Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit. Um diese Beendigung konsequent durchzusetzen, müssten die Vollzugsbehörden der Arbeitslosenversicherung den Ausländerbehörden massgebende Informationen in Einzelfällen zur Verfügung stellen, welche aufenthaltsrechtliche Folgen haben könnten. Da auf der heutigen gesetzlichen Grundlage kein Datenaustausch erfolgen darf, sind zur Sicherstellung des Informationsaustausches neue rechtliche Grundlagen erforderlich, was Gegenstand einer Änderung des AuG bzw. einer Revision des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)⁷⁰ ist (erfolgt beides im Rahmen der Asylgesetzrevision⁷¹). Die Vorlage wurde vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen. Deshalb kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gesagt werden, wann die gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch geschaffen sein wird.

⁶⁹ Die Bilateralen I umfassen folgende Abkommen: Personenfreizügigkeit, Forschung, Öffentliches Beschaffungswesen, Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr.

⁷⁰ SR 837.0.

⁷¹ Vgl. Botschaft des Bundesrats vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes (BBl 2010 4455).

- Umgehung von Melde- und Bewilligungspflichten im Erotikbereich: Da die rechtlichen Spielräume im Bereich der Zulassung im Rahmen des Freizügigkeitsrechts gering sind, bestehen die grössten Herausforderungen in der Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften (z.B. Meldeverstösse). Die Umgehung der noch bestehenden Bewilligungspflichten von Bürgerinnen aus Bulgarien und Rumänien ist insbesondere im Erotikbereich problematisch. Im Januar 2012 hat das BFM einen Bericht herausgegeben, welcher Empfehlungen beinhaltet, um eine einheitlichere Bewilligungspraxis unter den Kantonen sicherzustellen.⁷²
- Bettelei: Ein weiteres, quantitativ weniger relevantes Problem besteht bei der gewerbmässigen Bettelei aus den neuen EU-Mitgliedstaaten. Gemäss Schätzungen waren im Jahr 2010 rund 30 Personen aus Rumänien davon betroffen. Gegen die „berufsmässige“ Bettelei ist durch den Erlass von Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen der gesetzliche Spielraum konsequent auszuschöpfen. Das BFM hat dazu am 4. Juni 2010 ein Rundschreiben verschickt.⁷³

4.2 Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern ausserhalb des FZA

4.2.1 Steuerung bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten und im Rahmen der Kontingentspolitik

Im Bereich der arbeitsmarktlichen Zulassung von Personen aus Drittstaaten hat der Bundesrat einen erheblichen Spielraum, da er mit wenigen Ausnahmen⁷⁴ keinen internationalen Verpflichtungen nachkommen muss. Für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und auch deren internationale Vernetzung ist entscheidend, dass die Schweizer Unternehmen in Ergänzung zum Freizügigkeitsabkommen auch auf Fachkräfte aus Drittstaaten zurückgreifen können.

a. Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten

Arbeitskräfte aus Drittstaaten werden ergänzend zum Arbeitskräfteangebot aus der EU/EFTA zugelassen. Dies geht auch aus den Zulassungszahlen hervor: Der Anteil der kontingentierten Arbeitsmarktzuwanderung an der Gesamtzuwanderung bewegte sich jeweils zwischen 6% bis 8%, 2011 lag der Anteil bei 7%. Was die Ausschöpfung der jährlich festgelegten Höchstzahlen anbelangt, so kann über die letzten Jahre eine relative hohe Beanspruchung festgestellt werden. So wurden 2011 96% der Kurzaufenthaltskontingente und 89% der Aufenthaltskontingente nachgefragt. Die ersten Monate der laufenden Kontingentsperiode (2012) zeigen, dass der Bedarf nach Spezialisten aus Drittstaaten auch trotz des derzeit schwierigen wirtschaftlichen Umfelds vorhanden ist. Die Nachfrage bewegt sich in etwa auf dem Vorjahresniveau. Der Bundesrat steuert die Zulassung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten mittels:

- Erfordernis hinreichender beruflicher Qualifikation,

⁷²http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen/2012/2012010101-ber-rotlicht-d.pdf

⁷³http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/20100604-rs-bettelei-d.pdf

⁷⁴ Insbesondere im Kaderbereich über das „General Agreement on Trade in Services“ (GATS)

- Höchstzahlen (2012: 3500 Aufenthaltsbewilligungen, 5000 Kurzaufenthaltsbewilligungen),
- Vorrang der Inländer sowie der EU/EFTA-Angehörigen,
- Erfordernis von orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Die für das folgende Jahr geltenden Höchstzahlen setzt der Bundesrat jeweils gegen Ende Jahr fest und orientiert sich dabei an der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage. In den bundesrätlichen Entscheid fliessen auch die Forderungen der Kantone und Sozialpartner ein. Während der Bundesrat die Kontingente für Drittstaatsangehörige seit 2002 (Einführung des Freizügigkeitsabkommen) von Jahr zu Jahr stabil hielt respektive leicht erhöhte, fällt er im Dezember 2009 infolge der Wirtschaftskrise erstmals den Entscheid, vorerst nur die Hälfte der Kontingente (3'500 für Kurzaufenthalte und 2'000 für Aufenthalte) freizugeben. In Berücksichtigung der raschen wirtschaftlichen Erholung entschied sich der Bundesrat bereits Ende April 2010 für die Freigabe der restlichen Einheiten. Dieses Beispiel zeigt die Flexibilität und zugleich die Grenzen des Systems auf. Der Bundesrat kann zwar kurzfristig auf Entwicklungen reagieren und dadurch sicherstellen, dass einerseits die Bedürfnisse der Wirtschaft gedeckt werden und andererseits einer erhöhten Arbeitslosigkeit entgegengewirkt wird. Die kurzfristige Halbierung der Kontingente machte aber auch deutlich, dass die Kantone und die Wirtschaft Planungssicherheit benötigen.

Die Kontingentspolitik des Bundesrates wurde in den letzten Jahren verschiedentlich kontrovers diskutiert. Vertreter der Wirtschaft hielten wiederholt kritisch fest, dass die Hürden für die Rekrutierung von Spezialisten aus Drittstaaten zu hoch seien und dadurch – gerade auch vor dem Hintergrund des globalen Talentwettbewerbs und Fachkräftemangels in verschiedenen Branchen – die wirtschaftliche Entwicklung gebremst werde.⁷⁵ Andererseits wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass Angehörige aus Drittstaaten trotz der Lohnprüfungen eine Konkurrenz für lokale Arbeitskräfte darstellen und bei der Zulassung entsprechende Zurückhaltung angezeigt sei.⁷⁶ Ferner skizzierte der im Juni 2011 publizierte Bericht des „Runden Tisches Migration“ (Leitung NR Fiala) künftige Optionen zur Arbeitskräftezulassung aus Drittstaaten und schloss dabei auch eine Öffnung nicht aus.⁷⁷

Das Parlament debattierte die Frage der Zulassung aus Drittstaaten zum schweizerischen Arbeitsmarkt ebenfalls. Mehrere Parlamentarier und Parlamentarierinnen reichten in den vergangenen Jahren parlamentarische Vorstösse ein, mit dem Ziel, Zulassungserleichterungen für einzelne Personenkategorien (beispielsweise Studienabgänger mit Hochschulabschluss) zu erreichen oder das Kontingentsystem stärker

⁷⁵ Stellvertretend für die kritische Berichterstattung: „Das Kreuz mit den Kontingenten“, NZZ vom 8. Juni 2010; „Städte wollen ausländische Spezialisten“, NZZ am Sonntag, 5.2.2012.

⁷⁶ Stellvertretend sei hier folgender Artikel erwähnt: „Ein Inder verursacht eben nur 30 Prozent der Kosten“, Tagesanzeiger, 29.4.2010.

⁷⁷ Runder Tisch Migration (unter der Leitung von NR Doris Fiala): „Bericht zur Schweizerischen Migrationspolitik 2030. Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen“, Juni 2011, insbes. S. 46–50.

an den Interessen der Wirtschaft auszurichten.⁷⁸ Der Bundesrat sprach sich bisher konsequent gegen Erleichterungen der arbeitsmarktlichen Zulassung aus Drittstaaten aus und empfahl die Vorstösse zur Ablehnung. Mit Ausnahme der Parlamentarischen Initiative Neyrinck (08.407) folgte das Parlament den Empfehlungen des Bundesrates. Die Parlamentarische Initiative Neyrinck wurde per 1. Januar 2011 umgesetzt. Neu können Drittstaatsangehörige, die an einer Schweizer Hochschule studiert haben, nach Studienabschluss eine Bewilligung erhalten, wenn ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist.⁷⁹

b. Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA über 90 Tage

Dienstleistungserbringungen aus der EU/EFTA, die eine Dauer von 90 Tagen überschreiten, werden nicht durch das FZA abgedeckt, sondern gemäss den Bestimmungen des AuG und der VZAE geregelt. Einsätze über 120 Tage unterliegen deshalb ebenfalls einer besonderen Kontingentierung.

Der Bundesrat hat im Dezember 2010 entschieden, zwei separate Kontingentsarten zu schaffen:

1. Je ein Kontingent für Kurz- und Aufenthalter aus Drittstaaten (5'000 Kurz- und 3'500 Aufenthalter)
2. Je ein Kontingent für Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA (3'000 Kurz- und 500 Aufenthalter).

Die per 1. Januar 2010 eingeführte Kontingentsaufteilung entspricht den geteilten Zuständigkeiten, da die Bewilligungserteilung an Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA in kantonaler Kompetenz liegt und die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten der Zustimmung des Bundes bedarf. Die Trennung in zwei Kontingente stärkte die Transparenz zwischen den beiden unterschiedlichen Bewilligungskategorien (Drittstaatsangehörige resp. EU/EFTA-Dienstleistungserbringer) und erhöhte die Planungssicherheit.

Die Kontingente für Dienstleistungserbringer wurden im ersten Jahr (2011) unterschiedlich stark beansprucht. Während die L-Bewilligungen vollständig ausgeschöpft wurden (maximal 3'000 Bewilligungen), wurden die B-Bewilligungen (maximal 500 Bewilligungen) zu 58 Prozent beansprucht.

Wie im Bereich der Drittstaatsangehörigen verfügt der Bundesrat auch im Bereich der Dienstleistungserbringung aus der EU/EFTA über 90 Tage über einen Handlungsspielraum. Er kann die Höchstzahlen und die Bedingungen aufgrund seiner Einschätzung der aktuellen Wirtschaftslage festsetzen.

4.2.2 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Familiennachzug

Der Familiennachzug ist eine Folge der Erstmigration und einer der wichtigsten Zulassungsgründe. Er bezweckt das Familienleben in der Schweiz zu ermöglichen.

⁷⁸ Pa.Iv. 08.407, "Erleichterte Zulassung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Hochschulabschluss."; Mo. 09.4139, "Arbeitsbewilligungen für die besten Studierenden renommierter Universitäten ausserhalb der EU"; Mo. 10.3525, "Zulassung von technisch-naturwissenschaftlichen Hochschulabgängern mit einem Abschluss an einer Spitzenuniversität ausserhalb der EU"; Mo. 10.3526 "Zulassung von ausländischen Führungskräften und hochqualifizierten Spezialisten ohne Schweizer Arbeitsvertrag"; Ip. 10.3920 "Kontingente für hochspezialisierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten"; 11.1036 "Kontingente für hochspezialisierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten".

⁷⁹ Vgl. Art. 21 Abs. 3 AuG

Die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Einwanderung werden durch die gesetzlichen Ansprüche auf Familiennachzug begrenzt.

Die im AuG enthaltenen gesetzlichen Ansprüche auf den Familiennachzug entsprechen weitgehend auch den völkerrechtlichen Ansprüchen insbesondere gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁸⁰ sowie der UNO-Kinderrechtskonvention⁸¹. Der Familiennachzug von EU- und EFTA-Staatsangehörigen wird im Freizügigkeitsabkommen abschliessend geregelt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung des Familiennachzugs klein ist. Eine erhebliche Reduktion des Familiennachzugs ist einerseits auf Grund der völkerrechtlichen Vorgaben nicht möglich, andererseits ist der Bundesrat der festen Überzeugung, dass der Familiennachzug in den meisten Fällen ein berechtigtes Anliegen ist und dem Schutz und Wohl der Familie dient. Es ist auch zu beachten, dass gerade die benötigten qualifizierten Arbeitskräfte aus Drittstaaten ohne die Möglichkeit des Familiennachzugs nicht rekrutiert werden können. Dies gilt auch für die benötigten Kurzaufenthalter und hochqualifizierte Studierende. Eine Einschränkung des Familiennachzugs hat zudem erhebliche Auswirkungen auf die persönliche Situation der betroffenen Personen.

4.2.2.1 Entwicklungen in den letzten Jahren und mögliche Massnahmen

Mit dem neuen Ausländergesetz von 2008 wurde der Familiennachzug auf weitere Personenkategorien ausgedehnt, namentlich Kurzaufenthalter und Studierende. Auch das Bundesgericht hat unlängst unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs die Kriterien für den Familiennachzug gelockert: Neu ist dieser nun auch bei einem einzelnen Elternteil möglich. Dadurch hat sich der Handlungsspielraum der Verwaltungsbehörden eingeschränkt. Parallel dazu führt die Rechtsprechung zur EMRK und zur UN-Kinderrechtskonvention tendenziell ebenfalls zu mehr Familiennachzügen.

Umgekehrt zielen etliche parlamentarische Vorstösse jüngerer Datums auf eine verstärkte Regelung und Erschwerung des Familiennachzugs ab, und auch in der Europäischen Union drängen einige Mitgliedsstaaten auf eine Änderung der Richtlinie 2003/86/EG⁸², um den Familiennachzug mit zusätzlichen Bedingungen zu belegen.⁸³

Derzeit haben die Verwaltungsbehörden beim Familiennachzug kaum Handlungsspielraum. Der Bundesrat untersucht deshalb – unter Berücksichtigung der internationalen Übereinkommen, insbesondere der Menschenrechts- und der Kinderkonvention –, ob Gesetzesänderungen im Bereich des Familiennachzugs bei Drittstaatsangehörigen zu einer effizienteren Steuerung der Zuwanderung beitragen können. Zu diesem Zweck wird die Änderung der folgenden Bestimmungen geprüft:

⁸⁰ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101

⁸¹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, SR 0.107

⁸² Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:de:PDF>

⁸³ Vgl. Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) der Europäischen Kommission vom 15.11.2011; diese Richtlinie ist in der Schweiz nicht anwendbar.

- *Vereinheitlichung der Kriterien des Familiennachzugs*: Die Kriterien für den Familiennachzug sind derzeit im AuG teilweise unterschiedlich geregelt für Angehörige von Schweizern, Niedergelassenen, Jahresaufenthaltern, und Kurzaufenthaltern. Bei allen Kategorien des Familiennachzugs soll einheitlich das Vorhandensein einer angemessenen Wohnung sowie finanzieller Mittel (kein Bedarf nach Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen) als gesetzliches Erfordernis in den Art. 42 ff. AuG verankert werden.

Allerdings ist hier festzuhalten, dass die quantitative Wirkung dieser Massnahmen schwer zu beziffern ist, hängen doch die Migrationsströme von zahlreichen Faktoren ab.

4.2.3 Zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Ausländerzulassung

Weitere Steuerungsmöglichkeiten im Ausländerrecht bestehen bei der Zulassung von Nichterwerbstätigen, den Sans Papiers sowie beim Widerruf von Bewilligungen.

4.2.3.1 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Zulassung von Nichterwerbstätigen

Gewisse Steuerungsmöglichkeiten bestehen bei der Zulassung von Rentnern aus Drittstaaten (Art. 28 AuG).

- *Bei Rentnern aus Drittstaaten* soll auf Verordnungsstufe klar gestellt werden (Ergänzung von Art. 25 VZAE), dass die für eine Zulassung als Rentnerin oder Rentner notwendigen finanziellen Voraussetzungen nur dann erfüllt sind, wenn sie höher sind, als der Betrag, der zum Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) berechtigt. Werden später trotzdem Ergänzungsleistungen bezogen, kann dies einen Widerrufsgrund darstellen.

4.2.3.2 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sans Papiers

Seit Jahren greifen zahlreiche parlamentarische Vorstösse die Frage der Sans Papiers auf. Zu nennen sind hierbei insbesondere die Anfrage Schenker vom 9. März 2009 „Sans-Papiers. Vereinheitlichung der Härtefallregelung“ (09.5035), die Interpellation Heim vom 9. Dezember 2009 „Menschenwürde für Papierlose“ (09.4122) und die Interpellation Menétrey-Savary vom 23. März 2007 „Sans-Papiers. Stecken wir in der Sackgasse?“ (07.3207). Auch die Lage von Kindern und Jugendlichen ohne Rechtsstatus wurde wiederholt angesprochen; nennenswert sind insbesondere die Motionen Perrinjaquet vom 3. Juni 2010 „Jugendliche Sans-Papiers. Berufsbildung ja, aber keine Umgehung des Rechts“ (10.3375), Hodgers vom 11. Dezember 2009 „Einhaltung der Kinderrechtskonvention bei Kindern ohne Rechtsstatus“ (09.4236) und van Singer vom 16. Dezember 2008 „Legalisierung der Situation von jugendlichen Sans-Papiers mit Schulausbildung in der Schweiz“ (08.3835). In seiner Stellungnahme vom 26. Mai 2012 beantragte der Bundesrat auch die Ablehnung der Motion Barthassat vom 19. März 2010 „Praktika für Sans-Papiers“ (10.3329). Der Nationalrat verwarf die Motion am 29. September 2011. Dagegen wurde die Motion

Barthassat vom 2. November 2008 „Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen“ (08.3616) im Jahre 2012 von den Eidgenössischen Räten angenommen. Diese Motion beauftragt den Bundesrat, Jugendlichen ohne gesetzlichen Status, die ihre Schulbildung in der Schweiz absolviert haben, den Zugang zu einer Berufslehre zu ermöglichen. Die Umsetzung der Motion wird es ermöglichen, dieses Problem anzugehen. Der Bundesrat hat am 2. März 2012 einen Änderungsentwurf der Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz in die Vernehmlassung geschickt. Neben der Motion Barthassat (08.3616), die von beiden Räten gutgeheissen und dem Bundesrat unterbreitet wurde, wurden vier Initiativen zum gleichen Thema eingereicht. Am 14. September 2009 folgte der Ständerat dem Antrag seiner Kommission und verwarf die Standesinitiative des Kantons Neuenburg (10.318) „Berufslehre für Sans-Papiers“.

Ganz allgemein hat der Bundesrat eine Generalammestie oder -regelung für die Sans Papiers in der Schweiz immer abgelehnt. Mehrfach wies er auch darauf hin, dass die kantonalen Unterschiede im Wegweisungsvollzug zu einer Ungleichbehandlung von Personen in ähnlich gelagerten Situationen führen können. Dass Wegweisungsverfügungen nicht systematisch auf gleiche Art und Weise vollzogen werden, unterminiert die Glaubwürdigkeit der Verwaltungs- und Justizbehörden auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene und kann die allgemeine Rechtsunsicherheit verstärken.

Im Umgang mit Sans Papiers steht Folgendes im Vordergrund:

- Bei den Sans Papiers soll die aktuelle Praxis weitergeführt werden. Der im Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über die Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Schwarzarbeitsgesetz, BGSA)⁸⁴ geregelte Datentransfer zwischen den Sozialversicherungs- und den Migrationsbehörden soll im bisherigen Umfang weitergeführt werden. Die unterschiedliche kantonale Praxis soll nach Möglichkeit harmonisiert werden.
- Der Kampf gegen die Schwarzarbeit soll weiterverfolgt werden. Mit einer konsequenten Zulassungspolitik, entsprechenden Inlandkontrollen und laufenden Informationskampagnen soll die Schwarzarbeit eingedämmt werden.

4.2.3.3 Steuerungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Widerruf von Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen

Der Widerruf einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Mit dem indirekten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative sollte erreicht werden, dass im Bereich der aufenthaltsbeendenden Massnahmen eine Vereinheitlichung der kantonalen Praxen erfolgt. Der Widerruf einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung stellt einen nicht unbedeutenden Eingriff in die Rechtstellung einer ausländischen Person dar. Diese Massnahme setzt eine sorgfältige Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen voraus. Dies gilt auch dann, wenn sich die betroffenen Personen strafbar gemacht haben oder Sozialhilfe beziehen.

Mit Annahme der Volksinitiative "Für die Ausschaffung krimineller Ausländer" durch Volk und Stände am 28. November 2010 sollen ausländische Personen künftig automatisch ihr Aufenthaltsrecht verlieren und in ihr Heimatland zurückgeschafft

84 SR 822.41

werden, wenn sie eine der im Initiativtext benannten Straftaten begangen haben. Der Bundesrat hat in der Vernehmlassung zur Umsetzung der Volkinitiative⁸⁵ zwei Varianten zur Diskussion vorgestellt, die beide nicht in allen Bereichen im Einklang mit völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Grundsätzen stehen.

Im Rahmen der geltenden Ausländergesetzgebung ist folgende Steuermöglichkeit im Zusammenhang mit dem Widerruf von Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen denkbar:

- Im Rahmen der Revision des Ausländergesetzes wird geprüft, ob und unter welchen *Bedingungen die Nichterfüllung einer Integrationsvereinbarung als Widerrufsgrund* aufgenommen werden soll.

4.2.4 Steuerungsmöglichkeiten über die Integrationspolitik

Der Bund verfügt in der Integrationspolitik über einen weitgehenden Handlungsspielraum. Dieser wird im internationalen Bereich bis zu einem gewissen Grade nur durch das Personenfreizügigkeitsabkommen FZA (Nichtdiskriminierungsprinzip) eingeschränkt. Hingegen verfügt der Bund in verschiedenen integrationsrelevanten Themenbereichen wie Bildung, Gesundheit oder Religion über eingeschränkte Kompetenzen.

Die Integrationspolitik hat einen ausgeprägten innenpolitischen Fokus. Indes wird die Migration durch die Integrationspolitik mitgesteuert, da der Grad der Integration im Einzelfall durch die zuständigen Behörden bei Zulassungs-, Bewilligungs-, Widerrufs- oder Wegweisungsverfahren explizit geprüft werden. So wird der Integrationsgrad bei folgenden ausländerrechtlichen Entscheiden berücksichtigt: Vorzeitige Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration (Art. 34 Abs. 4 AuG); Aufenthaltsbewilligung unter Berücksichtigung, ob die persönlichen Voraussetzungen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erwarten lassen (Art. 23, Abs. 2 AuG); Aufenthaltsbewilligung für Ehegatten und Kinder bei Auflösung der Ehe/Familiengemeinschaft unter Bedingung einer erfolgreichen Integration (Art. 50, Abs.1 AuG); Berücksichtigung der Integration bei der Umwandlung einer F- in eine B-Bewilligung (Art. 84, Abs. 5 AuG); Berücksichtigung der Integration bei Härtefällen im Asylbereich (Art. 14 Abs. 2 AsylG); Zulassung von religiösen Betreuungspersonen aus Drittstaaten (Art. 7 VIntA).

Am 30. März 2011 hat der Bundesrat auf der Grundlage seines Berichts zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 einen Integrationsplan beschlossen. Die Weiterentwicklung der Integrationspolitik setzt folgende vier Schwerpunkte:

Revision des Ausländergesetzes

Die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes will die Integration von Ausländerinnen und Ausländern als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verbindlicher und gegenseitiger gestalten. Dies erfordert eine Anpassung des Ausländergesetzes nach dem Grundsatz des „Fordern und Fördern“. Die vorgeschlagene Umbenennung

⁸⁵ Zur Umsetzung der Volksinitiative "Für die Ausschaffung krimineller Ausländer", siehe Erläuternder Bericht zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2136/Ausschaffung-krimineller-Auslaender-05a-Bericht-de.pdf>.

des Ausländergesetzes in „Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und deren Integration“ (AuIG)⁸⁶ unterstreicht diese Ausrichtung.

Regelstrukturansatz

Die Integrationsförderung als Querschnittsaufgabe privater und öffentlicher Akteure gehört zum Grundauftrag der Regelstrukturen. Sie soll deshalb durch Anpassungen in verschiedenen Spezialgesetzen des Bundes rechtlich stärker verankert werden.

Gemeinsame Zielsetzungen von Bund und Kantonen in der spezifischen Integrationsförderung

Die spezifische Integrationsförderung wird in Absprache von Bund und Kantonen durch die Festlegung gemeinsamer Ziele verstärkt. Im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen sollen ab 2014 die Bereiche Information und Beratung, Bildung und Arbeit sowie Verständigung und gesellschaftliche Integration gefördert werden. Der Bund stockt seine finanziellen Beiträge unter Wahrung einer paritätischen Mitfinanzierung durch die Kantone auf (kantonale Integrationsprogramme). Die Kantone übernehmen die operative Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme. Der Bund hat eine strategische Rolle namentlich in der Qualitätssicherung der spezifischen Integrationsförderung und in der Förderung von Modellvorhaben und von Projekten von nationaler Bedeutung. Für alle Neuzuziehenden wird eine Erstinformation eingeführt. Ausserdem sollen Sensibilisierungsmassnahmen zum Diskriminierungsschutz verstärkt werden.

Integrationsdialog

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, in die private und öffentliche Akteure wie auch Vertretungen der ausländischen Wohnbevölkerung eingebunden werden müssen. Der Bund übernimmt eine aktive Rolle im Integrationsdialog.

Am 23. November 2011 hat der Bundesrat eine Teilrevision der integrations-spezifischen Rechtsgrundlagen im AuG sowie eine Anpassung von integrationsrelevanten Spezialgesetzen auf Bundesebene in die Vernehmlassung gegeben. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis am 23. März 2012. Gestützt darauf wird der Bundesrat die Vorlage anpassen und eine Botschaft zu Händen der eidgenössischen Räte ausarbeiten.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen hat der Bundesrat ein konzises Konzept für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes entwickelt. Es wird damit auf eine geeignete Weise die Voraussetzung für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Integrationspolitik in der Ära des dualen Zulassungssystems (Personenfreizügigkeit mit EU-/EFTA-Ländern sowie Kontingentspolitik für Drittstaatsangehörige) realisiert. Insbesondere durch die Verankerung der Integrationsförderung in den Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen, die frühzeitige Information im Rahmen einer Erstinformation und durch die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes werden auch Personen, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit in die Schweiz einreisen, durch integrationsrelevante Bestimmungen angesprochen. Damit erhält der Bundesrat auch für die Zukunft flexible Handlungsmöglichkeiten, um adäquat auf die sich ändernden Migrationsbewegungen und allfällige gesellschaftliche Entwicklungen reagieren zu können.

⁸⁶http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug/vorentw-d.pdf

Ferner hat der Bundesrat im Rahmen seines Entscheides zur Anrufung der Ventilklausel das EJPD am 18. April 2012 beauftragt, in Absprache mit den Kantonen eine verstärkte Ausrichtung der kantonalen Integrationsprogramme auf Neuzuziehende aus dem EU/EFTA-Raum zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende September 2012 über mögliche Umsetzungsoptionen Bericht zu erstatten.

4.2.5 Steuerungsmöglichkeiten im Visabereich

Bei der Vergabe von Visa für den kurzfristigen Aufenthalt von bis zu drei Monaten innerhalb einer Zeitperiode von sechs Monaten ist die Schweiz an die Schengen Bestimmungen gebunden. Diese beinhalten auch die Listen der Drittstaaten, deren Staatsangehörige für die Einreise in den Schengenraum generell der Visumpflicht unterliegen, resp. von der Visumpflicht befreit sind. Die einzelnen Schengen-Mitgliedstaaten können für gewisse Personenkreise jedoch Ausnahmen davon vorsehen. So können z.B. Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen und sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht befreit werden. Umgekehrt können die Mitgliedstaaten für Personen, die während ihres Aufenthalts einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Ausnahmen von der Visumbefreiung vorsehen.

Visa für den langfristigen Aufenthalt von mehr drei Monaten unterstehen weiterhin der nationalen Gesetzgebung jedes einzelnen Schengen-Staates, somit auch der Schweiz.

Trotz dieser offensichtlichen Einschränkungen bei der Bestimmung der Einreisevoraussetzungen und der Gestaltung der Visumpolitik, verfügt die Schweiz über verschiedene Möglichkeiten, ihre Interessen in diesen Bereichen zu wahren. Im Rahmen der gemischten Ausschüsse und Arbeitsgruppen in Brüssel nimmt die Schweiz ihr Mitspracherecht auf europäischer Ebene wahr und trägt aktiv zu einer ausgewogenen Visums- und Einreisepolitik bei.

Auch im operativen Visumverfahren bestehen Mechanismen, um die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen. So ist die Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) angeschlossen, das die Fahndung nach Sachen und Personen europaweit ermöglicht und somit die Arbeit bei der Visumgesuchsprüfung wie auch bei der (Grenz-)Kontrolle erheblich erleichtert. Weiter kann ein Schengenstaat verlangen, dass ihm Visumgesuche aus gewissen Risikostaaen vor Erteilung des Visums vorgängig zur Konsultation unterbreitet werden müssen und diese allenfalls mit einem Veto blockieren. Zudem hat jeder Schengenstaat die Möglichkeit, gegen einzelne Personen mit Schengenvisum eine nationale Einreisesperre aufrecht zu erhalten.

4.2.6 Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Ausreise / Rückkehr

4.2.6.1 Rückkehrhilfe

Im Bereich der Ausreise und Rückkehr stellen die *Instrumente der Rückkehrhilfe* für die Schweiz die grösste Steuerungsmöglichkeit dar. Die Rückkehrhilfe beinhaltet folgende Instrumente:

- Rückkehrberatung in den Empfangs- und Verfahrenszentren
- Rückkehrberatung in den Kantonen
- Pauschale und evtl. materielle Zusatzhilfe für rückkehrbereite Personen (individuelle Rückkehrhilfe)

- Spezifische Leistungen für rückkehrbereite Personen aus bestimmten Nationen (Länderprogramme)
- Finanzierung von Strukturhilfeprojekten für Herkunftsländer
- Finanzierung von Projekten zur Prävention irregulärer Migration

Grundlage der Rückkehrhilfe sind Artikel 93 AsylG sowie Artikel 60 AuG. Zurzeit sind die Instrumente der individuellen Rückkehrhilfe fast ausschliesslich im Asylbereich anwendbar. Ein Ausbau dieser Instrumente auch im Ausländerbereich bzw. die Ausweitung der Zielgruppe ist jedoch in Diskussion.

4.2.6.2 Zwangsweise Rückführungen

Im Bereich der *Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht* (Artikel 73-82 AuG), welche der Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung dienen, ist als Steuerungsmöglichkeit insbesondere die Anordnung der Durchsetzungshaft zu erwähnen. Die Durchsetzungshaft kann angeordnet werden, falls eine Wegweisung nicht gegen den Willen der betreffenden Person vollzogen werden kann, bspw. weil der Zielstaat zwangsweise Rückführungen seiner Staatsangehörigen nicht akzeptiert. Um der Ausreisepflicht Nachachtung zu verschaffen, kann die betreffende Person in Durchsetzungshaft genommen werden. Die ausreisepflichtige Person soll damit dazu bewegt werden, ihrer gesetzlichen Pflicht zur Ausreise nachzukommen und hierfür mit den Behörden zu kooperieren.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen als Folge der angenommenen Volksinitiative „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)“ sollen schwer kriminelle Ausländerinnen und Ausländer konsequent aus der Schweiz weggewiesen werden. Zudem soll auch die Aufnahme einer neuen Bestimmung über den missbräuchlichen Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe in das Strafgesetzbuch vorgeschlagen werden. Eine konsequente Durchsetzung dieser vorgesehenen Bestimmungen führt bei Missbrauchsfällen sowie bei Straffälligkeit zu einer Verbesserung im Bereich der aufenthaltsbeendenden Massnahmen.

Beim zwangsweisen Vollzug der Wegweisung ist die Schweiz jeweils auf die Zusammenarbeit mit den Zielstaaten angewiesen. Diese stehen zwangsweisen Rückführungen teilweise ablehnend gegenüber und zeigen sich vereinzelt unkooperativ. Eine Verbesserung des Vollzugs soll deshalb mit Migrationspartnerschaften erreicht werden, bei welchen die verschiedenen Interessen beider Staaten in Betracht gezogen werden. Dies zeigen die bisherigen Erfahrungen mit den Balkanstaaten, Nigeria und dem jüngsten Beispiel Tunesien (s. dazu Ziff. 4.3.2.1). Um den Anliegen der Schweiz im Rückkehrbereich mehr Gewicht zu verschaffen, strebt der Bundesrat nach Möglichkeit deren gezielte Verknüpfung mit anderen Politikbereichen an. Basierend auf einem Bundesratsbeschluss vom 15. Februar 2012 hat der Bundesrat im Juni 2012 eine entsprechende Aussprache geführt und mittels gezielter Aufträge an die Departemente eine weitere Stärkung der Kohärenz zur besseren Durchsetzung der migrationspolitischen Interessen der Schweiz beschlossen.

4.2.6.3 Rückübernahmeabkommen

Der Grundsatz der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger ist in der völkerrechtlichen Vertragspraxis allgemein anerkannt und gilt aufgrund einer einheitlichen Rechtsüberzeugung und übereinstimmender Staatenpraxis auch als Prinzip des

völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts. Die Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger wurde in den letzten Jahren mit einer ständigen und ausge dehnten Praxis in zahlreichen bi- und multilateralen Verträgen und Erklärungen bekräftigt.

Zur Festlegung der Verfahren und Fristen für die Rückübernahme schliesst die Schweiz mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitstaaten Abkommen ab. Da die Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nicht vom Bestehen eines Rückübernahmeabkommens abhängt, sind diese nicht ohne Weiteres mit einer Erhöhung der Zahl der Rückübernahmen verbunden. Dank der Formalisierung der Abläufe (Fristen, Formulare) und der Institutionalisierung der Zusammenarbeit führen sie aber in der Regel zu einer Beschleunigung der Rückübernahme und damit zu einer Reduktion der in der Schweiz anfallenden Sozialhilfe- und Haftkosten. Rückübernahmeabkommen sind somit im engeren Sinne nicht ein Instrument zur Steuerung im Bereich der Rückkehr, verstärken jedoch die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen und führen zu einer Optimierung der diesbezüglichen Zusammenarbeit.

4.3 Wahrung der Migrationshoheit durch eine verstärkte internationale Zusammenarbeit

Will die Schweiz ihre Migrationshoheit wahren, ist eine intensive internationale Zusammenarbeit notwendig. Entsprechend beteiligt sich die Schweiz an der europäischen Zusammenarbeit und stärkt ihre Migrationsaussenpolitik. Grundgedanke dabei ist, dass die Wahrung der Migrationshoheit nicht erst an der Landesgrenze beginnt und nachhaltige Lösungen nur möglich sind, wenn auch die Interessen der Partnerstaaten angemessen berücksichtigt werden.

Die Komplexität der Migration spiegelt sich in den unterschiedlichen Interessen der schweizerischen Migrationspolitik wider. Die migrationsaussenpolitischen Interessen der Schweiz gehen über die Arbeitsmarktinteressen hinaus und lauten gemäss dem vom Bundesrat im 2011 zur Kenntnis genommen Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit wie folgt:

- die reguläre Migration im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Interesse der Schweiz und der Partnerländer fördern;
- Flüchtlingen und vulnerablen Personen unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten von Frauen und Kindern Schutz gewähren;
- die irreguläre Migration und den Menschenhandel bekämpfen;
- die Rückkehr sowie die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe fördern;
- den Nutzen der Migration für die Entwicklungspolitik der Schweiz und der Partnerländer würdigen und die Migrantinnen und Migranten als potenzielle Akteure für die Entwicklung in der Schweiz und in den Herkunftsländern berücksichtigen;
- einen Beitrag zur globalen Gouvernanz der internationalen Migration leisten.

4.3.1 Beteiligung an der europäischen Migrationspolitik

Die Schweiz ist gegenwärtig an verschiedenen Pfeilern der EU-Migrationspolitik beteiligt, welche einen Einfluss auf die Steuerung der Migrationsbewegungen haben

können. Primär ist dabei die Assoziierung der Schweiz an die Schengener und Dubliner Zusammenarbeit zu nennen. Gemäss den Dublin-Regeln wird festgelegt, welcher europäische Staat jeweils für die Behandlung eines Asylgesuches zuständig ist; damit sollen somit Mehrfachgesuche innerhalb Europas verhindert werden. Die Anbindung der Schweiz an Dublin bewirkte unter anderem einen Rückgang der Zahl der in der Schweiz behandelten Asylgesuche. Das Schengen-System sieht die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen sowie eine Verstärkung und Vereinheitlichung der Aussengrenzkontrollen vor. Dadurch wird der Personenverkehr erleichtert, namentlich von visumpflichtigen Touristen und Geschäftsleuten aus Drittstaaten. Im Rahmen von Schengen beteiligt sich die Schweiz unter anderem am europäischen Aussengrenzenfonds, der der Unterstützung der Schengen-Staaten an den Aussengrenzen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben dient, sowie an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX), welche für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten bei der Überwachung der Aussengrenzen des Schengen-Raums sorgt, insbesondere im Hinblick auf die Prävention der irregulären Migration.

Auch ausserhalb der Schengener/Dubliner Kooperation versucht die Schweiz, die Zusammenarbeit mit der EU auszubauen, namentlich im Bereich der Kooperation mit Herkunfts- oder Transitländern (gemeinsamer Migrationsdialog, Mobilitätspartnerschaften, Projekte zur Prävention der irregulären Migration, Richtlinien für das Resettlement von Flüchtlingen etc.). So hat sich die Schweiz beispielsweise im Jahr 2011 bereit erklärt, am europäischen Projekt EUREMA (European Relocation Malta) zur Umsiedlung von anerkannten Flüchtlingen aus Malta teilzunehmen. Im Rahmen dieses Umsiedlungsprojektes wurden mit Hilfe des UNHCR 19 Personen aus Ostafrika mit subsidiärem Schutzstatus in die Schweiz aufgenommen. Dies ist als Zeichen der Solidarität gegenüber Malta zu werten, denn die Schweiz ist nicht an die Richtlinien der EU in diesem Bereich (namentlich Richtlinie 2001/55/EG über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen in die EU) gebunden und kann auch nicht von der finanziellen Unterstützung des Europäischen Flüchtlingsfonds profitieren. Die Schweiz übernimmt mit diesem Engagement wie die EU-Staaten ihre Verantwortung und unterstützt mit konkreten Massnahmen diejenigen Staaten Südeuropas, die seit dem Ausbruch des arabischen Frühlings mit einer hohen Anzahl an Asylgesuchen konfrontiert sind.

Die Schweiz hat überdies – gemeinsam mit den anderen assoziierten Staaten – Norwegen, Liechtenstein und Island – Verhandlungen über die Teilnahme am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) aufgenommen. Eine wichtige Aufgabe des EASO ist die Unterstützung von Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind (z. B. Mitgliedstaaten, die eine hohe Anzahl von Asylanträgen verzeichnen). Zudem soll EASO die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen zur Verfolgung einer kohärenteren und gerechteren Asylpolitik unterstützen, indem es ihnen unter anderem bei der Ermittlung bewährter Praktiken hilft, Schulungen auf europäischer Ebene organisiert oder den Zugang zu aussagekräftigen Herkunftslandinformationen (COI) erleichtert. Mit einer Beteiligung am EASO kann die Schweiz ihre Solidarität unter Beweis stellen und einen Beitrag zu einem wirksamen und fairen Asylsystem in Europa und damit indirekt auch zur Stärkung des Dublin-Systems leisten. Dies ist nicht nur im Interesse der Schweiz und der Staaten, die am Dublin-Abkommen beteiligt sind, sondern auch im Interesse der schutzbedürftigen Migrantinnen und Migranten. Zudem kann die Schweiz mit einer Teilnahme an EASO die bereits bestehende Zusammenarbeit im Bereich der Länderanalyse inten-

sivieren; letztere stellt ein wichtiger Schwerpunkt in den Aktivitäten von EASO dar. Durch die Koordination und die Vernetzung innerhalb Europas kann die Effizienz der nationalen Informationsbeschaffung und die Qualität der Erkenntnisse erhöht werden. Davon profitieren die betroffenen Stellen in der Bundesverwaltung (BFM) und das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ebenso wie die Personen, die internationalen Schutz benötigen.

Für die Schweiz bietet sich des Weiteren die Möglichkeit, sich im Rahmen einer Kofinanzierung an Projekten der Europäischen Kommission zur Unterstützung von Drittstaaten im Bereich Migration und Asyl zu beteiligen. Bereits im Jahre 2007 hat die Europäische Kommission ein thematisches Kooperationsprogramm mit Drittstaaten in diesen Bereichen geschaffen. Das übergeordnete Ziel des thematischen Programms besteht darin, Drittstaaten in ihrer verbesserten Handhabung aller Aspekte der Migrationsströme und ihrer vielfältigen Dimensionen zu unterstützen. Das Programm stellt Fördermittel bereit, die für ausgewählte Projekte in Drittländern eingesetzt werden. Die Schweiz kann sich an Projekten beteiligen, die sich im Einklang mit ihrer eigenen Migrationsausserpolitik befinden. Auf diese Weise werden Mittel gebündelt, so dass mit dem bestehenden schweizerischen Budget ein erheblich grösserer Effekt erzielt werden kann als dies bei einer Alleinfinanzierung der Fall wäre.

4.3.2 Verstärkte globale Zusammenarbeit

Das Vorliegen von „Push-Faktoren“ wie Armut und Perspektivlosigkeit in weiten Teilen der Welt führt zu einer starken Zunahme von migrationswilligen und -fähigen Personen und damit einem steigenden Migrationsdruck in den wohlhabenden Staaten. Demgegenüber stehen „Pull-Faktoren“, also etwa eine Nachfrage nach Arbeitskräften in Ländern wie der Schweiz. Aussereuropäische Fachkräfte sind von der Schweiz gewollt und werden über das Zulassungsverfahren durch den Bund und die Kantone gesteuert. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass in verschiedenen Bereichen als Folge der demographischen Entwicklung ein zunehmendes Bedürfnis nach Fachkräften absehbar ist. Da die Staaten der EU diesbezüglich vor den gleichen Herausforderungen stehen, darf sich die Schweiz also nicht ausschliesslich auf die Zuwanderung europäischer Fachkräfte verlassen. Sie muss sich bewusst sein, dass sie diesbezüglich in einem sich verschärfenden globalen Wettbewerb steht, welcher eine ständige Überprüfung der eigenen Migrationspolitik erfordert. Eine nachhaltige Politik muss aber auch die Interessen dieser Migrantinnen und Migranten sowie der Herkunftsstaaten berücksichtigen und insbesondere dem sogenannten „Brain Drain“ vorbeugen.

4.3.2.1 Wichtigste Instrumente der schweizerischen Migrationsausserpolitik

Die wichtigsten Instrumente der schweizerischen Migrationsausserpolitik werden im Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit detailliert dargestellt.⁸⁷ Beispielhaft wird das Konzept der Migrationspartnerschaften nachfolgend kurz aufgeführt.

⁸⁷http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/migr.Par.0033.File.tmp/Bericht%20Int%20%20Migrationszusammenarbeit_16%2002%202011_D.pdf

Migrationspartnerschaften

Das Konzept der Migrationspartnerschaft, das seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes im Januar 2008 gesetzlich verankert ist (Art. 100 AuG), wurde von der Schweiz im Bestreben geschaffen, die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu intensivieren. Sie wird durch ein Abkommen oder ein *Memorandum of Understanding* formalisiert. Der Inhalt einer Migrationspartnerschaft ist flexibel gestaltbar und ändert sich je nach Land. Wesentliche Bestandteile einer Migrationspartnerschaft sind einerseits die Zusammenarbeit in „traditionellen“ Bereichen wie Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung des Menschenhandels und andererseits Projekte in Bereichen wie die Ausschöpfung von Synergien zwischen Migration und Entwicklung oder Ausbildungs- und Weiterbildungsaufenthalte (z. B. Abkommen über den Austausch von jungen Berufsleuten). Die vom jeweiligen Partnerstaat geltend gemachten Interessen können damit allgemeine Aspekte im Zusammenhang mit Migrationsfragen betreffen. Die Schweiz bietet Möglichkeiten für die reguläre Migration in gewissen Nischen wie Austauschprogrammen zu Berufsbildungs- oder Weiterbildungszwecken. Die migrationsbezogenen Interessen der Partnerstaaten beschränken sich nicht auf die Fragen betreffend den Zutritt zum Arbeitsmarkt. Auch im Rahmen des dualen Zulassungssystems ist es möglich, ausgewogene und gegenseitig befriedigende Partnerschaften aufzubauen.

Erste Migrationspartnerschaften sind mit den westlichen Balkanstaaten und mit Nigeria sowie kürzlich mit Tunesien ins Leben gerufen worden. Die Migrationspartnerschaften werden durch den regelmässigen Dialog über die verschiedenen Facetten des Phänomens Migration und die Lancierung von Projekten in neuen Gebieten wie der Bekämpfung des Menschenhandels oder der Ausschöpfung von Synergien zwischen Migration und Entwicklung konkretisiert.

Generell verfolgt die Schweiz einen umfassenden Migrationsansatz und eine Zusammenarbeit bei den vielfältigen Aspekten der Migration; dies auch gegenüber Staaten, mit denen sie keine formelle Migrationspartnerschaft vereinbart hat. Zu diesem Zweck kombiniert sie verschiedene Instrumente wie beispielsweise die Rückkehrhilfe mit einem Abkommen über den Austausch von jungen Berufsleuten und Massnahmen zum Schutz vulnerabler Migrantinnen und Migranten.

Weitere Instrumente der schweizerischen Migrationsausserpolitik

Weitere Instrumente der schweizerischen Migrationsausserpolitik sind bilaterale Migrationsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU/EFTA, die Stärkung des Schutzes von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen (Protection in the Region), Rückkehrhilfe und Strukturhilfe, Präventionsprojekte zur Verhinderung irregulärer Migration (PiM) sowie der internationale, regionale und bilaterale Migrationsdialog. Die Schweiz ist zudem insbesondere im internationalen Dialog sehr aktiv und präsiidierte 2011 das *Global Forum on Migration and Development*. Alle diese Instrumente dienen auch dazu, dass die Schweiz im weitesten Sinne die Steuerung der Migration beeinflussen kann.

4.3.2.2 Wichtige internationale und regionale Partner der Schweiz

Als Partner kommen für die Schweiz zuerst die Herkunfts- und Transitländer und die Staaten in Frage, mit denen sie gewisse Interessen und gemeinsame Prioritäten

verbindet. Die Zusammenarbeit der Schweiz mit anderen Staaten erfolgt sowohl bilateral wie auch im multilateralen Rahmen. Auf operativer Ebene kooperiert die Schweiz ferner eng mit migrationspolitischen Schlüsselorganisationen sowie mit gewissen regionalen Organisationen. Die Einsitznahme in den Entscheidungsgremien dieser Organisationen ermöglicht der Schweiz darüber hinaus, Einfluss auf die Entwicklung der politischen Richtlinien in den betreffenden Gremien zu nehmen.

4.3.3 Stärkung der Wirksamkeit der schweizerischen Migrationsausserpolitik

Die Wahrnehmung der migrationspolitischen Interessen muss weit vor der Landesgrenze, idealerweise bereits in den Herkunftsstaaten der Migrantinnen und Migranten beginnen. Die Schweiz kann ihre Migrationshoheit auch unter den veränderten Rahmenbedingungen wahren, sie muss dafür jedoch die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente der Migrationsausserpolitik erfolgreich nutzen. Dies bedingt eine intensive internationale und konstruktive europäische Zusammenarbeit. Migrationshoheit wahren heisst aber auch, dass die Schweiz über die nötigen Instrumente verfügt, um jederzeit jene Personen anzulocken, auf die sie dringend angewiesen ist. Mittelfristig dürfte sich hier auch in diesem Bereich die Zusammenarbeit mit Drittstaaten intensivieren.

Zur Stärkung der Migrationshoheit der Schweiz muss aber auch die Wirksamkeit der schweizerischen Migrationsausserpolitik gesteigert und die Umsetzung der vorhandenen Instrumente verstärkt werden. Das Monitoring der Umsetzung der verschiedenen Instrumente wird in der Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit gewährleistet. Es ist vorgesehen, eine Evaluation der verschiedenen Instrumente vorzunehmen, sobald genügend Erfahrungen mit deren Umsetzung gesammelt wurden. Für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Ämtern und ein – auch finanziell – stärkeres Engagement der wichtigsten mit Migrationsfragen befassten Akteure der Bundesverwaltung hat der Bundesrat eine neue Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit beschlossen. Die entsprechenden Gremien haben ihre Arbeit im Frühjahr 2011 aufgenommen.

Exkurs: Asylbereich

Auch die Zuwanderung aus dem Asylbereich ist Teil der Zuwanderungsdebatte und wird von der Bevölkerung verhältnismässig stark wahrgenommen. Die eigentliche Hauptproblematik in diesem Bereich liegt bei den langen Verfahren - dies wird auch in der aktuellen Debatte kritisiert.

Auf eine detaillierte Darstellung von Steuerungsmöglichkeiten im Asylbereich wird in diesem Bericht ausdrücklich verzichtet, da dies bereits durch andere laufende Arbeiten weitgehend abgedeckt wird. So hat beispielsweise im Rahmen der Beratung zur laufenden Asylgesetzrevision die Staatspolitische Kommission des Ständerates die Verwaltung beauftragt, einen ergänzenden Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich zu verfassen. Die SPK-S vertrat die Auffassung, dass das grundsätzliche Problem im Asylbereich bei den zu langen Verfahren liegt. Der von der SPK-S gewünschte Bericht wurde durch das Bundesamt für Migration ausgearbeitet. Die SPK-S sprach sich am 9. Mai 2011 einstimmig dafür aus, die im Bericht vorgestellte Handlungsoption 1 weiter zu verfolgen. Diese Option sieht vor, dass die überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Verfahrenszentren des Bundes innert

einer kurzen, gesetzlich vorgeschriebenen Frist abgeschlossen wird. Dies hat eine umfassende Neustrukturierung des Asylbereichs zu Folge.

Die laufenden und geplanten Massnahmen im Asylbereich lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

Die laufende Revision des Asylgesetzes⁸⁸ hat die Vereinfachung und Beschleunigung der Asylverfahren zum Ziel. Sie ist zurzeit im Parlament hängig und soll in ca. 2 Jahren abgeschlossen sein. Hauptthemen sind die Aufhebung der Möglichkeit, auf schweizerischen Vertretungen im Ausland ein Asylgesuch stellen zu können; die Vereinfachung der Verfahren von Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuchen; sowie die Aufhebung der meisten Nichteintretenstatbestände zu Gunsten eines einheitlichen materiellen Verfahrens.

Im bereits oben erwähnten Bericht „Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich“ wird eine Neuausrichtung des Asylverfahrens vorgeschlagen. Der Bericht enthält verschiedene Handlungsoptionen mit dem Ziel, die Verfahren markant zu beschleunigen. Kernstück des Berichts bildet eine Handlungsoption, wonach längerfristig eine überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Bundeszentren rasch durchgeführt werden sollen. Dazu gehört auch ein umfassender Rechtsschutz im Sinne einer unentgeltlichen Rechtsvertretung. Im Bericht werden zudem kurzfristige Massnahmen aufgeführt. Auch diese dienen der Beschleunigung der erstinstanzlichen Verfahren und der Stärkung des Rechtsschutzes. Die Vernehmlassung über notwendige Gesetzesanpassungen soll wenn möglich Ende 2012 durchgeführt werden. Der Bundesrat hat die kurzfristigen Massnahmen in die laufende Asylgesetzrevision eingebracht, indem er am 23. September 2011 die Zusatzbotschaft zur Änderung des Asylgesetzes verabschiedet hat.⁸⁹

Eine weitere Massnahme zur Sicherung der strategisch-politischen Führung im Asylbereich bei Bund und Kantonen auch in unerwarteten und unvorhersehbaren Lagen bildet die Ausarbeitung des Notfallkonzeptes Asyl. Dieses wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2013 dem Bundesrat vorgelegt.

Das Notfallkonzept Asyl ist als ein vorsorgliches und vorbereitendes Planungsinstrument ausgelegt. Es wird den verantwortlichen Entscheidungsträgern ermöglichen, zeitgerecht und wirkungsvoll auf besonders kritische Entwicklungen im Asylbereich zu reagieren und auch komplexe Entscheide rasch zu fällen. Die im Notfallkonzept enthaltenen Massnahmen und Prozesse sollen im Bedarfsfall verzögerungsfrei implementiert werden können. Damit soll letztendlich das strategische Ziel sichergestellt werden, dass die Schweiz Schutzsuchenden auch in angespannten Situationen zuverlässig Hilfe bieten kann.

Zahlenmässig macht der Asylbereich nur einen kleinen Teil der Zuwanderung aus. Während im Jahr 2011 71'583 Personen über das duale Zulassungssystem zugelassen wurden, erhielten zwischen Januar und Dezember 2011 insgesamt 9'962 Personen Asyl, wurden vorläufig aufgenommen oder ihr Aufenthalt wurde aus anderen Gründen mit einer kantonalen fremdenpolizeilichen Bewilligung geregelt. Von diesen 9'962 Personen erhielten 3'691 Personen Asyl (davon 1'707 durch Familiennachzug) und 3'070 Personen wurden vorläufig aufgenommen (inkl. Familiennachzüge). Bei den vorläufigen Aufnahmen stellten Staatsangehörige aus Afghanistan (384), Eritrea (361) und Syrien (355) die grössten Anteile. Im gleichen Zeitraum

⁸⁸ Botschaft des Bundesrats vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes (BB1 2010 4455)

⁸⁹ BB1 2011 7325

erhielten 3'201 Personen eine fremdenpolizeiliche Bewilligung. Die Aufenthaltsregelungen bezüglich der Kategorien Asylgewährung / Anordnung der vorläufigen Aufnahme / Erhalt einer fremdenpolizeilichen Regelung blieb in den letzten fünf Jahren relativ konstant: Im Jahr 2010 erhielten 12'214 Personen solche Aufenthaltsregelungen, im Jahr 2009 10'542 Personen, im Jahr 2008 10'905 Personen und im Jahr 2007 9'891 Personen.

Im Jahr 2011 haben gesamthaft 22'551 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Das wichtigste Herkunftsland war Eritrea mit 3'356 Gesuchen. An zweiter Stelle lag Tunesien (2'574 Gesuche), als drittes folgte Nigeria (1'895 Gesuche).

4.4 Steuerung durch eine Änderung des aktuellen dualen Zulassungssystems

Zusätzlich zu den Steuerungsmöglichkeiten innerhalb des aktuellen dualen Zulassungssystems hat sich der Bundesrat in seiner Analyse auch intensiv mit alternativen Zulassungsmodellen auseinandergesetzt. Folgende Beispiele standen diesbezüglich zur Diskussion: Ein Zulassungsmodell mit kontingentierter Zulassung der gesamten arbeitsmarktlichen Einwanderung, wie es auch die eingereichte SVP-Initiative gegen die Masseneinwanderung vorsieht; ein Modell ohne Kontingentierung der gesamten arbeitsmarktlichen Einwanderung; die Wiedereinführung des Dreikreise-Modells mit einer präferentiellen Behandlung von Angehörigen aus ausgewählten Drittstaaten sowie ein Punktesystem, wie es verschiedene klassische Einwanderungsstaaten kennen. Diese Diskussion kann nur vor dem Hintergrund möglicher Auswirkungen einer Änderung der aktuellen Zulassungspolitik auf das Verhältnis auf das gesamte bilaterale Vertragswerk mit der EU geführt werden.

- *Einkreise-Modell mit Kontingentierung der gesamten arbeitsmarktlichen Einwanderung*

Die Einführung eines generellen Kontingentierungssystems stünde im Widerspruch zu fundamentalen Grundsätzen der Personenfreizügigkeit und bedingte das Einverständnis der EU/EFTA und ihrer Mitgliedstaaten, denn dies würde bedeuten, dass das bestehende Abkommen neu verhandelt werden müsste. Eine Neuverhandlung des FZA wäre zudem mit erheblichen Risiken verbunden. So setzt die EU heute beispielsweise die Übernahme des vollständigen EU-Rechts und dessen Weiterentwicklung für den Abschluss neuer Verträge mit der Schweiz voraus. Auch aus dieser Perspektive ist es somit höchst ungewiss, dass eine allfällige Neuverhandlung des FZA zu Lösungen führen würde, die für die Schweiz vorteilhafter wären als das bisherige Abkommen.⁹⁰ Schliesslich ist das FZA mit den anderen bilateralen Abkommen (Bilateralen I) aufgrund der sogenannten Guillotine-Klausel direkt verknüpft; d.h. wenn das FZA beendet wird, werden automatisch auch alle anderen

⁹⁰ Die am 14. Februar 2012 bei der Bundeskanzlei eingereichte SVP-Initiative gegen Masseneinwanderung fordert eine Neuverhandlung des FZA mit dem Ziel, ein dauerhaftes Kontingentierungssystem einzuführen. Verträge, die dem eingereichten Initiativtext widersprechen, müssten innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu verhandelt und angepasst werden. Bundesrat und Bundesversammlung haben über die Vorlage innerhalb von 30 Monaten nach Einreichung bei der Bundeskanzlei Beschluss zu fassen. Zur Volksabstimmung dürfte sie nach aktuellem Szenario im Verlaufe des Jahres 2014 gelangen.

sechs Abkommen der Bilateralen I beendet. Das FZA kann somit nicht losgelöst von den übrigen Abkommen der Bilateralen I betrachtet werden.

Ein Zuwanderungsmodell mit einer Kontingentierung der gesamten arbeitsmarktlichen Einwanderung hätte nebst der Kündigung des FZA auch zur Folge, dass der administrative Aufwand für Unternehmen in der Schweiz stark ansteigen und damit zu hohen bürokratischen Hürden führen würde.

- *Einkreise-Modell ohne Kontingentierung der gesamten arbeitsmarktlichen Einwanderung*

Nicht im Widerspruch zum FZA stünde die Einführung eines Einkreise-Modells ohne Kontingentierung der arbeitsmarktlichen Einwanderung. Im Kern würde ein solches System einer weltweiten Ausdehnung des Prinzips der Personenfreizügigkeit entsprechen. Ohne quantitative Begrenzungsmaßnahmen würde die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt weitestgehend liberalisiert. Eine Liberalisierung hätte zur Folge, dass der administrative Aufwand für Unternehmen bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte abnehmen würde. Die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten würden im Rahmen des beschriebenen Modells demgegenüber stark reduziert werden, weil der Markt die alleinige Steuerung übernehmen würde. Auch weniger gut qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten würde der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt gewährt. Angesichts der mit einem solchen Modell verbundenen Gefahren (z.B. Gefahr von Sozial- und Lohndumping) und den kommenden Volksinitiativen ist die Durchsetzung und der politische Rückhalt dieses Modells fraglich. Mit qualitativen Beschränkungen (Kontrolle der Qualifikationen sowie orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen) als Ausgleichsmaßnahme zur zahlenmässigen Liberalisierung würde wiederum der administrative Aufwand für Unternehmen zunehmen.

- *Dreikreise –Modell: Freizügigkeitsabkommen mit der EU/EFTA und präferentieller Zugang ausgewählter Drittstaaten*

Die Schweiz kannte bereits zwischen 1991 und 1996 ein sogenanntes Drei-Kreise-Modell. Im Rahmen dieses Modells kam den EU/EFTA-Ländern die erste Priorität, den übrigen traditionellen Rekrutierungsländern (v. a. Nordamerika) die zweite Priorität zu und in dritter Priorität standen alle übrigen Staaten. Dieses Modell erwies sich als wenig zielführend, beinhaltete eine objektiv nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung und wurde schliesslich im Hinblick auf die schrittweise Liberalisierung mit der EU/EFTA rasch abgelöst. Auch in seiner jüngsten Analyse gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass eine präferentielle Behandlung oder Konzessionen im Bereich der Zulassungspolitik gegenüber einzelnen, wirtschaftlich besonders potenten Staaten möglichst vermieden werden sollte. Entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft ist bekanntlich nicht die Nationalität, sondern das Qualifikationsprofil der vorhandenen Arbeitskräfte.

- *Punktesystem für Drittstaatsangehörige*

Im Rahmen der Arbeiten zum neuen Ausländergesetz (AuG) hat der Bundesrat auch die Einführung eines Punktesystems geprüft. Die Zulassung würde nach Punktzahlen erfolgen. Die Punkte würden beispielsweise aufgrund beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen und Alter erteilt. Ein solches Punktesystem nach Vorbild klassi-

scher Einwanderungsstaaten wie Kanada hätte den Vorteil, dass es eine transparente, nachvollziehbare und objektivierbare Steuerung erlaubt. Eine einheitliche und rechtsgleiche Anwendung würde begünstigt und die Berücksichtigung von Partikularinteressen (Regionen, Branchen) würde eingeschränkt. Als Nachteil gewichtete der Bundesrat bei der Ausarbeitung des aktuellen Ausländergesetzes⁹¹ jedoch, dass ein Punktesystem wenig flexibel in der Handhabung wäre und der Bedarf des Arbeitsmarktes nur punktuell abgebildet würde. Es bestünde ein erhebliches Risiko, dass nicht der effektiv vorhandene Bedarf gedeckt würde. Der Bundesrat gelangt auch in seiner aktuellen Analyse zum Schluss, dass ein angebotsorientiertes Punktesystem erhebliche Nachteile gegenüber dem aktuellen, flexiblen, nachfrageorientierten Zulassungssystem aufweist. Aus Gründen der mangelnden Flexibilität wäre auch ein duales Zulassungssystem mit Branchen- oder Betriebskontingenten nach Auffassung des Bundesrates nicht zielführend.

4.4.1 Auswirkungen einer Änderung des Prinzips der dualen Zulassung auf das Vertragswerk Schweiz - EU

Eine Änderung des aktuellen dualen Zulassungssystems kann Folgen für das Vertragswerk Schweiz - EU haben. Die EU oder die Schweiz können das FZA durch Notifikation gegenüber der anderen Vertragspartei kündigen. Für diesen Fall sieht Art. 25 Absatz 4 FZA vor, dass sechs Monate nach Erhalt der Notifikation über die Nichtverlängerung alle Abkommen der Bilateralen I ausser Kraft treten (Guillotineklausel). Auch wenn die Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I schwierig abzuschätzen sind, ist mit Konsequenzen in den nachfolgend skizzierten Bereichen zu rechnen.

Der Wegfall vom Zugang auf die Arbeitsmärkte von 27 Mitgliedstaaten im Falle einer Kündigung des FZA würde die Flexibilität der Unternehmen bei der Reaktion auf neue Entwicklungen und ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Der Druck zur Auslagerung von Fertigungsschritten ins Ausland dürfte zunehmen.

Die Aufkündigung des Forschungsabkommens würde die Forschungs- und Innovationsförderung der Schweizer stark beeinträchtigen. Der Forschung würden bedeutende Mittel verloren gehen, da nach dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) die Mittel aus dem Forschungsrahmenprogramm (FRP) der EU die wichtigste öffentliche Förderquelle für die Schweizer Forschung darstellen. Bis anhin konnten Schweizer Forschende durch ihre Projekteingaben mehr Mittel akquirieren, als die Schweiz jährlich als Beitrag für die Teilnahme am FRP bezahlt. Zudem würde die bisher sehr erfolgreiche Zusammenarbeit und Vernetzung mit Hochschulen aus dem EU-Raum, welche den Wissensaustausch und die Effizienz der Forschung erhöht, verloren gehen.

Der Wegfall vom garantierten Zugang zum EU Beschaffungsmarkt für Schweizer Anbieter würde Effizienzeinbussen im Schweizer Beschaffungsmarkt mit sich bringen. Da zudem die europäischen Unternehmen Probleme hätten auf den Schweizer Markt zuzugreifen, führte dies zum Rückgang des Wettbewerbes und zu Preiserhöhungen.

Das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (auch MRA – «Mutual Recognition Agreement» – genannt) sieht die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für die meisten Industrieprodukte vor. Da der Markt-

⁹¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, (BBl 2002 3709)

zugang in den vom Abkommen abgedeckten Produktkategorien erschwert würde, wären zeitlicher Mehraufwand und steigende Kosten für Unternehmen bei der Vermarktung von Produkten die Folge.

Durch ein Wegfallen des Landwirtschaftsabkommens würde ohne die im Abkommen geregelten tarifären Konzessionen (Zollpräferenzen/Kontingente, Käsefreihandel) und ohne die gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen der Handel stark beeinträchtigt. Mehraufwand und steigende Kosten aufgrund neuer Grenzkontrollen wären die Folge. Zudem würde der Schutz der Schweizerischen Ursprungsbezeichnungen (GUB/GGA) auf dem Territorium der EU wegfallen.

Beim Wegfall des Landverkehrsabkommens träten einzelstaatliche Abkommen im Strassenverkehr, welche die Schweiz mit fast allen Mitgliedstaaten abgeschlossen hatte, wieder in Kraft. Diese bieten einen weniger guten Marktzugang und sehen teilweise Kontingente vor. Auch bei einem Wegfall des Luftverkehrsabkommens wären frühere, mit den EU-Mitgliedstaaten abgeschlossene Abkommen, wieder anwendbar. Diese böten kaum Zugang zum europäischen Streckennetz. Eine Einschränkung der Angebotsvielfalt und des Wettbewerbs wäre die Folge. Dazu käme, dass in laufenden Verhandlungen mit einer tieferen Kompromissbereitschaft der EU - im schlimmsten Fall gar mit einem Verhandlungsstopp in allen Marktzugangsdossiers sowie mit einer Verschlechterung der Verhandlungsposition der Schweiz in Bezug auf die institutionellen Fragen zu rechnen ist.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die EU andere Abkommen, die sie als an das FZA gebunden erachtet, auch kündigen bzw. nicht erneuern würde: Als Folge ginge mit einer Kündigung eine Verschlechterung der Standortattraktivität der Schweiz einher. Betroffen wären insbesondere die Abkommen zur Schengen/Dubliner Zusammenarbeit sowie zu MEDIA, Bildung und Jugend.

Nachfolgend werden die möglichen Auswirkungen einer Kündigung des FZA auf die Assoziierungsabkommen zu Schengen (SAA)⁹² und zu Dublin (DAA)⁹³ näher erläutert: Das SAA und DAA sind formell nicht mit dem FZA verknüpft (keine Guillotine-Klausel). Dies bedeutet, dass eine Kündigung des FZA nicht zur automatischen Beendigung des SAA und des DAA führen würde. Trotzdem stellte das Bestehen eines Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU eine Vorbedingung für die Assoziierung der Schweiz an den Schengen Besitzstand dar. Die Errichtung des Schengen-Raumes bezweckt nämlich die Gewährleistung des freien Personenverkehrs innerhalb der EU und somit die Verwirklichung des Binnenmarktes. Um diese Lücke zu füllen, müsste das Assoziierungsabkommen SAA neu verhandelt werden. Fraglich ist, ob die EU bereit wäre, die Schweiz diesbezüglich im Vergleich zu anderen Schengen-Staaten privilegiert zu behandeln. Bei einer Kündigung des FZA ist ausserdem nicht ausgeschlossen, dass die EU das SAA aus eigener Initiative kündigt, weil sie dieses Abkommen als an das FZA gebunden

92 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (mit Anhängen und Schlussakte), SR 0.362.31

93 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylanspruchs, SR 0.142.392.68

erachtet. Aufgrund der gegenseitigen Verknüpfung zwischen SAA und DAA würde ausserdem eine Kündigung des SAA im Übrigen auch die Beendigung des DAA bedeuten (Art. 14 DAA).

5 Weitere Steuerungsmöglichkeiten und Massnahmen zur Optimierung der Migrationssteuerung sowie zur Eindämmung der negativen Folgen der Zuwanderung

Nebst den oben dargestellten Instrumenten der Migrationspolitik wird die Zuwanderung auch durch weitere Instrumente sowie insbesondere durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gesteuert. Im Folgenden werden die Steuerungsfunktionen dieser Bereiche in Bezug auf die Zuwanderung aufgezeigt. Zudem werden die Massnahmen ausgeführt, welche der Bundesrat plant, um die durch das Bevölkerungswachstum entstandenen Auswirkungen abzufedern.

5.1 Standortförderung und Steuererleichterung im Rahmen der Regionalpolitik und Steuerpolitik

Indem die Schweiz eine im Vergleich zum Ausland erfolgreiche Standortförderung und Steuererleichterung im Rahmen der Regionalpolitik betreibt, werden Anreize zur Ansiedlung von Unternehmen und entsprechend zusätzlichen Arbeitsplätzen und dadurch auch zur Zuwanderung in die Schweiz geschaffen. Bislang nicht vertieft untersucht worden sind die Auswirkungen der Schweizer Standortförderung und Steuererleichterung im Rahmen der Regionalpolitik auf die Zuwanderung. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO wurde im Oktober 2011 damit beauftragt, diesen Bereich zu untersuchen.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat in einem Bericht zur Mobilität und Steuerpolitik⁹⁴ anhand von empirischen Studien Wirkungszusammenhänge zwischen der Steuerpolitik und der Zuwanderung in die Schweiz aufgezeigt. Dabei wurde zwischen den Auswirkungen der Steuerpolitik auf Standort- und Investitionsentscheide von Unternehmen und den Auswirkungen auf Haushalte unterschieden.

5.1.1 Erkenntnisse der ESTV

Der Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung hält fest, dass gemäss internationalen Steuerbelastungsvergleichen die ordentliche Einkommens- und Unternehmenssteuerlast in vielen Regionen der Schweiz vergleichsweise niedrig ist. Die Schweiz ist daher in dieser Hinsicht grundsätzlich sowohl für Unternehmen wie auch für Privatpersonen attraktiv.

Der Bericht weist aber auch darauf hin, dass Steuern nur einer von vielen potentiellen Faktoren darstellt wie Infrastruktur, Transportkosten, Grösse des Binnen- bzw. Absatzmarktes, Ausbildungs- und Lohnniveau, Rechtssicherheit und politische Stabilität, Angebot an Industrieflächen und Immobilien, Zugang zum Kapitalmarkt, Bürokratie etc., welche die Standortattraktivität einer Region beeinflussen.

94 Bericht der ESTV zu Steuerpolitik und Mobilität Einfluss der Besteuerung auf Arbeits- und Wohnsitzwahl der Haushalte sowie auf Standortentscheidungen der Unternehmen;
<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=de>

Bei einer Gegenüberstellung aller relevanten Einflussgrößen wird zugleich deutlich, dass viele dieser Standortfaktoren überwiegend direkt oder indirekt durch die öffentliche Hand angeboten oder beeinflusst werden. Für die Bereitstellung von Bildung, Infrastruktur, Rechtssystem etc. müssen aber wiederum Steuern erhoben werden. Auch hochmobile Unternehmen und ortsungebundene Haushalte sind daher in der Regel bereit, eine gewisse Steuerlast zu tragen, solange das Preis-/Leistungsverhältnis von empfangenen Leistungen und bezahlten Steuern ausgewogen ist.

Im Bericht der ESTV konnten folgende Erkenntnisse zum Einfluss der steuerlichen Standortattraktivität auf die Mobilität der Haushalte und Unternehmen sowie die daraus resultierenden Nebeneffekte abgeleitet werden:

1) Mobilität von Unternehmen:

- *Die Investitionsentscheidung multinationaler Unternehmen basiert auf einem mehrstufigen Prozess – je nach Entscheidungsstufe sind unterschiedliche Steuerbelastungskonzepte relevant:* Die effektive durchschnittliche Steuerbelastung beeinflusst die Standortwahl multinationaler Unternehmen, der effektive Grenzsteuersatz die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen, gegeben dem gewählten Standort. Weiter zeigen Studien, dass statutarische Steuersätze einen signifikanten Einfluss darauf haben, an welchen Standorten multinationale Unternehmen ihre steuerbaren Gewinne erzielen. Dies deutet darauf hin, dass diese Steuersätze Transferpreise und andere Gewinnverteilungsmöglichkeiten innerhalb multinationaler Konzerne beeinflussen.
- *Neuere empirische Studien geben Hinweise darauf, dass regional und international überdurchschnittlich hohe Unternehmenssteuern zu einem bedeutenden Teil über niedrigere Löhne auf die Arbeitnehmer überwältigt werden:* Hohe Unternehmenssteuern beeinflussen die Standort- und Investitionswahl negativ, führen insofern zu einer Reduktion der Arbeitsnachfrage und der Produktivität, weshalb Arbeitslosigkeit entsteht und/oder die Löhne sinken. Der gegenteilige Effekt ist für Regionen zu verzeichnen, welche eine relativ niedrige Unternehmenssteuerbelastung aufweisen.
- *Auslanddirektinvestitionen und Migration sind Komplemente:* Standortpolitik zur Ansiedelung multinationaler Unternehmen ist gleichzeitig Standortpolitik, um international mobile und hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen. Insbesondere Executives, Manager, Ingenieure und Fachkräfte werden von ihren Unternehmen ins Ausland entsendet.

2) Mobilität von Haushalten:

- *Hochqualifizierte Arbeitskräfte reagieren auf steuerliche Anreize:* Steuerbelastungsunterschiede verursachen nationale und internationale Migrationsströme. Dabei zeigt sich, dass hochqualifizierte, vermögende und junge Personen am steuersensitivsten reagieren. Einige Studien, welche die Determinanten der internationalen Migration untersuchen, finden Evidenz da-

für, dass auch Geringqualifizierte auf fiskalische Anreize reagieren. Andere Studien zeigen aber umgekehrt auch, dass öffentliche Leistungen wie ein qualitativ hochwertiges Gesundheitswesen oder ein gutes Bildungssystem die Standortwahl positiv beeinflussen. Intraregionale Analysen für die Schweiz legen ausserdem nahe, dass der Einfluss der Steuern auf die Migrationsentscheidung eher gering ist.

- *Aufgrund der Mobilität können Arbeitskräfte in Hochsteuerregionen teilweise höhere Lohnforderungen durchsetzen:* Interregionale mobile Arbeitskräfte können Unterschiede in der Steuerbelastung zumindest teilweise auf Unternehmen überwälzen. Daher sind nicht nur regionale Unterschiede in der Unternehmenssteuer, sondern auch solche in der Einkommensteuer standortrelevant.
- *Aufgrund der Mobilität schlagen sich interregionale Steuerbelastungsunterschiede in den Boden- und Immobilienpreisen nieder:* Die Steuern, welche durch einen Umzug in eine Niedrigsteuergemeinde gespart werden können, werden aufgrund der steuerlichen Attraktivität und der damit einhergehenden Nachfrage nach Wohnraum wieder teilweise für höhere Immobilien- und Mietpreise ausgegeben.
- *Durch regionale Steuerbelastungsunterschiede ausgelöste Mobilität kann zu sozialer Segregation führen:* Reichere Haushalte verwenden einerseits einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Wohnen als ärmere. Andererseits steigt aufgrund der Steuerprogression mit zunehmendem Einkommen und Vermögen die Bereitschaft überproportional, bei möglichen Steuereinsparungen den Wohnort zu wechseln. Gemeinden mit höheren Immobilienpreisen und niedrigeren Steuersätzen ziehen daher wohlhabende Haushalte an, während sich ärmere Haushalte in steuerlich weniger attraktiven Gemeinden mit dafür günstigeren Immobilienpreisen niederlassen.

Die folgenden Ziffern 5.1.2 und 5.1.3 weisen kurz auf zwei Themen hin, die im Bericht der ESTV erörtert werden und die oft im Zusammenhang mit Zuwanderungsfragen erwähnt werden. Es handelt sich um die Besteuerung nach dem Aufwand und um die Abzüge für die besonderen Berufskosten von Expatriates.⁹⁵

5.1.2 Besteuerung von Haushalten: Aufwandbesteuerung

Die Bundesgesetze über die direkte Bundessteuer (DBG) und die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sehen vor, dass nichterwerbstätigen Ausländern, welche sich in der Schweiz niederlassen, die Option gegeben wird, anstelle der Einkommens- und (kantonalen) Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.⁹⁶

⁹⁵ Für den detaillierten Inhalt wird auf Kapitel 5.4 und 5.5 des Berichts der ESTV verwiesen.

⁹⁶ Auch nichterwerbstätige Schweizer, welche erstmals oder nach mindestens 10 Jahren Landesabwesenheit wieder in der Schweiz Wohnsitz nehmen, können für die Aufwandbesteuerung optieren, allerdings nur für das Jahr des Zuzugs.

Bemessungsgrundlage für diese Steuer ist der weltweite Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner Familie. Gemäss der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren FDK (2009) waren im Jahr 1999 3'106 Haushalte pauschal besteuert. Diese Zahl stieg bis ins Jahr 2010 auf 5'445 Haushalte an (FDK 2011), was einer jährlichen Wachstumsrate von 5.2% entspricht. Die Aufwandbesteuerung erfreut sich also wachsender Beliebtheit. Die Bedeutung der Aufwandbesteuerung für die öffentlichen Haushalte ist regional sehr unterschiedlich. So sind 73,9% der nach dem Aufwand besteuerten Personen in den vier Kantonen Waadt, Wallis, Tessin und Genf angesiedelt. Umgekehrt ist die Bedeutung der Aufwandbesteuerung in vielen Kantonen gering. Entsprechend ist auch ihre wirtschaftliche Bedeutung eher lokal zu sehen.

Zwar sind aufwandbesteuerte Haushalte nicht in der Schweiz erwerbstätig und haben damit keinen direkten Einfluss auf die Produktivität, allerdings erhöhen sie mit ihrer überdurchschnittlichen Nachfrage indirekt die Wertschöpfung in der Schweiz.

Neben der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Aufwandbesteuerung konzentriert sich die öffentliche Diskussion auf die Verteilungswirkungen dieses Standortinstrumentes:

- *Umverteilung innerhalb von Steuerpflichtigen mit vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnissen:* Da die Aufwandbesteuerung eine Veranlagungsoption darstellt, die nur gewählt wird, wenn sie gegenüber der ordentlichen Einkommensbesteuerung vorteilhaft ist, ist auch die Steuerlast der Aufwandbesteuerten niedriger als die der normalbesteuerten Haushalte in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Dies beeinflusst die Sekundärverteilung (Verteilung nach Berücksichtigung der Steuern) der Einkommen und Vermögen, was bei Nichtberücksichtigung der empfangenen öffentlichen Leistungen einer steuerlichen Umverteilung gleichkommt.
- *Umverteilung von Immobilienvermögen:* In Regionen, in denen viele Aufwandbesteuerte wohnen, kann sich dies preistreibend auf das Luxusimmobiliensegment sowie die Bodenpreise auswirken. Durch die Preissteigerungen erfolgt eine Vermögensumverteilung zugunsten der Immobilienbesitzer.

Um der Kritik an der Aufwandbesteuerung Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat am 29. Juni 2011 die Botschaft zur Revision der Aufwandbesteuerung (11.043) verabschiedet.⁹⁷ Der Gesetzesentwurf sieht eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Aufwandbesteuerung vor. Der Gesetzesentwurf ist zurzeit in parlamentarischer Behandlung.

5.1.3 Besteuerung von Haushalten: Expatriates-Verordnung

Seit dem 1. Januar 2001 ist die Verordnung über den Abzug besonderer Berufskosten bei der direkten Bundessteuer von vorübergehend in der Schweiz tätigen leitenden Angestellten, Spezialisten und Spezialistinnen – kurz: Expatriates-Verordnung (SR 642.118.1) – in Kraft. Nach dieser können leitende Angestellte, die von ihrem ausländischen Arbeitgeber vorübergehend in die Schweiz entsandt werden, sowie Spezialisten und Spezialistinnen aller Art, die in der Schweiz eine zeitlich befristete

⁹⁷ Botschaft zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand, BBl 2011 6021.

Aufgabe erfüllen⁹⁸, zusätzliche, weiter gefasste Berufskosten in Abzug bringen, als dies die anderen, normal besteuerten Haushalte tun können. Diese besonderen Berufskosten sind in Artikel 2 der Verordnung geregelt (namentlich die Reisekosten zwischen dem ausländischen Wohnsitz und der Schweiz, bzw. die Kosten für den Umzug in die Schweiz, die angemessenen Wohnkosten in der Schweiz bei nachgewiesener Beibehaltung einer ständigen Wohnung im Ausland, die ordentlichen Aufwendungen für den Besuch einer fremdsprachigen Privatschule durch die minderjährigen Kinder, sofern die öffentlichen Schulen keinen adäquaten Unterricht anbieten). Diese Kosten sind abzugsfähig, sofern sie nicht vom Arbeitgeber bezahlt oder effektiv zurückerstattet werden. Bei einer pauschalen Rückerstattung durch den Arbeitgeber ist ebenfalls ein Abzug möglich; die Pauschale ist allerdings zum steuerbaren Bruttolohn hinzuzurechnen.

Die internationale Mobilität hochqualifizierter Arbeitskräfte hat in den letzten Jahren markant zugenommen. In fast allen betrachteten OECD-Ländern (ausser Griechenland und Portugal) stieg ihr Anteil an den Beschäftigten zwischen 2000 und 2005 zum Teil deutlich. Die interessantesten Destinationen sind aus Sicht der hochqualifizierten Migranten Luxemburg, Kanada, Australien, Neuseeland und Irland, gefolgt von der Schweiz. Mit der gestiegenen Mobilität dieser gefragten Arbeitskräfte geht ein zunehmender Standortwettbewerb einher. Neben der Schweiz haben bereits 15 weitere OECD Staaten für diese Zielgruppe besondere Steuerentlastungen eingeführt.

Die Expatriates-Verordnung wurde 2001 in der Schweiz auch unter Standortgesichtspunkten geschaffen. Es wurden in der Verordnung allerdings nur die zusätzlichen Gewinnungskosten, die bei einer zeitlich beschränkten internationalen Entsendung typischerweise entstehen können, berücksichtigt. Es wurden ausserdem nur Kosten berücksichtigt, die dem Expatriate tatsächlich entstehen. Im Vergleich zu anderen OECD-Staaten sind die Standortwirkungen somit beschränkt. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass dieses Instrument zu einer merklichen Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte führt. Für die Schweiz liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele Steuerpflichtige unter die Expatriates-Verordnung fallen.

Die OECD⁹⁹ konstatiert ausserdem, dass der Einfluss der Steuern auf die Migrationentscheidung hochqualifizierter Arbeitskräfte eher gering sein dürfte.

Die Zulässigkeit der besonderen Abzüge für Expatriates ist im Rahmen eines Gutachtens des Bundesamtes für Justiz¹⁰⁰ untersucht worden. Dieses bejaht grundsätzlich die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Abzüge, schlägt aber einige Verbesserungen der rechtlichen Grundlagen vor.

5.2 Arbeitsmarkt

Herausforderungen im Bereich des Arbeitsmarktes bestehen nicht nur aufgrund der klassischen Zuwanderung, sondern entstehen insbesondere auch durch die grenzüberschreitende, personengebundene Dienstleistungserbringung im Rahmen des

⁹⁸ Als solche gelten Arbeitnehmende, die auf Grund ihrer besonderen beruflichen Qualifikation typischerweise international eingesetzt werden, sowie Personen, die in ihrem Wohnsitzstaat selbstständig erwerbstätig sind und zur Erledigung einer konkreten, zeitlich befristeten Aufgabe in der Schweiz als Arbeitnehmende erwerbstätig sind.

⁹⁹ Taxation and Employment." OECD Tax Policy Studies No. 21, Paris, 2011, S. 129.

¹⁰⁰ VPB vom 6. Dezember 2011

FZA aus den EU-/EFTA-Staaten. Das FZA sieht eine Teilliberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs bis 90 Tage pro Kalenderjahr vor.

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten sind am 1. Juni 2004 auch die flankierenden Massnahmen (FlaM) in Kraft getreten. Sie sollen verhindern, dass Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz auf Grund der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes unter Druck geraten. Einen wesentlichen Bestandteil der flankierenden Massnahmen bildet das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Entsendegesetz, EntsG)¹⁰¹, welches Arbeitgeber, die im Rahmen einer Dienstleistungserbringung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung der schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen verpflichtet. Die FlaM stellen kein klassisches Steuerungsinstrument der Zuwanderung im eigentlichen Sinn dar, sondern dienen als Instrument zur Bekämpfung von unerwünschten Auswirkungen des FZA im Bereich des schweizerischen Arbeitsmarkts. Um bestehende Lücken in der gegenwärtigen Gesetzgebung zu schliessen und die *flankierenden Massnahmen zu optimieren*, werden weitere Massnahmen auf Gesetzesebene umgesetzt (vgl. Kap. 5.2.1.).

Zudem ist eine vertiefte *Analyse eines möglichen Verdrängungseffektes*, ausgelöst durch die Zuwanderung (vgl. Kapitel 3.2.3.), unumgänglich. Das SECO hat eine Studie in Auftrag geben, in der untersucht werden soll, ob durch die Zuwanderung im Rahmen des FZA eine Verdrängung von bereits ansässigen Drittstaatsangehörigen aus dem Arbeitsmarkt stattfindet. Erste Resultate werden im Frühjahr 2013 erwartet.

Das SECO hat auch bezüglich der *Effekte des FZA auf die Einstiegslohne* eine Studie in Auftrag gegeben. Erste Resultate werden gegen Ende 2012 erwartet.

5.2.1. Optimierung der flankierenden Massnahmen

Im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (FlaM) werden der Arbeitsmarkt beobachtet und die Arbeitsbedingungen kontrolliert. Acht Jahre Erfahrung im Vollzug der FlaM haben gezeigt, dass diese einen wirksamen Schutz der in- und ausländischen Arbeitnehmenden vor Lohnunterbietungen und Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen gewährleisten. Die Anwendung dieser Massnahmen hat aber auch verschiedene Lücken in der Gesetzgebung aufgezeigt. Zur Schliessung dieser Lücken hat der Bundesrat am 2. März 2012 den eidgenössischen Räten seine Botschaft zur Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit¹⁰² überwiesen. Auf Gesetzesebene sollen namentlich die nachfolgend aufgeführten Massnahmen umgesetzt werden:

- *Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer;*

¹⁰¹ SR 823.20

¹⁰² BB1 2012 3397

- *Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitgeber, welche Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und gegen zwingende Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen (NAV) im Sinne von Artikel 360a OR¹⁰³ verstossen;*
- *Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung (AVEG)¹⁰⁴ erleichtert allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV);*
- *Einführung einer Sanktionsmöglichkeit für Entsendebetriebe, die eine rechtskräftige Dienstleistungssperre missachten.*

Die Vorlage wird von den eidgenössischen Räten in der Sommersession 2012 im besonderen Verfahren beraten. Die Zustimmung der beiden Räte vorausgesetzt, könnten die Gesetzesänderungen voraussichtlich per Ende 2012 in Kraft treten. Bereits entschieden haben die beiden Räte, dass die Frage der Solidarhaftung des Erstunternehmers für die Nichteinhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Subunternehmer im EntsG sowie im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)¹⁰⁵ in einer separaten Vorlage zu behandeln.

Mit ihrem Bericht vom 21. Oktober 2011 „Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen“ überwies die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) dem Bundesrat zudem drei Empfehlungen und reichte ein Postulat ein.¹⁰⁶ Aufgrund der Empfehlungen der GPK-N hat der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) beauftragt, die strategische und operative Steuerung der FlaM durch eine verstärkte Unterstützung der Vollzugsorgane in Form von Kontrollen und Begleitung vor Ort zu verbessern. Ferner soll eine vertiefte Studie über mögliche Lohnunterbietungen bei neu eingestellten Arbeitnehmenden in Verbindung mit dem Freizügigkeitsabkommen durchgeführt werden. Weiter soll die Zusammenarbeit zwischen den paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) auf Bundesebene und den kantonalen Behörden weiter verstärkt werden. Die kantonalen Behörden, welche für den Vollzug der FlaM zuständig sind, müssen eine transparente systematische Methodik für die Feststellung von wiederholten und missbräuchlichen Lohnunterbietungen vorlegen. Diese Methodik soll für den ganzen Prozess zur Anwendung kommen von der Kontrolle bis zu allfälligen Sanktionen oder der Einführung von allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen oder Normalarbeitsverträgen mit zwingenden Mindestlöhnen.

Massnahmen, welche in Richtung dieser Empfehlungen gehen, hat das EVD bereits geplant und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) setzt diese teilweise bereits um.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die FlaM von den Kontrollorganen wirksam umgesetzt werden und es erlauben, missbräuchliche Lohnunterbietungen zu verhin-

¹⁰³ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht), vom 30. März 1911 (OR), SR 220.

¹⁰⁴ SR 221.215.311.

¹⁰⁵ AS 1996 508

¹⁰⁶ <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2011/Documents/bericht-gpk-n-flank-massnahmen-2011-10-21-d.pdf>

dern. Dennoch soll mit der Umsetzung der genannten Punkte der Vollzug der FlaM weiter optimiert werden, um missbräuchliche Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz noch wirksamer zu bekämpfen.

Nebst den bereits erwähnten Massnahmen im Rahmen der Anpassungen der FlaM hat der Bundesrat im Rahmen seines Entscheides zur Anrufung der Ventilklausel am 18. April 2012 folgende Massnahmen zur Prüfung in Auftrag gegeben:

- Das EVD prüft eine gesetzliche Lösung des Problems der *Nichteinhaltung von Mindestvorschriften und –arbeitsbedingungen durch Subunternehmer* und informiert den Bundesrat. Die Frage der Solidarhaftung soll in der Herbstsession behandelt werden.
- *Meldung der Löhne von EU/EFTA-Bürgern bei der Einreise zum Stellenantritt*: Der Bundesrat hat die Möglichkeit einer vorgängigen Meldung der Löhne von EU/EFTA-Bürgern im Rahmen des Meldeverfahrens¹⁰⁷ geprüft um allfällige Missbräuche im Rahmen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung gezielter bekämpfen zu können. National- und Ständerat haben sich im Rahmen der Sommersession 2012 für eine entsprechende Einführung einer vorgängigen Lohnmeldung für entsandte Arbeitnehmende im Rahmen des FZA ausgesprochen.¹⁰⁸
- System zum schnellen *Abgleich der Daten zwischen AHV und ALV* einrichten (Zeitnaher Datenabgleich): Die Verpflichtung der Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmende innerhalb der von Artikel 136 AHV-Verordnung¹⁰⁹ vorgesehenen Frist anzumelden und die Daten rasch zur Verfügung zu stellen, würde den raschen Datenabgleich zwischen AHV- und ALV-Daten erlauben. Somit könnten Missbrauchsfälle bei den Sozialversicherungen, insbesondere bei der ALV, aufgedeckt werden.

Diese Massnahme wurde bereits im Rahmen der dritten Aktualisierung des Anhangs II des FZA vorgeschlagen. Dabei entschied der Bundesrat, dass die Schaffung einer Datenbank über die erwerbstätigen Grenzgänger, die einen raschen Abgleich der Daten der Arbeitslosenversicherung und der AHV erlauben würde, durch die betroffenen Ämter geprüft werden sollte (BSV/SECO). Durch die Ausweitung dieser Massnahme auf alle eingewanderten Arbeitnehmenden könnten etwaige Missbrauchsfälle bei allen Aufenthaltskategorien festgestellt werden. Die Umsetzung einer solchen Massnahme ist im aktuellen Migrationskontext durchaus gerechtfertigt.

Das EDI wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EVD ein System zum zeitnahen Abgleich der Daten zwischen AHV und ALV zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2012 über mögliche Umsetzungsoptionen Bericht zu erstatten

- *Vertiefte Überprüfung der Arbeitsbedingungen in Branchen mit hohen Anteilen an Arbeitnehmenden aus der EU*: Die TPK-Bund entscheidet jährlich im Herbst, welche Branchen im Folgejahr verstärkt beobachtet werden sollen. Der TPK-Bund wird vorgeschlagen, für das Jahr 2013

¹⁰⁷ Meldepflicht für entsandte Arbeitnehmende bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr und für EU-25/EFTA-Staatsangehörige mit Stellenantritt bis zu drei Monaten.

¹⁰⁸ Verankerung der Lohnmeldung in Art. 6 Abs. 1 lit a. EntsG

¹⁰⁹ Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), SR 831.101.

diejenigen Branchen vertieft zu prüfen, in welchen vor allem EU-8-Staatsangehörige erwerbstätig sind.¹¹⁰

Von der EU-Kommission sowie unseren Nachbarstaaten (Deutschland, Österreich, Frankreich) werden die FlaM seit 2008 vermehrt kritisiert und als unzulässige Einschränkung der durch das FZA eingeräumten Dienstleistungsfreiheit betrachtet. Dies betrifft insbesondere die achttägige Voranmeldefrist für Dienstleistungserbringer sowie die in gewissen Branchen zu leistende Kautions.

So standen Differenzen zwischen der Schweiz und der EU erneut im Mittelpunkt des 11. Treffens des Gemischten Ausschusses FZA 2011. Zwischen Vertretern der Schweiz und der Europäischen Kommission fanden im Herbst 2011 und April 2012 Expertengespräche zum Thema statt.

Am 21. März 2012 hat die Europäische Kommission ein Vorschlagspaket zum Entsendewesen veröffentlicht. Mit einer Durchsetzungsrichtlinie soll die Art und Weise verbessert werden, wie die Entsenderichtlinie 96/71/EG¹¹¹ in der Praxis angewendet wird. Die Schweiz wird den weiteren Prozess bis zum Inkrafttreten der Durchsetzungsrichtlinie sowie die damit verbundene Debatte in der EU aufmerksam verfolgen.

5.2.2. Massnahmen gegen Schwarzarbeit

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA)¹¹² sowie die dazugehörige Verordnung vom 6. September 2006 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verordnung gegen die Schwarzarbeit, VOSA)¹¹³ sehen verschiedene Massnahmen vor, die dazu beitragen sollen, dass arbeitsbezogene Melde- und Bewilligungspflichten des Sozialversicherungs-, Ausländer- und Steuerrechts, namentlich des Quellensteuerrechts, korrekt eingehalten werden.

Das Gesetz statuiert insbesondere folgende Massnahmen:

- *Administrative Erleichterungen bei den Sozialversicherungen und Steuern durch Einführung eines vereinfachten Abrechnungsverfahrens für kleinere, unselbständige Tätigkeiten* (z.B. Haushalt, vorübergehende oder zeitlich begrenzte Tätigkeiten);
- *Schaffung kantonaler Kontrollorgane* zur Bekämpfung von Schwarzarbeit;
- *Austausch von Kontrolleergebnissen* unter den beteiligten Behörden und Organen;
- *Schaffung zusätzlicher Sanktionen*: Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen und Kürzung von öffentlichen Finanzhilfen.

110 Einwanderer aus EU-8-Staaten verrichteten 2011 häufig einfache Tätigkeiten: Im Jahr 2011 waren 22% der Zuwanderer (4'725 Personen) aus den EU-8-Staaten (ständige und nicht-ständige erwerbstätige ausländische Wohnbevölkerung) in den landwirtschaftlichen Berufen tätig; 18% (3'806 Personen) im Gastgewerbe, Hauswirtschaft, Reinigung, Hygiene; 9% in den industriellen Berufen (2'003 Personen), 8% (1'776 Personen) in der Organisation und Verwaltung und 8% im Baugewerbe (1'730 Personen).

111 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen; das FZA nimmt Bezug auf diese Richtlinie.

112 SR 822.41.

113 SR 822.411.

Zusätzlich wurde die Bevölkerung bei Inkrafttreten des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit am 1. Januar 2008 mit der Informationskampagne «Keine Schwarzarbeit. Das verdienen alle.» für dieses Thema sensibilisiert.

Gemäss dem Jahresbericht über den Vollzug des BGSA¹¹⁴ setzten die Kantone im Jahr 2011 total 65,7 Vollzeitstellen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein. Die Inspektoren führten total 11'130 Betriebs- und 33'866 Personenkontrollen durch. Die Zahl der Betriebs- und Personenkontrollen nahm gegenüber dem Vorjahr leicht ab (Betriebskontrollen: -9%, Personenkontrollen -8%). Die Abnahme erklärt sich unter anderem damit, dass die Kantone teilweise vertiefere Kontrollen durchführten. Wie bereits in den Vorjahren engagierten sich die Kantone somit auch im Jahr 2011 stark bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

5.3. Soziale Sicherheit

5.3.1. Arbeitslosenversicherung ALV

In der Arbeitslosenversicherung (ALV) gilt aufgrund der Personenfreizügigkeit die Gleichbehandlung von Schweizer/-innen und EU/EFTA-Bürger/-innen. Ausländische Arbeitskräfte müssen zum Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung die gleichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen wie Schweizerinnen und Schweizer. Um Leistungen zu erhalten, müssen sie in den zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit während mindestens 12 Monaten Beiträge an die ALV (oder eine ähnliche Institution) entrichtet haben. Nach der Anmeldung beim RAV sind sie verpflichtet, sich laufend auf offene Stellen zu bewerben und zumutbare Stellenangebote anzunehmen.

Die Beitragszeiten von EU-/EFTA-Bürgerinnen und Bürger, welche in der EU/EFTA erworben wurden, werden für die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet (Totalisierung).

EU/EFTA-Staatsangehörige werden vom SECO geprüft, sofern sie bereits nach einem Aufenthalt von weniger als einem Monat in der Schweiz arbeitslos geworden sind und mit Hilfe der Anrechnung von Beitragszeiten im Ausland (Totalisierung) einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung (ALE) in der Schweiz geltend machen.

Zahlen aus dem Jahr 2010 zeigen, dass nur bei wenigen Fällen Verdacht auf Missbrauch bestand: Von den knapp 74'000 Bezügerinnen und Bezüger aus EU/EFTA-Staaten waren nur 501 Personen auf die Totalisierung angewiesen, d.h. waren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit weniger als 12 Monate in der Schweiz arbeitstätig (erforderliche Beitragszeit in der Arbeitslosenversicherung); davon konnten nur 52 weniger als einen Monat Beitragszeit in der Schweiz vorweisen.

5.3.2. Sozialversicherungen

Das Sozialversicherungsnetz umfasst in der Schweiz die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Ergänzungsleistungen (EL), die Unfall- und die Krankenversicherung (UV und KV), die berufliche Vorsorge (BV), den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EO-MSE) sowie die Familienzulagen (FamZ).

114 <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04190/index.html?lang=de>

Die Sozialversicherungen und diesbezügliche bilaterale und multilaterale Abkommen sind grundsätzlich nicht als Instrument zur Migrationssteuerung ausgestaltet und sie eignen sich auch nicht dazu. Es existieren keine Hinweise darauf, dass unser Sozialversicherungssystem einen Einfluss auf die Zuwanderung in die Schweiz hat.

Der Bundesrat und der Gesetzgeber haben Leistungen des schweizerischen Sozialversicherungssystems in verschiedenen Bereichen an immer strengere Voraussetzungen geknüpft. Die erfolgten Revisionen der AHV und der IV haben zum Ziel, diese Sozialwerke finanziell nachhaltig zu sichern und an die geänderten demographischen Gegebenheiten anzupassen. Alle diese Massnahmen werden jedoch nicht im Hinblick auf eine allfällige Migrationssteuerung unternommen.

Der Bundesrat nutzt schon heute den beschränkten Spielraum, den er im Rahmen von internationalen Vereinbarungen hat. Die Vertragsstaatsangehörigen müssen jedoch im Rahmen der Abkommensregelungen weitgehend gleich behandelt werden wie schweizerische Staatsangehörige. Abweichungen im Sinne einer Schlechterbehandlung der Ausländerinnen und Ausländer können nicht mit den Grundsätzen von internationalen Sozialversicherungsabkommen in Einklang gebracht werden. Die Alternative zu einer Schlechterbehandlung wäre die vollumfängliche Kündigung dieser Abkommen, was aber – zumindest bis anhin – nicht dem politischen Willen entspricht und auch erhebliche Nachteile für zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer nach sich ziehen würde.

5.3.3. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Die Bundesverfassung garantiert wirtschaftliche Existenzsicherung und persönliche Hilfe (Art. 12 BV, Art. 115 BV). Die Leistungen der Sozialhilfe sind zudem subsidiär und bedarfsorientiert. Schweizerinnen und Schweizer sowie Ausländerinnen und Ausländer sind grundsätzlich gleichgestellt.

Die Sozialhilfegesetzgebung liegt in kantonaler Kompetenz. Etliche Kantone haben den Vollzug der Sozialhilfe an die Gemeinden delegiert. Daraus ergibt sich ein heterogenes, föderalistisches Sozialhilfesystem. Die SKOS-Richtlinien, nach denen sich heute die meisten Kantone richten, legen eine grundlegende gemeinsame Basis zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe. Bedarfsabhängige Sozialleistungen werden nur dann ausgerichtet, wenn die vorgelagerten Instrumente der öffentlichen Grundversorgung und der Sozialversicherung (vgl. Kapitel 3.3.) die Notlage nicht zu decken vermögen.

Wie das Postulat 09.4311 Bischof zeigt, wird die Fragestellung der Integration oft verknüpft mit der Frage nach der Anreizminderung zum Verbleib in der Schweiz und damit indirekt auch mit der Frage der Zuwanderungssteuerung. Aus Sicht der Sozialhilfe steht der Integrationsauftrag im Vordergrund. Ausländische Personen, welche die gesetzlichen Voraussetzungen der Sozialhilfe erfüllen, sind gleich zu behandeln wie InländerInnen. Die Umstände so zu gestalten, dass die betroffenen Menschen einen Anreiz hätten, die Schweiz zu verlassen, entspricht nicht dem Auftrag der Sozialhilfe. Dennoch wird die Anreiz- und Aktivierungsdebatte in der Sozialpolitik seit etlichen Jahren heftig und kontrovers geführt. Die Sozialhilfe ist allerdings wie die Arbeitslosenversicherung ALV und den weiteren Sozialversicherungen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung geeignet.

Der Umbau moderner Gesellschaften vom fürsorgenden zum aktivierenden Sozialstaat findet nicht nur in der Schweiz statt. Verschiedene Veränderungen in der Gesellschaft und der Arbeitswelt haben zu einem Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik geführt.¹¹⁵ Auf der einen Seite verlangt die globalisierte Arbeitswelt nach flexiblen und leistungsfähigen Arbeitskräften. Die Wirtschaft bietet keine Garantie mehr für lebenslange Arbeit. Auf der anderen Seite verändern sich familiäre und soziale Gefüge. Das Staatsverständnis hat sich in den letzten zehn Jahren vom Wohlfahrtsstaat zum Gewährleistungsstaat entwickelt. Der Staat versteht sich nicht mehr als Garant für die direkte Versorgung, sondern als Gewährleister für die Sicherung staatlicher Aufgaben und Dienstleistungen, die er aber nicht mehr zwangsläufig selber erbringt. Er kann sie an Dritte auslagern. Von den Bürgerinnen und Bürgern wird erwartet, dass sie das individuelle und gesellschaftliche Leben eigenverantwortlich und aktiv mitgestalten.¹¹⁶

Seit den 1990er-Jahren verlangen auch die Sozialwerke vermehrt eine aktivere Rolle des Leistungsbezügers. Leistungen werden verknüpft mit aktivierenden Anforderungen und einer Gegenleistung. LeistungsbezieherInnen sollen nicht nur konsumieren, sondern ihren Integrationsprozess aktiv und eigenverantwortlich mitgestalten. Wer Sozialhilfe bezieht, hat nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Das beinhaltet in erster Linie eine umfassende Auskunftspflicht und Meldepflicht über Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse sowie Einblick in alle Unterlagen, die für die Feststellung der Unterstützungsbedürftigkeit relevant sind. Sozialhilfebeziehende sind zudem verpflichtet, mit allen Kräften zur Verminderung bzw. Behebung der Notlage beizutragen. Das heisst, sie müssen sich um eine Erwerbstätigkeit bemühen und auch in Tätigkeitsfeldern arbeiten, die weder dem gelernten Beruf noch Berufsfeldern entsprechen, in denen sie bereits Berufserfahrung sammeln konnten. Ziel ist es, dass Sozialhilfebeziehende zur beruflichen und sozialen Integration beitragen. Dabei können sie insbesondere zur Teilnahme an Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration verpflichtet werden. Wer diesen Pflichten nicht nachkommt, muss mit Sanktionen in Form von Leistungskürzung bis Einstellung der Leistung rechnen.

Missbrauch und einseitige Anspruchshaltung sind in der Sozialhilfe marginal gegenüber der Anzahl Personen, die nach einem eigenständigen Leben streben und Eigenleistung in vielfältiger Form erbringen. Gemäss einer Studie der Berner Fachhochschule warten Personen in finanziellen Schwierigkeiten durchschnittlich rund drei Monate, bis sie mit der Sozialhilfe Kontakt aufnehmen, und versuchen mit alternativen Strategien die Krisensituation zu überbrücken. In über der Hälfte der Fälle werden zuerst Bekannte und Verwandte um Hilfe gebeten.¹¹⁷ Die Studie beruht auf einer Umfrage bei über 360 Personen aus acht verschiedenen Ländern. Während SchweizerInnen durchschnittlich 102 Tage von der festgestellten Notlage bis zur Anmeldung beim Sozialamt vergehen lassen, sind es bei EU/EFTA-Bürger durchschnittlich 106 Tage und bei den übrigen Personen ausländischer Herkunft 78 Tage. Wobei hier zu berücksichtigen ist, dass diese Personen in der Regel weniger auf familiäre oder anderweitige soziale Netzwerke in der Schweiz abstützen können.

¹¹⁵ Schmid, Walter (2009). Aktivierende Sozialhilfe – Potenziale und Grenzen am Beispiel der Schweiz. Fachvortrag. Deutscher Fürsorgerstag. Nürnberg.

¹¹⁶ Guggisberg, Dorothee und Alexander Maurer (2010). Public Corporate Governance. Staatliche Steuerung und Anforderung an subventionierte Unternehmen. KPM-Verlag, Bern.

¹¹⁷ Neuenschwander, Peter; Kalbermatter, Marc und Oliver Hümbelin (2011): Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe. Berner Fachhochschule (noch nicht publiziert).

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die betroffenen Personen andere Wege der Sozialhilfe vorziehen. Erst wenn es sich nicht mehr vermeiden lässt, beanspruchen sie Sozialhilfe.

Die Hypothese, wonach das System der Sozialhilfe solchermassen negative Anreize setzt, dass die betreffenden Menschen keinen Ansporn haben, Arbeit zu suchen oder die Schweiz zu verlassen, ist politisch konnotiert. Menschen können – wie weltweit sichtbar – grundsätzlich in sehr prekären Lebenssituationen überleben. Dies zeigt beispielsweise auch die Situation von abgewiesenen Asylsuchenden in der Schweiz. Viele meistern ihr Leben mit minimaler Nothilfe und verlassen dennoch die Schweiz nicht. Es muss also zum Verbleib in der Schweiz noch andere Anreize geben als nur der materielle. Dazu gehören auch Sicherheit und Hoffnung.

Die Einschränkung der sozialen Sicherheit wäre eine politische Entscheidung, die für die betroffenen Menschen – SchweizerInnen und Nicht-Schweizer – erhebliche Konsequenzen hätte und könnte, wie unter Kap. 5.3.2 bereits ausgeführt, nicht zur besseren Steuerung der Migration beitragen.

5.4. Aus- und Weiterbildung sowie Diplomanerkennung

Im Zusammenhang mit Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung werden verschiedene Massnahmen getroffen, welche drei Ziele verfolgen:

1. Der schweizerische Bildungsstandard soll durch die *Kontrolle der Qualifikationen von ausländischen Arbeitnehmern* gesichert werden. Die entsprechende Massnahme ist bereits seit 2002 im Rahmen des FZA in Kraft und bezieht sich auf reglementierte Berufe. Ergibt sich aus der Prüfung durch die Behörde, dass die betreffende Person das verlangte Ausbildungsniveau nicht erreicht, wird ein Praktikum oder eine zu absolvierende Prüfung verordnet.

2. Im Rahmen der mit dem FZA übernommenen Diplomanerkennungs-Richtlinie 2005/36/EG soll das BBT die *Kontrolle bei den Dienstleistungserbringern in Bereichen reglementierter Berufsfelder präzisieren*. Dazu soll eine Datenbank erstellt werden, aus welcher ersichtlich ist, wie viele Dienstleistungserbringer eines reglementierten Berufes in welchen Kantonen und in welcher Branche tätig sind. Zudem werden die Pflicht zur vorgängigen Meldung sowie zusätzliche Prüfungen eingeführt. Der Bundesrat hat am 4. April 2012 den entsprechenden Bundesbeschluss mit seiner Botschaft an das Parlament überwiesen. Der Gesetzesentwurf, der die Meldepflicht regelt, soll Mitte 2013 in Kraft treten.

3. Zusätzlich sollen im Rahmen der „Fachkräfteinitiative des EVD“¹¹⁸ drei Massnahmen die *Versorgung der Schweizer Wirtschaft mit Fachkräften aus dem Inland durch Aktivierung und Höherqualifizierung freier Potenziale* in der Schweizer Erwerbsbevölkerung absichern.

a) Es soll die *bessere rechtliche Verankerung des CaseManagement* geprüft werden. Das CaseManagement soll verhindern, dass Jugendliche unter 24 Jahren von der Arbeitslosenversicherung abhängig werden, ohne dass ihre Situation bezüglich einer Berufsbildung vorgängig durch das CaseManagement abgeklärt wurde. Gleichzeitig werden die Angebote für Jugendliche von Kantonen gestärkt und Massnahmen für Jugendliche in der ALV abgebaut. Damit sollen Anreize für Jugendliche gesenkt werden, sich

¹¹⁸ Fachkräfte für die Schweiz, EVD 2011, <http://www.evd.admin.ch/themen/00533/01791/index.html>.

beim RAV zu melden, was die Arbeitslosigkeit in dieser Alterskategorie mindert. Diese Massnahme soll mit den bestehenden personellen Ressourcen in einem noch offenen Zeitrahmen umgesetzt werden. Der finanzielle Bedarf zur Umsetzung ist noch nicht geklärt.

b) Mit der *Schaffung eines eidgenössischen Weiterbildungsgesetzes* soll der Zugang zu Weiterbildungsangeboten erleichtert werden. Kontinuierliche Höherbildung soll Teil jeder Erwerbsbiografie werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Weiterbildungen sowohl mit der Arbeit, als auch mit familiären Betreuungspflichten oder freiwilligen Engagements vereinbar sein müssen. So werden das lebenslange Lernen und damit eine flexible Ausrichtung der Fachkräfte auf den Arbeitsmarkt ermöglicht. Das Gesetz soll 2015 in Kraft treten.

c) Es sollen *informell erworbene Fähigkeiten an formelle Bildungsleistungen angerechnet werden können*. So kann die Dauer zum Erwerb von formalen Bildungsabschlüssen verkürzt werden, was die Chancen zum (Wieder-) Eintritt in den Arbeitsmarkt erhöht und die Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen fördert. Entsprechende Massnahmen sind teilweise bereits in Umsetzung und werden laufend ausgebaut.

5.5. Raumplanung, Wohnungs- und Immobilienmarkt

5.5.1. Raumplanung

Anfangs 2011 ist der Entwurf des Raumkonzepts Schweiz¹¹⁹ in eine breite Konsultation geschickt worden. Das Konzept enthält Strategien zur zukünftigen räumlichen Entwicklung unseres Landes, die von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitet wurden. Unter anderem wird als Strategie vorgeschlagen, die Siedlungsentwicklung konsequent auf die bereits mehrheitlich überbauten Gebiete zu lenken. Urbane Verdichtungsräume, ländliche Zentren und Ortskerne sind so zu gestalten, dass sie Freiräume wie Parks und Plätze enthalten, was die Wohn- und Lebensqualität erhöht. Die Verkehrsinfrastruktur soll besser auf die Siedlungen abgestimmt werden und deren optimale Auslastung soll in der Planung künftig Vorrang vor dem Bau neuer Verkehrswege haben. Das Raumkonzept wird im Jahre 2012 veröffentlicht.

Eine Teilrevision des *Raumplanungsgesetzes*¹²⁰ wird zurzeit im Parlament beraten. Mit der Gesetzesänderung soll die Planung sich künftig konsequenter auf die Schaffung kompakter Siedlungen und die bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen innerhalb der bestehenden Bauzonen ausrichten und dadurch das Kulturland besser schützen. Bei aktuellen Bauzonenreserven für 1,4 bis 2,1 Millionen zusätzliche Einwohner sollen die Kantone verpflichtet werden, die nötigen Massnahmen zu treffen, damit das bereits vorhandene Bauland nicht gehortet, sondern tatsächlich auch überbaut wird. Bestehende Baulandreserven müssten genutzt werden, bevor neues Land eingezont werden darf. Zusätzlich kann hier erwähnt werden, dass die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts sowie

119 Vgl. Raumkonzept Schweiz,

<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=de>.

120 Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (10.019), BBl 2010 1049.

der Integration von Ausländerinnen und Ausländern im Zielartikel des Raumplanungsgesetzes aufgenommen werden sollen. Des Weiteren wird geprüft, das Bundesprogramm zur Verbesserung der Lebensqualität in Wohngebieten auf eine kontinuierliche Basis zu stellen

5.5.1.1. Steuerung des Zweitwohnungsbaus

Zwecks Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen wurde das Raumplanungsgesetz auf den 1. Juli 2011 ergänzt. Die Kantone wurden verpflichtet, in ihren Richtplänen diejenigen Gebiete zu bezeichnen, in denen besondere Massnahmen notwendig sind, um die Zahl der Zweitwohnungen zu beschränken, den Bau preisgünstiger Erstwohnungen zu fördern und die Auslastung des Wohnraums zu verbessern (Kampf den „kalten Betten“). Damit wurde der während der parlamentarischen Beratungen zu dieser Gesetzesänderung eingereichten Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» ein indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt.

Die Abstimmung über die Initiative fand am 11. März 2012 statt. Volk und Stände haben die Initiative angenommen. Bei der Umsetzung der Initiative stellen sich rechtliche Fragen, die durch den Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmung nicht eindeutig beantwortet sind. Die drängendsten Fragen sollen nun in einer Verordnung geregelt werden, die im Sommer/Herbst 2012 bereits in Kraft treten soll. Im Weiteren wird das Raumplanungsgesetz auf den neuen Verfassungsartikel abgestimmt werden müssen.

Die am 1. Juli 2011 in Kraft getretene Anpassung des Raumplanungsgesetzes stand ursprünglich im Zusammenhang mit der vorgesehenen Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller). Erwartet wurde, dass mit der Aufhebung der Lex Koller eine Zunahme der Nachfrage nach Zweitwohnungen mit entsprechender Bautätigkeit stattfinden wird. Deshalb erachtete der Bundesrat die Anpassung des Raumplanungsgesetzes als unabdingbare Voraussetzung für die Aufhebung der Lex Koller, damit die Attraktivität der Landschaft in Tourismusregionen nicht durch eine intensive Bautätigkeit gefährdet wird. Das Parlament hatte allerdings die Aufhebungsvorlage 2008 an den Bundesrat zur Überarbeitung zurückgewiesen.

Die möglichen Auswirkungen einer Aufhebung der Lex Koller sollen in Bezug auf die Folgen der am 1. Juli 2011 in Kraft getretenen Anpassung des Raumplanungsgesetzes sowie der anstehenden Umsetzung der vom Volk angenommenen Zweitwohnungsinitiative vertieft geprüft werden.

5.5.2. Wohnungs- und Immobilienmarkt

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) erstellt ein jährliches *Monitoring zur Entwicklung des Wohnungsmarkts* in Bezug auf die Zuwanderung. Dank des Monitors wird die Transparenz auf dem Wohnungsmarkt erhöht, Anspannungssituationen können aufgezeigt und deren Gründe und Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsschichten dargelegt werden. Ebenfalls werden Problemregionen aufgezeigt, auf welche die Finanzierungshilfen des Bundes gelenkt werden können.

Aktuell unterstehen noch rund 66'500 Wohneinheiten dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz¹²¹ (WEG) von 1974, auf dessen Basis der Bund bis 2001 den preisgünstigen Wohnungsbau unterstützte. Dafür werden jährlich noch gegen 70 Millionen Franken an Subventionen ausgerichtet.

Im Rahmen des *Wohnraumförderungsgesetzes*¹²² (WFG) von 2003 unterstützt der Bund ausschliesslich den gemeinnützigen Wohnungsbau, insbesondere die Tätigkeit von Wohnbaugenossenschaften. Diese sorgen dafür, dass für die mittleren und unteren Einkommensschichten ein qualitativ gutes und langfristig preisgünstiges Wohnungsangebot besteht. Dieses soll zu einer Minderung der im Wohnungsmarkt ohnehin angelegten und mit der Zuwanderung verstärkten Segregationstendenzen beitragen. Zum Einsatz kommen folgende Finanzierungshilfen:

- Der Bund verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW). Die EGW beschafft direkt auf dem Kapitalmarkt Finanzmittel, die sie zu günstigen Konditionen an gemeinnützige Bauträger für langfristige Wohnbaufinanzierungen weitergibt. In der Frühjahrssession 2011 hat das Parlament einen Eventualkredit im Umfang von 1,4 Milliarden Franken verabschiedet, der bis ca. 2015 die weitere Verbürgung von EGW-Anleihen ermöglicht. Zudem sollen mit diesem Eventualkredit in einzelnen Fällen Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohngenossenschaften rückverbürgt werden.
- Der Bund alimentiert einen „Fonds de roulement“, aus dem den gemeinnützigen Bauträgern zinsgünstige Darlehen für die Rest- und Überbrückungsfinanzierung gewährt werden. Dank der zinsgünstigen Darlehen können gewisse Bauprojekte überhaupt erst umgesetzt werden, da vor allem für kleine und jüngere Genossenschaften aufgrund des knappen Eigenkapitals oftmals keine andere Finanzierungsmöglichkeit besteht.

Keine Einflussmöglichkeiten hat der Bund beim Zugang zu geeignetem Bauland, der momentan für die Weiterentwicklung des gemeinnützigen Wohnungsbaus das grösste Hindernis darstellt. Hingegen enthält das WFG als weitere mögliche Massnahme direkte Bundesdarlehen, bei denen mittels Zinsverzicht für Wohnungen, die von wirtschaftlich schwächeren Haushalten bewohnt werden, eine Vergünstigung erreicht werden kann. Diese Massnahme wurde bis anhin nicht umgesetzt, könnte jedoch bei Bedarf, insbesondere bei einer Zuspitzung der Versorgungsprobleme infolge steigender Zinssätze, aktiviert werden.

Im Zusammenhang mit der auch durch die Zuwanderung beeinflussten Preisentwicklung auf einzelnen regionalen Immobilienmärkten und der Gefahr einer Immobilienblase sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrat im August 2011 beschloss, die geltenden Anforderungen für die Vergabe von Hypotheken zu überprüfen und allenfalls Massnahmen zu ergreifen, um die Banken zu einer zurückhaltenden Kreditgewährung zu bewegen.

Inwiefern sich die vom Stimmvolk am 11. März 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative auf die Zuwanderung auswirken wird, kann heute aufgrund der noch unklaren Umsetzungsfrage noch nicht beurteilt werden.

121 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, SR 843.

122 Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, SR 842.

5.6. Energie-, Umwelt-, Klima und Verkehrsbereich

5.6.1. Energie

Die im Mai 2011 vom Bundesrat vorgelegte *Energiestrategie 2050*¹²³ zeigt, dass auch ohne weitere Massnahmen der Energieverbrauch ab 2020 sinken wird. Der Zusammenhang zwischen BIP- bzw. Bevölkerungswachstum und Energieverbrauch hat sich bereits ab 1995 deutlich abgeschwächt. Diese Tendenz setzt sich künftig fort. Die erwähnte Neuausrichtung der schweizerischen Energiepolitik nach Fukushima im Rahmen der Energiestrategie 2050 beinhaltet aber auch eine Aufdatierung der Strategie mit dem mittleren Bevölkerungsszenario des BFS 2010.

5.6.2. Klima

Das revidierte CO₂-Gesetz¹²⁴ (in Kraft ab dem 1.1.2013) ist vom Parlament verabschiedet worden. Gemäss diesem Gesetz sind die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent verglichen mit dem Jahr 1990 zu reduzieren. Die dazu notwendigen Massnahmen (u.a. CO₂-Abgabe, Gebäudesanierungsprogramm, Kompensationspflicht verkehrsbedingte Emissionen, Emissionsgrenzwerte für neue Personenwagen) müssen so dosiert werden, dass sie auch die Mehremissionen, die durch Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum entstehen, kompensieren können.

5.6.3. Umwelt

Die eingeleiteten und geplanten Massnahmen im Umweltbereich stehen nicht in direktem Zusammenhang mit der Zuwanderung. Ihre Umsetzung zielt auf die Verbesserung der Ressourceneffizienz und trägt so wesentlich dazu bei, auch den Ressourcenbedarf einer steigenden Bevölkerung auf umweltverträgliche Art decken zu können. Zu diesen Massnahmen gehören u.a. die Massnahmen zur Grünen Wirtschaft sowie die Biodiversitätsstrategie:

- Die Aufträge, welche der Bundesrat im Oktober 2010 zur *Stärkung der Grünen Wirtschaft*¹²⁵ erteilt hat, umfassen u.a. die Innovation im Cleantech-Bereich, Anreize durch eine Ökologisierung des Steuersystems, die Verbesserung der Information zur Umweltbelastung von Produkten sowie die Integration von Umweltinformationen in die Wohlfahrtsmessung.
- Die *Biodiversitätsstrategie*¹²⁶, welche der Bundesrat am 25. April 2012 verabschiedet hat, verfolgt 10 strategische Ziele, darunter die Sicherung des notwendigen Raums für die langfristige Erhaltung der Biodiversität und die Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum. Die Umsetzung dieser Strategie kann dem Druck auf die Biodiversität entgegenwirken, der entsteht über die Wirkungskette Bevölkerungs-

123 Vgl. Energiestrategie 2050, BFE: <http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=de>

124 Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz), SR 641.71.

125 Vgl. Bundesratsauftrag zur grünen Wirtschaft, BAFU 2010,

<http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/11350/11721/index.html?lang=de>.

126 Vgl. Biodiversitätsstrategie, BAFU 2012,

<http://www.bafu.admin.ch/biodiversitaet/10372/10395/index.html>.

wachstum, Siedlungsentwicklung, Infrastrukturentwicklung und Zerschneidung von Landschaften und Lebensräumen.

5.6.4. Verkehr

Beim Schienenverkehr ist die stärkere Zuwanderung in der aktuellen Planung bereits antizipiert. Das Strategische Entwicklungsprogramm (STEP) rechnet mit zusätzlichen jährlichen Kosten von über 1 Mrd. CHF während der nächsten 30 Jahre. Dies entspricht etwa der aktuellen jährlichen Grössenordnung von Erweiterungsinvestitionen ins Bahnnetz. Damit können die auftretenden Kapazitätsengpässe beseitigt und flexibel auf die regional unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung reagiert werden. Die Finanzierung soll über einen neu zu schaffenden Bahninfrastrukturfonds und drei neue Finanzierungsquellen nachhaltig sichergestellt werden. Dieser *Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI)*¹²⁷ wird im eidgenössischen Parlament in den Jahren 2012 und 2013 behandelt.

Mit der *Planung zur Engpassbeseitigung*¹²⁸ hat der Bund beim Strassenverkehr ein flexibles Instrument, um auf die auftretenden Engpässe im Nationalstrassennetz zu reagieren. Inwieweit sich die Engpassituation aufgrund des Bevölkerungswachstums in Zukunft verschärft, wird die Botschaft zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln Anfang 2014 (PEB) zeigen. Grundlegend für das Programm Engpassbeseitigung wird die allgemeine Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sein.

5.7. Innere Sicherheit

Ziel der Legislaturplanung 2007-2011 war es unter anderem, die internationale Zusammenarbeit im Polizei- und Justizbereich zu verstärken. Fedpol hat in seiner Funktion als polizeiliche Zentralstelle der Schweiz die verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten durch verschiedenste Massnahmen (*Ausbau des Polizeiattachénetzes, Abschluss neuer und Anpassung bestehender bilateraler Polizeiverträge* usw.) weiter optimiert. Diese Arbeiten erfolgten in enger Kooperation mit den Kantonen und dem Grenzwachtkorps. Auch in der Legislaturplanung 2011-2015 ist vorgesehen, die internationale Zusammenarbeit mit in- und ausländischen sowie internationalen Partnern zu verstärken und zu konsolidieren. Für die Gewährleistung der inneren Sicherheit lassen sich in Bezug auf die Zuwanderung Massnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels unterscheiden.

5.7.1. Massnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität

Durch die Zusammenarbeit mit Europol kann die Schweiz von Erkenntnissen anderer Staaten profitieren und eigene Erfahrungen austauschen. Zur Unterstützung des Kampfes gegen die grenzüberschreitende Kriminalität werden bei Europol zudem Analysedateien (Analysis Work Files, AWF) unterhalten. Sie dienen der Unterstüt-

127 Vgl. FABI: Gesicherte Finanzierung und langfristiger Ausbau der Bahninfrastruktur, BAV 2012, <http://www.bav.admin.ch/themen/03044/index.html?lang=de>.

128 Vgl. Engpassbeseitigung, BAV,

<http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/02994/03034/index.html?lang=de>.

zung kriminalpolizeilicher Ermittlungen. In den AWF werden länderübergreifend Informationen zu bestimmten Kriminalitätsphänomenen gesammelt, ausgewertet und mit einem Mehrwert an die Strafverfolgungsbehörden der teilnehmenden Länder zurückgegeben. Fedpol ist Mitglied von mehreren AWF, welche die grenzüberschreitende Kriminalität, Menschen schmuggel sowie Menschenhandel zum Thema haben.

Eine Reihe von Massnahmen im Rahmen der Schengen-Assoziierung verbessern die internationale Justiz- und Polizei-Zusammenarbeit. Dazu gehören Sicherheitsmassnahmen wie die verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit beispielsweise durch die *europaweite Fahndungsdatenbank SIS* oder die *Verbesserung der Rechtshilfe*.

5.7.2. Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels

In der Schweiz setzten Städte und Kantone vermehrt auf eine Regulierung des Prostitutionsgewerbes und eine möglichst effiziente Kontrolltätigkeit durch die zuständigen Behörden. Beispielsweise wurde im Rahmen eines durch den Stadtrat der Stadt Zürich beschlossenen Massnahmenpakets zur Entschärfung der Problematik rund um die Strassenprostitution unter anderem das Meldeverfahren für Prostituierte aus dem EU/EFTA-Raum per Juni 2011 verschärft: Neu prüft zunächst die Polizei die Anträge unter anderem nach den Kriterien Selbstständigkeit und Anmeldung bei einer Krankenkasse und gibt anschliessend dem entscheidungsbefugten Amt für Wirtschaft und Arbeit eine Empfehlung ab. Somit kann die Standortattraktivität für Menschenhändler reduziert und ihre Kontrolle über potentielle Opfer bis zu einem gewissen Grad eingedämmt werden. Diese Massnahmen, welche von anderen städtischen und kantonalen Behörden bereits seit längerem angewendet werden, haben in Zürich gemäss einer ersten Einschätzung zu einer leichten Entspannung der Lage auf dem Sihlquai geführt. Dasselbe kann bezüglich der illegalen Prostitution im Langstrassenquartier festgestellt werden, wo die Kontrollen gegen mutmassliche Zuhälter und Prostituierte verschärft wurden. In schweren Fällen erlässt das BFM zudem Einreiseverbote gegen Prostituierte, selbst wenn sie aus den EU-/EFTA-Staaten stammen. Dies geschieht auch bei Menschenhändlern oder Zuhältern, sofern der strafrechtliche Nachweis gelingt. Eine einheitliche kantonale Praxis in der Ausgestaltung der Prostitution, die an die Selbstständigkeit der Prostituierten anknüpft, ist anzustreben. Das BFM hat zu diesem Zweck ein Rundschreiben erlassen (siehe Kap. 4.1.2).

Auf nationaler Ebene wurde die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) gebildet. Sie vereinigt eidgenössische und kantonale Stellen sowie Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, die sich mit der Bekämpfung von Menschenhandel befassen. Gemeinsam werden in Arbeitsgruppen Strategien und Instrumente gegen Menschenhandel in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft entwickelt. Zudem dient die KSMM dem Informationsaustausch und der Vernetzung aller Akteure gegen Menschenhandel. Im Rahmen der KSMM wurden in den vergangenen Jahren viele Massnahmen gegen diese Kriminalitätsform entwickelt und umgesetzt. Das zeitgleich mit der KSMM geschaffene Kommissariat gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel im Bundesamt für Polizei (fedpol) nimmt auf operativer Ebene die Aufgabe einer Zentralstelle wahr und koordiniert die Fälle zwischen den Kantonen und mit dem Ausland.

Die Kantone sind sehr unterschiedlich gegen Menschenhandel engagiert. Einige Kantone haben die nötigen Strukturen geschaffen und erfolgreiche Strafverfahren gegen Täter geführt. In anderen Kantonen hingegen geniesst Menschenhandel oft nicht die notwendige kriminalpolitische Priorität. Die Ressourcen, welche die Kantone für die Bekämpfung von Menschenhandel bereitstellen, sind sehr unterschiedlich. Anzustreben sind schweizweit kohärente Massnahmen gegen Menschenhandel. Dazu gehören einige Instrumente, die als Voraussetzung für eine erfolgreiche Bekämpfung von Menschenhandel gelten: Runde Tische und Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel, die Benennung von Spezialisten und Spezialistinnen in den Strafverfolgungsbehörden und die Bildung von Ermittlungsgruppen in den kantonalen Polizeikorps. Das EJPD hat zu diesem Zweck die KKJPD dazu aufgerufen, auf die Bildung Runder Tische und genügender Ressourcen gegen Menschenhandel in allen Kantonen hinzuwirken.

Um die Massnahmen bei der Bekämpfung der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität zwischen Bund und Kantonen zu koordinieren, setzte der Bundesrat im letzten Jahr eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, um eine „integrierte Grenzverwaltungsstrategie“ für die Schweiz auszuarbeiten. Diese Strategie ist dem Bundesrat am 1. Juni 2012 vorgelegt worden.¹²⁹

¹²⁹ Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 1.6.2012:
http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-06-010.html

6 Fazit des Bundesrates

Mit dem vorliegenden Bericht liegt eine umfassende Analyse des Bundesrates zu den Auswirkungen der Zuwanderung in die Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor. Der Fokus der Arbeiten wurde dabei aufgrund deren quantitativer Bedeutung auf die europäische Zuwanderung auf Basis des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sowie die ergänzende kontingentierte Zuwanderung aus Drittstaaten auf Basis des Ausländergesetzes (AuG) gelegt.

Duales Zulassungssystem hat sich bewährt

Die Erkenntnisse der Arbeiten zeigen auf, dass sich die Zuwanderung der letzten Jahre in weiten Teilen positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz auswirkt und der Schweiz die Möglichkeit gibt, ihren Wohlstand zu bewahren. Unter Einbezug aller Vor- und Nachteile kommt der Bundesrat zudem zum Schluss, dass sich das duale Zulassungssystem bewährt hat und dass dessen Beibehaltung auch für die nächsten Jahre die besten Voraussetzungen bietet, um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein. Damit kann gewährleistet werden, dass die Schweizer Wirtschaft ihren Bedarf an Arbeitskräften im Rahmen des FZA primär aus den EU-/EFTA-Staaten abdecken kann und der für die Schweiz zentrale bilaterale Weg mit der EU weitergeführt werden soll. Komplementär soll die Zuwanderung aus Drittstaaten mittelfristig auch weiterhin unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz auf gut qualifizierte Personen beschränkt werden.

Marktgesteuerte Zulassungspolitik erfordert optimale begleitende Massnahmen

Der Bundesrat hält fest, dass der Grossteil der heutigen Zuwanderung (über das FZA) marktgesteuert ist, wobei die Wirtschaft bestimmt, welche und wie viele Ausländer mit welchen Qualifikationen in die Schweiz einwandern. Die Schweizer Bevölkerung hat dieses Prinzip in mehreren Volksabstimmungen mehrmals bestätigt. Begleitende Massnahmen tragen zur Eindämmung der negativen Folgen der Zuwanderung bei und steuern damit letzten Endes die Zuwanderung massgeblich mit. Dabei kommt insbesondere der staatlichen Integrationspolitik eine Schlüsselrolle zu. Mit dem Ausbau der flankierenden Massnahmen soll weiterhin verhindert werden, dass Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz unter Druck geraten. Die Zuwanderungskontrolle im herkömmlichen Sinne beschränkt sich indes im Bereich der Migrationspolitik für den Staat und die Kantone auf die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten, den Familiennachzug sowie die Aufnahme von schutzbedürftigen Personen, wobei bei Letzteren insbesondere aufgrund von völkerrechtlichen Verpflichtungen ein geringerer Spielraum besteht. In der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten sowie dem Familiennachzug sind die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten aufgrund der wirtschaftlichen Interessenslage eingeschränkt. Handlungsspielraum besteht hier hauptsächlich im Rahmen des Vollzugs sowie in der Bekämpfung von allfälligen Missbräuchen der Aufenthaltsrechte. In diesem Zusammenhang prüft der Bundesrat auch weiterhin, ob Gesetzes- oder Ordnungsänderungen insbesondere im Bereich des Familiennachzugs zu einer effizienteren Steuerung der Zuwanderung beitragen können.

Folgen einer restriktiveren Politik

Der Bundesrat ist überzeugt, dass eine Steuerung der Zuwanderung aus der EU über bürokratische Instrumente ineffizient und unpraktisch wäre. Im Hinblick auf bevorstehende Diskussionen über Volksinitiativen, welche eine Abkehr von der aktuellen, marktgesteuerten Zulassungspolitik fordern, weist der Bundesrat auch auf die zahlreichen negativen Folgen hin, welche eine Änderung des heutigen Systems bedeuten würden: Da diese Initiativen nicht mit dem Freizügigkeitsabkommen zu vereinbaren wären, hätte dies aller Voraussicht nach die Beendigung der Bilateralen Abkommen I zur Folge und könnte auch gravierende Auswirkungen in anderen Bereichen des bilateralen Vertragswerks zwischen der Schweiz und der EU haben. Die Umsetzung dieser Initiativen würde zudem in der Praxis zur Kollision mit weiteren völkerrechtlichen Bestimmungen führen, so insbesondere mit Blick auf den Familiennachzug und die entsprechenden Garantien in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Kinderrechtskonvention.

Weitere zusätzliche Folgen wie bspw. ein verringertes Wirtschaftswachstum, die Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit oder die schnellere Alterung der Gesellschaft wären nicht auszuschliessen. Positive Effekte könnten allenfalls bei den Folgekosten für die Bildungspolitik oder den Kosten der Verkehrsinfrastruktur erwartet werden.

Zuwanderung ist auch eine Folge der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer erfolgreichen Standortpolitik

Massgeblich beeinflusst wird die Zuwanderung von der Wirtschaftslage im Vergleich zum Ausland. Zuwanderung kann somit über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit indirekt über die Standort- und Steuerpolitik beeinflusst werden. Diesbezüglich sind Unternehmen als Nutzniesser der liberalen Einwanderungspolitik im Rahmen der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA besonders gefordert, in ihrer Rekrutierungspolitik den gesellschaftspolitischen Anforderungen an die zugewanderte Bevölkerung Rechnung zu tragen, diese zu berücksichtigen und Hand zu bieten für Integrationsangebote für die eigenen Angestellten. Marktgesteuerte Zuwanderung ist nur dann optimal, wenn die Folgekosten der Zuwanderung durch diejenigen (mit-)getragen werden, welche den grössten Nutzen der Zuwanderung haben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich der unmittelbare und vor allem auch sichtbare Nutzen der Zuwanderung hauptsächlich auf wenige verteilt, während die Gesamtbevölkerung in erster Linie die Folgen(kosten) der liberalen Politik wahrnimmt. Der Bundesrat ist sich dessen bewusst und unternimmt aus diesem Grund alle Anstrengungen um eine solche Entwicklung zu vermeiden. *Schlussfolgerung betreffend die Lex Koller*

Der Bundesrat wird die vom Parlament verlangten Prüfungsaufträge erfüllen und ihm einen Zusatzbericht zur Aufhebungs-Botschaft von 2007 unterbreiten. Vorher will der Bundesrat die möglichen Auswirkungen einer Aufhebung der Lex Koller allerdings nochmals vertieft prüfen, namentlich in Bezug auf die Folgen der am 17. Dezember 2010 verabschiedeten Revision des Raumplanungsgesetzes und die Umsetzung der vom Volk angenommenen Zweitwohnungsinitiative.

Zuwanderung macht Reformdruck sichtbar

Nebst den weitgehend positiven Auswirkungen der Zuwanderung wird aber auch das Bevölkerungswachstum beeinflusst, womit sich die Herausforderungen in der Integration, der Infrastruktur- und Raumplanung und der Bildungspolitik erhöhen. Die starke Zuwanderung wirkt sich hier wie ein Verstärker aus, der den innenpolitischen Reformdruck in den genannten Bereichen erhöht. Im vorliegenden Bericht wird deshalb auch auf Rahmenbedingungen hingewiesen und Instrumente aus anderen Bereichen erwähnt, mit denen der Bundesrat die Zuwanderung steuern kann.

Der Schweiz steht in den nächsten Jahren vor bedeutenden Herausforderungen, wobei die Zuwanderung aufgrund des dualen Zulassungssystems in vielen Bereichen unterstützend wirkt. Allerdings hat der Bundesrat im vorliegenden Bericht auch Bereiche identifiziert, welche eine sorgfältige Interessenabwägung bedingen.

Der Bundesrat hat in den folgenden Bereichen einen Reformbedarf aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre festgestellt und spricht sich insbesondere in den folgenden Punkten für Reformen aus:

- Der Bundesrat wird sich dafür einsetzen, dass die *Versorgung der Schweizer Wirtschaft durch eine Aktivierung und Höherqualifizierung freier Potenziale in der Schweizer Erwerbsbevölkerung vermehrt durch Fachkräfte aus dem Inland gewährleistet* werden kann. Indem beispielsweise Hindernisse bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beseitigt werden und ein tragfähiges familienergänzendes Betreuungssystem geschaffen wird, kann dem Fachkräftemangel und damit dem Zuwanderungsdruck teilweise begegnet werden.
- Der Bundesrat wird sich dafür einsetzen, dass *in der Schweiz in Zukunft guter und erschwinglicher Wohnraum für die ganze Bevölkerung zur Verfügung steht*. Die Annahme der Volksinitiative zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus hat ein Unbehagen in der Bevölkerung zum Ausdruck gebracht, das mitunter auch durch das starke Bevölkerungswachstum hervorgerufen wurde. Die Herausforderungen im Bereich der kantonalen Raumplanungsgesetzgebungen müssen daher auch im Lichte des aktuellen Bevölkerungswachstums betrachtet werden.
- Der Bundesrat wird sich zudem auch weiterhin – und dies noch intensiver als in der Vergangenheit – *mit den Auswirkungen der Zuwanderung in die Schweiz befassen* müssen. Er prüft zu diesem Zweck die Einsetzung eines interdepartementalen Fachausschusses, welcher sich regelmässig zu den offenen und kontroversen Fragen in Bezug auf die Auswirkungen der Zuwanderung ausspricht. In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat zudem für die Schliessung bestehender und in diesem Bericht genannter Forschungslücken bemüht sein.