



Bern, 4. März 2022

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3651, Nantermod vom 19. Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	5
2.1	Postulat 19.3651 von Nationalrat Philippe Nantermod	5
2.2	Berichte und politische Vorstösse mit inhaltlichen Parallelen	5
2.3	Aktueller Zuwanderungsdiskurs Schweiz.....	6
2.4	Aufbau des Berichtes	7
3	Arbeitsmarktlicher Kontext	7
3.1	Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf.....	7
3.2	Arbeitsmarkt Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven.....	8
4	Zulassungssystem Schweiz	9
4.1	Historischer Abriss.....	9
4.2	Duales Zulassungssystem nach geltendem Recht	11
4.2.1	Rechtliche Rahmenbedingungen, Verfassungsauftrag, 121a BV	11
4.2.2	EU/EFTA: Personenfreizügigkeit	11
4.2.3	Drittstaaten: Quantitative und qualitative Steuerung	12
4.2.4	Rollen und Zuständigkeiten Bund und Kantone: Kompetenzen und Steuerung im Rahmen des Vollzugsföderalismus	14
4.3	Zuwanderung in Zahlen.....	15
4.3.1	Entwicklung der Zuwanderung.....	15
4.3.2	Einwanderungsgründe	17
4.3.3	Ausschöpfung Kontingente für Erwerbstätige.....	18
4.3.4	Kontingentsbedarf nach Branchen und Qualifikationen	20
5	Zulassungssysteme weltweit	21
5.1	Angebots- vs. nachfrageorientierte Zulassungssysteme.....	21
5.2	Aktuelle internationale Trends sowie neue Ansätze in ausgewählten Staaten.....	21
6	Optimierungsmassnahmen und Alternativen zum heutigen Zulassungssystem für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige	22
6.1	Rechtliche Umsetzbarkeit	22
6.2	Laufende und umgesetzte Massnahmen zur Optimierungen des Zulassungssystems	23
6.2.1	Anpassungen am Kontingentsystem	23
6.2.2	Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen	23
6.2.3	Beschleunigung der Verfahren	24
6.2.3.1	Prozessoptimierungen (Harmonisierung, Digitalisierung)	24
6.2.3.2	Überprüfung Rollenverteilung Bund – Kantone / (Teil-)Verzicht Zustimmungsverfahren bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt	25
6.3	Potenzielle Optionen zur Optimierung des Zulassungssystems.....	26
6.3.1	Anpassungen am Kontingentsystem	26
6.3.1.1	Erhöhung der Kontingente	26
6.3.1.2	Umverteilung der Kontingente zu den Kantonen	26
6.3.1.3	Schweizweiter Kontingentspool.....	27
6.3.1.4	Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche	27
6.3.1.5	Branchenkontingente	28
6.3.1.6	Verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung	29
6.3.1.7	Tauschbörse.....	29
6.3.1.8	Versteigerung von Kontingenten	30
6.3.2	Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen	31
6.3.2.1	Senkung der Qualifikationsanforderungen in bestimmten Bereichen	31

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

6.3.2.2	Senkung der Anforderungen an die Vorrangprüfung	31
6.3.3	Beschleunigung der Verfahren	32
6.3.3.1	Express Gebührenzuschlag	32
6.3.3.2	Certified Employer	33
6.3.4	Weitere Lösungsansätze	33
6.3.4.1	Bilaterale Rekrutierungsabkommen	33
6.3.4.2	Punktesystem	34
6.3.4.3	Greencard System.....	35
6.3.4.4	Kontrolle der Verwaltung	36
6.3.4.5	Zuwanderungsabgabe.....	36
6.3.4.6	Selbstständige Erwerbstätigkeit erleichtern	37
6.4	Übersicht Optimierungsmaßnahmen und Alternativen	38
7	Bedürfniserhebung Wirtschaft und Sozialpartner	39
8	Fazit und weiteres Vorgehen	41

1 Zusammenfassung

Demographische Entwicklung, Strukturwandel und Digitalisierung rücken Fragen zur Arbeitsmigration und zum künftigen Fachkräftebedarf der Schweiz verstärkt in den Fokus von Politik und Gesellschaft. Werden Schweizer Unternehmen ihren Bedarf nach Fachkräften auch in Zukunft im erforderlichen Masse decken können? Wie stark wird die Wirtschaft in kommenden Jahren nebst dem im Inland verfügbaren Arbeitskräftepotential auf ausländische Fachkräfte zurückgreifen? Wird die Schweiz angesichts des globalen Wettbewerbs um die besten Talente ihre Attraktivität für qualifiziertes Personal aus dem Ausland erhalten können? Welche Rahmenbedingungen für die Rekrutierung von ausländischem Personal soll die Politik schaffen? Im Kontext dieser und ähnlicher Fragen ist das Postulat 19.3651 "Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht" einzuordnen. Das Postulat hat folgenden Wortlaut: *"Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht die verschiedenen Varianten für ein besseres System zur Regelung der Zuwanderung aus Drittstaaten zu prüfen. Optionen sind eine Verbesserung des heute geltenden Kontingentsmodells oder der Ersatz dieses Modells durch ein System, das stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtet ist, dies insbesondere in den Hightech-Branchen, in denen ein Mangel an einheimischen Arbeitskräften herrscht."*

Im Fokus des Postulats stehen Bedarf und Bedürfnisse der Wirtschaft. Wesentliche Anliegen und tragende Pfeiler der schweizerischen Zulassungspolitik sind eine sozialverträgliche Zuwanderung und die Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Mit dem Ziel, ein umfassendes Gesamtbild der derzeitigen Forderungs- und Bedürfnislandschaft der betroffenen Anspruchsgruppen zu erhalten, hat das SEM im Rahmen der Arbeiten zur Erstellung dieses Berichts in Erfüllung des Postulats 19.3651 eine Bedürfniserhebung bei Vertretern von Wirtschaft, Gewerkschaften und Kantonen durchgeführt. Die Gesprächspartner wurden einerseits um eine Bewertung des heutigen Zulassungssystems für Fachkräfte aus Drittstaaten gebeten und andererseits zu ihren Erwartungen an ein (künftiges) bedarfsorientiertes Zulassungssystem befragt. Die Standpunkte der befragten Stakeholder lassen erkennen, dass das bestehende System in seinen Grundzügen den Erwartungen gerecht wird und ein grundlegender Paradigmenwechsel derzeit nicht erwünscht ist. Nichtsdestotrotz wird Optimierungspotential identifiziert, sei dies in Bezug auf den Verteilmechanismus der bestehenden Höchstzahlen für erwerbstätige Drittstaatsangehörige, beim Abbau administrativer Hürden, beispielsweise im Nachweis des Inländer-vorrangs, oder aus prozessorientierter Sicht bei der Ausgestaltung und Dauer der Bewilligungsverfahren.

Ein gewisser Handlungsbedarf wird denn auch von Bundesrat und Verwaltung erkannt. Der vorliegende Bericht zeigt daher auf, welche Massnahmen in den genannten Bereichen jüngst bereits umgesetzt wurden und welche Anpassungen derzeit in der Realisierungsphase sind. Dazu gehören u.a. der Abbau administrativer Hürden bei der Beurteilung der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige, Erleichterungen für Start-Up Unternehmen und beim Nachweis des Inländer-vorrangs. Die erfolgte Einführung und der anstehende Ausbau der Unternehmensplattform *EasyGov* und weitere Bestrebungen im Rahmen der *Strategie Digitale Schweiz*¹ dürften die Bewilligungsverfahren künftig weiter vereinfachen.

Dem Anliegen des Postulats nachkommend, wird im vorliegenden Bericht eine Auswahl an möglichen Massnahmen präsentiert, welche das bestehende System im Sinne der Anspruchsgruppen weiter verbessern können. Darunter finden sich solche, welche einerseits den quantitativen Aspekt der Zuwanderungssteuerung, die Höchstzahlen, im Fokus haben, und solche, die bei den qualitativen Zulassungsvoraussetzungen und bei den Prozessen ansetzen.

¹ [Strategie Digitale Schweiz - Strategie \(digitaldialog.swiss\)](#) [Stand 11.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Der Bundesrat beauftragt das EJPD, eine Reihe von Massnahmen direkt umzusetzen oder vertieft zu prüfen. Diese Massnahmen entsprechen bekannten Forderungen von Kantonen, Wirtschaft und Sozialpartnern und bringen einen unmittelbaren Mehrwert für die Wirtschaft. Zudem sind sie sozialverträglich und in juristischer Hinsicht grundsätzlich mit verhältnismässigem administrativem Aufwand umsetzbar.

2 Ausgangslage

2.1 Postulat 19.3651 von Nationalrat Philippe Nantermod

Am 19. Juni 2019 hat Nationalrat Philippe Nantermod das Postulat 19.3651 "Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht", eingereicht. Der Bundesrat soll Bericht erstatten zu möglichen Varianten für eine bessere, bedarfsgerechtere Zulassungspolitik. Dabei sollen Verbesserungen am heute bestehenden Kontingentsmodell oder der Ersatz dieses Modells durch ein System geprüft werden, das stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtet ist.

Das Postulat wird begründet mit zunehmenden Einschränkungen in der schweizerischen Migrationspolitik während der letzten Jahre. Die Schweizer Wirtschaft, insbesondere die Hightech-Branche, würden die benötigten Arbeitskräfte weder in der Schweiz noch in Europa finden. Das Schweizer Innovations-schaffen stehe durch die starke ausländische Konkurrenz, administrative Schikanen sowie die Kontingente in ihrer langfristigen Entwicklung von Projekten mit hoher Wertschöpfung unter Druck. Ohne Modernisierung des Kontingentsmodells seien Wohlstand und Arbeitsplätze in der Schweiz gefährdet.

In seiner Stellungnahme vom 28. August 2019 beantragte der Bundesrat, das Postulat (19.3651) anzunehmen. Der Nationalrat ist diesem Antrag am 4. März 2020 gefolgt.²

2.2 Berichte und politische Vorstösse mit inhaltlichen Parallelen

Der Bundesrat hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach ausführlich mit verschiedenen Aspekten der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene amtliche Publikationen und Berichte verfasst, darunter die Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer³, der Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz von 2012⁴, der Erläuternde Bericht zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen von 2017⁵). Im vorliegenden Bericht werden verschiedene Erkenntnisse aus früheren Arbeiten aufgenommen. Dies insbesondere im Rahmen der Beurteilung der zu prüfenden Optimierungsmassnahmen. Neben der Berichterstattung hat sich der Bundesrat in den vergangenen Jahren mit mehreren parlamentarischen Vorstössen auseinandergesetzt, die inhaltliche Parallelen zum vorliegenden Postulat aufweisen. Frühere Vorstösse mit dem Fokus auf die Arbeitsmarktzulassung von Staatsangehörigen von Ländern ausserhalb der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) haben sich immer wieder mit dem Zulassungssystem für Erwerbstätige aus Drittstaaten auseinandergesetzt bzw. sektoruelle Anpassungen desselben gefordert.⁶ Demgegenüber fordert das vorliegende Postulat eine gesamtheitliche Prüfung des Zulassungssystems im Drittstaatsbereich. Der Bundesrat hat bei der Beantwortung von Vorstössen,

² Annahme: 110 Stimmen; Dagegen: 79 Stimmen; 1 Enthaltung

³ [Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 \(BBl 2002 3709\)](#).

⁴ Abrufbar unter <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf.download.pdf/ber-br-d.pdf>> [Stand 11.10.2021].

⁵ Abrufbar unter <<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/gesetzgebung/vo-umsetzung-art121a/vn-ber-avv-d.pdf.download.pdf/vn-ber-avv-d.pdf>> [Stand 11.10.2021]

⁶ U.a. Mo. 17.3067 (Dobler), Ip. 16.3903 (Fetz), Po. 16.3904 (Fetz), Ip. 19.4124 (Vonlanthen), Mo. 19.4517 (Silberschmidt), Po. 19.4351 (Riklin), Mo. 17.3071 (Noser).

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

welche nach Überweisung des Postulats 19.3651 eingereicht wurden, stets die Haltung vertreten, weitere Systemanpassungen seien erst nach einer fundierten Überprüfung des aktuellen Systems im Rahmen des vorliegenden Berichts in Erfüllung des Postulats zu diskutieren.

2.3 Aktueller Zuwanderungsdiskurs Schweiz

Die Zuwanderung in die Schweiz im Allgemeinen und in den Schweizer Arbeitsmarkt im Besonderen bildet ein wiederkehrendes Thema im politischen Diskurs. Der Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzung mit der Zuwanderung lag dabei in vergangenen Jahren mehrheitlich auf der Migration aus den EU/EFTA-Staaten gestützt auf das FZA. Zwei Volksinitiativen der vergangenen zehn Jahre zielten darauf ab, die Zuwanderung in die Schweiz zu begrenzen und auf die Personenfreizügigkeit zu verzichten. Aufgrund der Guillotine-Klausel⁷ stellten sie die Bilateralen I mit der EU in grundsätzlicher Weise in Frage:

Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (Masseneinwanderungsinitiative)

Die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (MEI) wurde vom Stimmvolk am 9. Februar 2014 mit 50,3 Prozent der Stimmen angenommen. Die Initiative verlangte eine grundsätzliche Neuausrichtung der Schweizer Zuwanderungspolitik (zum geltenden Zulassungssystem siehe Kap. 4.2). So soll insbesondere die Zahl der Bewilligungen für Aufenthalte von Ausländerinnen und Ausländern, die in die Schweiz einwandern, durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt (Art. 121 a BV⁸) und andererseits völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121 a BV widersprechen, neu verhandelt und angepasst werden (Art. 197, Abs. 11 BV). Unter Berücksichtigung der innen- und aussenpolitischen Interessen und des verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhangs⁹ hat das Parlament am 16. Dezember 2016 eine FZA-konforme Umsetzungsgesetzgebung beschlossen. Mit der Zielsetzung, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen, wurde mit Artikel 21 a AIG¹⁰ eine Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit eingeführt (s. auch Kap. 4.2.1).

Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung» (Begrenzungsinitiative)

Die Begrenzungsinitiative (BGI) wurde vom Stimmvolk am 27. September 2020 mit 61,7 Prozent der Stimmen abgelehnt. Die Initiative sah vor, dass zukünftig keine völkerrechtlichen Verträge mehr abgeschlossen und keine anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, die ausländischen Staatsangehörigen die Personenfreizügigkeit ermöglicht hätten. Zudem verlangte sie vom Bundesrat, dass er das FZA mit der EU auf dem Verhandlungsweg ausser Kraft setzt. Falls dies nicht gelingt, hätte das Abkommen gekündigt werden müssen.

Die Schweiz ist heute und wird auch in der Zukunft, aufgrund des demografischen und strukturellen Wandels, ergänzend zum inländischen Potenzial auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein. Das inländische Arbeitskräftepotential steht für den Bundesrat indes an erster Stelle. So hat er beispielsweise im Jahre 2019 Massnahmen ergriffen, um eine bessere Ausschöpfung dieses Potenzials zu erreichen.¹¹ Zudem hat er am 14. Juni 2021 das EJPD beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit dem WBF und unter Einbezug der Kantone und Sozialpartner bis Ende März 2024 eine Gesamtschau zu allen bereits ergriffenen Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials vorzulegen.

⁷ Die Schweiz und die EU haben die sieben Abkommen der Bilateralen I als Paket ausgehandelt. Dabei haben sie vereinbart, dass das Freizügigkeitsabkommen durch eine "Guillotine-Klausel" mit den übrigen sechs Abkommen verknüpft ist: Wird es gekündigt, treten sechs Monate später auch die anderen Abkommen automatisch ausser Kraft.

⁸ SR 101

⁹ vgl. dazu auch Kapitel 4.2.1 des vorliegenden Berichtes

¹⁰ SR 142.20

¹¹ Am 15. Mai 2019 hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials verabschiedet. Die sieben Massnahmen zielen darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften zu erhöhen, schwer vermittelbaren Stellensuchenden den Schritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer besser in die Arbeitswelt zu integrieren. Ausgesteuerte Personen über 60 Jahre, die trotz grosser Bemühungen keine Stelle mehr finden, sollen zudem eine existenzsichernde Überbrückungsleistung bis zur ordentlichen Pensionierung erhalten. Die Umsetzung dieser neuen Massnahmen verläuft nach Plan. Weiterführende Informationen sind unter folgendem Link abrufbar: [Die Massnahmen zugunsten der inländischen Arbeitskräfte sind auf Kurs \(admin.ch\)](#)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Durch eine nachhaltige Erwerbsspartizipation werden Sozialkosten gesenkt und die Wohlfahrt der inländischen Bevölkerung sowie die Akzeptanz der Zuwanderung gestärkt. Ergänzend zu den inländischen Arbeitskräften erhalten EU/EFTA-Staatsangehörige durch das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)¹² sowie die EFTA-Konvention¹³ einen freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt, während Staatsangehörige aus allen anderen Staaten einer gegenüber dem FZA komplementären Zulassungsregelung unterliegen (vgl. Kapitel 4.2.2).

2.4 Aufbau des Berichtes

Der vorliegende Bericht wurde federführend durch das zuständige Staatssekretariat für Migration (SEM) erarbeitet. Das SEM hat im Rahmen der Erarbeitung des Berichts die Wirtschaft und Sozialpartner zu ihren Bedürfnissen befragt. Das Postulat verlangt, Varianten für ein stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtetes System zur Regelung der Zuwanderung aus Drittstaaten zu prüfen. Im Rahmen dieses Berichtes werden nach dem einleitenden Kapitel 2 zur politischen Ausgangslage die Auswirkungen der Demografie auf den Arbeitsmarkt aufgezeigt und eine kurze Bestandesaufnahme des schweizerischen Arbeitsmarktes vorgenommen (Kapitel 3). Anschliessend erfolgt eine Beschreibung des aktuellen Zulassungssystems in der Schweiz (Kapitel 4). Dabei werden neben der Entstehungsgeschichte, der rechtliche Rahmen sowie die Kompetenzregelungen zwischen Bund und Kantonen aufgezeigt. Weiter veranschaulicht Kapitel 4 statistische Daten zur Migration und zu den Kontingenten. Kapitel 5 beleuchtet zentrale Merkmale von Zulassungssystemen anderer Staaten. Kapitel 6 zeigt mögliche Optimierungsmassnahmen des Zulassungssystems mit jeweiligen Argumenten dafür oder dagegen auf. Zudem beinhaltet Kapitel 6 die Haltung des Bundesrates zu den einzelnen Massnahmen. In Kapitel 7 werden die Schwerpunkte aus einer Bedürfniserhebung der Wirtschaft und Sozialpartner zusammengefasst. Zum Schluss zieht der Bundesrat Bilanz über das aktuelle Zulassungssystem und die von ihm im Rahmen dieses Berichtes zur Weiterverfolgung bestimmten Massnahmen.

3 Arbeitsmarktlicher Kontext

Verschiedene Standortfaktoren wie politische Stabilität, gute wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen sowie der allgemein hohe Lebensstandard machen die Schweiz zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort. Die Schweizer Wirtschaft ist auf qualifizierte Fachkräfte angewiesen, um im internationalen Wettbewerb ihre Position halten zu können. Neben dem inländischen Fachkräfteangebot ist auch die komplementäre Verfügbarkeit von ausländischen Fachkräften von Bedeutung. In den kommenden Jahren wird der Schweizer Arbeitsmarkt noch stärker mit verschiedenen Herausforderungen in Bezug auf den sich akzentuierenden Fachkräftemangel konfrontiert werden. Zudem werden die fortschreitende Digitalisierung und damit verbundene Möglichkeiten wie beispielsweise ortsunabhängiges Arbeiten den Bedarf und die Möglichkeiten der Bedarfsdeckung in heute noch nicht abschliessend einschätzbarem Ausmass beeinflussen.

3.1 Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf

Zwischen 1950 und 2020 hat sich die Weltbevölkerung von 2,5 Mrd. Menschen auf 7,8 Mrd. Menschen mehr als verdreifacht. Während 22 Prozent der Weltbevölkerung 1950 noch in Europa lebten, ist dieser Wert seither kontinuierlich gesunken und betrug 2020 nur noch 10 Prozent. Mit einem Anteil von 60 Prozent lebt der weitaus grösste Teil der Weltbevölkerung heute in den Ländern Asiens, gefolgt von rund 17 Prozent in Afrika.¹⁴ Der grösste Anteil der Weltbevölkerung wird auch in Zukunft in Asien leben.

¹² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

¹³ Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (SR 0.632.31).

¹⁴ [World Population Prospects - Population Division - United Nations](#) [Stand 11.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Der Anteil der in Afrika lebenden Bevölkerung wird sich aber im Vergleich zu heute noch deutlich erhöhen.

Die meisten Industrie- und Schwellenländer beobachten hingegen schon heute ein Altern der Bevölkerung und in der Tendenz eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung. Durch die tendenziell sinkenden Geburtenzahlen und den Anstieg der Lebenserwartung steigt das Durchschnittsalter in diesen Ländern. Nach dem Basisszenario der jüngsten Bevölkerungsprognosen von Eurostat wird die Bevölkerung der EU/EFTA zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 1. Januar 2100 um fast 4 Prozent bzw. um 20 Millionen Menschen abnehmen. Nach Jahren des stetigen Anstiegs wird die Bevölkerung der EU/EFTA voraussichtlich im Jahr 2044 mit 525 Millionen Menschen ihren Höchststand erreichen und sich danach schrittweise verkleinern. Für den Zeitraum von 2018 bis 2100 wird erwartet, dass sich der Anteil der 15 – 64 Jährigen von 65% auf 55% reduzieren wird und der Anteil der über 65 Jährigen von 20% auf 31% zunehmen wird.¹⁵ Für die Schweiz zeichnet sich ein ähnliches Bild, auch wenn das Bundesamt für Statistik (BFS) in seinem bis 2050 reichenden Referenzszenario keinen einsetzenden Rückgang der Bevölkerung vorausschätzt. Die ständige Wohnbevölkerung¹⁶ der Schweiz ist zwischen 1990 und 2018 von 6,8 Millionen auf 8,5 Millionen Menschen angewachsen und die Altersstruktur entwickelte sich ähnlich wie in anderen EU/EFTA-Ländern. Die tiefen Geburtenraten¹⁷ führen auch in der Schweiz dazu, dass zunehmend weniger junge Erwachsene ins Erwerbsleben eintreten als ältere Menschen das Erwerbsleben verlassen. Der Anteil der Personen im Alter von 20 – 64 Jahren wird in den kommenden 30 Jahren gemäss Referenzszenario des BFS von heute rund 61% auf 55% im Jahr 2050 zurückgehen. Im gleichen Zeitraum wird der Anteil der Personen von 65 Jahren und mehr stetig zunehmen und von heute 19% auf 26% im Jahr 2050 ansteigen. Insgesamt wird die Schweizer Bevölkerung aber weiter anwachsen und gemäss dem Referenzszenario des BFS im Jahr 2050 etwa 10,4 Millionen Personen umfassen.

Ohne Zuwanderung wäre die Bevölkerung in der Schweiz wie auch in ganz Europa bereits heute rückläufig. Die sich verändernde Altersstruktur reduziert den Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter, wodurch auf alle EU/EFTA-Staaten, unabhängig von regionalen Unterschieden, besondere Herausforderungen hinsichtlich der verfügbaren Arbeitskräfte und der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme zukommen. Die EU/EFTA-Staaten sind auf Migration angewiesen, um die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Arbeitsmärkte zu dämpfen. Besonders die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften wird weiter zunehmen, da auch die meisten anderen westlichen Industrienationen vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Die Zuwanderung wird daher auch in den kommenden 30 Jahren einen direkten und gewichtigen Einfluss auf das prognostizierte Bevölkerungswachstum und die Verfügbarkeit von Fachkräften haben.¹⁸

3.2 Arbeitsmarkt Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven

Mit einer Erwerbsquote von 68,4% (2020) gehört die Schweiz zu den Spitzenreitern innerhalb der EU/EFTA Staaten. Die Erwerbsquote ist in den vergangenen Jahren insbesondere durch die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen angestiegen¹⁹, was sich positiv auf die Verfügbarkeit von inländischen Arbeitskräften auswirkt. Diese Entwicklungen vermögen den Bedarf der Wirtschaft nach Fachkräften jedoch nicht in allen Branchen und Berufsprofilen zu decken. Obwohl gemäss dem Fachkräftemangel

¹⁵ [The EU's population projected up to 2100 - Produkte Eurostat Aktuell - Eurostat \(europa.eu\)](#) [Stand 11.10.2021]

¹⁶ Die ständige Wohnbevölkerung umfasst sie alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (Ausweise B/C/L/F oder N) oder EDA-Ausweis, d.h. internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige), vgl. [Bevölkerung | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

¹⁷ Die zusammengefasste Geburtenziffer (durchschnittliche Anzahl Kinder je Frau) betrug 2020 1,46% ([Zusammengefasste Geburtenziffer nach Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, 1971-2020 - 1971-2020 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)).

¹⁸ Gemäss Referenzszenario [Schweiz-Szenarien | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) [Stand 11.10.2021]

¹⁹ [Ausgewählte Arbeitsmarktindikatoren im internationalen Vergleich, 4. Quartal - 1.10.2020-31.12.2020 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Index Schweiz 2020²⁰ seit dem Ausbruch der Corona Krise die Nachfrage nach Fachkräften schweizweit zurückgegangen ist, besteht in verschiedenen Berufen nach wie vor ein ausgewiesener Fachkräftemangel (z.B. Ingenieurwesen, Technik, Humanmedizin und Pharmazie, Treuhand sowie Informatik). Es ist zudem davon auszugehen, dass der Index in Zukunft wieder ansteigen wird. Dies u.a. wegen dem sich akzentuierenden demografischen Wandel. Wie stark sich der demographische Wandel auf einzelne Branchen auswirkt, wird durch verschiedene Komponenten wie der Digitalisierung, der aktuellen Fachkräftesituation, der Altersstruktur der Branche, des Nachwuchses, interner Weiterbildungsmöglichkeiten und der Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften beeinflusst. Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Gesundheitswesen, die IT-Branche und die klassischen Handwerksberufe des Baugewerbes den Fachkräftemangel am deutlichsten spüren werden.²¹ Obwohl grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass die Digitalisierung die Auswirkungen des demografischen Wandels und den dadurch bedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung in gewissen Branchen teilweise abfedern wird, ist dies gerade in Branchen mit hohen Anteilen an unverzichtbaren menschlichen Arbeitskräften nur in sehr geringem Ausmass möglich. Der Einfluss der Digitalisierung lässt sich aber auch in Branchen mit einem höheren Digitalisierungspotential kaum verlässlich voraussagen.²²

Für die Verfügbarkeit von Fachkräften gewinnen Entwicklungen im Bereich des ortsunabhängigen Arbeitens an Bedeutung. Die Covid-19 Pandemie hat entsprechende Trends stark beschleunigt. Während vor der Pandemie der Anteil Firmen mit Homeoffice²³ bei 12 Prozent lag, wird er für die Zeit nach der Pandemie auf 30 – 50 Prozent prognostiziert.²⁴ Durch Technik und digitale Transformation angetrieben eröffnen sich für Unternehmen neue Möglichkeiten flexibleren Rekrutierens und des Zugriffs auf weltweite Dienstleistungen. Die effektiven Auswirkungen auf die Mobilität der Arbeitskräfte können zurzeit jedoch noch nicht beurteilt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit des Home-Office stark funktions- und branchenabhängig sind und sich ein grosser Teil der heutigen Erwerbsarbeiten nicht ohne weiteres längerfristig ins Home-Office verlagern lässt. In Konstellationen, wo Mitarbeitende vor Ort bei Unternehmen in der Schweiz nicht mehr benötigt werden, da sie ihre Arbeitsleistung dank technischer Hilfsmittel vollumfänglich aus dem Ausland erbringen können, müssen keine Bewilligungsprozesse zwecks Einholen von Arbeitsbewilligungen durchlaufen werden. In welchem Umfang ortsunabhängig arbeitende Personen für einen Teil der Schweizer Wirtschaft in Zukunft eine einfach zugängliche Quelle an flexibel einsetzbaren Fachkräften darstellen können, kann noch nicht abgeschätzt werden. Auch bei den Grenzgängerinnen und Grenzgängern²⁵, die seit Jahrzehnten für die Schweizer Wirtschaft einen wichtigen Rekrutierungspool an Fachkräften unterschiedlicher Qualifikationsstufen darstellen, können die Möglichkeiten des teilweisen ortsunabhängigen Arbeitens und die fortschreitende Digitalisierung allenfalls die Verfügbarkeit von Fachkräften erhöhen.

4 Zulassungssystem Schweiz

4.1 Historischer Abriss

Die schweizerische Zuwanderungspolitik ab Beginn der Nachkriegszeit lässt sich im Wesentlichen in drei Phasen einteilen. Die erste Phase ist geprägt von dem zwischen der Schweiz und Italien abgeschlossenen Rekrutierungsabkommen von 1948 und dem ausgeprägten positiven Wirtschaftswachstum der 1950er Jahre. Beides hat zu einer starken Zunahme der Einwanderung zwischen 1950 und 1960 geführt. In dieser Phase orientierte sich die Migrationspolitik der Schweiz stark am Bedarf der

²⁰ [UZH - Stellenmarkt-Monitor Schweiz - Fachkräftemangel-Index Schweiz](#) [Stand 11.10.2021]

²¹ [Die Volkswirtschaft: Wunsch, Buchmann \(2019\) Demographischer Wandel verschärft den Fachkräftemangel \(S. 43 ff.\)](#)

²² Budliger Hrsg. (2001), Demographischer Wandel und Wirtschaft, S.74

²³ Ein Tag pro Woche oder mehr

²⁴ [Die Arbeitswelt im Wandel – Wie arbeiten wir nach der Pandemie? | GDI Gottlieb Duttweiler Institute](#), 2021 [Stand 11.10.2021]

²⁵ Der Anteil der GrenzgängerInnen an den erwerbstätigen ausländischen Personen beträgt rund ein Fünftel. Der Anteil der GrenzgängerInnen an der gesamten Schweizer Erwerbsbevölkerung lag Ende 2000 bei 6,7% ([BFS \(2011\) Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der Schweiz 1996 - 2020.pdf](#))

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Wirtschaft. Im Laufe der nachfolgenden 1960er Jahre führten die Überhitzung der Konjunktur und zunehmende Überfremdungsängste der lokalen Bevölkerung die Regierung dazu, mit verschiedenen Quotensystemen die Einwanderung zu begrenzen (2. Phase).²⁶ Die eingeführten Quoten hatten zum Zweck, den Ausländerbestand pro Betrieb zu plafonieren. Im Gegensatz zur stark bedarfsausgerichteten Zuwanderungspolitik griff die Schweiz in dieser Phase stark in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit ein. Die Unternehmensquoten verfehlten den gewünschten Effekt einer Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung allerdings deutlich. Im Kontext der sogenannten *Schwarzenbachinitiative*²⁷, die im Jahr 1970 von der Schweizer Stimmbevölkerung knapp abgelehnt wurde, zeichnet sich die Notwendigkeit einer neuen schweizerischen Zuwanderungspolitik ab. Deren dritte Phase begann im Jahr 1970, als die Schweiz erstmalig Globalkontingente für Zuwanderer einführte (s. Abbildung 1). Indem diese Kontingente gestützt auf die jährlichen Auswanderungszahlen festgelegt wurden, verfolgte die Schweiz eine Politik der Stabilisierung (der ausländischen Wohnbevölkerung). Nachdem die Schweizer Wirtschaft in den 1970er und 1980er Jahren stark auf Saisoniers setzte, nahm deren Bedeutung in den 1990er Jahren und im Zuge der Annäherung an die Europäische Union (EU) stetig ab (s. Abbildung 1) bis zur Abschaffung des Saisonierstatuts im Jahre 2002. Unter dem Eindruck des parallel zur Annäherung an die EU geführten Überfremdungsdiskurses wurde in den 1990er Jahren schliesslich das sogenannte Drei-Kreise-Modell geschaffen, welches auf dem Prinzip der "kulturellen Distanz" fusste. Als Folge davon konnten etwa jugoslawische Staatsangehörige nicht mehr, wie bis dahin, als Saisoniers rekrutiert werden, was gerade in der Hotellerie und im Baugewerbe für Unmut sorgte. Im Jahr 1998 hat der Bundesrat schliesslich die Ablösung vom Drei-Kreise-Modell hin zu einem dualen Zulassungssystem beschlossen, welches EU/EFTA-Staatsangehörigen prioritären Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt unter dem Vorbehalt des Vorrangs inländischer Arbeitskräfte. Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige hingegen sollten nur zugelassen werden könnten, wenn es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt.

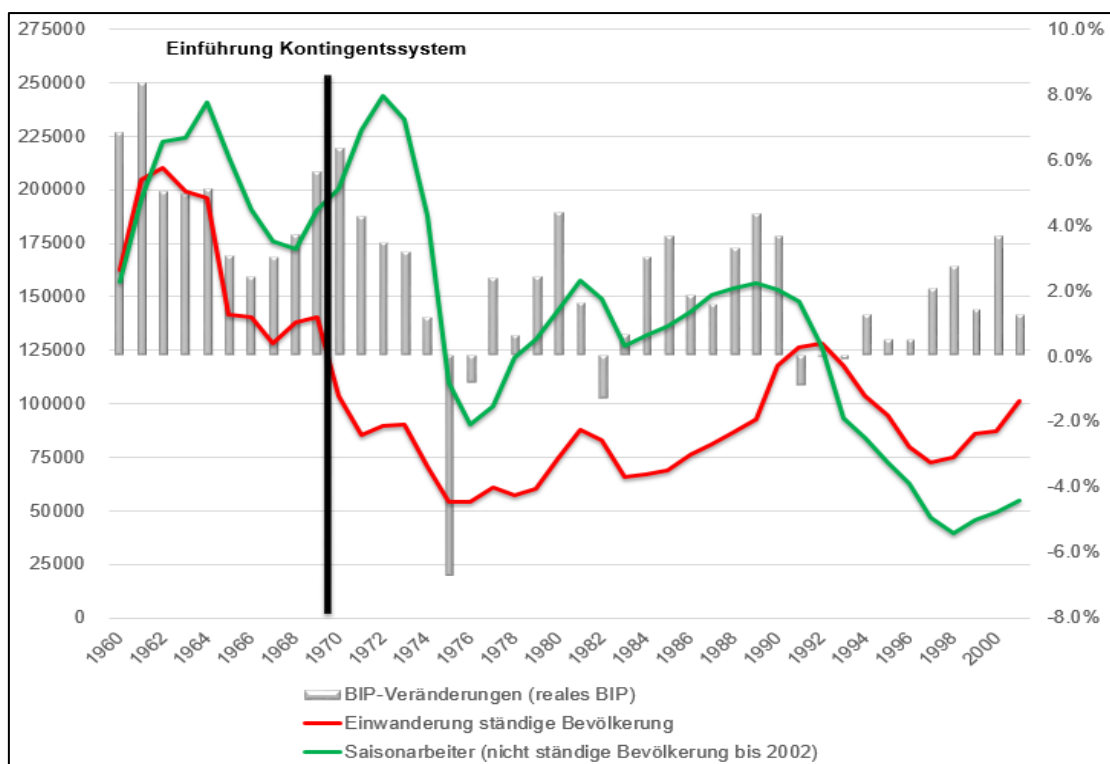


Abbildung 1: Einwanderung in die ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung, 1960-2000 (Quelle: ZEMIS-SEM/SECO).

²⁶ E. Piguet, H. Mahnig (2000), Quotas d'immigration: l'expérience Suisse, in *Cahiers de Migrations Internationales*, S.3. Abrufbar unter <http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/--ed_protect/--protrav/--migrant/documents/publication/wcms_201888.pdf> [Stand 11.10.2021]

²⁷ Die Initiative forderte einen Ausländeranteil an der gesamten Wohnbevölkerung pro Kanton von höchstens 10% (Piguet/Mahnig, 2000, S. 11).

4.2 Duales Zulassungssystem nach geltendem Recht

4.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen, Verfassungsauftrag, 121a BV

Artikel 121 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)²⁸ überträgt die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer dem Bund. Der Bund hat eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Zulassungsvoraussetzungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Ausländergesetz (AuG)²⁹ wird seit dem 1. Januar 2019 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)³⁰ genannt. Das Gesetz regelt insbesondere die Zulassung und den Aufenthalt von erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern ausserhalb des EU- und EFTA-Raums.

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Die Initiative bzw. der damit in die Verfassung aufgenommene neue Zuwanderungsartikel verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuert (Art. 121a Abs. 1 BV).

Die Zahl der Bewilligungen für Aufenthalte von Ausländerinnen und Ausländern, die in die Schweiz einwandern, sind durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente zu begrenzen (Art. 121a Abs. 2 BV). Diese sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage (Art. 121a Abs. 3 BV).³¹ Schliesslich dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen die Bestimmungen von Artikel 121a BV verstossen (Art. 121a Abs. 4 BV). Bestehende völkerrechtliche Verträge, die im Widerspruch zu Artikel 121a BV stehen, müssen innerhalb von drei Jahren nach Annahme dieses Artikels durch Volk und Stände neu verhandelt und angepasst werden (Art. 197 Abs. 11 BV).

Auf Grundlage des Auftrags aus Art. 197 Abs. 11 BV hat der Bundesrat im Juli 2014 bei der EU ein Begehren um Anpassung des FZA³² eingereicht. Dieses Begehren wurde von der EU-Kommission klar abgelehnt. Im Februar 2015 einigten sich beide Seiten auf Konsultationen, um auszuloten, ob es eine einvernehmliche Lösung gibt, Art. 121a BV bei gleichzeitiger Wahrung des bilateralen Wegs umzusetzen.³³ Es stellte sich jedoch heraus, dass u.a. aufgrund der politischen Entwicklungen in der EU (Brexit) eine erfolgreiche Verhandlung über eine Anpassung des FZA innerhalb nützlicher Frist nicht möglich sein wird. Das Parlament hat sich anschliessend bei der Umsetzung von Artikel 121a BV für eine Regelung entschieden, welche mit dem FZA vereinbar ist. Am 16. Dezember 2016 verabschiedete es verschiedene Gesetzesänderungen im damaligen Ausländergesetz; dazu gehörte insbesondere die Einführung einer Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit erhöhter Arbeitslosigkeit (Art. 21a AIG). Am 1. Juli 2018 sind die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen in Kraft getreten.

4.2.2 EU/EFTA: Personenfreizügigkeit

Das am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichnete bilaterale Abkommen über den freien Personenverkehr (Freizügigkeitsabkommen FZA) bezweckt einerseits die Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (Arbeitnehmende und Selbstständig Erwerbende) sowie für Nichterwerbstätige

²⁸ SR 101

²⁹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (SR 142.20).

³⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) (SR 142.20).

³¹ Zur Auslegung von Artikel 121a BV s. Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007

³² Art. 18 FZA sieht diese Möglichkeit vor.

³³ Im Rahmen dieser Konsultationen konnte man sich darauf einigen, dass eine einvernehmliche Lösung über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel (Art. 14 Abs. 2 FZA) angestrebt werden soll.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

(Studierende, Rentnerinnen und Rentner und andere Nichterwerbstätige) und andererseits die teilweise Liberalisierung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen (persönliche Dienstleistungserbringung). Das FZA wurde 2000 vom Volk genehmigt und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt.

Am 21. Juni 2001 wurde das Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) geändert. Das EFTA-Übereinkommen sieht nun weitgehend dieselben Bestimmungen wie das FZA und für seine Staatsangehörigen eine analoge Regelung wie für EU-Staatsangehörige vor. Für das Fürstentum Liechtenstein besteht eine Sonderregelung.

Die Ausdehnung des FZA auf die zehn 2004 beigetretenen Staaten wurde 2005 vom Volk genehmigt und am 1. April 2006 in Kraft gesetzt. Am 1. Juni 2004 wurden gleichzeitig mit der Ausdehnung des Abkommens auf die zehn neuen EU-Staaten die flankierenden Massnahmen zum Personenverkehr eingeführt. Sie schützen die Arbeitnehmenden vor missbräuchlicher Unterbietung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und verhindern Wettbewerbsverzerrungen auf dem inländischen Arbeitsmarkt. Die Weiterführung des Abkommens sowie die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien (EU-2) wurden im Februar 2009 vom Volk genehmigt. Die am 16. Dezember 2016 erfolgte Ratifizierung des Protokolls III FZA hatte zur Folge, dass das Abkommen auf Kroatien ausgedehnt wurde. Das Protokoll III trat am 1. Januar 2017 in Kraft.

Aufenthaltsbewilligungen zur Erwerbstätigkeit an Staatsangehörige der EU/EFTA werden im Rahmen des FZA von den Kantonen ausgestellt, wenn eine Arbeitsbescheinigung (Arbeitsvertrag) vorgelegt wird. Diese Bewilligung ist in der ganzen Schweiz gültig und berechtigt zum Stellen- und Berufswechsel. Die Gültigkeitsdauer dieser Aufenthaltsbewilligungen ist abhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses.

4.2.3 Drittstaaten: Quantitative und qualitative Steuerung

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) regelt insbesondere die Zulassung und den Aufenthalt von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern ausserhalb des EU- und EFTA-Raums. Der Ausländerbereich wird mit dem AIG einerseits umfassend auf Gesetzesstufe geregelt. Andererseits wird die Ausländergesetzgebung in einer Vielzahl von Verordnungen und Weisungen konkretisiert.³⁴ Für Angehörige der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten gilt in erster Linie das FZA bzw. das EFTA-Übereinkommen. Das AIG ist nur dann anwendbar, wenn es eine günstigere Regelung enthält oder wenn das FZA bzw. das EFTA-Übereinkommen keine abweichenden Bestimmungen vorsieht (Art. 2 AIG). Die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten ist im AIG auf gut qualifizierte Arbeitskräfte begrenzt. Das AIG führt im Bereich Integration Grundsätze und Ziele auf.

Einreisevoraussetzungen

Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz einreisen wollen müssen über ein für den Grenzübertritt anerkanntes Ausweispapier und über ein Visum verfügen, sofern dieses erforderlich ist. Sie müssen ausserdem die für den Aufenthalt notwendigen finanziellen Mittel besitzen und dürfen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die internationalen Beziehungen der Schweiz darstellen und nicht von einer Fernhaltungsmassnahme oder einer Landesverweisung betroffen sein. Bei vorübergehenden Aufenthalten müssen Ausländerinnen und Ausländer gewährleisten, dass ihre Wiederausreise gesichert ist.³⁵

Begriff der Erwerbstätigkeit

³⁴ Z.B. die Verordnung über Zulassung, Aufenthalte und Erwerbstätigkeit VZAE (SR 142.201), die Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (SR 142.204) oder die Weisungen I. Ausländerbereich des SEM.

³⁵ Artikel 5, Abs. 1 und 2 AIG

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Der Begriff *erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer* wird im Interesse einer kontrollierten Zulassungspolitik für Arbeitskräfte aus Drittstaaten möglichst weit gefasst. Danach ist eine selbständige oder unselbständige Tätigkeit immer dann als Erwerbstätigkeit im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 AIG und Artikel 1a–3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)³⁶ zu betrachten, wenn sie in der Regel entgeltlich ausgeübt wird. Entscheidend hierbei ist, dass die Aufnahme der Tätigkeit durch die ausländische Person einen Einfluss auf den Schweizer Arbeitsmarkt hat.

Zulassungsvoraussetzungen

Die Zulassungskriterien für Arbeitskräfte aus Drittstaaten in der Schweiz sind im AIG und der VZAE aufgeführt. Sie werden in den Weisungen I. Ausländerbereich³⁷ des SEM näher erläutert. Eine Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit kann bei Erfüllung der folgenden Kriterien erfolgen.

- **Gesamtwirtschaftliches Interesse (Art. 18 und 19 AIG)**
Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen ist möglich, wenn die angestrebte Erwerbstätigkeit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz dient.
- **Höchstzahlen (Art. 20 AIG)**
Die Schweiz verfolgt bei der Zulassung eine Kontingentspolitik. Demzufolge werden nur eine beschränkte Anzahl Drittstaatsangehörige pro Jahr zur Erwerbstätigkeit zugelassen. Für das Jahr 2022 hat der Bundesrat Höchstzahlen im Umfang von 8'500 Einheiten festgelegt (4'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 4'500 Aufenthaltsbewilligungen). Die Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen (Anhang 1 VZAE) werden je zur Hälfte auf den Bund und die Kantone aufgeteilt, jene für Aufenthaltsbewilligungen (Anhang 2 VZAE) in einem Verhältnis von 28% (Kantone: 1'250 Einheiten) zu 72% (Bund: 2'250 Einheiten) (Stand 2022). Die Aufteilung dieser Höchstzahlen auf die Kantone erfolgt nach den wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Bedürfnissen sowie nach den gesamtwirtschaftlichen Interessen (Art. 19 und 20 VZAE). Der heutige Verteilschlüssel ist das Produkt eines mehrjährigen Entscheidungsfindungsprozesses und stellt einen Kompromiss zwischen Bund und Kantonen dar. Er wurde im Jahr 2006 eingeführt und basiert auf den Vollzeitäquivalenten (VZÄ)³⁸ der Kantone gemäss Statistik der Unternehmensstruktur³⁹. Der Verteilschlüssel wurde bis im Jahr 2017 unverändert weitergeführt. Seit 2018 wird er jährlich entsprechend den neuesten verfügbaren Daten der VZÄ aktualisiert, was für einige Kantone jeweils eine Verschiebung weniger Kontingentseinheiten zur Folge hat. Die geringen Verluste weniger Kantone können mit Zuteilungen aus der Bundesreserve kompensiert werden. Die Zuteilung von Ergänzungskontingenten des Bundes ist in erster Linie für besondere Bedürfnisse vorgesehen, die nicht durch die vorab zugeteilten Kontingente abgedeckt werden können. Wenn sich im Verlauf einer Kontingentsperiode abzeichnet, dass die primär zugeteilten Kontingente nachweislich nicht ausreichen werden, können die Kantone die Zuteilung von weiteren Kontingenten des Bundes beantragen, indem sie ein begründetes Gesuch beim SEM einreichen. Der Bund teilt die beantragten Ergänzungskontingente unter Berücksichtigung der vorhandenen Restbestände anschliessend rasch und unbürokratisch, in der Regel gleichentags, dem beantragenden Kanton zu.
- **Vorrang (Art. 21 AIG)**
Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen ist möglich, wenn auf dem inländischen und EU/EFTA-Arbeitsmarkt keine geeignete Person zur Verfügung steht. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben den Nachweis zu erbringen, dass trotz umfassender Suchbemühungen keine geeigneten Arbeitskräfte mit Vorrang rekrutiert werden konnten.

³⁶ [SR 142.201](#)

³⁷ Abrufbar unter www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit (Kapitel 4)

³⁸ Die Vollzeitäquivalente VZÄ wird definiert als das Total der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden dividiert durch die durchschnittlich auf einer Vollzeitstelle gearbeiteten Stunden (Definition Bundesamt für Statistik BFS).

³⁹ [Statistik der Unternehmensstruktur | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) [Stand 7.1.2022]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

- **Orts- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AIG)**
Der Lohn, die Sozialversicherungsbeiträge und die Arbeitsbedingungen für ausländische Arbeitskräfte haben den orts-, berufs- und branchenüblichen Verhältnissen zu entsprechen.
- **Persönliche Voraussetzungen (Art. 23 AIG)**
Zugelassen werden Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie andere qualifizierte Arbeitskräfte. Als qualifiziert gelten in erster Linie Personen mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss sowie mehrjähriger Berufserfahrung. Je nach Beruf oder Spezialisierung werden auch Personen mit besonderer fachlicher Ausbildung und mehrjähriger Berufserfahrung zugelassen.
- **Wohnung (Art. 24 AIG)**
Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur zugelassen werden, wenn sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen.

Bestimmte Voraussetzungen sind nicht anwendbar bei der Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern⁴⁰, sowie der vorübergehenden Zulassung für grenzüberschreitende Dienstleistungen⁴¹. Weiter sind verschiedene in Artikel 30 AIG geregelte Abweichungen möglich um beispielsweise die berufliche Aus- und Weiterbildung zu erleichtern (Bst. g) oder auch den betrieblichen Transfer von Angehörigen des höheren Kadern und unentbehrlichen Spezialistinnen und Spezialisten in international tätigen Unternehmen zu vereinfachen (Bst. h).

Ausländische Ehegatten und Kinder von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung⁴² können bewilligungsfrei eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben.⁴³ Bei ausländischen Ehegatten und Kindern von Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung⁴⁴ ist die Aufnahme einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit bewilligungspflichtig.⁴⁵

Widerruf von Bewilligungen

Bewilligungen die zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilt wurden, können von den zuständigen Behörden u.a. widerrufen werden, wenn mit der Verfügung erlassene Bedingungen nicht eingehalten werden, im Bewilligungsverfahren falsche Angaben gemacht wurden oder wenn die ausländische Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet.⁴⁶

4.2.4 Rollen und Zuständigkeiten Bund und Kantone: Kompetenzen und Steuerung im Rahmen des Vollzugsföderalismus

Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den eidgenössischen und den kantonalen Ausländerbehörden ergibt sich aus dem AIG (Art. 40, 98 und 99), der VZAE (Art. 83–86) und der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD).⁴⁷ Für die Erteilung, die Erneuerung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen sind die Kantone zuständig, sofern in den massgeblichen Verordnungen oder den Weisungen nichts anderes bestimmt wird. Arbeitsmarktliche Vorentscheide zu Aufenthaltsbewilligungen (gem. Art. 33 AIG und Art. 20 VZAE) und Kurzaufenthaltsbewilligungen (gem. Art. 32 AIG und Art. 19 VZAE) leitet die kantonale Arbeitsmarktbehörde zur Zustimmung an das SEM weiter (Art. 85 VZAE i. V. m. Art. 1 ZV-

⁴⁰ Artikel 25 AIG

⁴¹ Artikel 26 AIG

⁴² Artikel 42 - 44 AIG

⁴³ Artikel 46 AIG i.V.m. Artikel 27 VZAE

⁴⁴ Artikel 45 AIG

⁴⁵ Das Vorrangsprinzip gemäss Artikel 21 AIG gelangt nicht zur Anwendung (Art. 26 VZAE). Die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ist nicht vorgesehen.

⁴⁶ Artikel 62, Abs. 1 AIG

⁴⁷ [SR 142.201.1](#)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

EJPD⁴⁸). Zudem entscheidet die nach dem kantonalen Recht für die Zulassung zum Arbeitsmarkt zuständige Stelle (gem. Art. 83 Abs. 2 VZAE), ob eine Kurzaufenthaltsbewilligung verlängert oder erneuert werden kann. Bei Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung und bei Asylsuchenden prüft sie zudem, ob ein Stellenwechsel bewilligt werden kann.

Die dem Zustimmungsverfahren zugrundeliegende *ratio legis* (Art. 40 und Art 99 AIG) ist ein unterschiedliches Rollenverständnis zwischen Bund und Kantonen. Die Organisationsverordnung für das EJPD⁴⁹ legt fest, dass das SEM eine Aufsichtsfunktion über den Vollzug des Ausländerrechts in den Kantonen einnimmt. Die Erteilung der Bewilligungen und damit einhergehend die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen des AIG liegt in der Verantwortung der kantonalen Behörden. Die Aufsichtsfunktion des SEM beinhaltet insbesondere eine Wahrung einer gesamtschweizerischen Kohärenz im Sinne einer rechtsgleichen Anwendung der gesetzlichen Vorgaben und die Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Interesses. Das Zustimmungsverfahren ist eine Verbundaufgabe zwischen den Kantonen und dem SEM. Im föderalen Vollzug trägt es zu einer gesamtschweizerischen Kohärenz bei. Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion übernimmt das SEM weitere Aufgaben wie die jährliche Teilrevision der VZAE zur Festlegung der Kontingente, das Kontingentsmanagement, die Erarbeitung vollzugsunterstützender Weisungen u.a. Des Weiteren dient das SEM den kantonalen Behörden als Ansprechpartner in diesen Belangen.

Die gute Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Bewirtschaftung der Höchstzahlen für qualifizierte Erwerbstätige aus Drittstaaten wurde im Jahr 2018 in Form einer *Vereinbarung über die Bewirtschaftung der Kontingente* weiter formalisiert. In der Vereinbarung erklären das SEM und die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) gemeinsam, dass sie sich für eine effiziente, solidarische und den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz dienende Kontingentsbewirtschaftung einsetzen. Darin wird auch die Möglichkeit der freiwilligen Rückgabe nicht benötigter kantonalen Kontingente in die Bundesreserve ab dem dritten Quartal festgehalten. Diese sogenannten Rücktransfers in die Bundesreserve und die anschliessende Zuteilung an Kantone mit Zusatzbedarf dienen der Flexibilisierung des Systems und tragen, insbesondere in Perioden grosser Kontingentsnachfrage bei gleichzeitig knapper Restbestände dazu bei, dass Kontingentseinheiten rasch und unkompliziert dorthin gelangen wo sie benötigt werden. 2016 haben verschiedene Kantone auf diese Weise rund 330 nicht benötigte Kontingentseinheiten in die Bundesreserve rücktransferiert, welche im Anschluss an Kantone mit Mehrbedarf zugeteilt werden konnten. 2017 waren es rund 150 Kontingentseinheiten, die transferiert wurden.

4.3 Zuwanderung in Zahlen

4.3.1 Entwicklung der Zuwanderung

Die Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz (ohne Asylbereich) ist nach der Einführung der Personenfreizügigkeit 2002 ab 2005 kurzfristig stark angestiegen und hat sich nach einem Einbruch in Folge der Wirtschaftskrise 2009 mehrheitlich stabilisiert. Die Einwanderung der Erwerbstätigen in die ständige Wohnbevölkerung verläuft nach einem ähnlichen Muster. Die Einwanderung der Erwerbstätigen in die nicht ständige Wohnbevölkerung hat nach der Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen 2002 und 2009 deutlich abgenommen und verläuft seither ebenfalls mehrheitlich stabil. Letztlich reduzierte sie sich jedoch 2020 im Rahmen der Corona-Krise deutlich stärker als die Einwanderung Erwerbstätiger in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz, was mitunter auf die weltweiten Reisebeschränkungen zurückzuführen ist. Aufgrund bestehender Schwierigkeiten bei Grenzüberschreitungen wurde auf befristete Arbeitseinsätze vermehrt verzichtet, resp. damit zugewartet (Abbildung 2).

⁴⁸ S. auch *Arbeitsmarktlicher Vorentscheid und Zustimmungsverfahren* (Ziff. 4.6 der Weisungen zum AIG).

⁴⁹ [SR 172.213.1](#)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

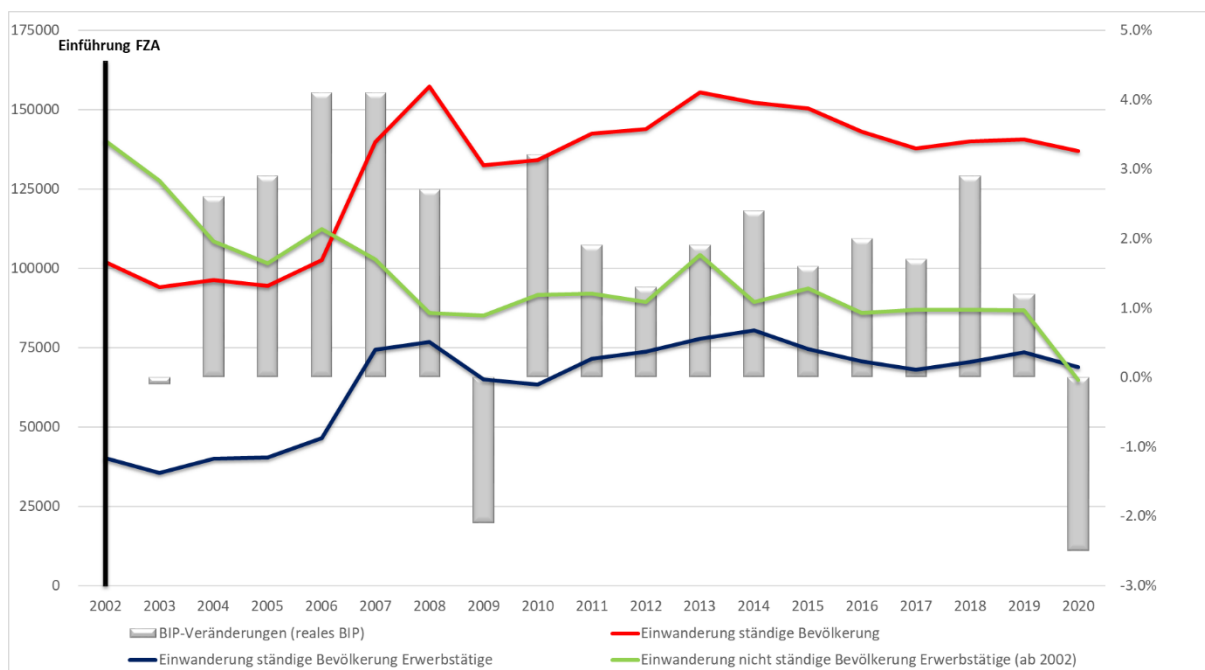


Abbildung 2: Einwanderungszahlen und Veränderung des BIP 2002 - 2020 (Quellen: ZEMIS/SEM und SECO).

In Bezug auf den Wanderungssaldo (Abbildung 3) lässt sich erkennen, dass die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten viel gleichmässiger verläuft als die Zuwanderung von Personen aus der EU/EFTA/UK. Während die Zuwanderung aus der EU/EFTA/UK stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, trifft diese Beobachtung bei den Drittstaatsangehörigen nicht zu. Dies hat vor allem mit der zahlenmässigen Beschränkung der Arbeitskräftezuwanderung zu tun: Die direkte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt macht nur einen kleinen Anteil der Gesamtzuwanderung aus Drittstaaten aus (vgl. Kapitel 4.3.2).

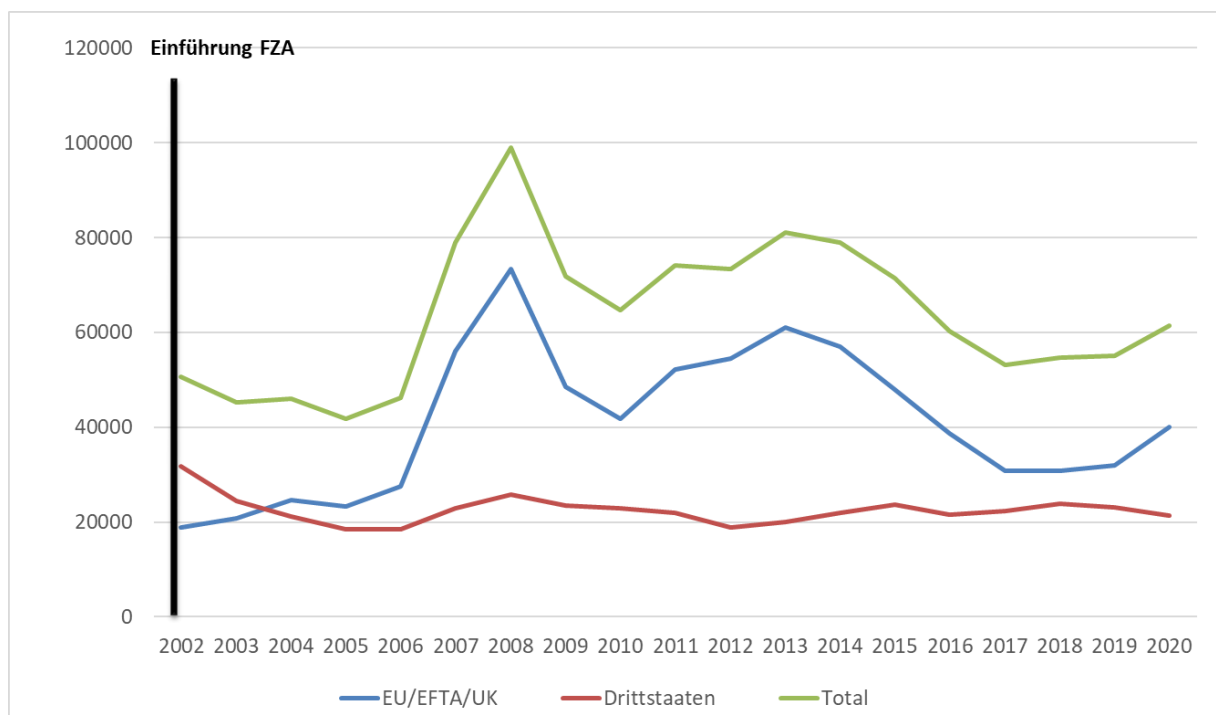


Abbildung 3: Wanderungssaldo ständige Wohnbevölkerung 2002 - 2020 (Quelle: ZEMIS/SEM).

4.3.2 Einwanderungsgründe

Ausländerinnen und Ausländer ziehen aus unterschiedlichen Gründen in die Schweiz. Im Vordergrund steht dabei meist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Aber beispielsweise auch eine Aus- oder Weiterbildung, ein Aufenthalt als Rentnerin und Rentner oder die Begleitung von erwerbstätigen Ehepartnerinnen und Ehepartnern sind mögliche Einwanderungsgründe. Bei der Gesamtzuwanderung (s. auch Abbildung 4) stellt nach dem Erwerbszweck (ca. 50%) der Familiennachzug mit rund 30% der jährlichen Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz den zweithäufigsten Einwanderungsgrund dar (EU/EFTA und Drittstaaten). In den vergangenen Jahren machte die kontingentierte Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit⁵⁰ jeweils weniger als 5% aller Zuzüge in die ständige Wohnbevölkerung⁵¹ der Schweiz aus. Die kontingentierte Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit spielt somit unter Betrachtung der Gesamtzuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung eine marginale Rolle. Für die Schweizer Wirtschaft ist die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften, die den Grossteil der kontingentierten Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit ausmacht, jedoch von besonderer Bedeutung (vgl. Kapitel 3).

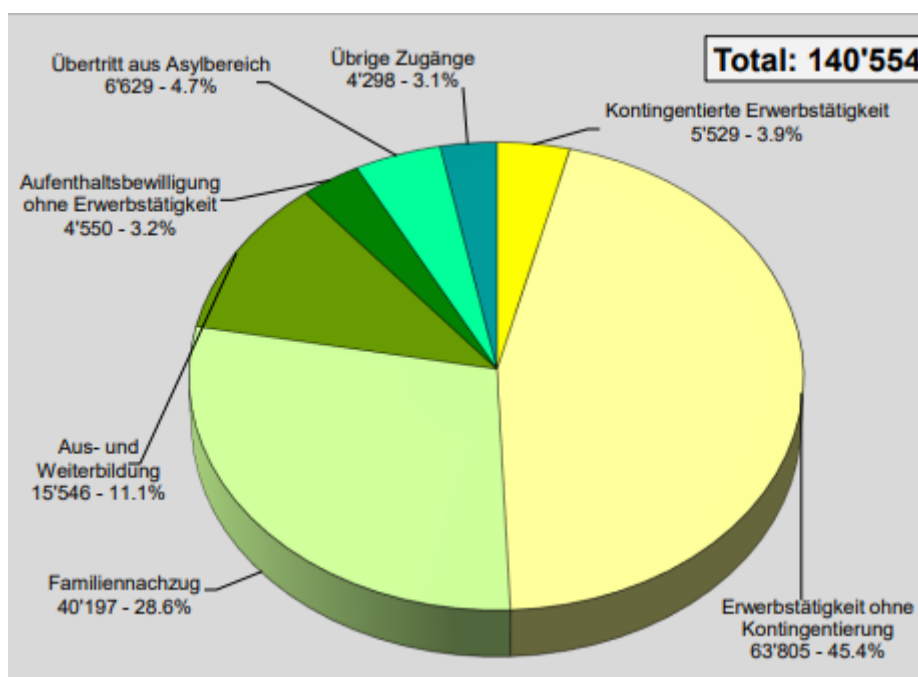


Abbildung 4: Einwanderung (Zuzug) nach Einwanderungsgrund 2019 (ständige ausländische Wohnbevölkerung)⁵², Quelle: ZEMIS/SEM

Bei einer alleinigen Betrachtung der Zuwanderung aus Drittstaaten in die ständige Wohnbevölkerung macht der Familiennachzug knapp die Hälfte aus, gefolgt von Aus- und Weiterbildungsaufenthalten (ca. 20%). Die kontingentierte Erwerbstätigkeit macht mit rund 10% ebenfalls einen relativ kleinen Anteil der Gesamtzuwanderung aus Drittstaaten aus (s. Tabelle 1). Eine vom SEM in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2020 hat aufgezeigt, dass pro Hauptbewilligungsinhaber - oder Inhaberin (zur Erwerbstätigkeit) durchschnittlich rund 1.5 Familienangehörige nachgezogen werden.⁵³

⁵⁰ Die kontingentierte Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit umfasst alle Erwerbstätigen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als 90 bzw. 120 Tagen pro Kalenderjahr sowie Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten mit einer Dauer von mehr als 90 bzw. 120 Tagen pro Kalenderjahr. Erwerbstätige Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien unterlagen bis Ende Mai 2019 und jene aus Kroatien bis Ende 2022 der Kontingentierung.

⁵¹ Enthalten sind alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B), einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L >= 12 Monate) und anerkannte Flüchtlinge. Nicht dazu zählen Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, Diplomatinen und Diplomaten mit einer Aufenthaltsbewilligung des EDA, die internationalen Funktionärinnen und Funktionäre sowie deren Familienangehörige, sofern diese keine Erwerbstätigkeit ausüben.

⁵² Zur Illustration der Verhältnisse zwischen den verschiedenen Einwanderungsgründen wurde das Referenzjahr 2019 gewählt, da im Pandemie-Jahr 2020 die kontingentierte Erwerbstätigkeit mit 3,1% tiefer als in den Vorjahren lag (2019: 3.9%, 2018: 4.3%, 2017: 4.2%).

⁵³ [Büro BASS \(im Auftrag vom SEM\) 2020: Studie zu den Aufenthaltsverläufen von ausländischen Familienangehörigen aus dem Familiennachzug](#) [Stand am 29.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Einwanderungsgründe	2016	2017	2018	2019	2020
Familiennachzug	20'882	20'567	20'713	19'499	17'163
Aus- und Weiterbildung	8'341	8'396	8'457	8'650	7'826
Kontingentierte Erwerbstätigkeit	3'931	4'106	4'225	4'331	3'441
Aufenthaltsbewilligung ohne Erwerbstätigkeit	494	436	394	344	388
Erwerbstätigkeit ohne Kontingent	181	152	161	132	147
Andere Gründe ⁵⁴	9'054	9'660	9'845	10'042	9'954
Total Einwanderung Drittstaaten	42883	43317	43'795	42'998	38'919

Tabelle 1: Einwanderungsgründe Drittstaaten 2016 - 2020 (Quelle: ZEMIS/SEM).

4.3.3 Ausschöpfung Kontingente für Erwerbstätige

Zwischen 1980 und 2001 wurden jährlich Kontingente für Jahresaufenthalts-, Kurzaufenthalts- und Saisonierbewilligungen freigegeben. Zeitgleich mit der Einführung der vollständigen Liberalisierung des Personenverkehrs mit den EU/EFTA-Mitgliedstaaten erfolgte 2002 die Abschaffung des Saisonierstatus für Drittstaatsangehörige. Von 2002 bis 2010 fielen Dienstleistungserbringer (DLE) aus den EU/EFTA-Staaten (über 120 Tage), deren Aufenthalt nicht durch das FZA geregelt wurde, unter die Kontingente für Drittstaatsangehörige. Ende 2010 hat der Bundesrat entschieden, zwei separate Kontingentsarten zu schaffen. Je ein Kontingent für Kurzaufenthalter und Aufenthalter aus Drittstaaten und ein Kontingent für DLE aus der EU/EFTA. Im Folgenden wird nur auf die Kontingente für Drittstaatsangehörige eingegangen.

Von 2011 bis 2014 betrug das Kontingent für Kurzaufenthalter aus Drittstaaten (Art. 19 VZAE) 5'000 Einheiten und das Kontingent für Aufenthalter aus Drittstaaten (Art. 20 VZAE) betrug 3'500 Einheiten. Nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» durch das Stimmvolk im Februar 2014 reduzierte der Bundesrat aufgrund gesellschaftspolitischer Überlegungen die Höchstzahlen für Drittstaatsangehörige für das Jahr 2015 von bis anhin insgesamt 8'500 Kontingenten auf 6'500 Kontingente. Dies führte in der Folge (2015 und 2016) zu Kontingentsengpässen mit vollständiger Ausschöpfung der Kontingente im Jahr 2016. Aufgrund der manifesten Nachfrage, welche auch durch die Wirtschaft und die Kantone zum Ausdruck gebracht wurde, wurden die Höchstzahlen ab 2017 wieder schrittweise erhöht und erreichten 2019 das Niveau von 2014. Dabei wurde die Zahl der Kontingente für Kurzaufenthalter zu Gunsten der Aufenthalter reduziert, um dem Bedarf besser zu entsprechen. Seit 2019 stehen 4'500 Kontingente für Aufenthalter und 4'000 Kontingente für Kurzaufenthalter aus Drittstaaten zur Verfügung. Die Kontingentsentwicklung sowie die Beanspruchung der Kontingente ist in den Abbildungen 5 und 6 graphisch dargestellt. Tabelle 2 zeigt die Anzahl zugeteilter Kontingente aus der Bundesreserve zuhanden der Kantone (vgl. Kapitel 4.2.3 und 4.2.4 Zuteilung von Ergänzungskontingenten).

⁵⁴ Unter *Andere Gründe* werden etwa Anerkannte Flüchtlinge nach Asylgewährung, Härtefallregelungen nach Asylprozess oder ausländerrechtliche Regelungen nach Asylprozess erfasst

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

	2016	2017	2018	2019	2020
Kurzaufenthalter (Ausweis L)	2'305	2'069	1'865	1'667	858
Aufenthalter (Ausweis B)	1'682	1'907	2'386	2'787	2'025

Tabelle 2: Zuteilungen aus der Bundesreserve 2016-2020 (Quelle: ZEMIS/SEM)

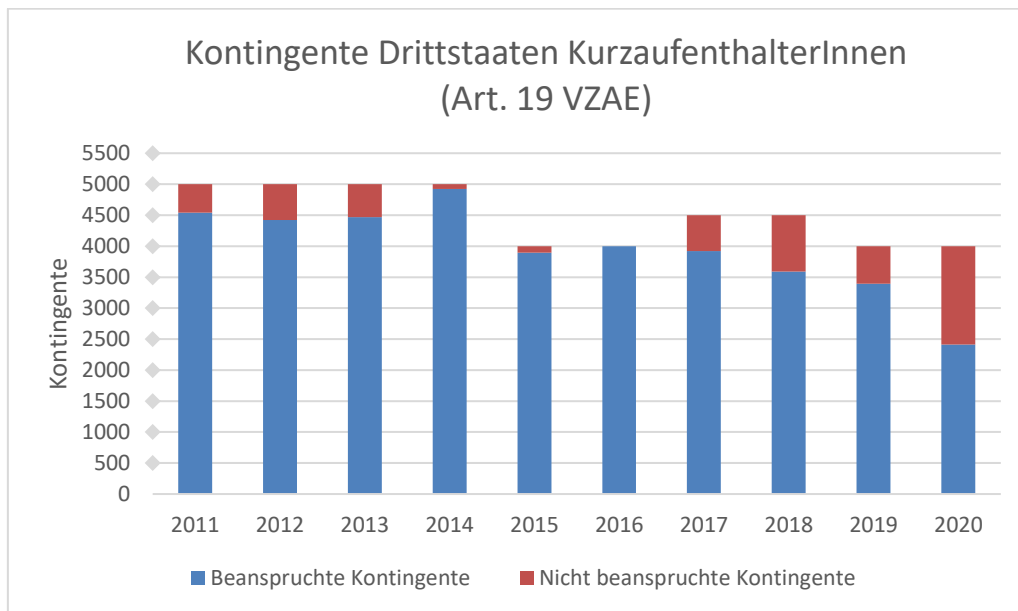


Abbildung 5: Jährliche Höchstzahlen Kurzaufenthaltsbewilligungen (VZAE, Anhang 1, Ziff. 1, Bst. a und b) und Beanspruchung 2011 – 2020, (Quelle: ZEMIS/SEM).

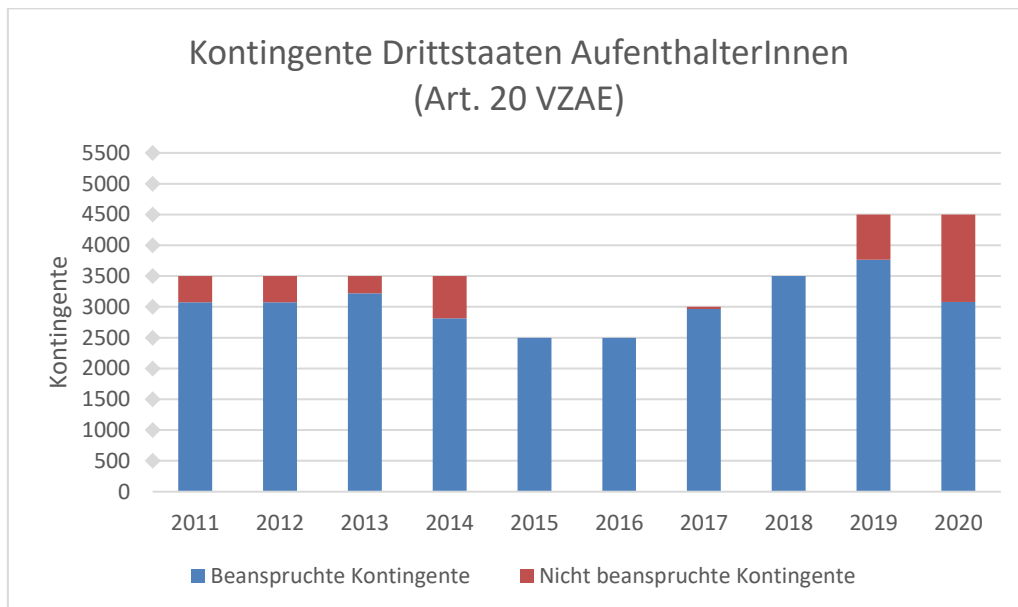


Abbildung 6: Jährliche Höchstzahlen Aufenthaltsbewilligungen (VZAE, Anhang 2, Ziff. 1, Bst. a und b) und Beanspruchung 2011 – 2020 (Quelle: ZEMIS/SEM).

4.3.4 Kontingentsbedarf nach Branchen und Qualifikationen

Die meisten Zulassungen erfolgen im Bereich der Informatikdienste, in der Unternehmensberatung, der Forschung und Entwicklung, der Chemie- und Pharmaindustrie sowie der Nahrungs- und Genussmittelindustrie. Es handelt sich dabei um Branchen, welche gemäss den Zahlen des Bundesamts für Statistik BFS eine verhältnismässig hohe Bruttowertschöpfung aufweisen⁵⁵. Die Zahlen der letzten 5 Jahre können nachfolgender Abbildung 7 entnommen werden. Verschiebungen zwischen den Branchen Informatikdienste und Unternehmensberatung können sich ergeben aufgrund variierender Zuordnung der Unternehmen zu den Wirtschaftszweigen nach der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA).⁵⁶

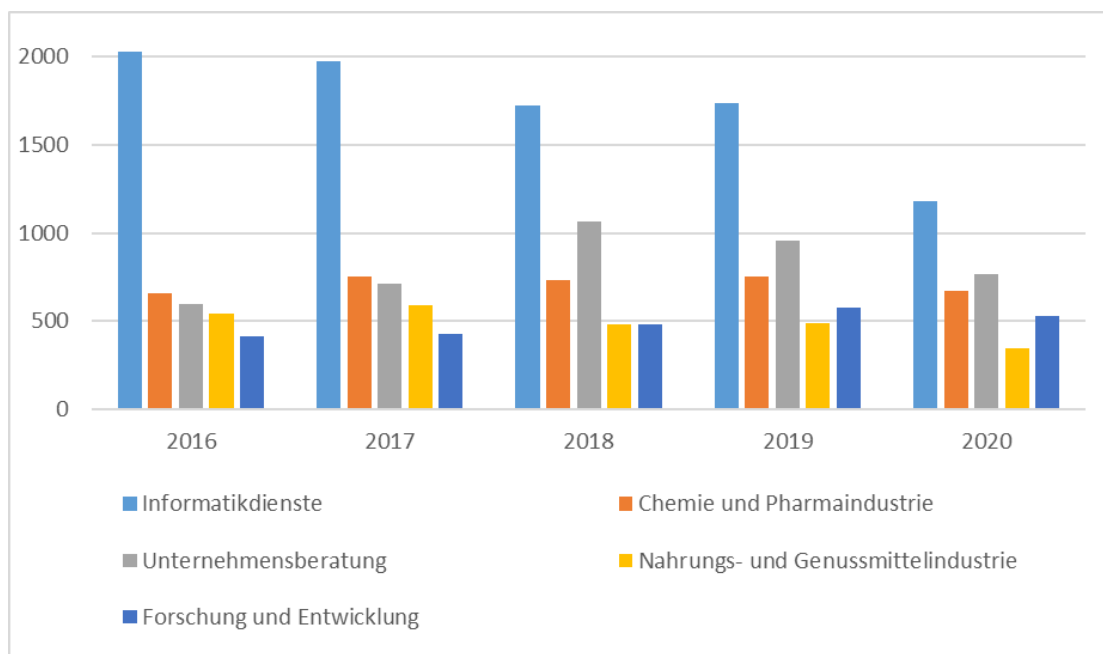


Abbildung 7: Kontingentsbedarf nach Branchen (Top 5) 2016-2020, (Quelle: ZEMIS/SEM).

Der Anteil Personen mit Tertiärabschluss ist konstant hoch. 2020 verfügten rund 87% der Drittstaatsangehörigen, die zur kontingentierte Erwerbstätigkeit zugelassen wurden, über einen Tertiärabschluss. Die verbleibenden rund 13% verfügten über besondere berufliche Qualifikationen (bspw. Sportler und Sportlerinnen) oder wurden im Rahmen einer Erwerbstätigkeit zu Aus- oder Weiterbildungszwecken zugelassen. Insgesamt betrafen die Zulassungen grossmehrheitlich Berufsbereiche mit Fachkräftemangel.

⁵⁵ Produktionskonto nach Branchen (2019): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/queter/oe-konomische-queter/branchenstruktur.assetdetail.14347523.html> [Stand am 11.08.2021].

⁵⁶ Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) [Stand am 29.10.2021]

5 Zulassungssysteme weltweit

5.1 Angebots- vs. nachfrageorientierte Zulassungssysteme

Traditionell wird bezüglich Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Fachkräfte zwischen angebots- und nachfrageorientierten Zulassungssystemen unterschieden. Beim ersten Modell (angebotsorientierte Systeme, wie bspw. Punktesysteme) werden durch die Behörden gewünschte Eigenschaften der ausländischen Personen definiert. Es handelt sich dabei typischerweise um Kriterien, welche die Integration in den Arbeitsmarkt begünstigen sollen (insbesondere Bildungsniveau, Sprachkenntnisse, Qualifikationsniveau in einem bestimmten Beruf, Alter, Berufserfahrung, Arbeitskräftemangel in einem bestimmten Sektor). Sofern die Kriterien erfüllt sind, ist eine Zulassung möglich, auch wenn kein Arbeitsvertrag vorliegt. Klassische angebotsorientierte Systeme sind Punktesysteme, welche insbesondere in traditionellen Einwanderungsländern wie Australien, Kanada oder Neuseeland aber auch in einigen europäischen Staaten verwendet werden. Im Gegensatz dazu erfolgt bei nachfrageorientierten Systemen die Auswahl durch die Arbeitgeber. Ein Arbeitsvertrag ist Voraussetzung, daneben bestehen weitere Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Bereits in ihrer letzten grossen Querschnittsstudie von 2014⁵⁷ hat die OECD festgestellt, dass die beiden Modelle zunehmend miteinander verknüpft wurden und heute die meisten OECD-Mitgliedstaaten über eine Mischform von angebots- und nachfrageorientierten Elementen verfügt. Dies gilt mit Blick auf das Personenfreizügigkeitsabkommen auch für die Schweiz. Auf eine ausführliche Darstellung von Zulassungssystemen anderer Staaten soll an dieser Stelle deshalb verzichtet werden, nachfolgend werden jedoch basierend auf den Erkenntnissen der OECD die wichtigsten internationalen Trends bezüglich der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften kurz aufgeführt.⁵⁸

5.2 Aktuelle internationale Trends sowie neue Ansätze in ausgewählten Staaten

In den letzten Jahren sind in verschiedenen Ländern Programme eingeführt worden, um den Bedarf an Arbeitskräften in ganz bestimmten Bereichen gezielt zu decken. Häufig handelte es sich dabei um zeitlich befristete Pilotprogramme. Verschiedene Staaten - wie beispielsweise Kanada, Australien, Japan oder Korea – versuchen zudem verstärkt, die Migration in bestimmte Landesteile zu fördern, indem in Ergänzung zum bestehenden nationalen Zulassungssystem regional begrenzte Programme für die Rekrutierung von lokal gefragten Arbeitskräften eingeführt wurden.

Etwa die Hälfte der OECD-Länder hat in den letzten Jahren spezielle Visa für innovative Unternehmer und Start-ups eingeführt. In Australien und Kanada haben Gründer solcher Unternehmen im Falle einer gesicherten Finanzierung ein sofortiges Recht auf Daueraufenthalt - unabhängig davon, wie erfolgreich das Unternehmen ist. Auch andere Staaten haben für diese Personenkategorie besonders vorteilhafte Bestimmungen geschaffen, um sie gezielt anzuwerben.

Die Mehrheit der OECD-Staaten hat zudem begonnen, Online-Kampagnen durchzuführen. Websites wie «Make it in Germany» oder «Workindenmark» sowie ähnliche Websites in Estland, Schweden oder Neuseeland bieten interessierten Unternehmen und Arbeitskräften die Möglichkeit für Online-Diskussionen und Beratungen. Einige Länder, wie z. B. Kanada, gehen noch weiter, indem sie in den sozialen

⁵⁷ La gestion des migrations de travail : des politiques avisées au service de la croissance économique. In : *Perspectives des migrations internationales 2014 / Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, OCDE 2014.

⁵⁸ Siehe Débats sur les politiques migratoires, N° 21, janvier 2021 : *Comment adopter une gestion des migrations de travail tournée vers l'avenir*, N° 18, mars 2019 : *The Expression of Interest Model: What Lessons for Migration Management in the EU and elsewhere?*; N° 4, décembre 2014 : *Qui admettre au titre de l'immigration de travail ?*

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Medien auf ihre Einwanderungsprogramme hinweisen und schnelle, personalisierte Antworten auf spezifische Fragen geben. Auch die Bewilligungsprozesse werden in den meisten Staaten zunehmend digitalisiert. Dadurch werden sie vereinfacht und die Prozessdauer verkürzt. Ergänzend haben mehrere OECD-Staaten (z. B. Ungarn, Irland, das Vereinigte Königreich und Spanien) ein Schnellverfahren für zertifizierte Arbeitgeber eingeführt, um die Bearbeitungsdauer zusätzlich zu verkürzen.

Welche spezifischen Trends und Prozessoptimierungen sich schlussendlich in den einzelnen Ländern durchsetzen und mit welcher Geschwindigkeit sie institutionalisiert werden, hängt wesentlich von einer Vielzahl von je nach Land unterschiedlich gewichteter Faktoren sowie wirtschaftlicher, arbeitsmarktlicher, geographischer oder geopolitischer Rahmenbedingungen ab.

6 Optimierungsmassnahmen und Alternativen zum heutigen Zulassungssystem für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige

In Erfüllung des Postulates werden mögliche Alternativen und Optimierungsmassnahmen zum aktuellen Zulassungssystem geprüft. Nach einem kurzen Hinweis bezüglich der rechtlichen Umsetzbarkeit in Kapitel 6.1 werden in Kapitel 6.2 in einem ersten Schritt alle aktuell laufenden und bereits in Umsetzung befindenden Optimierungsmassnahmen vorgestellt. In Kapitel 6.3 werden weitere Optimierungsmassnahmen aufgeführt und auf ihre Vor- und Nachteile hin analysiert. Die in den Kapiteln 6.2 und 6.3 vorgestellten Optionen werden thematisch unterteilt in Anpassungen am Kontingentsystem, Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen, Beschleunigung der Verfahren sowie weitere Lösungsansätze. Nebst einer kurzen inhaltlichen Darstellung werden jeweils die wichtigsten Argumente für und gegen die entsprechende Option dargelegt. Bei den Massnahmen in Kapitel 6.3 wird auch die Haltung des Bundesrates und der im Rahmen der vorgelagerten Bedürfniserhebung befragten Wirtschafts- und Sozialpartner zur entsprechenden Massnahme dargelegt.

6.1 Rechtliche Umsetzbarkeit

Im Hinblick auf die rechtliche Umsetzbarkeit von Optimierungsmassnahmen am geltenden Zulassungssystem sind die massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung zu beachten (s. Kap. 4.2.1). Bei der Prüfung von Anpassungen am aktuellen System ist insbesondere darauf zu achten, dass die eigenständige Steuerung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern weiterhin gewährt bleibt (Art. 121a Abs. 1 BV). Aufgrund von Artikel 121a Absatz 2 BV sind Massnahmen, welche auf einen Verzicht auf Höchstzahlen und Kontingente für die Erteilung von erstmaligen Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit abzielen, grundsätzlich zu verwerfen. Sofern mögliche Optimierungsmassnahmen weiterhin in erster Linie auf Höchstzahlen und Kontingenten beruhen, sind sie im Grundsatz mit der Bundesverfassung vereinbar. Verfassungsrechtlich ausgeschlossen sind jedoch Varianten bei denen entweder die Kontingentierung oder aber das Vorrangprinzip wegfällt (Art. 121a Abs. 3 BV) oder solche, bei denen eine Bewilligungserteilung auch ohne Gesuch eines Arbeitgebers für eine bestimmte Tätigkeit erfolgen kann, da Artikel 121a Absatz 3 das Gesuch eines Arbeitgebers vorschreibt. Allfällige Optimierungsmassnahmen müssen zudem berücksichtigen, dass die Prinzipien der Integrationsfähigkeit und einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen gelten (Art. 121a Abs. 3 BV). Neue internationale Abkommen, etwa zur Fachkräfterekrutierung, wären so auszugestalten, dass sie nicht gegen die Bestimmungen von Artikel 121a BV verstossen (Art. 121a Abs. 4 BV).

6.2 Laufende und umgesetzte Massnahmen zur Optimierungen des Zulassungssystems

Das Zulassungsverfahren für Erwerbstätige aus Drittstaaten ist laufend Gegenstand von Optimierungsbestrebungen. Aktuell laufende Optimierungen beziehen sich einerseits auf das Kontingentsystem (Kapitel 6.2.1), zu welchem im Rahmen der Umsetzung der Motion Dobler (17.3067) eine Ausnahme von den Höchstzahlen für Studienabgängerinnen und Studienabgängern vorgesehen ist, wenn ihre selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Zu Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen (6.2.2) kommt es im Bereich der Start Ups. Im Bereich der Beschleunigung der Verfahren (6.2.3) werden zwei Massnahmen umgesetzt. Einerseits sollen Bewilligungsprozesse durch Harmonisierung und Digitalisierung der Prozesse eine Aufwandreduktion für die Arbeitgeber erfahren. Andererseits hat eine vom EJPD in Auftrag gegebene Aufgabenüberprüfung (AÜP) ebenfalls zum Ziel, den Bewilligungsprozess zu vereinfachen. Dabei steht eine Ausnahme bestimmter Gesuchskategorien vom Zustimmungsverfahren des SEM (Art. 99 AIG) im Vordergrund.

6.2.1 Anpassungen am Kontingentsystem

Ausnahme von den Höchstzahlen für Studienabgänger (Motion Dobler 17.3067)

Mit dem vorliegenden Postulat wird der Bundesrat u.a. beauftragt, eine neue Lösung vorzuschlagen und die Kontingente flexibler auszugestalten oder durch einen flexibleren Mechanismus zu ersetzen. Eine in diese Kategorie fallende Massnahme befindet sich bereits in Umsetzung.

Die Motion 17.3067 (Dobler) «Wenn die Schweiz teure Spezialisten ausbildet, sollen sie auch hier arbeiten können» vom 7. März 2017 wurde am 20. September 2018 vom Nationalrat und am 19. März 2019 vom Ständerat angenommen. Sie beauftragt den Bundesrat, durch eine Änderung der VZAE die Voraussetzungen zu schaffen, damit an den kantonalen Universitäten und den Eidgenössischen Technischen Hochschulen ausgebildete Drittstaatsangehörige (Masterabsolventinnen und Masterabsolventen sowie Doktorandinnen und Doktoranden) aus Bereichen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel einfach und unbürokratisch in der Schweiz bleiben und eine Erwerbstätigkeit ausüben können. Dieses Ziel soll durch eine Ausnahme von den jährlichen Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erreicht werden. Mit der Umsetzung der Motion soll gewährleistet werden, dass die Zulassungserleichterung nur dann zur Anwendung kommt, wenn die auszuübende Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Nachdem der Bundesrat die Motion zur Ablehnung empfohlen hatte, hat das Parlament die Motion angenommen, obwohl sie in Widerspruch zu Artikel 121a Absatz 2 BV steht. Die Vernehmlassung zum Umsetzungsentwurf des Bundesrates wurde von Ende Oktober 2021 bis Anfang Februar 2022 durchgeführt. Der Bundesrat hat im erläuternden Bericht vom 27. Oktober 2021 festgehalten, dass die vorgeschlagene Umsetzung der Auslegung von Artikel 121a BV in der Botschaft vom 7. Dezember 2012⁵⁹ zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» sowie der Botschaft vom 4. März 2016⁶⁰ zur Umsetzung von Art. 121a BV widerspricht und somit nicht rechtskonform ist. Die Umsetzung der Massnahme würde zu einem Hürdenabbau für Arbeitgeber und in der Schweiz ausgebildete Fachkräfte führen, was die Innovationskraft der Wirtschaft fördern und die Standortattraktivität für ausländische Talente erhöhen kann. Zudem würden von der Schweiz finanzierte Ausbildungen verstärkt der Schweizer Wirtschaft zugutekommen.

6.2.2 Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen

Erleichterungen für Start-Up-Unternehmen

⁵⁹ BBI 2013 291

⁶⁰ BBI 2016 3007

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Angesichts des im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegenden hohen Innovationspotentials von Start-Up-Unternehmen hat das SEM entschieden, einen Abbau der bürokratischen Hürden bei den Anforderungen an den Gesuchsantrag⁶¹ und eine Flexibilisierung bei der Entlohnung (bspw. Anrechnung von Beteiligungen) von Mitarbeitenden und selbständig Erwerbenden in Start-Up umzusetzen. Hierzu wurden u.a. Vorschläge und Ideen aus der Wirtschaft mitberücksichtigt. Die entsprechende Anpassung der Weisungen I. Ausländerbereich⁶² des SEM wurde per 1. November 2021 umgesetzt.

Die Umsetzung der Massnahme führt zu einem Hürdenabbau für Start-Ups, was die Innovationskraft der Wirtschaft fördern und zur Entschärfung des Fachkräftemangels beitragen kann. Die Massnahme steht zudem im Einklang mit weiteren laufenden Bestrebungen des Bundesrates zur Förderung des Start-up-Standortes Schweiz.⁶³

6.2.3 Beschleunigung der Verfahren

6.2.3.1 Prozessoptimierungen (Harmonisierung, Digitalisierung)

Die *Strategie Digitale Schweiz* des Bundesrates sieht unter anderem vor, dass die Bevölkerung und Wirtschaft ihre Behördengänge effizient digital abwickeln können. Die Geschäftsprozesse der Verwaltung sollen konsequent auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet, standardisiert und in ihrer Effizienz optimiert werden. Die Unterstützung durch Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) wird laufend weiterentwickelt, um die digitale Transformation der Verwaltung zu optimieren. Dazu wird das elektronische Leistungsangebot für Unternehmen ausgebaut, insbesondere über *EasyGov*, dem Online-Schalter für Unternehmen. Die Integration der ausländerrechtlichen Meldungen und Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf *EasyGov* erfolgt schrittweise. Eine erste Etappe wurde im August 2021 realisiert. Das Meldeverfahren für eine Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen steht Arbeitgebern in allen 26 Kantonen seither online über *EasyGov* zur Verfügung. In den nächsten Jahren sind weitere Ausbauschritte für verschiedene Kategorien von Arbeitsbewilligungen geplant. In der ersten Hälfte 2022 soll die Abwicklung von Grenzgänger-Bewilligungen für EU/EFTA-Staatsangehörige auf dem Portal bereitgestellt werden. Danach folgen Bewilligungen für Erwerbstätige aus Drittstaaten.

Weiter sollen Private und Unternehmen der Verwaltung dieselben Informationen möglichst nur einmal mitteilen müssen (Umsetzung des Prinzips «once only»). Die Verwaltung wird die Informationen unter Berücksichtigung des Datenschutzes und der föderal dezentralen Strukturen organisationsübergreifend nutzen. Durch die in den kommenden Jahren zur Verfügung stehende Beantragung von Arbeitsbewilligungen über *EasyGov* wird diesem Ziel Rechnung getragen. Die Arbeitgeber verfügen in diesem System über ein persönliches Profil, welches die Arbeitgeberdaten über das UID-Register⁶⁴ bezieht. Diese Daten müssen von den Arbeitgebenden somit nicht mehr bei jedem Bewilligungsantrag neu erfasst werden.

Das Thema «Künstliche Intelligenz» (KI) wurde bisher im Bereich der Arbeitsbewilligungen für Drittstaatsangehörige noch kaum bearbeitet. Mittlerweile sind die Methoden und Technologien im diesem Bereich dahingehend ausgereift, dass gewisse Staaten (z.B. Finnland, Kanada) bereits KI einsetzen bei der Bearbeitung von bestimmten Aufenthalts- und Visumskategorien. Auch in der Schweiz werden in den kommenden Jahren (Teil-)Automatisierungen von Entscheidungsprozessen, resp. KI-basierte Entscheidungsunterstützungen im Bereich der Beantragungsprozesse für Arbeitsbewilligungen unter Berücksichtigung der *Strategie Digitale Schweiz*, der für die Bundesverwaltung erarbeiteten Leitlinien zum

⁶¹ Eine Firmengründungsurkunde oder ein Auszug aus dem Handelsregister kann neu innerhalb einer dreimonatigen Frist nachgereicht werden, wenn das gesuchstellende Start-Up Unternehmen nachweislich Teil eines kantonalen oder bundesweiten Förderprogramms ist.

⁶² Abrufbar unter www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit (Kapitel 4)

⁶³ [Bundesrat will Start-up-Standort Schweiz stärken \(admin.ch\)](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/08/08_01/Bundesrat_will_Start-up-Standort_Schweiz_staerken_(admin.ch).html) [Stand 11.10.2021]

⁶⁴ Jedes in der Schweiz aktive Unternehmen erhält eine einheitliche [Unternehmens-Identifikationsnummer \(UID\)](https://www.uid-register.ch/). Die Verwendung der UID ermöglicht eine administrative Entlastung der Unternehmen sowie eine effizientere Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Zur korrekten Zuteilung, Verwaltung und Verwendung der UID führt das BFS das UID-Register.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Umgang mit KI und unter Einbezug der Kantone zu prüfen sein. Mit entsprechenden Instrumenten dürften Bearbeitungsdauern bei den involvierten Behörden zugunsten der Unternehmen und Privatpersonen künftig gesenkt werden können.

Die oben dargestellten, kürzlich umgesetzten und laufenden Massnahmen führen zu einer einfacheren, effizienteren Abwicklung von Bewilligungsanträgen und zu einem Abbau der administrativen Hürden.

6.2.3.2 Überprüfung Rollenverteilung Bund – Kantone / (Teil-)Verzicht Zustimmungsverfahren bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt

Das EJPD wird in den kommenden Jahren Ressourcen für neu zu übernehmende Aufgaben in anderen Bereichen «freispielen». Das SEM hat im Rahmen einer internen Aufgabenüberprüfung eine vertiefte Analyse des zweistufigen Zustimmungsverfahrens zwischen Kantonen und Bund durchgeführt. Das Zustimmungsverfahren im Bereich Arbeitsmarktzulassung bezweckt die Sicherstellung der nationalen Kohärenz, gewährleistet die öffentliche Sicherheit und vermindert potentielle arbeitsmarktliche Risiken. Für den Bereich Arbeitsbewilligungen für Drittstaatsangehörige wird ein Teilverzicht des Zustimmungsverfahrens⁶⁵ angestrebt. Dadurch soll ein Teil der Gesuche für Arbeitsbewilligungen ausschliesslich in kantonaler Kompetenz und Verantwortung erledigt werden. Es wird angestrebt, dass Gesuche für Bewilligungen, welche ein Risiko für die oben erwähnten Zielgrössen bergen, weiterhin dem Zustimmungsverfahren unterliegen. Bei Sachverhalten, welche sich ausserhalb der Risikofelder befinden, kann ein Verzicht auf das Zustimmungsverfahren möglich und sinnvoll sein. Unabhängig von einem möglichen Verzicht auf das Zustimmungsverfahren kämen die Zulassungsvoraussetzungen des AIG (Art. 18 – 26a) weiterhin zur Anwendung. Die Prüfung der Bewilligungsgesuche durch die kantonalen Behörden bliebe somit unverändert. Für die Unternehmen würde ein Mehrwert in zeitlicher und finanzieller Hinsicht entstehen. Finanziell, da bei entsprechenden Gesuchen nur Kosten für den kantonalen Entscheid anfallen würden und zeitlich, da nach dem kantonalen Entscheid keine zusätzliche Prüfung auf Bundesebene erfolgen müsste. Die konkrete Umsetzung wird durch das SEM unter Einbezug der Kantone derzeit noch geprüft und Anpassungen werden voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2022 in Kraft treten können.

⁶⁵ Arbeitsmarktliche Vorentscheide zu Aufenthaltsbewilligungen nach Artikel 33 AIG und Artikel 20 VZAE sowie zu Kurzaufenthaltsbewilligungen nach Artikel 32 AIG und Artikel 19 VZAE leitet die kantonale Arbeitsmarktbehörde zur Zustimmung an das SEM weiter (Art. 99 AIG und Art. 85 VZAE i. V. m. Art. 1 ZV-EJPD; Ziff. 4.6 Weisungen AIG).

6.3 Potenzielle Optionen zur Optimierung des Zulassungssystems

Nachdem der Fokus in Kapitel 6.2 auf bereits umgesetzten bzw. laufenden Optimierungsmassnahmen gelegt wurde, sollen nun gemäss Auftrag aus dem Postulat die darin explizit erwähnten Optionen sowie weitere mögliche Massnahmen für ein besser den Bedürfnissen der Schweiz entsprechendes Zulassungssystem genauer betrachtet und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile dargestellt werden. Zudem beinhaltet das vorliegende Kapitel jeweils die Haltung des Bundesrates zu den einzelnen Massnahmen.

6.3.1 Anpassungen am Kontingentsystem

6.3.1.1 Erhöhung der Kontingente

Die jährlich zur Verfügung stehenden Gesamtkontingente werden von aktuell 8'500 (Stand 2022) auf eine zu definierende Menge erhöht. Eine entsprechende Erhöhung kann entweder zugunsten des Bundeskontingents oder der kantonalen Kontingente erfolgen.

Argumente für diese Massnahme: Durch eine Erhöhung des jährlichen Kontingentes kann die Planungssicherheit für Unternehmen erhöht werden, da das Risiko einer Kontingentsknappheit reduziert wird. Dies würde der Wirtschaft ein positives Signal aussenden und bestehende Befürchtungen in Bezug auf Kontingentsknappheit könnten entschärft werden. Auch wäre ein positiver Effekt auf die Standortqualität der Schweiz zu erwarten. Diese Massnahme wurde explizit im Postulatstext aufgeführt und entspricht zudem Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Der Bundesrat verfügt bereits im bestehenden System über den Spielraum zur Festlegung ausreichender Kontingente. Seit der letzten Erhöhung im Jahr 2019 wurden die Kontingente nicht mehr vollständig ausgeschöpft. Negative Auswirkungen einer generellen Erhöhung auf den Zuwanderungsdiskurs im Allgemeinen lassen sich nicht ausschliessen.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Erhöhung der Kontingente vor dem Hintergrund des sich weiter zuspitzenden bereichsspezifischen Fachkräftemangels und unter Berücksichtigung der daraus resultierenden gewichtigen wirtschaftlichen Interessen ist genauer zu analysieren. Eine Erhöhung der Kontingente zugunsten von qualifizierten Fachkräften aus Nicht-EU/EFTA-Staaten dürfte auch sozialverträglich sein, da die Zuwanderung durch die qualitativen Zulassungsvoraussetzungen komplementär zur ansässigen Erwerbsbevölkerung bleibt. Am jährlichen Rhythmus der Kontingentsfestlegung soll festgehalten werden.

6.3.1.2 Umverteilung der Kontingente zu den Kantonen

Die den Kantonen zu Beginn des Jahres zugewiesenen Kontingente reichen einigen Kantonen für das ganze Jahr, während andere bereits in der ersten Jahreshälfte zusätzliche Kontingente aus dem Bestand des Bundes beantragen.⁶⁶ Seit der letztmaligen Erhöhung der Kontingente für das Jahr 2019 konnte den Anträgen der Kantone auf Ergänzungskontingente aus der Bundesreserve stets vollumfänglich entsprochen werden. Während aktuell die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu gleichen Teilen auf Bund und Kantone verteilt werden, wird bei den Kontingenten für Aufenthaltsbewilligungen ein höherer Anteil dem Bestand des Bundes angerechnet. Bei der Zuteilung der Kontingente an die Kantone per Anfang Jahr gemäss Verteilschlüssel, kann ein wesentlich höherer Anteil direkt an die Kantone verteilt werden und nur ein marginaler Anteil würde dann beim Bund verbleiben (Notreserve für unvorhergesehene Entwicklungen).

⁶⁶ Für die Funktionsweise der Beantragung und Zuteilung von Kontingentseinheiten aus der Bundesreserve s. Kap. 4.2.3.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Argumente für diese Massnahme: Durch eine zu Jahresbeginn höhere Zuteilung von Kontingenten direkt an die Kantone könnte der Handlungsspielraum der Kantone erhöht werden, während auch der administrative Aufwand bei Bund und Kantonen gesenkt würde, da weniger Anträge an den Bund gestellt werden müssten. Das Wissen um einen erhöhten Anfangsbestand an Kontingenten bei den Kantonen dürfte sich zudem positiv auf die Planungssicherheit der in den Kantonen angesiedelten Unternehmen auswirken.

Argumente gegen diese Massnahme: Der Handlungsspielraum des Bundes und die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Interessen wäre bei unvorhergesehenem Zusatzbedarf in den Kantonen im Vergleich zur aktuellen Situation eingeschränkt.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Erhöhung des kantonalen Handlungsspielraums ist wünschenswert, wenn damit Ressourcen eingespart werden und die Planungssicherheit der Unternehmen erhöht werden kann.

6.3.1.3 Schweizweiter Kontingentspool

Durch einen Verzicht auf die Vorabzuteilung an die Kantone nach vordefiniertem Verteilschlüssel, können die Kontingente den Kantonen gebündelt in einem Pool des Bundes zur Verfügung gestellt werden. Es erfolgt eine periodische (bspw. quartalsweise) Aufschaltung der Kontingente. Die Vergabe erfolgt nach dem Prinzip *first come – first served*, analog zur heutigen Handhabung bei den Kontingenten für DLE EU/EFTA und Erwerbstätige aus dem UK. Damit weiterhin Handlungsspielraum und Flexibilität gewährleistet sind, können die Kontingente aus der Vorjahresreserve beim Bund bleiben. Diese können auf Antrag hin einem bestimmten Kanton für einen ausserordentlichen Bedarf zur Verfügung gestellt werden.

Argumente für diese Massnahme: Durch einen einheitlichen Kontingents-Pool des Bundes, würden alle Kontingente allen Kantonen ortsunabhängig und in gleicher Masse zur Verfügung stehen, während auch administrative Ressourcen bei Bund und Kantonen durch den Wegfall des Kontingentsmanagements eingespart werden könnten. Das Wissen um einen einheitlichen ortsungebundenen Pool an Kontingenten dürfte sich zudem positiv auf die Planungssicherheit der in den Kantonen angesiedelten Unternehmen auswirken. Diese Massnahme entspricht Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Bei striktem Vorgehen nach dem *first come – first served* Prinzip würde der Handlungsspielraum bei unvorhergesehenem Zusatzbedarf im Vergleich zur aktuellen Situation massiv eingeschränkt. Zudem besteht das Risiko eines Ansturms auf die Kontingente nach erfolgter Aufschaltung auf Kosten einer sorgfältiger Gesuchsprüfung unter Berücksichtigung der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen. Auch bestünde das Risiko, dass zum Quartalsende mangels Kontingenten keine Gesuche mehr bewilligt werden können und es einen Rückstau bis zum neuen Quartal geben würde.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Erhöhung der Planungssicherheit der Unternehmen, verbunden mit hohen Ressourceneinsparungen, ist positiv zu werten. Ob eine stärkere Zentralisierung oder Dezentralisierung (siehe 6.3.1.2) der Kontingentsvergabe vorteilhafter ist, soll vertieft geprüft werden.

6.3.1.4 Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche

Im heutigen Zulassungssystem unterliegen alle Personenkategorien, Branchen oder Berufsgruppen gleichermaßen der Kontingentierung. Einzig im Bereich der Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss verlangt das Parlament aufgrund der Annahme der Motion Dobler (vgl. Kapitel 6.2.1) eine Ausnahme von den jährlichen Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Bei einer Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche könnten Be-

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

rufsgruppen, die von hohem Fachkräftemangel betroffen sind, komplett von der Kontingentierung ausgenommen werden, wodurch dann in diesen Bereichen, immer unter Berücksichtigung der anderen Zulassungskriterien, uneingeschränkt Personen aus Drittstaaten zugelassen werden könnten.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme würde eine positive Signalwirkung für die Wirtschaft entfalten und könnte die Standortattraktivität der Schweiz erhöhen. Diese Massnahme wurde explizit im Postulatstext aufgeführt und entspricht zudem Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme

Eine Aufhebung der Kontingentierung steht im Widerspruch zu Artikel 121a BV und würde eine Verfassungsänderung erforderlich machen. Es besteht die Gefahr, dass die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Arbeitsmarktzuwanderung aus Drittstaaten schwindet. Bestrebungen im Bereich Aus- und Weiterbildung zur Förderung des inländischen Potenzials in Mangelberufen könnten untergraben werden. Eine exakte Definition von Berufen mit Fachkräftemangel gibt es nicht.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Dass Risiko einer mangelhaften Sozialverträglichkeit und Erosion gesellschaftlicher Akzeptanz überwiegt einen möglichen Mehrwert aus wirtschaftlicher Sicht. Die fehlende Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung schliesst eine weitere Prüfung aus.

6.3.1.5 Branchenkontingente

Bei der Einführung von Branchenkontingenten würde das Gesamtkontingent auf die einzelnen Branchen verteilt werden. Kontingentshöhe und Zuteilung würden im Vorjahr gemäss dem jeweiligen Bedarf der einzelnen Branchen bestimmt werden.

Argumente für diese Massnahme: Die Planungssicherheit würde sich für sämtliche Branchen erhöhen. Bei einer Kontingentsknappheit würde vermieden, dass einzelne Berufsgruppen gegenüber anderen priorisiert werden (bspw. wertschöpfungsintensive Berufsgruppen vs. solche mit geringerer Wertschöpfung).

Argumente gegen diese Massnahme: Die Bestimmung des Kontingentsbedarfs ist bereits bei Globalkontingenten eine Herausforderung. Durch den Einbezug sämtlicher Branchen und Berücksichtigung der Anliegen der Sozialpartner werden bei den jährlichen Höchstzahlen unterschiedliche Interessen jedoch in ausgewogener Weise berücksichtigt. Dies dürfte bei einer Aufteilung in unterschiedliche Branchenkontingente schwieriger sein. Aufgrund der separaten Bewirtschaftung von Branchenkontingenten dürfte ein entsprechendes System kompliziert und schwerfällig sein und es besteht die Gefahr der Strukturhaltung. Gleichzeitig müssten Branchenkontingente jährlich durch Kantone und/oder Bund überwacht und bewirtschaftet werden, was den Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen würde. Die eingeschränkte Flexibilität des Modells könnte den Lobbyismus verstärken, was im Ergebnis dazu führt, dass einzelne Branchen und Partikularinteressen begünstigt werden.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Aus Gründen der mangelnden Flexibilität und schwerfälligen Ausgestaltung hat der Bundesrat bereits im Rahmen früherer Arbeiten festgestellt, dass ein duales Zulassungssystem mit Branchen- oder Betriebskontingenten nicht zielführend sei.⁶⁷

⁶⁷ [Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, S. 74.](#)

6.3.1.6 Verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung

Bei der jährlichen Kontingentsfestlegung werden bereits heute wirtschaftliche Kennzahlen, Arbeitsmarkt- und Konjunkturprognosen berücksichtigt. Darüber hinaus könnte ein jährliches Reporting zur Entwicklung der Kontingentsbeanspruchung zur jährlichen Beurteilung der Bedarfssituation beigezogen werden. Eine weitere Möglichkeit, den Bedarf an benötigter Zuwanderung einschätzen zu können, bieten allenfalls makroökonomische Modelle.⁶⁸ Denkbar ist, die Kontingentsfestlegung künftig noch stärker und systematisch auf wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Prognosen zu stützen und den Entscheid über die Kontingentshöhe mit makroökonomischen Modellen zu verknüpfen. Neben einer stärker evidenzbasierten Vorgehensweise würden in die Entscheidungsfindung zur Kontingentsfestlegung weiterhin auch die Anliegen von Wirtschaft und Sozialpartnern sowie gesellschaftspolitische Aspekte einfließen.

Argumente für diese Massnahme: Der Bedarf und die Leistung der Wirtschaft werden evidenzbasiert berücksichtigt unter Einbezug von objektiven Kriterien. Dadurch kann der effektive Bedarf der Wirtschaft unmittelbarer berücksichtigt werden, was einem konkreten Anliegen aus dem Postulat entspricht.

Argumente gegen diese Massnahme: Komplexe makroökonomische Modelle können aufgrund mangelnder Transparenz zu Verunsicherung beitragen.⁶⁹ Weiter besteht die Schwierigkeit der Gewichtung der einzelnen Entscheidungskriterien. Im Falle von Divergenzen zwischen prognostizierten Werten und konkreten Anliegen von Wirtschaft und Sozialpartnern kann es zu Spannungen kommen.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuerfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Kontingentsfestlegung, die sich stärker als heute am effektiven Bedarf der Wirtschaft orientieren würde, ist zu begrüssen und bedarf einer genaueren Analyse. Analysen sollen die Einschätzung von Wirtschaft und Kantonen ergänzen, nicht ersetzen.

6.3.1.7 Tauschbörse

Das Konzept einer Tauschbörse wird im Postulat genannt. Ein solches Vorhaben könnte das bestehende System mit kantonalen- und Bundeskontingenten mit einer Tauschbörse ergänzen. Dabei würden die Kantone bei zusätzlichem Kontingentsbedarf untereinander oder direkt mit Unternehmen Kontingente unterschiedlicher Kategorien tauschen oder Kontingente gegen einen zu definierenden Gegenwert (Sachwert/Leistung) tauschen.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme kann theoretisch eine hohe Ausschöpfung der vorhandenen Kontingente fördern, da nicht gebrauchte Kontingente eines Kantons einem solchen mit entsprechendem Bedarf zukommen (hohe Allokationseffizienz). Da bei dieser Massnahme die Kontingente entsprechend ihrem wirtschaftlichen Wert gehandelt werden, wird ein haushälterischer Umgang mit den verfügbaren Kontingenten begünstigt, was eine verstärkt am gesamtwirtschaftlichen Nutzen orientierte Vergabe fördert. Die kantonale Autonomie würde gestärkt.

Argumente gegen diese Massnahme: Bereits heute besteht für die Kantone die Möglichkeit, nicht benötigte Kontingente in die Bundesreserve zurückzuerstatten. Der Bund kann diese Kontingente unbürokratisch an andere Kantone mit zusätzlichem Bedarf zuteilen. Diese langjährige Praxis wurde mit der im 2018 eingeführten, rechtlich nicht verbindlichen *Vereinbarung über die Bewirtschaftung der Kontingente* formalisiert (vgl. Kapitel 4.2.4). Die Bestimmung von Sachwerten oder Leistungen, die für einen Kontingentstausch in Frage kommen, müsste in aufwändigen Konsultationsprozessen erfolgen. Mit Blick auf die unterschiedlichen Aufenthaltsperspektiven (Aufenthaltsbewilligung für Daueraufenthalt vs.

⁶⁸ [Gelenkte Zuwanderung, avenir spezial, avenir Suisse, S. 8](#) [Stand 11.10.2021].

⁶⁹ Eine vom SEM in Auftrag gegebene explorative Vorstudie zur Analyse des künftigen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften hat verschiedene methodische Herausforderungen aufgezeigt, welche mit makroökonomischen Modellen einhergehen (Vorstudie zur Analyse des künftigen Bedarfs des Schweizer Arbeitsmarktes an ausländischen Arbeitskräften, Demografik, im Auftrag des SEM, 2021).

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Kurzaufenthaltsbewilligungen für befristete Aufenthalte) dürfte sich die Ausgestaltung eines Tauschsystems als schwierig erweisen. Eine einseitige Selektion von Arbeitskräften mit höchster Wertschöpfung durch finanzstarke Akteure könnte ein Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und sozialpolitischen Interessen herbeiführen. Dadurch könnte der Fachkräftemangel in bestimmten Sektoren verschärft werden (z.B. Universitäten, Gesundheitswesen).

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die Nachteile eines entsprechenden schwer umsetzbaren Systems überwiegen die Vorteile.

6.3.1.8 Versteigerung von Kontingenten

Das Konzept einer Versteigerung von Kontingenten wird im Postulat genannt. Sie weist inhaltliche Parallelen zu der vorangehend unter 6.3.1.7 dargelegten Massnahme der Tauschbörse auf. In einem Auktionssystem könnten Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligungen über ein Auktionsverfahren vergeben werden. Die potenziellen Einwanderer oder Unternehmen bieten dem Staat den Betrag, den sie für den Erhalt der entsprechenden Bewilligung zu zahlen bereit sind. Neben einer Steuerung der Zuwanderung (jährliche Höchstzahlen) generiert der Staat einen Zusatzertrag welcher anderweitig eingesetzt werden kann. Ein System mit einer Kontingentsversteigerung wäre derart auszugestalten, dass die verfassungsmässigen Bestimmungen von Artikel 121 a Absatz 3 BV eingehalten werden, welcher das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage voraussetzt.

Argumente für diese Massnahme: Neben einer Steuerung der Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen generiert der Staat einen Zusatzertrag und kann diesen bspw. in Integrationsmassnahmen oder in die öffentliche Infrastruktur investieren. Da bei dieser Massnahme die Kontingente entsprechend ihrem wirtschaftlichen Wert gehandelt werden, wird ein haushälterischer Umgang mit den verfügbaren Kontingenten begünstigt, was eine verstärkt am gesamtwirtschaftlichen Nutzen orientierte Vergabe fördert.

Argumente gegen diese Massnahme: Eine einseitige Selektion von Arbeitskräften mit höchster Wertschöpfung durch finanzstarke Akteure könnte ein Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und regionalpolitischen Interessen herbeiführen. Dadurch könnte sich der Fachkräftemangel in bestimmten Sektoren verschärfen (z.B. Universitäten, Gesundheitswesen). Bisher wurde ein solches Modell in keinem Land umgesetzt.⁷⁰ Ein System mit einer Kontingentsversteigerung ist mit den verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen kaum vereinbar (Art. 121 a Abs. 3 BV).

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die Weiterverfolgung eines entsprechenden Systems, zu welchem es keine Erfahrungswerte aus anderen Ländern gibt und allenfalls bereichsspezifisch den Fachkräftemangel gar verschärfen könnte, ist nicht zielführend.

⁷⁰ Vgl. [Gelenkte Zuwanderung, avenir spezial, avenir Suisse, S. 20 ff](#) sowie [Kontingentierungssysteme: Die Schweiz kann sich an internationalen Erfahrungen orientieren | Die Volkswirtschaft - Plattform für Wirtschaftspolitik](#) [Stand 11.10.2021]

6.3.2 Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen

Durch den vorhandenen gesetzlichen Ermessensspielraum des AIG und der VZAE besteht bereits heute ein gewisser Spielraum bei der Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen zur Erwerbstätigkeit. Dies erlaubt es, gezielte Erleichterungen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens umzusetzen. Weiter gibt es Möglichkeiten, durch Anpassungen auf Verordnungs- und Weisungsstufe den Ermessensspielraum der zuständigen Behörden zu konkretisieren sowie die Planungssicherheit der Unternehmen zu verbessern.

6.3.2.1 Senkung der Qualifikationsanforderungen in bestimmten Bereichen

Im Drittstaatenbereich können Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur an Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte erteilt werden (Art. 23 Abs. 1 AIG). Von der Voraussetzung der hohen, in der Regel akademischen, Qualifikation wird gemäss langjähriger und steter Praxis nur bei der Zulassung von Personen mit besonderen beruflichen Kenntnissen oder Fähigkeiten, sofern für deren Zulassung ein Bedarf ausgewiesen ist (Art. 23 Abs. 3 Bst. c AIG), abgewichen. Im Sinne einer bedarfsausgerichteten Flexibilisierung des Zulassungssystems könnte eine Erweiterung der bestehenden Praxis auf qualifizierte Tätigkeiten mit ausgewiesenem Fachkräftemangel geprüft werden.

Argumente für diese Massnahme: Der Fokus dieser Massnahme liegt auf dem effektiven Bedarf der Wirtschaft und entspricht einer direkten Forderung des Postulats und der Wirtschaft. Durch eine Senkung der Anforderungen insbesondere in Bezug auf die Bildungsabschlüsse und/oder die Berufserfahrung kann ein Beitrag zur Entschärfung des Fachkräftemangels geleistet und dadurch die Planungssicherheit für Unternehmen erhöht werden. Die Massnahme kann einfach und unkompliziert über Konkretisierungen auf Weisungsstufe umgesetzt werden.

Argumente gegen diese Massnahme: Es gibt keine allgemeingültige Definition von Fachkräftemangel. Die konkreten Modalitäten müssten durch die zuständigen Bundesbehörden festgelegt und periodisch aktualisiert werden. Weiter lassen sich ausländische Bildungstitel und Qualifikationen teilweise nur schwer beurteilen, was umso mehr gilt für nicht akademische Abschlüsse.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat wird diese Massnahme umsetzen. Im Sinne eines *quick-wins* bietet diese Massnahme die Möglichkeit, rasch auf ein Bedürfnis der Wirtschaft ohne Verordnungs- und Gesetzesanpassungen zu reagieren. Das EJPD erstellt zusammen mit dem WBF Kriterien zur konkreten Anwendung der Massnahme.

6.3.2.2 Senkung der Anforderungen an die Vorrangprüfung

Die Zulassungsvoraussetzung des Vorrangs nach Artikel 21 AIG bezweckt, das im Inland vorhandene Arbeitskräftepotential möglichst auszuschöpfen. Durch eine prioritäre Berücksichtigung der inländischen Arbeitskräfte sollen die Chancen inländischer Arbeitnehmenden bei der Stellensuche erhöht und die Einreise zusätzlicher Arbeitskräfte aus Drittstaaten auf das arbeitsmarktlich Notwendige beschränkt werden. Arbeitgeber, die Fachkräfte aus Drittstaaten anstellen möchten, müssen im Einzelfall den Nachweis konkret unternommener und erfolglos gebliebener Rekrutierungsbemühungen erbringen um das Vorrangprinzip erfüllen zu können. Bei der Zulassung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen in Bereichen, die nachweislich von einem starken Fachkräftemangel betroffen sind, kann grundsätzlich jedoch davon ausgegangen werden, dass das inländische Potential ausgeschöpft ist. Auf eine Einzelfallprüfung des Vorrangs könnte in solchen Fällen deshalb verzichtet werden. Indem die Prüfung des Vorrangs inländischer Arbeitskräfte und solcher aus EU/EFTA-Staaten in Bereichen mit manifestem Fachkräfte-

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

mangel nicht mehr im Einzelfall erfolgt, sondern auf der Annahme beruht, dass das vorhandene Potential bereits ausgeschöpft ist, wird das verfassungsmässige Vorrangprinzip respektiert (Art. 121a Abs. 3 BV).

Argumente für diese Massnahme: Die Umsetzung dieser Massnahme würde einem Hürdenabbau gleichkommen und könnte dazu beitragen die Planungssicherheit für Unternehmen zu erhöhen. Von dieser Massnahme könnten Grosskonzerne und KMU gleichermaßen profitieren. Die Massnahme kann einfach, unkompliziert und verfassungskonform über Konkretisierungen auf Weisungsstufe umgesetzt werden. Die Massnahme entspricht Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Es gibt keine allgemeingültige Definition von Fachkräftemangel. Die konkreten Modalitäten müssten von den zuständigen Bundesbehörden festgelegt und periodisch aktualisiert werden. Dies würde erhöhten Aufwand beim Bund generieren, der jedoch allenfalls durch den Wegfall der detaillierten Prüfung von Belegen zum Inländervorrang teilweise kompensiert werden könnte. Die Massnahme könnte aus sozialpolitischer Perspektive als Untergrabung des Vorrangprinzips wahrgenommen werden.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat wird diese Massnahme umsetzen.

Im Sinne eines *quick-wins* bietet diese Massnahme die Möglichkeit, rasch auf ein Bedürfnis der Wirtschaft zu reagieren und dies ohne Verordnungs- und Gesetzesanpassungen. Das EJPD erstellt zusammen mit dem WBF Kriterien zur konkreten Anwendung der Massnahme.

6.3.3 Beschleunigung der Verfahren

6.3.3.1 Express Gebührensuschlag

Die meisten Länder erteilen Aufenthaltsbewilligungen gegen eine Gebühr. Weiter besteht teilweise die Möglichkeit (z.B. USA, Niederlande, Kanada), die Bearbeitungsfrist gegen eine zusätzliche Gebühr zu verkürzen. In der Schweiz gibt es diese Möglichkeit im Rahmen von arbeitsmarktlichen Gesuchen bis anhin nicht. Unter Berücksichtigung der Ordnungsfristenverordnung⁷¹ wird bei arbeitsmarktlichen Gesuchen so rasch als möglich, grossmehrheitlich innerhalb von 10 Tagen, ein Entscheid gefällt. Die aktuellen Gebühren auf Bundesebene für Arbeitsbewilligungen wurden gestützt auf die Gebührenverordnung AIG⁷² auf 180 CHF pro Entscheid festgelegt. Eine Verkürzung der ordentlichen Frist auf Bundesebene auf beispielsweise maximal 3-4 Tage würde sich in einem verhältnismässig höheren Preis niederschlagen. Gebühren und Bearbeitungsdauer wären unter den kantonalen Behörden und zwischen Bund und Kantonen zu koordinieren.

Argumente für diese Massnahme: Bei wichtigen und zeitkritischen Gesuchsanträgen stellt es für Unternehmen einen Mehrwert dar, wenn eine beschleunigte Bearbeitung beantragt werden kann. Sie erhalten dadurch mehr Flexibilität und können Einsätze kurzfristig planen. Mit dem in Kapitel 6.2.3 beschriebenen Ausbau der Unternehmens-Plattform EasyGov und der Integration der Arbeitsbewilligungen für Drittstaatsangehörige auf EasyGov bestünde die Möglichkeit, die Beantragung einer Expressbearbeitung auf Kantonebene schweizweit einheitlich umzusetzen. Diese Massnahme entspricht einer wiederkehrenden Forderung der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Eine rasche Umsetzung ist aufgrund der erforderlichen, zeitintensiven Koordination zwischen Bund und sämtlichen Kantonen nicht möglich. Eine Umsetzung lediglich auf Stufe Kantone oder Bund würde die Wirkung der Massnahme relativieren. Falls solche Verfahren von einer Mehrheit der Unternehmen genutzt würden (z.B., weil der Preisunterschied nur marginal ins Gewicht fällt), könnte dies dazu führen, dass in der Verwaltung erhebliche zusätzliche Ressourcen gebunden würden, da die kurzfristige Bearbeitung jederzeit und ohne Qualitätseinschränkung sichergestellt sein muss. Die Preiserhöhung müsste durch einen entsprechend erhöhten Aufwand gerechtfertigt

⁷¹ Verordnung über Grundsätze und Ordnungsfristen für Bewilligungsverfahren, SR 172.010.14

⁷² Verordnung über die Gebühren zum Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.209

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

sein, da die Zusatzkosten andernfalls als neue Steuer gewertet werden könnten, was die Umsetzung aus juristischer Perspektive schwerer gestalten könnte.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen.

Es kann ein Mehrwert für die Unternehmen in Bezug auf kurzfristige Personalrekrutierung und Planungssicherheit generiert werden, während auch einer wiederkehrenden Forderung der Wirtschaft entsprochen würde. Mit Blick auf die juristische und praktische (Ressourcenbedarf) Umsetzung ist eine vertiefte Prüfung erforderlich.

6.3.3.2 Certified Employer

In verschiedenen Ländern (z.B. Niederlande, Schweden, UK) werden Gesuche von sogenannten *certified employer* prioritär behandelt oder unterliegen teilweise gar nicht mehr den ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen. Eine Zertifizierung könnte beispielsweise für Arbeitgeber ausgestellt werden, die gerechte und soziale Arbeitsbedingungen für alle Mitarbeitenden anbieten und sich nachweislich für die Integration von Personen aus dem Asylbereich, Langzeitarbeitslosen, Ausgesteuerten oder älteren Arbeitnehmenden engagieren.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme könnte durch schlankere Prozesse die Planungssicherheit für zertifizierte Unternehmen erhöhen. Sie entspricht einer wiederkehrenden Forderung der Wirtschaft. Gerechte Arbeitsbedingungen für eine breite Belegschaft und die Nutzung des inländischen Potentials könnten dadurch begünstigt und gefördert werden.

Argumente gegen diese Massnahme: Aufgrund des bestehenden gesetzlichen Rahmens liesse sich eine Zertifizierung, die eine Ausnahme vom ordentlichen Zulassungsprozess bedeuten würde, voraussichtlich nur mit umfangreichen Gesetzesanpassungen realisieren. Allenfalls lässt sich der zusätzliche Verwaltungsaufwand durch den Wegfall der Gesuche zertifizierter Arbeitgeber teilweise kompensieren. Der Verwaltungsaufwand würde durch den neu einzuführenden Zertifizierungsprozess jedoch deutlich erhöht. Weiter würden damit kleinere Firmen und Start-Up benachteiligt, welche nicht über die erforderliche Infrastruktur verfügen, um beispielsweise Integrationsmassnahmen anbieten zu können.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die gewichtigen Nachteile, insbesondere in Bezug auf zusätzlichen Verwaltungsaufwand und vorgängige Gesetzesanpassungen überwiegen vorliegend die genannten Vorteile.

6.3.4 Weitere Lösungsansätze

6.3.4.1 Bilaterale Rekrutierungsabkommen

Der Bundesrat hat die Möglichkeit, mit ausländischen Staaten oder internationalen Organisationen Abkommen abzuschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken und die illegale Migration und deren negativen Folgen zu mindern. Abkommen können u.a. im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder über die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie über grenzüberschreitende Dienstleistungen abgeschlossen werden (Art. 100 Abs. 2 Bst. e, f und g AIG). Abkommen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung auf Grundlage von Art. 100 Abs. 2 Bst. e AIG hat die Schweiz mit diversen Staaten⁷³ abgeschlossen (sogenannte Stagiaire-Abkommen).⁷⁴ Diese Abkommen schaffen allerdings nur die jeweiligen Rahmenbedingungen für die berufliche Aus- oder Weiterbildung, während den jungen Berufsleuten die Suche nach der Ausbildungsstelle obliegt. Abkommen zur Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) mit ausgewählten Ländern, welche gezielt auf eine kontrollierte Behebung des Arbeitskräftemangels in bestimmten Bereichen ausgerichtet sind, hat die Schweiz bisher nicht abgeschlossen. Das Instrument der

⁷³ Argentinien, Australien, Chile, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, Philippinen, Russland, Südafrika, Tunesien, Ukraine, USA.

⁷⁴ Junge Berufsleute (Stagiaires) (admin.ch)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

gezielten Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (vgl. Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) wird von verschiedenen europäischen Ländern⁷⁵ sowie Kanada, Japan und Israel genutzt.

Argumente für diese Massnahme: Durch den Abschluss von Abkommen über die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) könnte dem sektoralen und zeitweiligen Arbeitskräftemangel gezielt entgegengewirkt und gleichzeitig die Migrationszusammenarbeit gestärkt werden. Es ist möglich, dass entsprechende Abkommen die Folgen irregulärer Migration mindern. Für den Abschluss von Abkommen über die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern existiert eine Rechtgrundlage (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG). Von verschiedenen Staaten wird dieses Instrument bereits eingesetzt und es existieren Erfahrungswerte (z.B. triple-win-Projekt Deutschland).

Argumente gegen diese Massnahme: Mit dem Abschluss von Rekrutierungsabkommen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) wird die Abhängigkeit der Schweiz von ausländischen Fachkräften weiter verstärkt. Die Möglichkeit, Fachkräfte im Rahmen von Rekrutierungsabkommen gewinnen zu können, entspricht keinem konkret geäusserten Anliegen der Wirtschaft und Sozialpartner (s. Bedürfniserhebung). Damit künftige Rekrutierungsabkommen einen Mehrwert im Sinne der Entschärfung eines Fachkräftemangels, beispielsweise im Gesundheitswesen, generieren, müssten Abweichungen von den regulären Zulassungsvoraussetzungen wie Höchstzahlen, Vorrang oder berufliche Qualifikationen vorgesehen werden. Dies ist aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht möglich, da Artikel 100 Absatz 2 Bst. f und g AIG dem Bundesrat zwar eine Abschlusskompetenz, nicht aber eine Derogation der Zulassungsvoraussetzungen gemäss Kapitel 5 des AIG⁷⁶ erlaubt. Bei Rekrutierungsabkommen nach Artikel 100 Absatz 2 Bst. f und g AIG ist der Bundesrat lediglich befugt, günstigere Bestimmungen über die Bewilligungs- und die Anmeldepflicht zu erlassen, insbesondere um vorübergehende grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erleichtern. Die Vereinbarkeit von Abkommen zur Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) mit Artikel 121a BV wäre vertieft zu prüfen.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Der effektive Mehrwert von bilateralen Rekrutierungsabkommen ist ungewiss, die erwarteten Kosten wären im Vergleich zu anderen Massnahmen zudem deutlich höher.

6.3.4.2 Punktesystem

Wie in Kapitel 5.1 bereits ausgeführt wurde, werden in einem Punktesystem gewünschte Eigenschaften der ausländischen Personen definiert und mit Punkten bewertet. Die Zulassung erfolgt allein nach erreichten Punktzahlen. Das Punktesystem ist ein angebotsorientiertes System, kann jedoch auch mit nachfrageorientierten Elementen verknüpft werden, indem beispielsweise ein Arbeitsvertrag, oder aber Aspekte der Integrationsfähigkeit oder ausreichender finanzieller Mittel, welche mit Punkten zu bewerten sind, vorausgesetzt werden. Solche „hybriden“ Punktesysteme (angebots- und nachfrageorientiert) existieren bspw. in Kanada oder Neuseeland.

Argumente für diese Massnahme: Ein Punktesystem hat grundsätzlich den Vorteil, dass eine transparente, nachvollziehbare und objektivierbare Steuerung möglich wäre. Eine einheitliche und rechtsgleiche Anwendung würde begünstigt, während die Berücksichtigung von Partikularinteressen (Regionen, Branchen) eingeschränkt würde.

Argumente gegen diese Massnahme: Wegen der raschen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in den verschiedenen Branchen ist eine laufende Anpassung des Punktesystems erforderlich, was die Berechenbarkeit und Planungssicherheit für die Unternehmen stark relativiert. Punktesysteme sind sehr komplex und ressourcenintensiv in Ausarbeitung und Bewirtschaftung. Es ist zudem nicht möglich, alle möglichen Anforderungen und Bedürfnisse abschliessend in einem Punktesystem zu erfassen. Ein ge-

⁷⁵ Frankreich, Deutschland und Italien, Spanien. Um die Situation in der Pflege in Deutschland weiter zu verbessern, hat Deutschland das [Projekt Triple Win](#) lanciert, im Rahmen dessen Pflegefachkräfte aus Drittstaaten zugelassen werden können.

⁷⁶ Artikel 18 – 31 AIG.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

wisser Ermessensspielraum ist daher immer erforderlich. Eine einseitige Ausrichtung auf angebotsorientierte Elemente steht im Widerspruch zu den Bestimmungen von Artikel 121a BV, welcher einerseits Höchstzahlen vorsieht, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse und unter Berücksichtigung des Vorrangs festgelegt werden und andererseits das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage voraussetzt.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Bereits im 2002 hat der Bundesrat im Rahmen der Arbeiten zum neuen Ausländergesetz (AuG) auch die Einführung eines Punktesystems geprüft.⁷⁷ Als Nachteil gewichtete der Bundesrat bei der Ausarbeitung des damaligen Ausländergesetzes insbesondere, 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 und schliesslich dürfte ein Punktesystem nur schwer mit den Bestimmungen von Artikel 121a BV vereinbar sein.

6.3.4.3 Greencard System

Das Greencard System wird im Postulat explizit eingebracht. Gemäss dem bekannten Greencard System der USA ist für alle arbeitsplatzbasierten Greencards ein Arbeitsplatzangebot erforderlich. Dabei gibt es nur wenige Möglichkeiten für Ausnahme-Zulassungen. Greencards, welche aufgrund einer Erwerbstätigkeit erteilt werden, sind kontingentiert und werden pro Jahr nur in begrenzter Anzahl vergeben. Sind die Kontingente ausgeschöpft, werden die Anträge auf eine Warteliste gesetzt und zu einem späteren Zeitpunkt bearbeitet. Zudem muss der potentielle US-Arbeitgeber mit wenigen Ausnahmen den Inländervorrang nachweisen.⁷⁸ Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen bzw. Greencards werden auch an interessierte Personen verlost. Im Rahmen der Verlosung müssen die Personen über keinen Arbeitsvertrag verfügen.⁷⁹ Der Erwerb einer Greencard gewährt neben einem Daueraufenthaltsrecht und freier Wohnsitzwahl auch die freie Wahl des Arbeitgebers sowie die Möglichkeit, eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben.⁸⁰ Im europäischen Kontext ist die der Greencard ähnliche "Blue Card" zu erwähnen. Die Blue Card ist nachfrageorientiert ausgestaltet (Voraussetzung Arbeitsplatzangebot) und soll die langfristige Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer in EU-Länder attraktiver machen.

Argumente für diese Massnahme: Das Greencard System ermöglicht einen Mix aus nachfrageorientierten und angebotsorientierten Elementen. Das Modell kann die Einwanderung aus Herkunftsländern fördern, die sonst eher wenig Einwanderer stellen. Im Greencard System der USA erhalten Inhaberinnen und Inhaber einer nachfragebasierten Greencard volle berufliche und geografische Mobilität.

Argumente gegen diese Massnahme: Das System ist bekannt als schwerfälliges System und verwaltungsintensiv durch die aufwändigen Auswahl- und Prüfverfahren. Wirtschaftliche Bedürfnisse können im Rahmen einer Verlosung nicht berücksichtigt werden und zudem wird der Gerechtigkeitsgedanke untergraben. Unternehmen haben kaum Planungssicherheit. Mittels Los vergebene Greencards garantieren weder eine Integration in den Arbeitsmarkt, noch eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage. Das Gesuch eines Arbeitgebers entfällt bei dieser Variante ebenfalls, womit sie als inkompatibel mit Artikel 121a Absatz 3 BV zu qualifizieren ist.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Es lässt sich kein Mehrwert in einer aufwändigen Abkehr von heutigen Zulassungssystem hin zu einem Greencard System analog der USA erkennen, welches in Form einer Lotterie zudem verfassungswidrig wäre.

⁷⁷ [Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz \(2012\), S. 73 ff.](#)

⁷⁸ [Green Card – Requirements, Application, Tax Implications](#) [Stand 11.10.2021]

⁷⁹ "Employment based immigration visas, or Green Cards, allow migrants to gain lawful permanent residence in the US in order to engage in skilled work. There are two ways to obtain a US Green Card: one way is through a family member, the other way is to obtain an employment based Green Card (you can also try for the annual Green Card diversity lottery)." (Quelle: <http://www.workpermit.com/immigration/usa/usa-employment-based-immigration-visas-green-cards>) [Stand 11.10.2021]

⁸⁰ [Green Card – Requirements, Application, Tax Implications](#) [Stand 11.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

6.3.4.4 Kontrolle der Verwaltung

Der Ansatz der Kontrolle der Verwaltung wird im Postulat genannt, welches jedoch nicht weiter ausführt, wie ein solches Konzept zu verstehen ist. Hinweise dazu liefern Erkenntnisse aus der Bedürfniserhebung von Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen (vgl. Kap. 7). Eine Kontrolle der Verwaltung würde demnach mittels Leistungskennzahlen der kantonalen Behörden eingeführt, welche deren Leistungsfähigkeit hinsichtlich bspw. Bearbeitungsdauer oder ggfs. Ablehnungsquoten misst und den gesuchstellenden Unternehmen einen interkantonalen Vergleich ermöglicht.

Eine Kontrolle der Verwaltung in einem weiteren Sinne findet bereits im aktuellen System statt. So können Entscheide auf dem Rechtsweg beim Bundesverwaltungsgericht und bei kantonalen Verwaltungsgerichten angefochten werden. Dies gilt auch für positive Entscheide, wenn ein Gesuchsteller mit der Ausgestaltung oder der erhaltenen Bewilligungskategorie nicht einverstanden ist. Ein weiteres Kontrollinstrument stellt die Ordnungsfristenverordnung⁸¹ dar, welche die zeitlichen Vorgaben für die Gesuchsbearbeitung auf Bundesebene vorgibt. In verschiedenen Kantonen, insbesondere in der lateinischen Schweiz, existieren bereits heute tripartite Kommissionen, welche jedes einzelne Gesuch um Bewilligung einer Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen vorgelagert zum Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde berät und eine Empfehlung an die Entscheidungsinstanz abgibt.

Argumente für diese Massnahme: Eine Massnahme mittels Leistungskennzahlen würde die Transparenz in Bezug auf Gesuchsanträge erhöhen und könnte das Vertrauen in die Behörden stärken. Mitunter könnte der Wettbewerb zwischen den Kantonen im Sinne kurzer Bearbeitungsfristen gefördert werden. Die Kontrolle mittels Leistungskennzahlen der Verwaltung kann sich auch positiv auf die Planungssicherheit von Unternehmen auswirken.

Argumente gegen diese Massnahme: Die konkreten Motive, die eine Dringlichkeit der Ausweitung der bereits bestehenden Kontrollmechanismen des aktuellen Systems rechtfertigen würden, fehlen. Kennzahlen zur Messung der Leistungsfähigkeit kantonalen Behörden mit dem Ziel, diesbezügliche kantonale Unterschiede zu messen und Vergleichsmöglichkeiten zu ermöglichen, verkennen die föderalistische Struktur und spezifische Eigenheiten unterschiedlich ausgestalteter kantonalen Arbeitsmärkte.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die Nachteile überwiegen die Vorteile deutlich.

6.3.4.5 Zuwanderungsabgabe

Mit einer Zuwanderungsabgabe kann die Zuwanderung potentiell verteuert und damit gesteuert werden. Eine Zuwanderungsabgabe kann unterschiedlich ausgestaltet und mit weiteren Zulassungsvoraussetzungen verknüpft werden. So könnte beispielsweise bei jeder erstmaligen Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung für Drittstaatsangehörige in der Schweiz beim Arbeitgeber eine pauschale Zuwanderungsabgabe erhoben werden. Andere Vorschläge orientieren sich an Nutzungsgebühren⁸², an einer Art von Kurtaxe⁸³, oder an einem branchenübergreifend einheitlichen Prozentsatz des Jahreslohnes als Einwanderungsgebühr, welcher von der Politik beschlossen wird.⁸⁴ Es wären Ausnahmen von der Zuwanderungsabgabe vorzusehen (bspw. Erwerbstätigkeit mit Aus- und Weiterbildungen, öffentliche Institutionen wie Spitäler, Universitäten, Forschungsanstalten etc.).

Argumente für diese Massnahme: Durch eine Zuwanderungsabgabe würde sich die Wirtschaft an den Kosten beteiligen, welche durch die Zuwanderung entstehen könnten und langfristige Arbeitsver-

⁸¹ Verordnung über Grundsätze und Ordnungsfristen für Bewilligungsverfahren, SR 172.010.14

⁸² [Begrenzungsinitiative - Eintrittspreis für Zuwanderer? Warum der Bundesrat diese Idee ablehnt \(aargauerzeitung.ch\)](#) [Stand 11.10.2021]

⁸³ [Nur mit Zuwandererabgabe | NZZ](#) [Stand 11.10.2021]

⁸⁴ [Gelenkte Zuwanderung, avenir spezial, avenir Suisse, S. 19](#) [Stand 11.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

hältnisse würden gefördert. Gleichzeitig kann eine Zuwanderungsabgabe durch entsprechende Einnahmen die bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotential unterstützen, was die gesellschaftliche Akzeptanz der Zuwanderung positiv beeinflussen könnte.

Argumente gegen diese Massnahme: Unternehmen in wertschöpfungsstarken Branchen wären im Vorteil gegenüber weniger wertschöpfungsstarken Branchen. Eine Abwälzung der Kosten vom Arbeitgeber auf den Arbeitnehmer könnte zu erhöhtem Lohndruck führen und wäre im Wettbewerb um Talente ein Nachteil. Da die Zuwanderungsabgabe als Steuer zu qualifizieren ist, wäre eine Grundlage in der Bundesverfassung zu schaffen.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Er erachtet eine substanzielle Abkehr von aktuellem Zulassungssystem als nicht gerechtfertigt. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund bestehender internationaler Verträge die Zuwanderungsabgabe nur begrenzt anwendbar wäre und es im Drittstaatenbereich folglich zu parallelen und somit potentiell komplizierten Zulassungssystemen kommen würde.

6.3.4.6 Selbstständige Erwerbstätigkeit erleichtern

Bis anhin unterliegen Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung B zur unselbständigen Erwerbstätigkeit in der Schweiz der Bewilligungspflicht für den Wechsel und die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (Art. 38 Abs. 3 AIG). Dies kann eine Hürde darstellen, da der gesamtwirtschaftliche Nutzen der angestrebten selbstständigen Erwerbstätigkeit (Art. 19 AIG) im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zukunftsbezogen nachgewiesen werden muss.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme kann sich positiv auf die Innovationsförderung in der Schweiz auswirken. Für Start-Ups werden Hürden abgebaut und die langfristige Bleibeperspektiven von qualifizierten Fachkräften werden erhöht. Bei den Kantonen können Ressourcen durch den Wegfall der Bewilligungspflicht eingespart werden. Weiter wird die Ungleichbehandlung zwischen Inhaberinnen und Inhabern verschiedener Arten von Aufenthaltsbewilligungen B beseitigt.

Argumente gegen diese Massnahme: Marginale arbeitsmarktliche Risiken bei Firmengründungen durch gering qualifizierte Personen und in weniger wirtschaftsstarken Sektoren können nicht ausgeschlossen werden.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat wird diese Massnahme umsetzen.

Die Vorteile für einen innovativen Wirtschaftsstandort Schweiz überwiegen die marginalen Risiken.

6.4 Übersicht Optimierungsmassnahmen und Alternativen

Weiterverfolgen / vertieft prüfen / umsetzen		Nicht weiterverfolgen / Verwerfen	
Kapitel	Massnahme	Kapitel	Massnahme
Anpassungen am Kontingentsystem			
6.3.1.1	Erhöhung der Kontingente	6.3.1.4	Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche
6.3.1.2	Umverteilung der Kontingente zu den Kantonen	6.3.1.5	Branchenkontingente
6.3.1.3	Schweizweiter Kontingentspool	6.3.1.7	Tauschbörse
6.3.1.6	Verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung	6.3.1.8	Versteigerung von Kontingenten
Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen			
6.3.2.1	Senkung der Qualifikationsanforderungen in bestimmten Bereichen		
6.3.2.2	Senkung der Anforderungen an die Vorrangprüfung		
Beschleunigung der Verfahren			
6.3.3.1	Express Gebührenzuschlag	6.3.3.2	Certified Employer
Weitere Lösungsansätze			
6.3.4.6	Selbstständige Erwerbstätigkeit erleichtern	6.3.4.1	Bilaterale Rekrutierungsabkommen
		6.3.4.2	Punktesystem
		6.3.4.3	Greencard System
		6.3.4.4	Kontrolle der Verwaltung
		6.3.4.5	Zuwanderungsabgabe

7 Bedürfniserhebung Wirtschaft und Sozialpartner

Im August und September 2021 hat das SEM eine Bedürfniserhebung bei Kantonen, Wirtschaftsvertretern und Sozialpartnern zu deren Erwartungen an ein bedarfsorientiertes Zulassungssystem durchgeführt. In diesem Rahmen haben sich der Schweizerische Arbeitgeberverband SAV, economiesuisse, der Schweizerische Gewerbeverband sgV und die Schweizerisch-Amerikanische Handelskammer AmCham⁸⁵ ebenso wie der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB, Travail.Suisse und die Kantone (Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz VDK) geäußert. Die Gesprächspartner wurden gebeten, sich zu folgenden Fragen zu äussern:

- Wo besteht prioritärer Handlungsbedarf in Bezug auf das aktuelle Zulassungssystem für qualifizierte Drittstaatsangehörige und wo werden Schwachstellen identifiziert?
- Wo müssten Optimierungen des aktuellen Zulassungssystems eher ansetzen? Beim Kontingentssystem als solchem (Verteilung, Menge, Ausgestaltung)? Im Bereich der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen (u.a. Vorrang, berufliche Qualifikationen)? Prozessoptimierungen?

Zusammenfassend lassen die Voten der Gesprächspartner erkennen, dass das heutige System in seinen Grundzügen nicht in Frage gestellt wird, punktuelle Anpassungen aber durchaus erwünscht sind. Im Folgenden werden die Anliegen und Forderungen der interviewten Gesprächspartner dargelegt.

Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV / economiesuisse

Der SAV fordert administrative Vereinfachungen des aktuellen Beantragungsprozesses und eine bessere Planbarkeit für die Unternehmen. In Frage gestellt werden die aktuelle Verteilung der Höchstzahlen auf die Kantone (Verteilschlüssel) und die als administrative Hürden wahrgenommene Prüfung des Vorrangs und der persönlichen Qualifikationen. Vorrangprüfung und Beurteilung der Qualifikationen durch die kantonalen Behörden seien oft nicht voraussehbar. Prozessbeschleunigungen, die sich durch einen Wegfall des Zustimmungsverfahrens oder durch eine Digitalisierung der Prozesse ergeben würden, begrüßt der SAV. Anpassungen des aktuellen Kontingentssystems mittels Einführung einer Kontingents-tauschbörse oder von Branchenkontingenten steht der SAV kritisch gegenüber. Systemanpassungen müssten der Innovationskraft der Schweizer Wirtschaft dienen. Weiter wird vorgeschlagen, eine Abkehr vom Kontingentssystem zugunsten eines Meldesystems zu prüfen. Der Dachverband economiesuisse hat sich nicht eigens geäußert, sich jedoch der Stellungnahme des SAV angeschlossen.

Schweizerischer Gewerbeverband sgV

Nach Ansicht des sgV müssten Optimierungen einerseits bei den Bewilligungsverfahren, andererseits bei der Ausgestaltung des Kontingentssystems und bei der Verteilung der Kontingente ansetzen. Als mögliche Massnahmen zur Prozessbeschleunigung schlägt der sgV verbindliche Umsetzungsrichtlinien vom Bund an die Kantone oder eine konsequent digitale Gesuchsabwicklung über ein einziges Tool mit Zugriff für alle involvierten Behörden vor. Kontingenterhöhungen, eine Umverteilung der Kontingente zwischen Bund und Kantonen oder unter den Kantonen sowie eine Kompetenzdelegation für die Bewilligungserteilung vom Bund an die Kantone oder von den Kantonen an den Bund würden sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringen. Insbesondere müssten hier auch die Bedürfnisse von kleineren Kantonen oder bspw. Berggebieten berücksichtigt werden. Der sgV erachtet auch die vollständige Aufhebung der Kontingente bei strenger Beibehaltung der qualitativen Voraussetzungen als Option mit Vor- und Nachteilen.

⁸⁵ Swiss AmCham ist eine private Organisation mit fast 2000 Mitgliedern, wovon 1600 international tätige Unternehmen sind. 25% ihrer Mitglieder sind in den USA ansässig und 75% in der ganzen Schweiz verteilt. Swiss AmCham deckt alle Bereiche des privaten Sektors (vgl. https://www.amcham.ch/about_us/downloads/chamberbrief.pdf [Stand am 11.11.2021]). Swiss AmCham und Deloitte haben im Jahr 2020 eine Studie zu den Rahmenbedingungen in der Schweiz für die Rekrutierung von internationalen Spitzenkräften publiziert (<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/tax/deloitte-ch-tax-switzerland-needs-global-talent-de.pdf> [Stand am 11.11.2021]).

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

SwissAmCham

Nebst Prozessoptimierungen mittels eines grundsätzlichen Digitalisierungsschubs, eines "One-stop Shops", der schweizweiten Harmonisierung der Prozesse oder anhand von Leistungskennzahlen zur Messung der Performance der kantonalen Behörden (*Kontrolle der Verwaltung*), gibt SwissAmCham konkrete Vorschläge zur Optimierung des heutigen Zulassungssystems ein. Mit der Schaffung einer Eidgenössischen Innovationsbewilligung sollen die Rahmenbedingungen für junge Hochtalenterte und Start-ups verbessert werden. Ein sogenannter "Trusted Company Status" würde einen administrativen Hürdenabbau bei Geschäftsreisen und Traineeprogrammen sowie garantierte Servicestandards für zertifizierte Unternehmen ermöglichen (z.B. bewilligungsfreie Geschäftsreisen bis 30 Tage oder maximale Verfahrensdauer). Bei den qualitativen Zulassungsvoraussetzungen werden die Vorrangprüfung und die hohen Qualifikationsanforderungen als grösste Hürde wahrgenommen.

Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB

Der SGB unterstützt den Konsens wonach Drittstaatsangehörige komplementär zu EU/EFTA-Staatsangehörigen zugelassen werden. Er sieht keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf in Bezug auf das aktuelle Zulassungssystem. Ein zentrales Anliegen des SGB sind stabile und längerfristige Arbeitsverhältnisse, welche eine arbeitsmarktliche, sprachliche und gesellschaftliche Integration der ausländischen Arbeitskräfte ermöglichen. Insofern dürften die Hürden für stabile Arbeitsverhältnisse nicht zu hoch sein. Weiter müsse das inländische Arbeitskräftepotential berücksichtigt werden. Prozessoptimierungen seien im Bereich der Überprüfung von Lohn- und Arbeitsbedingungen auszumachen, es müsse transparenter werden, wie diese erfolgen.

Travail.Suisse

Travail.Suisse erachtet das heutige System als flexibel und beurteilt die quantitativen und qualitativen Zulassungsvoraussetzungen als angemessen. Eine künstliche Verknappung mittels Kontingenten solle vermieden werden. Travail.Suisse fühlt sich dem inländischen Potential verpflichtet, weshalb vom Vorrangprinzip nicht abgewichen werden dürfe. Optimierungsbedarf wird allenfalls bei der Verteilung der Kontingente identifiziert. Wichtig sei, dass Forderungen nicht nur an die Arbeitnehmenden, sondern auch an die Arbeitgeber gestellt würden. So wäre beispielsweise denkbar, dass die Arbeitgeber verpflichtet werden könnten, Bildungsangebote anzubieten.

Kantone (VDK)

Der Grossteil der Kantone erachtet das aktuelle Zulassungssystem als wirtschaftsfreundlich. Eine zu restriktive Kontingentierung sei zwingend zu verhindern. Aus Sicht Arbeitgeber würden Defizite mehrheitlich in der operativen Ausgestaltung der Bewilligungsprozesse liegen. Arbeitgeber hätten ein Bedürfnis nach digitalen, automatisierten Abläufen mit wenig Schnittstellen (Beschleunigung der Verfahren) sowie nach klaren, dauerhaft verlässlichen Regeln (Rechtssicherheit). Branchen mit hohem Fachkräftemangel würden die Zulassungsvoraussetzungen als Hürde empfinden, welche die Rekrutierung oft verzögern. Einzelne Kantone haben die Ansicht geäußert, die Kontingentsverteilung sei anzupassen, es sei auf das Zustimmungsverfahren zu verzichten bei kurzfristigen Aufenthalten in Branchen mit hohem Fachkräftemangel. Vereinzelt wurde mehr Flexibilität bei der Beurteilung der Qualifikationen gefordert. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen funktioniere gut und erlaube eine dynamische Bewirtschaftung der Kontingente.

8 Fazit und weiteres Vorgehen

Angesichts der demografischen Entwicklung, der fortschreitenden Digitalisierung und dem weltweit zunehmenden Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte wird die Schweiz auch in Zukunft auf ausländische Fachkräfte angewiesen sein. Die Zuwanderung aus dem Ausland trägt dazu bei, Fachkräftengpässe in der Schweiz zu entschärfen. Auch weil sich die Auswirkungen der Demografie und des strukturellen Wandels in ganz Europa und weltweit bemerkbar machen, ist Zuwanderung aber nicht das einzige Mittel um den aktuellen und den zukünftigen Fachkräftemangel zu beheben. Vielmehr sind auch die Anstrengungen von Politik und Wirtschaft im Inland, unter anderem im Bereich von Aus- und Weiterbildungen, aber auch bei der weiteren Förderung des inländischen Potentials, von älteren Arbeitnehmenden und bei der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zentral. Vor diesem Hintergrund kann die schweizerische Migrationspolitik einen Teilbeitrag leisten, dass der Schweizer Wirtschaft auch künftig ausreichend Fachkräfte zur Verfügung stehen werden. Hürdenfreie Rekrutierungsmöglichkeiten im gesamten EU/EFTA Raum werden auf Grundlage des Personenfreizügigkeitsabkommens weiterhin möglich sein.

Der vorliegende Bericht zeigt mögliche Wege auf, wie das aktuelle Zulassungssystem für erwerbstätige Drittstaatsangehörige dahingehend optimiert werden kann, dass sich einerseits die Zuwanderung aus Drittstaaten weiterhin in einem sozialverträglichen Rahmen bewegt und es andererseits sowohl den Bedürfnissen der Schweizer Unternehmen, als auch der Volkswirtschaft Schweiz als Ganzes gerecht wird. Optimierungsmassnahmen sind derart auszugestalten, dass die Steuerung der Zuwanderung im Drittstaatsbereich durch den Staat weiterhin eigenständig erfolgt und die Unternehmen in der Schweiz auch künftig möglichst das vorhandene Angebot im Inland ausschöpfen.

Die im Rahmen der Arbeiten zum Bericht in Erfüllung des Postulats "Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht" (19.3651) durchgeführte Bedürfniserhebung bei Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen hat gezeigt, dass sich das heutige Zulassungssystem im Grundsatz bewährt hat. Gleichzeitig veranschaulichen die geäusserten Anliegen der verschiedenen Anspruchsgruppen, dass mittels Anpassungen im Bereich der quantitativen und qualitativen Voraussetzungen und auf der Ebene der Bewilligungsprozesse Verbesserungen erzielt werden können.

Mit einer Reihe von Massnahmen, welche sich derzeit bereits in Umsetzung befinden oder die kürzlich realisiert wurden, wird berechtigten Forderungen und Anliegen aus Wirtschaft und Politik Rechnung getragen. Im Rahmen der Umsetzung der Motion 17.3067 (Dobler) mit dem Ziel, in der Schweiz ausgebildete Hochschulabsolventen aus Drittstaaten von den Höchstzahlen auszunehmen, soll die Innovationskraft der Wirtschaft gefördert und die Standortattraktivität für ausländische Talente erhöht werden. Das Anliegen der Motion ist indes nicht vereinbar mit Artikel 121a Absatz 2 BV und die vorgesehene Gesetzesänderung wurde vom Parlament noch nicht verabschiedet. Erleichterungen bei der Zulassung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten für Start-Up Unternehmen stellen einen weiteren Abbau administrativer Hürden dar. Die bereits erfolgte Einführung und laufende Weiterentwicklung des Arbeitgeberportals *EasyGov* sowie weitere Bestrebungen hin zu mehr automatisierten, harmonisierten Prozessen und die in Umsetzung befindliche Aufgabeüberprüfung im EJPD zwecks Teilverzicht des Zustimmungsverfahrens werden weitere Optimierungen auf der Prozessebene herbeiführen.

In Erfüllung des vorliegenden Postulates und unter Berücksichtigung der im Rahmen der zu diesem Zweck durchgeführten Bedürfniserhebung formulierten Forderungen und Anliegen von Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen, schlägt der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen zur Optimierung des aktuellen Zulassungssystems zum Arbeitsmarkt von qualifizierten Drittstaatsangehörigen zur **Umsetzung** oder **vertieften Prüfung** vor.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Diese Massnahmen

- entsprechen bekannten Forderungen von Kantonen, Wirtschaft und Sozialpartnern,
- bringen einen unmittelbaren Mehrwert für die Wirtschaft,
- können als sozialverträglich eingestuft werden
- und sind in juristischer Hinsicht und mit verhältnismässigem administrativem Aufwand umsetzbar.

Im Sinne der Schaffung eines unmittelbaren Mehrwerts für die gesuchstellenden Unternehmen, beauftragt der Bundesrat das EJPD, bis Ende 2022 auf Weisungsstufe Erleichterungen beim Nachweis des Vorrangs und den Anforderungen an die persönlichen Qualifikationen umzusetzen. Die konkreten Modalitäten bedürfen einer vertieften Planung, in die das WBF einbezogen wird.

Mit dem Ziel, die Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz weiter zu fördern, beauftragt der Bundesrat das EJPD, im Rahmen einer nächsten AIG-Revision die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen für die Aufhebung der Bewilligungspflicht bei einem Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit bei Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B).

Der Bundesrat beauftragt das EJPD, in Zusammenarbeit mit dem WBF und unter Einbezug der Kantone und Sozialpartner zu prüfen, anhand welcher Anpassungen des Kontingentssystems (Erhöhung, Umverteilung, schweizweiter Kontingentspool, verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung) die Planungssicherheit für Unternehmen am besten erhöht werden kann. Das EJPD erstattet dem Bundesrat bis Ende März 2023 Bericht über die Ergebnisse der Prüfung und unterbreitet ihm gleichzeitig einen Antrag zum weiteren Vorgehen.

Angesichts verschiedener Forderungen nach effizienteren Beantragungsprozessen erteilt der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, zu prüfen, welche Voraussetzungen für die Einführung eines Express-Gebührensuschlags auf kantonaler und auf Bundesebene für die Bearbeitung von arbeitsmarktlichen Bewilligungsgesuchen für Drittstaatsangehörige erforderlich sind und welches die möglichen personellen, finanziellen und rechtlichen Auswirkungen für Wirtschaft, Bund und Kantone sind.

Schliesslich wird das EJPD beauftragt, dem Bundesrat bis Ende März 2023 über den Umsetzungsstand der Massnahmen und der Ergebnisse der Prüfaufträge Bericht zu erstatten und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

Im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und entlang der Erwartungen von Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen tragen die vorgeschlagenen Optimierungsmassnahmen dazu bei, das aktuelle Zulassungssystem für erwerbstätige Drittstaatsangehörige mittelfristig bedarfsgerechter und wettbewerbsfähiger auszugestalten. Sie schaffen für die Unternehmen in der Schweiz einen unmittelbaren Mehrwert, der gleichzeitig sozialverträglich ist. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen sowie politischen Entwicklungen und die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt müssen auch in den kommenden Jahren stetig beobachtet werden, und es muss flexibel darauf reagiert werden können. Unter Wahrung der Grundpfeiler der schweizerischen Zulassungspolitik, deren Sozialverträglichkeit sowie der verfassungsmässigen Bestimmungen von Artikel 121a BV, namentlich der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung, und der grösstmöglichen Ausschöpfung des inländischen Potentials werden daher auch künftige Systemanpassungen, welche die Orientierung am Bedarf im Fokus haben, laufend geprüft.