

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Klausursitzung vom 6. März 2014

### **295. Umsetzung Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» Positionsbezug des Regierungsrates**

#### **1. Ausgangslage**

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Im Kanton Zürich wurde die Initiative abgelehnt. Auch der Regierungsrat hatte sich gegen die Initiative ausgesprochen.

Der neue Verfassungstext verpflichtet den Bundesrat, innert dreier Jahre ein neues Zulassungssystem für alle Ausländerinnen und Ausländer einzuführen. Der neue Art. 121a der Bundesverfassung (BV) verlangt, dass die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt wird (Abs. 1). Diese sind für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten (Abs. 2).

Am 12. Februar 2014 hat der Bundesrat das Vorgehen für die Umsetzung der Volksinitiative beschlossen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wird als Erstes ein Umsetzungskonzept für die nötigen Gesetzgebungsarbeiten in Zusammenarbeit mit den Departementen für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) erarbeiten und dem Bundesrat bis Ende Juni unterbreiten. Bis Ende Jahr soll dann ein Gesetzesentwurf vorliegen.

Parallel zur gesetzgeberischen Arbeit strebt das EJPD zusammen mit dem EDA eine baldige Sitzung des «Gemischten Ausschusses zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz–EU» an. In diesem Gremium soll die Ausgangslage gemeinsam erörtert werden. Weiter wird das EJPD in Zusammenarbeit mit dem EDA auch klären, ob das Abkommen über die Erweiterung des FZA auf Kroatien im Rahmen einer Neuverhandlung des FZA oder vorgängig geregelt werden soll.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und damit auch des Kantons Zürich hängt in grossem Masse mit einem flexiblen und international ausgerichteten Arbeitsmarkt zusammen. Wie der Studie «Zuwanderung im Kanton Zürich – Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt» (AWA, VD, Kanton Zürich, September 2012) zu entnehmen ist, besteht im Wirtschaftsraum Zürich schon heute ein Fachkräftemangel. Aber auch

der Forschungs- und Bildungsstandort Schweiz ist auf eine internationale Zusammenarbeit und auf die entsprechenden Abkommen mit der EU angewiesen.

Noch ist nicht bekannt, wie der Bund die Masseneinwanderungsinitiative umzusetzen gedenkt, geschweige denn, welche konkreten Auswirkungen dies und das Verhalten der EU auf die Kantone haben wird. Die vorliegende Position der Zürcher Regierung wurde erarbeitet, damit die Zürcher Anliegen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative auf Bundesebene aktiv eingebracht werden können.

## **2. Vorbemerkungen, Grundhaltung**

Der Kanton Zürich setzt sich dafür ein, dass die Umsetzung des Verfassungsauftrags so erfolgt, dass die bilateralen Verträge mit der EU erhalten und die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Flüchtlingskonvention, EMRK) eingehalten werden. Die bilateralen Verträge mit der EU sind sowohl für den Wirtschaftsstandort als auch für den Forschungs- und Bildungsstandort Zürich sehr wichtig.

Der Verfassungsauftrag hält explizit fest, dass die Kontingente und Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten sind. Entsprechend muss das neu zu erarbeitende Zulassungssystem den Bedürfnissen der Wirtschaft nach Fachkräften Rechnung tragen.

## **3. Zulassung zur Erwerbstätigkeit: Berücksichtigung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft**

Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und damit auch des Kantons Zürich hängt in hohem Mass mit einem flexiblen und international ausgerichteten Arbeitsmarkt zusammen. Im Wirtschaftsraum Zürich besteht ein Fachkräftemangel. Die künftig festzulegenden Kontingente für den Kanton Zürich sind seiner Wirtschaftskraft entsprechend auszugestalten. Namentlich innovative und für die Zürcher Wirtschaft wichtige Branchen wie zum Beispiel die Informationstechnologie, die Lebenswissenschaften, Bildung, Gesundheit und Pflege sowie die Gastronomie sollen ausreichend und zeitgerecht Arbeitskräfte auch im Ausland rekrutieren können.

Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente sind gemäss Verfassungsauftrag für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Inländerinnen und Inländer auszurichten.

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen soll weiterhin im Sinne des dualen Zulassungssystems zweite Priorität haben und sich auf hochqualifizierte Spezialisten konzentrieren.

### ***Massnahmen***

#### ***3.1. Der Kanton Zürich muss bei der Umsetzung der Initiative mitwirken können.***

Der Kanton Zürich muss als bevölkerungsreichster Kanton, als Wirtschaftskanton und als Kanton, der die Masseneinwanderungsinitiative abgelehnt hat, bei deren Umsetzung seine Anliegen direkt einbringen können.

#### ***3.2. Der Kanton Zürich erwartet, dass die von der Wirtschaft benötigten Kontingente zur Verfügung gestellt werden.***

#### ***3.3. Die Stellung der Inländerinnen und Inländer auf dem Arbeitsmarkt muss gestärkt werden.***

Dazu sind folgende Massnahmen geeignet:

- Ausbildungsqualität und -niveau der inländischen Bevölkerung auf allen Ebenen kontinuierlich fördern
- Internationale Anerkennung der Berufslehre und der Fachhochschulabschlüsse sicherstellen und mehr Stipendien für die Benutzung von Brückenangeboten (Berufsbildung – akademische Bildung) zur Verfügung stellen
- Überbewertung von ausländischer akademischer Ausbildung im Verhältnis zu Schweizer Hochschulbildung vermeiden
- Staatliche Unterstützung der Berufsbildung und der Höheren Fachschulen stärken (Mittel für Ausbildungsinstitute und Stipendien)
- Bessere Einbindung von Frauen in die Berufswelt
- Betriebliche Weiterbildung der Firmen fördern und gegebenenfalls mit Arbeitsbewilligungen koppeln

#### ***3.4. EU-/EFTA-Staatsangehörige haben Priorität vor Drittstaatsangehörigen.***

#### ***3.5. Das Kontingentsystem muss effizient und unbürokratisch ausgestaltet werden.***

Das Kontingentsystem zur Zulassung zur Erwerbstätigkeit muss effizient und unbürokratisch ausgestaltet werden, damit die Wirtschaft zeitgerecht und einfach die notwendigen Fachkräfte einstellen kann.

Für EU-/EFTA-Bürger muss ein (gegenüber Drittstaatsangehörigen) vereinfachtes System eingeführt werden. Zum Beispiel soll eine Bestätigung des RAV betreffend Personalsuche genügen (keine Schaltung von Inseraten).

**3.6. Branchen mit Beiträgen an Forschung und Entwicklung sollten Priorität haben.**

**3.7. Inländervorrang und Lohnschutz muss gewahrt sein.**

Um den Lohnschutz zu gewährleisten, soll geprüft werden, ob der Lohn bereits vor der Bewilligungserteilung überprüft werden soll.

**3.8. Für Grenzgänger soll ein Punktesystem eingeführt werden.**

Grenzgänger-Bewilligungen sollen nur nach vorgängiger Prüfung der Arbeitsbedingungen und des Lohnes sowie bei Priorisierung nach gewünschten Kriterien (Lehrlingsausbildung, Weiterbildung, Arbeitsmarktfähigkeit der Zuwanderer usw.) erteilt werden. Ebenso soll der Inländervorrang (Suche über RAV) gelten.

**3.9. Die Dienstleistungsfreiheit bis 90 Tage (Entsendungen von ausländischen Arbeitskräften aus der EU in die Schweiz) sollte nicht unter die Kontingente fallen oder eingeschränkt werden.**

#### **4. Zulassung ausserhalb Erwerbstätigkeit: Völkerrechtliche Verpflichtungen und Handlungsspielräume**

##### **4.1. Asylbereich**

Aus dem Völkerrecht ergibt sich für einen Staat keine Pflicht zur Asylgewährung. Völkervertragsrechtliche Verpflichtungen wie die Genfer Flüchtlingskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die UN-Folterkonvention sind aber im Rahmen der Asylverfahren zu befolgen.

Zu begrüssen ist die vorgesehene Neustrukturierung des schweizerischen Asylwesens unter Beachtung der Rechtsstaatlichkeit. Der Regierungsrat befürwortet die Neustrukturierung des Asylwesens und unterstützt als Standortkanton den Testbetrieb des Bundes in der Stadt Zürich. Zudem trägt der Kanton eine zusätzliche Last für die ganze Schweiz, indem rund 75% aller Rückführungen aus der Schweiz über den Flughafen Zürich abgewickelt werden.

Mit den Verbesserungen im Asylverfahren einhergehen die Bemühungen zur Missbrauchsbekämpfung, wie beispielsweise die Vermeidung von Dublin-Mehrfachgesuchen. Zudem sind die Instrumente für die Durchsetzung der Entscheide aus dem Asylbereich (Zwangsmassnahmen, Ein- und Ausgrenzungen) konsequent zu nutzen.

Einschränkungen des Familiennachzugs von anerkannten Flüchtlingen (Familienasyl, Art. 51 AsylG) sind im Rahmen von Art. 8 EMRK möglich.

Im Bereich der vorläufigen Aufnahmen sind Bund und Kantone angehalten, deren Voraussetzungen regelmässig zu prüfen und die Aufnahme allenfalls aufzuheben. Dazu gehört aber auch die Förderung der Integration in den Bereichen Beruf, Sprache und Gesellschaft bei anerkannten Flüchtlingen und bei vorläufig Aufgenommenen.

***4.2. Freizügigkeitsabkommen (EU-/EFTA-Staatsangehörige):  
für Zulassungseinschränkungen im Rahmen des FZA besteht  
kaum Handlungsspielraum.***

Sofern die jeweiligen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind, haben EU-/EFTA-Staatsangehörige aufgrund des Freizügigkeitsabkommens Anspruch auf Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung. Dies gilt für alle Aufenthaltszwecke, die vom FZA erfasst sind (Erwerbstätige einschliesslich Grenzgänger, Familiennachzug, Schüler und Studenten, Nichterwerbstätige, Dienstleistungserbringer). Im Freizügigkeitsabkommen nicht geregelt sind nur die Härtefallbewilligungen, die gestützt auf das Ausländergesetz (AuG) im pflichtgemässen Ermessen erteilt werden (beispielsweise Opfer von Menschenhandel). Diese Fälle spielen eine derart untergeordnete Rolle, dass eine restriktivere Praxis in diesem Bereich nicht ins Gewicht fallen würde. Innerhalb des Rahmens des Freizügigkeitsabkommens besteht somit nur ein marginaler Handlungsspielraum für eine restriktivere Zulassungspraxis.

Liechtenstein konnte mit der EU eine Sonderregelung zur Beschränkung der Zuwanderung aushandeln. Es muss jährlich mindestens 56 Aufenthaltsbewilligungen an Erwerbstätige und weitere 16 Aufenthaltsbewilligungen an Nichterwerbstätige aus dem EU-Raum vergeben, wovon die Hälfte in einem Auslosungsverfahren zugeteilt wird. Diese Mindestzahl ist statisch und macht heute weniger als 0,2% der Gesamtbevölkerung aus. Es existieren allerdings zahlreiche Sonderregelungen, zusammen mit dem Familiennachzug können weit mehr als 72 EU-Staatsangehörige jährlich nach Liechtenstein zuwandern (2012: 341 Personen).

***4.3. Ausländerbereich (Drittstaatsangehörige)***

***4.3.1. Anwesenheitsanspruch aufgrund völkerrechtlicher Verträge:***

Für die ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren relevant sind die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) sowie das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention, KRK). Insbesondere die EMRK gewinnt im Ausländerrecht immer mehr an Bedeutung. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK (Schutz des Privat- und

Familienlebens) führt dazu, dass immer mehr Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten im Rahmen des Familiennachzugs Ansprüche aus der EMRK geltend machen können.

Zulassungsbeschränkungen, d. h. höhere Hürden für den Familiennachzug, wären im Einklang mit der EMRK dennoch grundsätzlich möglich. Infrage kommen dabei Sprachkenntnisse der Nachziehenden im Zeitpunkt der Zulassung, bzw. Ausschluss des Nachzugs, wenn einer der beiden Ehegatten Sozialhilfe bezieht oder Ergänzungsleistungen in Anspruch nehmen muss.

#### **4.3.2. Zulassungen im pflichtgemässen Ermessen**

Eine relevante Einschränkung der Zulassungen über diese Aufenthaltszwecke ist über Gesetzesänderungen in folgenden Bereichen möglich:

##### *a. Familiennachzug zu Personen mit Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligung*

Denkbar wären folgende Einschränkungen:

- Ausschluss des Familiennachzugs zu Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung
- Einfordern von Sprachkenntnissen der Nachziehenden im Zeitpunkt der Zulassung
- keine Anrechnung des in Aussicht stehenden Einkommens des Nachziehenden für die Berechnung der finanziellen Mittel
- generell höhere Anforderungen an die finanziellen Mittel

##### *b. Schüler und Studenten*

Denkbar wären folgende Einschränkungen:

- erforderliche Sprachkenntnisse müssen für das Studium im Zeitpunkt der Einreise vorliegen
- über 30-Jährige von dieser Zulassungsmöglichkeit ausschliessen
- bei gewissen Ländern, analog zum Visaverfahren von der Vermutung ausgehen, dass die Wiederausreise nicht gesichert ist (d. h. einzelne Länder ausschliessen)
- die maximale Dauer wird auf fünf Jahre verkürzt

##### *c. Rentner / aufsteigender Familiennachzug*

Denkbar wären folgende Einschränkungen:

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

#### *d. Medizinische Behandlung und weitere Zulassungen*

Ausländerinnen und Ausländer können zu medizinischen Behandlungen zugelassen werden, wenn die Finanzierung und die Wiederausreise gesichert sind (Art. 29 AuG). Diese Voraussetzungen sind sehr leicht zu erfüllen, da nach einer Aufenthaltsregelung das Krankenkassenobligatorium greift und die Finanzierung der Behandlung damit gesichert ist. Um die Zulassung über diesen Titel einzudämmen, könnte eine Zulassung von der Notwendigkeit der Behandlung in der Schweiz abhängig gemacht werden. Zudem müsste das Krankenkassenobligatorium für diese Kategorie aufgehoben und vorausgesetzt werden, dass die Patienten die Kosten selber zu tragen haben.

In Art. 30 AuG sind zahlreiche Zulassungsmöglichkeiten geregelt. Da es sich bei diesen um reine Ermessensentscheide handelt, insbesondere Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG (persönlicher Härtefall), könnten auch hier gesetzliche Anpassungen (klarere Kriterien) zu einem Rückgang der Zulassungen führen.

### **5. Position des Kantons Zürich**

#### **5.1. Kanton Zürich will mitwirken**

Der Kanton Zürich will als bevölkerungsreichster Kanton, als Wirtschaftskanton und als Kanton, der die Masseneinwanderungsinitiative abgelehnt hat, bei der Umsetzung der Volksinitiative unmittelbar mitwirken können.

#### **5.2. Bilaterale Verträge erhalten**

Die Umsetzung des Verfassungsauftrags muss so erfolgen, dass die bilateralen Verträge mit der EU nicht gefährdet werden.

Die Schweiz braucht die bilateralen Verträge I nicht nur, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, sondern auch, um als Forschungs- und Bildungsstandort an der internationalen Zusammenarbeit teilnehmen zu können. In den Verhandlungen mit Kroatien ist eine Lösung zu finden, dass die Abkommen «Horizon2020» und «Erasmus+» wieder in Kraft gesetzt werden können.

Das bilaterale Vertragswerk mit der EU umfasst neben den Bilateralen I, in denen das FZA enthalten ist, auch die für den Migrationsbereich bedeutenden Assoziierungsabkommen zu Schengen und Dublin (Bilaterale II). Sowohl das Schengener Abkommen (Kriminalitätsbekämpfung, Visaerleichterungen, vereinfachter Grenzübertritt, Schutz der Aussengrenzen, Zusammenarbeit bei Rückführungen) als auch das Abkommen von Dublin (Klare Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren) bringen für die Schweiz bedeutende Vorteile mit sich. Diese Abkommen dürfen nicht gefährdet werden.

### ***5.3. Wirtschaft und Forschung stärken***

Der Kanton Zürich erwartet, dass die von der Wirtschaft benötigten Kontingente zur Verfügung gestellt werden. Die künftig festzulegenden Kontingente sind so anzusetzen, dass namentlich innovative Branchen bzw. Unternehmen mit hohen Beiträgen an Forschung und Entwicklung ausreichend Arbeitskräfte zeitgerecht rekrutieren können und dass die Bildungs- und Forschungsinstitutionen im internationalen Wettbewerb nicht behindert werden. Die Dienstleistungsfreiheit bis 90 Tage sollte nicht unter die Kontingente fallen oder nicht eingeschränkt werden. Grenzgänger dürfen nicht begünstigt werden.

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen soll weiterhin im Sinne des dualen Zulassungssystems zweite Priorität haben und sich auf hochqualifizierte Spezialisten konzentrieren.

### ***5.4. Zulassung ausserhalb Erwerbstätigkeit überprüfen***

Ausserhalb der Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit sind Zulassungsbeschränkungen im Einklang mit der EMRK zu prüfen, insbesondere in Bezug auf Drittstaatsangehörige (Familiennachzug zu Personen mit Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligung, Zulassung von Schülern und Studenten sowie Rentnern).

### ***5.5. Humanitäre Tradition bewahren***

Die humanitäre Tradition der Schweiz soll durch die Umsetzung des Verfassungsauftrags nicht tangiert werden. Echte Verfolgte und Schutzbedürftige sollen weiterhin Aufnahme in der Schweiz erhalten.

Der Kanton Zürich unterstützt die Neustrukturierung des Asylwesens und beteiligt sich aktiv an der Durchführung des Testbetriebs des BFM in der Stadt Zürich.

### ***5.6. Missbrauch bekämpfen***

Die Bekämpfung von Missbräuchen ist sowohl im Asyl- als auch im Ausländerbereich konsequent weiter zu verfolgen. Die Zusammenarbeit aller involvierten Behörden auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene ist zu verstärken.

### ***5.7. Integration fördern***

Die Integration von Ausländern ist gemäss dem neuen Kantonalen Integrationsprogramm zu fördern. Im Gegenzug sind von ihnen konkrete Integrationsleistungen zu fordern.

### **5.8. Inländer stärken**

Die Chancengleichheit bzw. die Stellung von Inländern auf dem Arbeitsmarkt ist insbesondere durch kompatible Anerkennung von Ausbildungslehrgängen (Berufslehre) und Diplomen zu erhöhen. Zudem sind Ausbildungsqualität und -niveau der inländischen Bevölkerung auf allen Ebenen kontinuierlich zu fördern.

### **5.9. Effizientes und dynamisches System schaffen**

Das neue System der Zuteilung von Arbeitskräften muss effizient und dynamisch ausgestaltet werden und rasche Bewilligungsverfahren ermöglichen. Administrative Zusatzbelastungen der Unternehmen durch das Kontingentsystem sollten vermieden werden. Eine flexible Ausgestaltung stellt die Ausschöpfung des Gesamtkontingents sicher.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion  
und der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dieser Positionsbezug wird dem Bundesrat zugestellt und veröffentlicht.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, den Staatsschreiber und die Direktionen des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**