

# Gefangen im Nullsummenspiel

*Eine Bewertung der  
MEI-Umsetzungsvorschläge*

*foraus-Diskussionspapier / Nr. 23 / Februar 2015*  
Programm Migration

**D**ie Annahme der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014 verankert Art. 121a in der Schweizer Bundesverfassung. Dieser Artikel verlangt eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung mittels Kontingenten und eines Inländervorranges auf dem Arbeitsmarkt. Die Einführung dieser Steuerungsinstrumente soll den gesamtwirtschaftlichen Interessen dienen. Auch ein Jahr nach der Abstimmung bleibt unklar, wie und ob die Initiative umgesetzt werden soll und kann. Wir finden, es braucht eine systematische Analyse aller Umsetzungsvorschläge anhand eines möglichst klaren Bewertungsrasters.

Das Diskussionspapier untersucht die Machbarkeit der generellen Zielsetzung der Initiative, indem verschiedene Umsetzungsvorschläge bewertet werden. Die Bewertungskriterien sind die Anwendung der verlangten Steuerungsinstrumente sowie der Beitrag dieser Steuerung zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen (der von der Initiative ebenfalls eingefordert wird). Als Anwendungsbeispiele berücksichtigt werden die Umsetzungskonzepte der SVP und des Bundesrates, ein Auktionsmodell und das bestehende Freizügigkeitsprinzip. Diese werden in einem zweidimensionalen Bewertungsraster eingeordnet wodurch Gestaltungsspielräume und Zielkonflikte lokalisiert werden können (siehe Resultate auf Seite 20).

Die Autoren ziehen folgende Schlussfolgerungen für den Umsetzungsprozess:

- Die Masseneinwanderungs-Initiative enthält in ihrem Kern einen Zielkonflikt: Die Einführung staatlicher Steuerungsinstrumente bei gleichzeitiger Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen ist nicht möglich. Kontingente und Inländervorrang als planwirtschaftliche Steuerungsinstrumente erhöhen die ökonomischen Kosten für Unternehmen, Zuwanderer und den Staat.
- Ein Auktionssystem könnte die Zielsetzung von aktiver Steuerung über Kontingente und Inländervorrang und einem hohen gesamtwirtschaftlichen Nutzen am ehesten ausbalancieren.
- Eine konsequente Umsetzung der MEI ist nicht machbar, es sind nur unterschiedliche Kompromisse möglich. Es braucht eine politische Entscheidung, welches Ziel höher gewichtet werden soll: wirtschaftliche Prosperität oder „eigenständig gesteuerte Migration“.
- Anstatt den Glauben an die Quadratur des Kreises weiterhin aufrecht zu erhalten, wäre es aus Respekt gegenüber der direkten Demokratie und der Berechenbarkeit der zukünftigen Migrations- und Europapolitik zielführender, eine Entscheidung über die Gewichtung dieser beiden einander entgegenstehenden politischen Ziele möglichst rasch anzugehen.

Suite à l'acceptation de l'initiative populaire contre l'immigration de masse le 9 février 2014, le nouvel article 121a de la Constitution fédérale stipule que la Suisse doit gérer l'immigration de manière autonome par le biais de contingents et dans le respect du principe de la préférence nationale. Selon ce même article, l'introduction de ces instruments de gestion doit servir les intérêts économiques globaux de la Suisse. Un an après le vote, il reste toujours difficile de savoir s'il est possible et souhaitable de mettre en œuvre l'initiative. Face à une pléthore de propositions, il semble aujourd'hui nécessaire d'analyser systématiquement toutes les propositions de mise en œuvre sur la base d'une grille d'évaluation claire.

Par cet effort d'évaluation, ce papier de discussion analyse la faisabilité de l'objectif général de l'initiative populaire. Les critères d'évaluation sont l'utilisation des instruments de gestion requis par le texte de l'initiative, ainsi que l'apport de cette gestion pour les intérêts économiques globaux de la Suisse. Pour cette analyse, le concept de mise en œuvre de l'UDC, celui du Conseil fédéral, un modèle d'adjudications (système de mise aux enchères) et le principe existant de la libre circulation ont été étudiés. Ces propositions ont été classées dans une grille d'évaluation à deux dimensions permettant de mettre en évidence les différentes marges de manœuvre et les potentiels conflits d'intérêts (voir le résultat à la page 20).

Concernant le processus de mise en œuvre, les auteurs tirent les conclusions suivantes:

- L'initiative contre l'immigration de masse comporte un conflit d'intérêts dans son fondement même. Utilisés comme instruments de gestion étatiques, les contingents et la préférence nationale augmentent les coûts économiques pour les entreprises, pour les immigrants et pour l'État. Les intérêts économiques globaux en seront affectés. Il est ainsi impossible d'introduire des instruments de gestion étatiques tout en préservant les intérêts économiques globaux.
- Un système d'adjudications semble le plus à même d'équilibrer les objectifs de gestion active de l'immigration par contingents et le respect de la préférence nationale, et ce, en préservant les intérêts économiques globaux de la Suisse.
- Une mise en œuvre conséquente de l'initiative contre l'immigration de masse n'est pas possible, seules des solutions de compromis le sont. Il faut donc une décision politique qui donne la priorité à un seul des objectifs suivants: la prospérité économique ou la «gestion autonome de la migration».
- Plutôt que de s'accrocher à résoudre la quadrature du cercle, il faut maintenant une décision qui permette rapidement de donner la priorité à l'un de ces deux objectifs politiques contradictoires, et ce, par égard pour la démocratie directe et afin de pouvoir prévoir le futur de la politique migratoire et de la politique européenne.

The acceptance of the popular initiative “against mass immigration” on February 9th, 2014 established art. 121a in the Swiss Federal Constitution. Art. 121a demands introducing immigration quotas as well as prioritizing Swiss residents in the labor market. Furthermore states this initiative that these instruments of immigration control should take the interest of the Swiss national economy into account. One year after the vote remains still unclear whether and how the initiative will be implemented. Thus, we emphasize the need for a systematic analysis of implementation proposals at hand. In order to do so, we put forward a two-dimensional evaluation matrix.

This discussion paper evaluates various implementation proposals by their feasibility of accounting for both of the initiative’s objectives. The two evaluation criteria are how the proposal tries implementing the required immigration control instruments and how it contributes to prosperity of the Swiss national economy. Five proposals are evaluated: two implementation concepts of the Federal Council, the implementation concept of the SVP (Swiss People’s Party), as well as an auction model for immigration quotas and the status quo regime based on the principle of free movement. In a next step, these proposals are placed into a two-dimensional evaluation matrix in order to locate potential room to maneuver as well as conflict of objectives (see results on page 20).

The authors draw following conclusions regarding the implementation process of the popular initiative:

- The popular initiative “against mass immigration” entails two mutually-conflicting objectives at its very core, since it is not possible to introduce immigration control instruments without harming the prosperity of the Swiss economy. This can be explained by the planned economic characteristic of both immigration quotas and the prioritization of Swiss residents in the labor market what increase costs for businesses, immigrants and the nation state.
- The auction system has the potential to best outbalance the objectives of actively controlling immigration and economic prosperity.
- A coherent implementation of the popular initiative “against mass immigration” is not feasible. However, different compromises are possible. Therefore is a political decision needed which has to prioritize one objective of the initiative namely, economic prosperity or controlling immigration.
- Instead of trying to square the circle, it would be more respectful to the direct democratic institution and it would increase the predictability of future Swiss migration and European policies, if a political prioritization of one of the two mutually-conflicting objectives would happen as quickly as possible.

## Autoren



**David Kaufmann** (29) ist Doktorand in öffentlicher Verwaltung/Politikwissenschaft am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. Er engagiert sich im Programm Migration von *foraus*.



**Philipp Lutz** (25) studiert Politikwissenschaft an der Universität Bern und ist dort Hilfsassistent am Lehrstuhl für Vergleichende Politik und Europapolitik. Er leitet das Programm Migration bei *foraus*.

## Impressum

### Zitieren

*foraus* - Forum Aussenpolitik, 2014. Gefangen im Nullsummenspiel - Eine Bewertung der MEI-Umsetzungsvorschläge, Diskussionspapier Nr. 23, Zürich

### Dank

Für wertvolle Inputs und Kommentare zu früheren Versionen dieses Diskussionspapiers danken wir herzlich Tobias Naef, Victoria Popova, Stefan Schlegel, Anna Stünzi. Ausserdem bedanken wir uns bei Prof. Peter Uebersax von der Universität Basel und Kurt Rohner, Vizedirektor des Bundesamtes für Migration, die mit ihren Experten-Reviews zu diesem Diskussionspapier beigetragen haben. Für die grafische Arbeit möchten wir uns herzlich bei Olivier Baumann und Giancarlo Zippo bedanken.

### Disclaimer

Das vorliegende Diskussionspapier des *foraus*-Programm Migration gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

[www.forausblog.ch](http://www.forausblog.ch)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b>	<b>7</b>
<b>Methodik und Aufbau</b>	<b>8</b>
Auswahl Bewertungskriterien	8
Steuerungsinstrumente	9
Gesamtwirtschaftlicher Nutzen	11
<b>Anwendungsbeispiele</b>	<b>15</b>
Vorschlag 1: Bundesrat	15
Vorschlag 2: SVP	16
Vorschlag 3: Auktionssystem	17
Personenfreizügigkeit	18
<b>Resultate</b>	<b>20</b>
<b>Diskussion und abschliessende Bewertung</b>	<b>22</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>24</b>

# Einführung

Die Annahme der Initiative „gegen Masseneinwanderung“ (MEI) am 9. Februar 2014 wirkte wie ein Schock auf die Schweizer Migrations- und Europapolitik. Entgegen den Empfehlungen von Regierung, Parlament und allen grossen Parteien ausser der SVP wurde die Volksinitiative von der Stimmbevölkerung angenommen. Ein solcher Schock lähmt kurzfristig, doch kann diese kurzfristige Lähmung schnell in hektisches und unkontrolliertes Verhalten umschlagen. Die Schweizer Politiklandschaft verfiel nach dem ersten Schock in einen unkoordinierten innenpolitischen Aktivismus, der die unterschiedlichsten Interpretationen des Willens der Stimmberechtigten ausschüttete. Das einzig Klare ist: Der Text der MEI ist nun gültiges Verfassungsrecht. Dieses lässt sich allerdings nicht unmittelbar anwenden<sup>1</sup>, da einerseits die Formulierungen offen gehalten sind und andererseits darauf verwiesen wird, dass das Gesetz die Einzelheiten regelt. Dies verlangt einen gesetzgeberischen Prozess zur Konkretisierung der Verfassungsbestimmung und eröffnet gleichzeitig politischen Gestaltungsfreiraum, was die Auslegung der Verfassung und die Praktikabilität der Umsetzung betrifft. Gemäss der Übergangsbestimmung der Initiative muss ein Gesetz nach spätestens drei Jahren in Kraft treten, sonst ist der Bundesrat dazu angehalten eine selbständige Verordnung mit vorübergehenden Umsetzungsbestimmungen zu erlassen.<sup>2</sup>

## *Die Debatte der MEI-Umsetzung wirkt bisweilen orientierungslos und ohne Strategie*

Auch ein Jahr nach der Abstimmung bleiben viele Fragen offen. Während die Initianten nach einer konsequenten Umsetzung verlangen, wollen Wirtschaftsverbände eine milde Umsetzung ins Auge fassen und die linken Parteien ganz auf die Einführung eines Kontingentsystems verzichten. Die Debatte der Umsetzung wirkt bisweilen orientierungslos und ohne Strategie. Der Schock vom 9. Februar sollte sich aber nicht zu einem Trauma entwickeln. Deshalb braucht es eine sorgfältige Analyse möglicher Umsetzungsvarianten basierend auf den Vorgaben der Initiative und einer faktenbasierten Folgeabschätzung. In diesem Diskussionspapier entwerfen wir ein Bewertungsraster für Umsetzungsvorschläge der MEI. Unabhängig von der schwierigen Frage wie die MEI-Umsetzung mit dem bundesrätlichen Ziel der Erhaltung der bilateralen Verträge zu vereinbaren ist, wollen wir in dieser Analyse klären, welche Umsetzungsvorschläge aufgrund des Wortlauts der Initiative sinnvoll und möglich sind. Die Analyse konzentriert sich auf die innenpolitische Umsetzung der Initiative und steht unter dem Vorbehalt, dass sich diese Umsetzungsvorschläge in der aussenpolitischen Verhandlung auch durchsetzen liessen. Die verschiedenen Umsetzungsvorschläge werden einerseits aufgrund ihrer Wahl der Steuerungsinstrumente und andererseits aufgrund ihrer Auswirkung auf den gesamtwirtschaftlichen Nutzen untersucht. Das Diskussionspapier bildet damit eine fallbezogene Anwendung der im *foraus*-Diskussionspapier „Die Grenzen der Kontingentierung“<sup>3</sup> erstellten ökonomischen Analyse einer staatlichen Zuwanderungssteuerung.

1 Einzig Art. 121a Abs. 4 BV welcher festhält, dass keine neuen völkerrechtlichen Verträge unterzeichnet werden dürfen, welche dem Initiativtext widersprechen, lässt sich unmittelbar anwenden (Epiney 2014: 3). Dieser Absatz erlässt aber keine Vorgaben wie die Initiative innenpolitisch umgesetzt werden soll. Die Kernelemente der Initiative, die Einführung eines Kontingentierungssystems und eines Inländervorrangs, müssen zuerst in einem Gesetz konkretisiert werden (Epiney 2014: Rz 39; Schlegel und Sieber-Gasser 2014: Rz. 39).

2 Art. 197 Ziff. 9 S.2 BV

3 *foraus* (2014a)

# Methodik und Aufbau

Dieses Diskussionspapier entwirft ein Bewertungsraster für die Umsetzung der MEI. Aufgrund des Wortlauts werden zwei Bewertungskriterien definiert. Diese werden anhand von verschiedenen Indikatoren operationalisiert. Danach werden drei verschiedene Umsetzungsvorschläge – Umsetzungskonzept Bundesrat, Umsetzungskonzept SVP, auktionsbasiertes Modell der Zuwanderungssteuerung – wie auch das Modell der Personenfreizügigkeit anhand des konstruierten Bewertungsrasters analysiert. Im letzten Kapitel werden die Erkenntnisse der Analyse zusammengefasst und diskutiert.

## Auswahl Bewertungskriterien

Eine Bewertung von politischen Massnahmen und Programmen ist eine normative Analyse. Sie steht und fällt mit den gewählten Bewertungskriterien. Im vorliegenden Fall ist eine Ableitung der Kriterien aus dem Wortlaut der Initiative naheliegend, da dieser transparent und demokratisch legitimiert ist.

Die Initiative „gegen Masseneinwanderung“ zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass sie in erster Linie konkrete Massnahmen vorsieht und erst in zweiter Priorität ein konkretes politisches Ziel vorgibt, welches damit erreicht werden soll. Beide Elemente lassen sich im Wortlaut der Initiative aber voneinander unterscheiden. Als konkrete Massnahmen werden in der Initiative die Einführung von jährlichen Kontingenten und ein Inländervorrang verlangt. Als politisches Ziel wird die Ausrichtung der Zuwanderungssteuerung auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen festgehalten.<sup>4</sup> Die Umset-

zung der Initiative schreibt somit zur politischen Zielerreichung die Anwendung bestimmter Massnahmen vor. Die Auswahl der Bewertungskriterien erfolgt aus diesen zwei zentralen Elementen des Initiativtextes. Wir analysieren, wie sich die Einführung eines Kontingentierungssystems und eines Inländervorrangs mit dem Ziel der Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen vereinbaren lässt. Dieser Zielsetzung folgt indes auch der Bundesrat. Eine Einbettung der Umsetzung in mögliche weitere Verfassungsziele und aussenpolitische Konditionalitäten sind aus unserer Sicht zwar wichtige aber nachgelagerte Fragen. Die Konzentration auf die Initiative selbst ermöglicht es, den Bewertungsraster klar zu strukturieren und hilft, möglichen Gestaltungsfreiraum für die Berücksichtigung weiterer Ansprüche aufzuzeigen.

*Massgeblich für die Umsetzung einer Initiative ist deren Wortlaut*

Es ergeben sich somit zwei Bewertungsachsen: Eine Achse mit der Anwendung bestimmter Steuerungsinstrumente und eine Achse mit dem Beitrag zum wirtschaftlichen Gesamtnutzen. In der Folge entsteht aus diesen zwei konzeptionellen Achsen ein Beurteilungsraster für verschiedene Umsetzungsvorschläge (siehe Abbildung 1). Mit jeweils drei gleichgewichteten Indikatoren wird die Erfüllung der beiden Bewertungskriterien gemessen. Eine op-

---

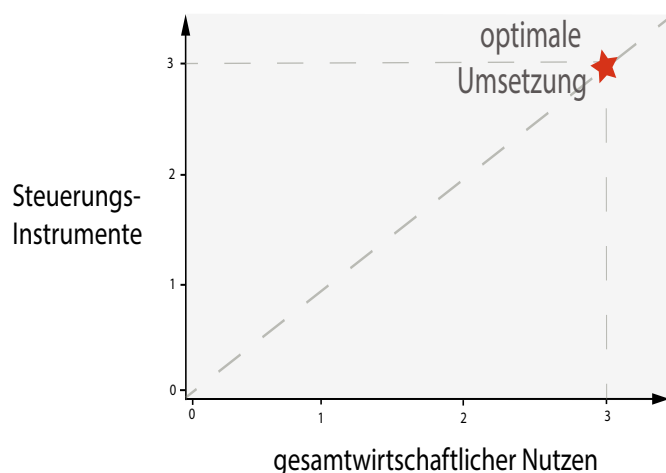
werden soll. Steuerung impliziert Einflussnahme, möglicherweise auch Kontrolle, besagt aber nichts über Begrenzung und könnte umgekehrt auch die Förderung der Zuwanderung beinhalten. In den folgenden Absätzen wird konkretisiert, was mit Steuerung gemeint ist. Die Konkretisierung fällt in der Form von Kontingenten und Inländervorrang als konkrete Massnahmen und der Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen als politische Zielsetzung aus. Darauf stützt sich unsere Auswahl. Bei allen Umsetzungsmodellen gehen wir davon aus, dass die Steuerungsinstrumente eine zuwanderungsbeschränkende Wirkung entfalten.

<sup>4</sup> Die Verpflichtung zur Zuwanderungssteuerung betrachten wir nicht als direkte politische Zieldefinierung. Es bleibt offen wer steuern soll und zu welchem Zweck Zuwanderung gesteuert



timale Umsetzung wird dann erreicht, wenn sowohl die von der Initiative verlangten Steuerungsinstrumente angewendet werden, als auch ein maximaler gesamtwirtschaftlicher Nutzen erzielt wird.

Abbildung 1: Bewertungsraster



### Der Verfassungstext im Wortlaut:

#### Art.121a Steuerung der Zuwanderung

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

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

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

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

5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

#### Art.197 Ziff. 9

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

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

2 Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft

## Steuerungsinstrumente

Das erste Bewertungskriterium erfasst, ob ein Umsetzungsvorschlag in seiner Ausgestaltung den von der Initiative verlangten Massnahmen zur Steuerung der Zuwanderung entspricht. Massgebend für die Umsetzung einer Volksinitiative ist der konkrete Wortlaut.<sup>5</sup> Alle im Wortlaut zwingend verlangten Massnahmen müssen in einem Umsetzungsvorschlag berücksichtigt werden. In der Bewertung soll ersichtlich werden, ob ein Umsetzungsvorschlag die von der Initiative verlangten Steuerungsinstrumente gar nicht, teilweise oder vollumfänglich berücksichtigt. Die Massnahmen, welche sich unmittelbar aus dem Wortlaut der Initiative ergeben, sind jährliche Kontingente, die Berücksichtigung sämtlicher ausländerrechtlichen Bewilligungen und ein Inländervorrang auf dem Arbeitsmarkt. Kann-Bestimmungen werden aufgrund ihres nicht-zwingenden Rechtscharakters nicht berücksichtigt.<sup>6</sup>

**Kontingente:** Die MEI verlangt die Steuerung der Zuwanderung über jährliche Höchstzahlen und Kontingente (Art. 121a Abs. 2 BV). Zwischen den beiden Begriffen wird keine inhaltliche Unterscheidung vorgenommen.<sup>7</sup> Damit werden zwei Vorgaben für die Umsetzung gemacht. Einerseits

<sup>5</sup> Bei der verfassungsrechtlichen Auslegung von neuen Verfassungsartikeln ist in erster Linie der Wortlaut zu berücksichtigen, der Wille der Initianten ist allenfalls sekundär zu berücksichtigen (Uebersax 2014: Rz 2).

<sup>6</sup> Die zusätzliche Kann-Bestimmung in Absatz 3 zur Begrenzung des Anspruchs auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen wird in der Bewertung nicht berücksichtigt, da diese den Gesetzgeber lediglich ermächtigt, aber keine Verpflichtung darstellt. Darüber hinaus besteht bereits aufgrund geltenden Rechts die Möglichkeit solcher Beschränkungen und es besteht aufgrund der Kann-Formulierung keine zwingende Handlungsanweisung (Uebersax 2014: Rz 51 ff.). Die Formulierung als Berücksichtigung, wie beim Inländervorrang ebenfalls in Absatz 3 wird anders als die Kann-Formulierung als zwingende Vorgabe interpretiert (Epiney 2014: Rz 73).

<sup>7</sup> Werden Höchstzahlen und Kontingente als Synonyme interpretiert, erschliesst sich der Zweck der doppelten Nennung nicht. Möglicherweise ist der Begriff der Höchstzahlen eine allgemeine Formulierung und der Begriff der Kontingente eine konkrete Formulierung oder Unterteilung der Höchstzahlen in unterschiedliche Kategorien. Eine solche Interpretation ist allerdings nicht zwingend und es gibt keine offensichtlichen Hinweise, die auf eine solche Interpretation hinweisen würden.

muss der Umfang der Zuwanderung mit einer fixen Obergrenze im Voraus definiert werden und andererseits muss die Festlegung dieser Obergrenze von Jahr zu Jahr erfolgen. Für beide Teilbereiche wird in der Bewertung der Vorschläge ein halber Punkt vergeben.

**Betroffener Personenkreis:** Weiter macht der Initiativtext verbindliche Bestimmungen zum Personenkreis, welcher von einer Kontingentierung betroffen sein soll. Beschränkt werden, wie im ersten Absatz festgehalten, die Zuwanderung, also die Verlegung des Lebensmittelpunktes in die Schweiz in Abgrenzung zu anderen kurzfristigeren Formen der Mobilität wie Besuche, Grenzgänger, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung oder eine touristische Einreise.<sup>8</sup> Personen, welche bereits in der Schweiz leben und um eine Verlängerung ihres Aufenthaltes ersuchen, werden nicht zu den Zuwanderern gezählt. Es ist umstritten, ab wann jemand als Zuwanderer zu gelten hat. Gewisse Autoren sprechen von Zuwanderung ab 3 bis 4 Monaten Aufenthaltsdauer im Land<sup>9</sup>, andere wiederum definieren Zuwanderung mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als einem Jahr.<sup>10</sup> Der Konsens besteht somit darin, dass eine mehr als 12-monatige Aufenthaltsdauer als Zuwanderung gilt. In Art. 121a Abs. 2 S. 2 BV ist festgelegt, dass die Kontingente grundsätzlich für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts inklusive des Asylwesens gelten sollen. Dies umfasst einen weiten Personenkreis. Der Verfassungstext lässt sich

8 Der Verfassungsartikel Art.121a BV ist so aufgebaut, dass die einzelnen Absätze jeweils eine Konkretisierung des vorherigen Absatzes darstellen. Daraus erschliesst sich, dass sich die in Absatz 2 konkretisierten Massnahmen nur auf zugewanderte Personen beziehen, da der Absatz eine Konkretisierung von Absatz 1 zur Zuwanderungssteuerung darstellt.

9 Uebersax 2014: Rz 5

10 Bundesrat (2014:14)

auf neu-zugewanderte Personen einschränken und nimmt damit die bereits in der Schweiz lebenden Personen, die in der Schweiz geborenen Personen ohne Schweizer Pass sowie Grenzgängerinnen und Grenzgänger von einer Kontingentierung aus.<sup>11</sup> Es müssen also alle Personen kontingentiert werden, die in die Schweiz zuwandern und eine Bewilligung für einen Aufenthalt von über einem Jahr beantragen oder erhalten. Darunter fällt neben der Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit insbesondere auch der Familiennachzug.<sup>12</sup> In der Bewertung der Vorschläge wird die Kontingentierung der Arbeitskräfte und des Familiennachzugs je zur Hälfte berücksichtigt (je 0.5 Punkte).

### *Die Initiative konkretisiert Migrationssteuerung als Kontingente und Inländervorrang*

**Inländervorrang:** Die dritte Vorgabe der Initiative betrifft den Inländervorrang auf dem Arbeitsmarkt. Der Initiativtext sieht einen „Vorrang für

Schweizerinnen und Schweizer vor“.<sup>13</sup> Dabei ist nicht eindeutig, ob der Wortlaut nur Personen mit dem Schweizer Bürgerrecht umfasst, oder es sich um einen Inländervorrang in Anlehnung an Art. 21 Ausländergesetz handelt. Da die Initianten die Interpretation als Inländervorrang bevorzugen, folgen wir dieser Lesart. Somit müssen bei Neuanstellungen auf dem Arbeitsmarkt Inländer bevorzugt

11 Grenzgänger werden im Initiativtext zwar wörtlich erwähnt, aber nicht in Art. 121a Abs. 2 BV wo festgelegt wird, wer von Kontingenten betroffen ist. Erst in Abs. 3 werden Grenzgänger erwähnt und sie haben somit geringere Priorität. Die Berücksichtigung von Grenzgängern, wie sie die Initiative fordert, muss also nicht zwingendermassen in deren Kontingentierung bestehen. Dass Grenzgänger keine Zuwanderer sind und demnach nach dem Wortlaut der Verfassung nicht kontingentiert werden müssen, deckt sich ebenfalls mit juristischen Gutachten (Uebersax 2014: Rz 43).

12 Im engen Sinn gehören weitere Kategorien der Zuwanderung unter die Bedingung der ausländerrechtlichen Bewilligung. So beispielsweise Asylsuchende oder Studierende. Diese fallen quantitativ vergleichsweise wenig ins Gewicht und stellen eine spezifische Form der Zuwanderung dar. Das Diskussionspapier beschränkt sich auf europäische Zuwanderung, da die MEI in erster Linie das System der Personenfreizügigkeit ersetzen soll. Studierende stehen kaum im Fokus der politischen Diskussion und die Beurteilung deren wirtschaftlichen Nutzens hängt ebenfalls von Zugang zum Arbeitsmarkt nach Abschluss des Studiums ab.

13 Art. 121a Abs. 3 BV.

werden und es darf nur in begründeten Ausnahmefällen Abweichungen geben.<sup>14</sup> In die Bewertung der Vorschläge fliesst auch der Inländervorrang ein. Berücksichtigt ein Vorschlag den Inländervorrang, gibt es dafür einen, falls er nicht berücksichtigt wird keinen Punkt.

## Gesamtwirtschaftlicher Nutzen

Die MEI verlangt, dass eine selbständige Steuerung der Zuwanderung auf die „gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz“ auszurichten sei.<sup>15</sup> Damit wird festgehalten, an welchem Ziel sich das einzu-führende Kontingentsystem orientieren soll. Den gesamtwirtschaftlichen Interessen wird dann am meisten Rechnung getragen, wenn eine möglichst hohe volkswirtschaftliche Wertschöpfung erzielt wird.<sup>16</sup> Das zweite Bewertungskriterium misst, wie stark ein Umsetzungsvorschlag dem verfassungsrechtlichen Ziel eines möglichst hohen gesamtwirtschaftlichen Nutzens entspricht.

Wir gehen davon aus, dass unterschiedliche Zulassungs- und Niederlassungsbedingungen für europäische Bürgerinnen und Bürger die volkswirtschaftliche Wertschöpfung substantiell beeinflussen können. Deshalb wurden auf dieser Achse drei Indikatoren ausgewählt, die genau diesen Zusammenhang messen.<sup>17</sup> Erstens ist die „Ver-

festigungsperspektive“, also die Aussicht auf eine dauerhafte oder zumindest längerfristige Aufenthaltsbewilligung, entscheidend für die Planungssicherheit von Zuwanderern. Unsicherheit hemmt die Investitions- und Integrationsfreudigkeit von Zuwanderern, was sich negativ auf ihren Beitrag an die nationale Wirtschaftsleistung auswirkt. Zweitens wird mit dem Indikator „effiziente Verteilungskriterien“ beurteilt, ob die Kriterien der Kontingentsverteilung versuchen, die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu steigern. Drittens werden die „Bürokratiekosten“ bewertet, welche die spezifische Ausgestaltung des Kontingentsystems für Unternehmer, Zuwanderer und Behörden verursachen.

**Verfestigungsperspektive:** Die Umsetzungsvorschläge werden mit diesem Indikator anhand ihres Effekts auf die persönliche Autonomie von Zuwanderern und der damit einhergehenden Planungssicherheit bewertet. Staatliche Regelungen können die Planbarkeit eines zukünftigen Lebensentwurfes erleichtern oder erschweren. Unter dem Begriff Verfestigungsperspektive werden deshalb aufenthaltsrechtliche Bestimmungen subsumiert, die sich direkt auf die Planungssicherheit oder -unsicherheit von Zuwanderern auswirken. Diese kann substantiell zur Erklärung beitragen, welchen Beitrag Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten an die Schweizer Wirtschaftsleistung erbringen können und dürfen.

Akteure in einem Wirtschaftssystem handeln aufgrund von Zukunftserwartungen. Da das zukünftige Ergebnis von gegenwärtigen Entscheiden auch mit Risikoabschätzungen nur schwer vorhersehbar ist, sind Akteure mit der Ungewissheit von Hand-

genstände gewandelt.

<sup>14</sup> Epiney 2014: Rz 73; Schlegel und Sieber-Gasser 2014: Rz. 44.

<sup>15</sup> Art. 121a Abs. 3 BV.

<sup>16</sup> Die Interessen von einzelnen Wirtschaftsakteuren wie Unternehmen müssen nicht zwangsläufig mit dem volkswirtschaftlichen Nutzen übereinstimmen. Das von der Initiative vorgegebene Makro-Ziel kann individuellen Interessen also nur im Rahmen der Gesamtwirtschaft Rechnung tragen.

<sup>17</sup> Diese drei Bewertungskriterien sind abgeleitet aus dem foraus-Diskussionspapier „Die Grenzen der Kontingentierbarkeit“ (foraus 2014a), welches im Vorfeld der Abstimmung über die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ deren potentiellen Implikationen untersuchte. Durch Annahme der Initiative haben sich die hypothetischen Implikationen in konkrete Untersuchungsge-

lungsergebnissen konfrontiert. Deshalb sind Erwartungen unter Unsicherheiten zentral in mikroökonomischen Handlungsanalysen.<sup>18</sup> Damit Akteure Investitionen tätigen, müssen sie überzeugt sein, dass ihre Entscheidungen und Investitionen trotz der vorherrschenden Unsicherheit gewinnbringende Resultate erzeugen werden. Eine ökonomische Analyse von Institutionen (wie z.B. Rahmenbedingungen der Zuwanderung) bewertet deshalb deren Beitrag zur Erhöhung oder Minderung der Unsicherheit, wie sie von Individuen wahrgenommen wird, welche innerhalb dieser Institutionen agieren. Von Behörden und politischen Entscheidungsträgern zu wenig wahrgenommen wird die zentrale Bedeutung von Unsicherheit und fehlender Planbarkeit auf das Verhalten von Individuen, und deren Auswirkung auf den Alltag von Zuwanderern.<sup>19</sup>

Diese Überlegungen zu den Unsicherheiten von Zuwanderern können auch im Kontext der Umsetzung der MEI angewendet werden. So tätigen Zuwanderer nur Investitionen (z.B. das Erlernen der Landessprache, der Aufbau eines lokalen beruflichen Netzwerks oder das Absolvieren einer berufsspezifischen Ausbildung), wenn sie annehmen können, dass sie sich länger in diesem Arbeitsmarkt aufhalten werden, denn oft zahlen sich nur dann die Investitionskosten längerfristig aus. Die lange Ungewissheit, ob sie eine dauerhafte Bewilligung erhalten oder die Unsicherheit, ob ihr Aufenthalt verlängert wird, reduziert den Anreiz in ein Arbeits-

verhältnis und eine Arbeitskraft zu investieren. Das Risiko eine solche Investition zu verlieren, ist bei unsicherem Aufenthaltsstatus relativ hoch. Derselbe Mechanismus spielt beim Familiennachzug eine Rolle: bei Unsicherheit bezüglich Familienleben sinkt der Anreiz, ortsgebundene Investitionen zu tätigen.<sup>20</sup> Durch diese Unsicherheiten werden potentiell wertschöpfungssteigernde Investitionen ausbleiben und die gesellschaftliche wie wirtschaftliche Integration einer Person erschwert.

In diesem Sinne sollte in der Neugestaltung des Schweizer Ausländerrechts Beachtung finden, dass kurzfristige und prekäre Formen des Aufenthaltes eine Vernichtung von potentiell wirtschaftlichem Nutzen darstellen. Dies widerspricht dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen und damit Art. 121a Abs. 3 BV. Wie gut und langfristig das Arbeitsverhältnis aufgrund der zuwanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen gesichert ist, entscheidet somit, ob und wieviel Zuwanderinnen und Zuwanderer zu der gesamtschweizerischen Produktivität beitragen können. Es ist deshalb im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz, dass die Unsicherheiten bezüglich des Aufenthaltsstatus und den sich daraus ergebenden Rechten, wie zum Beispiel dem Familiennachzug, minimal gehalten werden.

Dem Indikator Verfestigungsperspektive wird ein Wert zwischen 0 und 1 zugewiesen. Je 0.5 Punkte werden vom Maximalwert abgezogen, falls das Ziel der Zuwanderungssteuerung über temporäre Aufenthaltsrechte erreicht werden soll und falls Einschränkungen des Familiennachzuges geplant sind. Ein ganzer Punkt wird vergeben, wenn ein Umset-

<sup>18</sup> Für eine tiefere Abhandlung bezüglich Erwartungen unter Unsicherheit im kapitalistischen Wirtschaftssystem siehe Beckert (2013) und Beckert (2014). Für eine Unterscheidung zwischen Risiko und Unsicherheiten siehe Knight ([1921] 1985). Williams und Balaz (2012) wenden die Begriffe von Risiko und Unsicherheiten im Kontext von Migration an.

<sup>19</sup> Williams und Balaz (2012: 169): „Migration can therefore be characterized as being associated with uncertainty rather than risk, not least because of the fluid and contested nature of knowledge (...) Although this is the reality faced by migrants, modern governments and governance find it difficult to formulate policies on the basis of uncertainty. They therefore seek to convert uncertainties into quantifiable risk“.

<sup>20</sup> *foraus* (2014a: 17-19): „Die Beschränkung des Familiennachzuges dient weder dem volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz noch fördert sie die Integrationsfähigkeit und –bereitschaft der Migrant/-Innen, was wieder dem volkswirtschaftlichen Nutzen zu Gute kommen würde“.

zungsvorschlag die Zulassung und Niederlassung so regelt, dass die betroffenen Personen eine langfristige Perspektive und Planungssicherheit für ihren Lebensentwurf haben.

**Effiziente Verteilungskriterien:** Mit diesem Indikator messen wir die Verteilung von Kontingenten nach ökonomischen Prinzipien. Verteilungsregeln sollen die Zuwanderung in wertschöpfungsintensive Branchen lenken und keine Anfälligkeit für Lobbyismus bieten. Beim Begriff des gesamtwirtschaftlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff. Trotzdem ist klar, dass Partikularinteressen einzelner Branchen oder Regionen ausgeschlossen werden sollten.<sup>21</sup> Deshalb können ökonomische Verteilungskriterien als Gegenpol zu lobbyanfälligen politischen Verteilungsregeln gesehen werden.<sup>22</sup>

Dieser Indikator ist relevant, weil die Schweizerische Kontingentierungspraxis von 1970 bis 2002 eine ausgeprägte strukturpolitische Komponente aufwies<sup>23</sup> und sich somit negativ auf den technologischen Fortschritt auswirkte. Das wiederum verlangsamte das Wirtschaftswachstum.<sup>24</sup> Dieser wertschöpfungshemmende Effekt von Kontingenten kann mit mangelnden behördlichen Kenntnissen des Arbeitsmarktes und politischem Opportunismus begründet werden. Eine effiziente Kontingentszuteilung sollte deswegen nicht nach strukturpolitischen Regeln festgelegt werden. Sonst ist die Kontingentszuteilung anfällig für Partikularinteressen, die mit Hilfe von kostenintensivem

Lobbying durchgesetzt werden können.<sup>25</sup> Der Schaden für kleine und innovative Unternehmen und Branchen wäre dabei am grössten. Unternehmen, die aufgrund fehlender Lobbying- und Rekrutierungskapazitäten nicht an die begehrten Kontingente gelangen, werden in ihren Entfaltungsmöglichkeiten und ihrem wirtschaftlichen Nutzen gebremst. Die Konsequenzen von lobbyanfälligen politischen Verteilungsregeln für die Schweizer Wirtschaft, die auf forschungs- und wissensintensiven Branchen sowie auf kleineren und mittelgrossen Unternehmen beruht, dürfen nicht unterschätzt werden.<sup>26</sup> Dazu gehören insbesondere die für die Schweizer Volkswirtschaft wertschöpfungsintensivsten Branchen wie beispielsweise Pharma-Industrie, Maschinenbau, Handels- und Versicherungswesen oder die Finanzbranche, welche allesamt auf ausländische Fachkräfte angewiesen sind. Auch wenig qualifizierte Arbeitskräfte in Branchen wie Gastronomie, Bauwirtschaft, Tourismus oder Landwirtschaft weisen einen bedeutenden wirtschaftlichen Nutzen für die Schweiz auf. Bei einem wertschöpfungsorientierten Verteilungsansatz haben tieferqualifizierte Arbeitsmigranten jedoch weniger Chancen auf einen Kontingentsplatz.<sup>27</sup>

Diesem Indikator wird bei der Bewertung der Vorschläge ein Wert zwischen 0 und 1 zugewiesen. Je 0.33 Punkte werden vom Maximalwert abgezogen,

21 Bundesrat (2002), *foraus* (2014a: 8).

22 In politischen Verteilungsregeln würde das Arbeitskräftebedürfnis sämtlicher Branchen und Regionen berücksichtigt werden. Auch Avenir Suisse (2014) unterscheidet zwischen einem wirtschaftlichen und politischen Ziel der Kontingentsverteilung.

23 Sheldon (2007).

24 Butare und Favre (1992), Sheldon (2003).

25 *foraus* (2014a: 12-16), Goldin (1994), Amegahsie (2004), Epstein und Nitzan (2005).

26 Das Beispiel Japan zeigt, welche negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen sich aus dem Mangel an Arbeitskräften in forschungs- und wissensintensiven Sektoren ergeben. Vgl. dazu *foraus* (2014a: 25).

27 Zu vermerken ist, dass wertschöpfungsstarke Einwanderung wiederum die Nachfrage nach lokalen Dienstleistungen in hoch-qualifizierten Berufen (z.B. Anwälte, Ärzte), in Berufen mit einer Fachqualifikation (z.B. Pflegefachleute) wie auch in relativ niedrig-qualifizierten Berufen (z.B. Gastwirtschaft, Reinigung) ansteigen lässt. Moretti (2010) beschreibt, dass solche Multiplier-Effekte im F&E-Bereich am grössten sind. Jede zusätzliche forschungsorientierte Anstellung kann bis zu fünf weitere Jobs schaffen, davon zwei für Hochqualifizierte und drei für Niedrigqualifizierte. Siehe auch *foraus* (2014a: 24).

falls eine Aufteilung der Kontingente nach Branchen erfolgen soll, falls eine unflexible Aufteilung der Kontingente nach Regionen in der Umsetzungsvariante eingeplant ist und falls keine Verteilung nach Wertschöpfungskriterien vorgenommen wird.<sup>28</sup> Umgekehrt erhält ein Vorschlag den Maximalwert (1 Punkt) wenn keine ineffiziente Untergliederung der Kontingentsplätze vorgenommen wird und Kontingente nach Wertschöpfungskriterien vergeben werden.

**Bürokratiekosten:** Kontingentsysteme sind planwirtschaftliche Versuche, Migration zu steuern und produzieren systematisch Ineffizienzen.<sup>29</sup> Solche Steuerungsversuche sind nur mit hohem bürokratischem Aufwand überhaupt umsetzbar. Darüberhinaus generieren die Versuche einer Zuwanderungsregulierung, im Vergleich zur Personenfreizügigkeit, zusätzliche Kosten nicht nur für die Behörden, sondern auch für Unternehmer und Zuwanderer aufgrund des administrativen Aufwandes und dem Risiko durch Planungsunsicherheit. Der Indikator bewertet das Ausmass dieser Kosten.

Die Umsetzungsvorschläge werden nach dem potentiellen Mehraufwand für die drei genannten Akteure eingestuft. Erstens wird der Mehraufwand auf Seiten der Behörden geschätzt, welcher ein Kontingentierungssystem zwangsläufig mit sich bringt.<sup>30</sup> Zweitens wird aus unternehmerischer Perspektive

betrachtet, ob der Umsetzungsvorschlag die Rekrutierungskosten und Planungsunsicherheiten eines Unternehmens erhöht.<sup>31</sup> Es besteht die Gefahr, dass insbesondere kleine innovationsstarke Unternehmen, die für ihr Wachstum auf (ausländische) Spezialisten angewiesen sind, aber weniger Ressourcen für den Erwerb eines Kontingentsplatzes bereitstellen können, benachteiligt werden. Drittens werden Kosten bewertet, die von potentiellen Zuwanderern getragen werden. Diese Kosten berücksichtigen, ähnlich dem Mehraufwand für die Unternehmen, die schwer quantifizierbaren Planungsunsicherheiten über die Bewilligung ihres Gesuches, während die potentiellen Zuwanderer auf den Entscheid der Schweizer Behörden „warten“ müssen.

Dem Indikator Bürokratiekosten wird ein Wert zwischen 0 und 1 zugewiesen. Der Wert wird aufsummiert und besteht aus den Fragen, ob zusätzliche Kosten durch die Umsetzungsvariante für Behörden (ja=0.33 Punkte), Unternehmen (ja=0.33 Punkte) und Zuwanderer (ja=0.33 Punkte) entstehen.

<sup>28</sup> Ein „first come first serve“-Prinzip würde somit sicherlich 0.33 Punkte Abzug erhalten, da es keine Wertschöpfungskriterien beinhaltet.

<sup>29</sup> *Avenir Suisse* (2014: 10): „Kontingentsysteme stammen aus dem planwirtschaftlichen Werkzeugkasten.“ Und ebenfalls *foraus* (2014a: 2): „Erstens wäre ein umfassendes Kontingentsystem wegen seines planwirtschaftlichen Charakters mit systematischen Ineffizienzen verbunden“.

<sup>30</sup> Vergleiche dazu *Avenir Suisse* (2014: 33): „Heute werden unter der geltenden Drittstaatenregelung jährlich etwa 13 000 Fälle pro Jahr geprüft. Das Bundesamt für Migration schätzt, dass neu etwa 130 000 Fälle pro Jahr geprüft werden müssten (...). Gemäss dem Bundesamt für Migration reichten bisher 14 Stellen zur Prüfung von Gesuchen. Neu wird mit einer Erhöhung auf bis zu 140 Stellen gerechnet.“

<sup>31</sup> Vgl. dazu *Avenir Suisse* (2014: 33) „Viel wichtiger dürften die Kosten sein, die in Form von Unsicherheiten über die Bewilligung des Gesuches und von oft über einen Monat dauernden Wartezeiten anfallen. Sie sind nicht zu unterschätzen, aber schwer zu quantifizieren (...).“

# Anwendungsbeispiele

In diesem Kapitel wird das skizzierte Bewertungsraster auf verschiedene Gestaltungsvorschläge einer zukünftigen Migrationspolitik angewendet. Bei allen Varianten wird von dualen Zulassungssystemen ausgegangen, bei welchen Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union gegenüber den restlichen Drittstaaten privilegiert werden sollen. Die Analyse beschränkt sich somit auf die Gestaltung der europäischen Zuwanderung. Neben dem jetzt bestehenden System der Personenfreizügigkeit, wird das Umsetzungskonzept des Bundesrates, das Umsetzungskonzept der SVP sowie der Auktionsvorschlag von Avenir Suisse einer Bewertung unterzogen. Die Auswirkungen der Umsetzungsalternativen hängen nicht nur von deren technischen Ausgestaltung ab, sondern auch davon, wie stark an der Kontingierungsschraube gedreht wird. Wir gehen davon aus, dass im Einklang mit dem Willen der Mehrheit der Stimmbevölkerung die Kontingente eine begrenzende Wirkung entfalten und unter der effektiven Nachfrage zu liegen kommen. Diese Auswahl der verschiedenen Vorschläge ermöglicht eine breite Varianz sowohl in Bezug auf die Steuerungsinstrumente als auch auf die Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens. Das erlaubt uns, vergleichende Schlussfolgerungen zu ziehen. Der Vergleich dieser vier Beispiele soll einen Überblick über den Gestaltungsfreiraum bei der Umsetzung der MEI ermöglichen und mögliche Zielkonflikte aufzeigen.

## Umsetzungskonzept SP:

Ebenfalls ein MEI-Umsetzungskonzept präsentiert hat die SP.<sup>32</sup> Sie schlägt anstatt einem Kontingentsystem verschiedene innenpolitische Massnahmen vor, um den Migrationsdruck zu reduzieren, soziale Probleme zu lösen und um die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit zu stärken. Das SP-Konzept enthält damit keine der drei Messkriterien zu den Steuerungsinstrumenten und kann im Rahmen dieser Studie nicht als Umsetzungsvorschlag bewertet werden. Der Initiativtext verlangt eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung durch ein Kontingentsystem. Von Wohnungs-, Raumplanungs- und Sozialpolitik ist indes nicht die Rede. Entscheidend ist der Wortlaut der Initiative und nicht das sozialdemokratische Parteiprogramm.

## Vorschlag 1: Bundesrat

Nach der Annahme der MEI hat der Bundesrat eine Expertengruppe eingesetzt, eine Reihe von betroffenen politischen Akteuren konsultiert, sowie juristische Gutachten erstellen lassen. Der Bundesrat hat als Resultat dieses Prozesses am 20. Juni 2014 ein Konzept präsentiert, wie die Regierung den neuen Verfassungsartikel konkret umzusetzen plant.<sup>33</sup> Der Bundesrat schlägt im Konzept eine Umsetzung basierend auf drei Säulen vor. Es soll ein Gesetz erarbeitet werden mit den Ausführungsbestimmungen zu Art. 121a BV (1), das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union soll angepasst werden (2) und zusätzlich werden innenpolitische Begleitmassnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotentials angestrebt (3), um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Damit möchte der Bundesrat sowohl der Einführung der verlangten Steuerungsinstrumente als auch dem gesamtwirtschaftlichen Interesse gerecht werden. Der ursprünglich auf Ende 2014 angekündigte Vernehmlassungsentwurf der nun Anfang 2015 präsentiert werden soll, wird den Umsetzungsvorschlag weiter konkretisieren.

*Steuerungsinstrumente:* Das Konzept sieht jährliche Höchstzahlen vor, welche vom Bundesrat fest-

<sup>32</sup> SP Schweiz (2014)

<sup>33</sup> Bundesrat (2014)

gelegt und anschliessend an die Kantone verteilt werden (1 Punkt). Unter die Kontingente fallen zugewanderte Arbeitskräfte ab einer Bewilligungsdauer von vier Monaten, noch unentschieden ist im Moment, ob der Familiennachzug kontingentiert werden soll.<sup>34</sup> Wir gehen aus diesem Grund von zwei verschiedenen Szenarien aus: a) Modell mit Kontingentierung des Familiennachzugs (1 Punkt) b) Modell ohne Kontingentierung des Familiennachzugs (0.5 Punkte). Ein Inländervorrang soll gemäss Umsetzungskonzept dabei grundsätzlich im Einzelfall geprüft werden, mit Ausnahme von spezifischen Mangelberufen (1 Punkt).

*Gesamtwirtschaftlicher Nutzen:* Der Bundesrat möchte ein Kontingentsystem für EU-Zuwanderer einführen. Von der Kontingentierung des Familiennachzugs hängt ab, ob die Planbarkeit eines längerfristigen Aufenthaltes in der Schweiz nicht zusätzlich erschwert wird (a) 0 Punkte b) 0.5 Punkte). Die Kontingente sollen zuerst auf Bundesebene festgelegt und in einem zweiten Schritt auf die Kantone verteilt werden. Die Verteilung soll flexibel gestaltet sein, sodass Kantone nicht-verwendete Kontingentsplätze an den Bund zurückgeben können und so der Bund eine Reserve bei sich behält um kantonale Engpässe auszugleichen. Das Umsetzungskonzept liefert keine Hinweise auf eine wertschöpfungsorientierte Kontingentsvergabe (0.66 Punkte). Der Bundesrat möchte vermeiden, dass die Kontingentierung über Kurzaufenthaltsbewilligung umgangen werden kann und kontingentiert deshalb Bewilligungen bereits ab vier Monaten. Eine Umgehungsmöglichkeit besteht allenfalls über

nicht-kontingentierte Dienstleistungserbringer.<sup>35</sup> Ein Kontingentsystem schafft systematische Ineffizienzen und einen bürokratischen Mehraufwand. Ein Arbeitgeber, welcher gemäss dem Umsetzungskonzept des Bundesrates eine zugewanderte Arbeitskraft einstellen will, muss einerseits den Nachweis erbringen, dass kein Inländer gefunden werden konnte, welcher die Anforderungen erfüllt und andererseits muss er sich um einen freien Platz im Kontingent bewerben. Diese beiden Elemente schaffen hohe bürokratische Kosten für Unternehmen und Behörden. Auch Zuwanderer sind mit einer höheren Unsicherheit und längeren Wartezeiten konfrontiert (0 Punkte).

## **Vorschlag 2: SVP**

Die Initianten des neuen Verfassungsartikels Art. 121a haben im Juni 2014 ein Umsetzungskonzept präsentiert, um ihre eigene Initiative zu konkretisieren. Gemäss der SVP lehnt sich ihr Konzept am Kontingentsystem an, das die Schweiz zwischen 1970 und 2002 kannte.<sup>36</sup>

*Steuerungsinstrumente:* Das SVP-Konzept sieht, wie der Bundesrat, jährliche Kontingente vor, welche durch den Bundesrat festgelegt und anschliessend an die Kantone verteilt werden (1 Punkt). Die Kontingentierung soll umfassend sein d.h. neben Arbeitskräften auch anerkannte Flüchtlinge, den Familiennachzug, Grenzgänger sowie Studierende umfassen (1 Punkt). Der Inländervorrang soll im Einzelfall überprüft werden mit der Möglichkeit von Pauschalbestimmungen für besonders nachgefragte Berufsgruppen (1 Punkt).

<sup>34</sup> Das Umsetzungskonzept des Bundesrates lässt es offen, ob der Familiennachzug kontingentiert werden sollte oder nicht. Das Ziel des Bundesrates ist es die FZA-Bestimmungen zum Familiennachzug beizubehalten, was nicht mit einer Kontingentierung vereinbar wäre. Andererseits möchte er Zuwanderung ab einer Dauer von 4 Monaten einer Kontingentierung unterwerfen. Diese zentrale Frage bleibt somit offen.

<sup>35</sup> Schlegel (2014).

<sup>36</sup> SVP Schweiz (2014)



*Gesamtwirtschaftlicher Nutzen:* Als zentrale Forderung enthält das Konzept eine verstärkte Vergabe von Kurzzeit- statt Langzeit-Bewilligungen sowie die Begrenzung des Familiennachzugs und der Anspruchsberechtigung auf Sozialleistungen. Diese Ausgestaltungsdetails führen zu einer grossen Unsicherheit des Lebensentwurfs von Zuwanderern und bieten eine geringe Verfestigungsperspektive (0 Punkte). Die Kontingente werden nicht nach Wertschöpfungskriterien vergeben. Das Konzept fordert eine Aufteilung auf die Kantone und überlässt es diesen, die Kontingente je nach Bedarf auf verschiedene Branchen- und Berufsgattungen aufzuteilen. Gleichzeitig behält der Bund ein eigenes Kontingent für kantonale Engpässe und ermöglicht so eine gewisse Flexibilität (0.33 Punkte). Die Kontingente und der Inländervorrang schaffen hohe Bürokratiekosten auf Seite der Unternehmen und der Verwaltung. Die umfangreiche Kontingentierung gemäss SVP-Konzept schafft auch grössere Unsicherheiten für Zuwanderer aufgrund eines zeitlich limitierten Aufenthaltsrechtes, den Wartezeiten und der Unklarheit über den Erhalt eines Kontingentplatzes (0 Punkte).

### **Vorschlag 3: Auktionssystem**

Der Think-Tank *Avenir Suisse* schlägt in ihrem Diskussionspapier *Gelenkte Zuwanderung* eine Auktion der Kontingente vor.<sup>37</sup> Die Idee stammt vom amerikanischen Nobelpreisträger für Ökonomie Gary S. Becker.<sup>38</sup> Der Staat organisiert dabei eine Auktion, bei der er als Anbieter von Arbeits- bzw. Aufenthaltsvisa auftritt. *Avenir Suisse* beschreibt eine solche Auktion folgendermassen:

„Potenzielle Zuwanderer bieten in einem Auk-

tionsverfahren den Betrag, den sie für den Erwerb eines Visums [entspricht im europäischen Kontext einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung, Anm. der Autoren] zu zahlen bereit sind. In einem einfachen Verfahren werden brieflich abgegebene Gebote gesammelt und nach ihrer Höhe geordnet. Die angebotenen Visa werden den höchsten Geboten zugesprochen, wobei der Preis für alle derselbe ist – er entspricht dem tiefsten Angebot, das gerade noch für ein Visum qualifiziert. Ein solches Auktionsmodell erlaubt dem Staat einerseits eine genaue Steuerung der (legalen) Zuwanderung. Schliesslich bestimmt er, wie viele Visa überhaupt in der Auktion vergeben werden – also wie gross das jährliche Zuwanderer-Kontingent ist.“<sup>39</sup>

Analysiert wird in unserem Beispiel eine zentrale Auktion aller Zuwanderungsbewilligungen bei der Unternehmen und Zuwanderer teilnehmen können, ohne Differenzierung nach Branchen oder Regionen. Solche Differenzierungen würden die Vorteile des Systems in Frage stellen. Ein Auktionsmodell kann die „relativen Vorteile nur dann zur Geltung bringen, wenn man von Differenzierungen absieht“.<sup>40</sup>

*Steuerungsinstrumente:* Ein Auktionssystem kann die jährlichen Höchstzahlen der zu versteigernden Kontingentsplätze festlegen (1 Punkt). Neben Kontingenten für Arbeitskräfte sieht das Konzept auch Kontingentsplätze für Familiennachzüge vor (0.5 Punkte). Eine Einzelfall-Prüfung des Inländervorranges ist in dieser MEI-Umsetzungsvariante nicht vorgesehen. Ein Tatbeweis, dass kein adäquater Arbeitnehmer im Inland gefunden werden

<sup>37</sup> *Avenir Suisse* (2014).

<sup>38</sup> Becker und Coyle (2011).

<sup>39</sup> *Avenir Suisse* (2014: 20-21).

<sup>40</sup> *Avenir Suisse* (2014: 38).

konnte, wäre jedoch erbracht, wenn der Arbeitgeber den Ersteigerungspreis des Kontingents bezahlen würde (0.5 Punkte).<sup>41</sup>

**Gesamtwirtschaftlicher Nutzen:** Die Bewertung der Verfestigungsperspektive ist ambivalent. Einerseits ist das Aufenthaltsrecht nicht an den Arbeitsvertrag gebunden. Ein Auktionssystem trägt somit zur Reduzierung der Unsicherheit hinsichtlich des Aufenthaltsstatus eines Migranten bei, da der Arbeitnehmer nicht an das Unternehmen gebunden ist.<sup>42</sup> Andererseits für die Unternehmer sowie Zuwanderer bedeutet eine Auktion nicht zwingend mehr Planungssicherheit als ein Bewilligungsverfahren. Während beim Bewilligungsverfahren unsicher ist, ob eine Bewilligung erteilt wird, ist bei der Auktion unsicher, ob ein Bieter und mit ihm sein Arbeitgeber ein genügend hohes Angebot abgibt. Keine theoretische Abhandlung eines Auktionssystems hat sich bisher mit potentiellen Einschränkungen des Familiennachzuges befasst. Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften wird jedoch das Angebot der innerhalb der Auktion zu versteigernden Kontingente übertreffen. Es kann deshalb angenommen werden, dass von verschiedenen Seiten nach Möglichkeiten gesucht wird, den Familiennachzug einzuschränken, um mehr Kontingente für Arbeitnehmer vergeben zu können. Die Versteigerung von Kontingentsplätzen für den Familiennachzug schafft zudem zusätzliche finanzielle Hürden für einen Arbeitnehmer eine Arbeitsstelle in der Schweiz anzunehmen (0.5 Punkte). Bezüglich der effizienten Kontingentsverteilung: Im Auktionssystem hängt

die Zahlungsbereitschaft für ein Arbeitsplatzkontingent von Angebot und Nachfrage ab. Konkret wird von Unternehmenseite der potentielle Gewinnbeitrag oder anders gesagt die Wertschöpfung einer Arbeitskraft berechnet. Branchen mit einer hohen Wertschöpfung werden deshalb höhere Gebote in der Auktion abgeben und deshalb eher an ihre ausländischen Arbeitskräfte gelangen.<sup>43</sup> In diesem Sinne ist ein „Auktionssystem (...) effizient, als es die Zuwanderung in die wertschöpfungsintensiven Branchen lenkt“.<sup>44</sup> Jedoch werden kleine innovative Unternehmen benachteiligt, da sie weniger frei verfügbares Kapital besitzen, das sie in Kontingente investieren könnten<sup>45</sup> und weniger qualifizierte Arbeitskräfte, die der Wirtschaft zwar grossen Nutzen bringen würden, selber aber zu wenig Mittel haben, um ernsthaft mitzubieten zu können (0.66 Punkte). Die Bürokratiekosten wären durch den Wegfall der Prüfung des Inländervorrangs gering, da es auch keinen aufgegliederten Verteilungsmechanismus nach Regionen und/oder Branchen geben würde. Die Bürokratiekosten betreffen vor allem den Arbeitgeber, der sich an der Auktion beteiligen und seine Zahlungsbereitschaft evaluieren muss (0.66 Punkte).

### **Personenfreizügigkeit**

Seit 2002 ist das Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union in Kraft. Die Schweiz wurde somit Teil eines Handlungsraums, in dem Personen das Recht zusteht, ihren Arbeitsplatz und somit auch ihren Aufenthaltsort innerhalb des Vertragsraumes frei zu wählen.

<sup>41</sup> Es ist unwahrscheinlich, dass der Arbeitnehmer den Ersteigerungspreis vollständig selber bezahlt, denn dieser wird von seinem Arbeitgeber eine Kompensation der Auktionskosten über die Höhe des Lohnes verhandeln.

<sup>42</sup> *Avenir Suisse* (2014: 22): Auch wenn das Unternehmen die Auktionskosten mittels einem Kredit vorbezahlt, so ist der Migrant nicht an das Unternehmen gebunden. Darum hat das Unternehmen den Anreiz, dass der Migrant im Unternehmen bleibt und den Kredit amortisiert.

<sup>43</sup> *Avenir Suisse* (2014 : 23).

<sup>44</sup> *Avenir Suisse* (2014: 25).

<sup>45</sup> Eine zusätzliche Schwierigkeit bei der effizienten Verteilung von Kontingenten entsteht durch die Schaffung von separaten Zulassungskategorien (z.B. für Studierende, Fachkräfte mit tiefen Qualifikationen für gewisse benötigte Dienstleistungen usw.).

*Steuerungsinstrumente:* Zulassungskriterien von staatlicher Seite wurden abgeschafft. Die MEI ist direkt gegen die Personenfreizügigkeit (PFZ) gerichtet, indem sie Kontingente und Höchstzahlen sowie die Prüfung eines Inländervorranges vorsieht, welche nicht mit dem Prinzip der PFZ vereinbar sind (0 Punkte auf der Achse Steuerungsinstrumente).

*Gesamtwirtschaftlicher Nutzen:* Arbeitnehmer aus Vertragsländern dürfen in den verschiedenen nationalen Arbeitsmärkten nicht diskriminiert werden. Dementsprechend erlaubt die PFZ keinerlei prekäre Aufenthaltssituationen. Familienmitglieder<sup>46</sup> sind in der Bewilligung des Arbeitnehmers eingeschlossen (1 Punkt). Einzelne Unternehmen kennen ihr Arbeitskräftebedürfnis genau. Ein Arbeitsplatz wird nur geschaffen, wenn sich das Unternehmen dadurch einen Mehrwert erhofft. Da Kontingente nicht Teil der PFZ sind, kann es auch zu keinem politischen Verteilungskampf kommen. Somit entspricht die PFZ dem Kriterium der effizienten Verteilung (1 Punkt). Der Wegfall von zusätzlichen Bürokratiekosten für alle Beteiligte ist ein wichtiger ökonomischer Vorteil der PFZ (1 Punkt).

---

<sup>46</sup> Als Familienmitglieder gelten (im Kontext des Personenfreizügigkeitsabkommens) der/die Ehepartner/in und Kinder, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder für deren Unterhalt aufkommen wird. Ebenfalls dazu gehören eigene Verwandte oder Verwandte des Ehepartners in aufsteigender Linie (Eltern, Grosseltern), sofern ihnen Unterhalt gewährt wird.

# Resultate

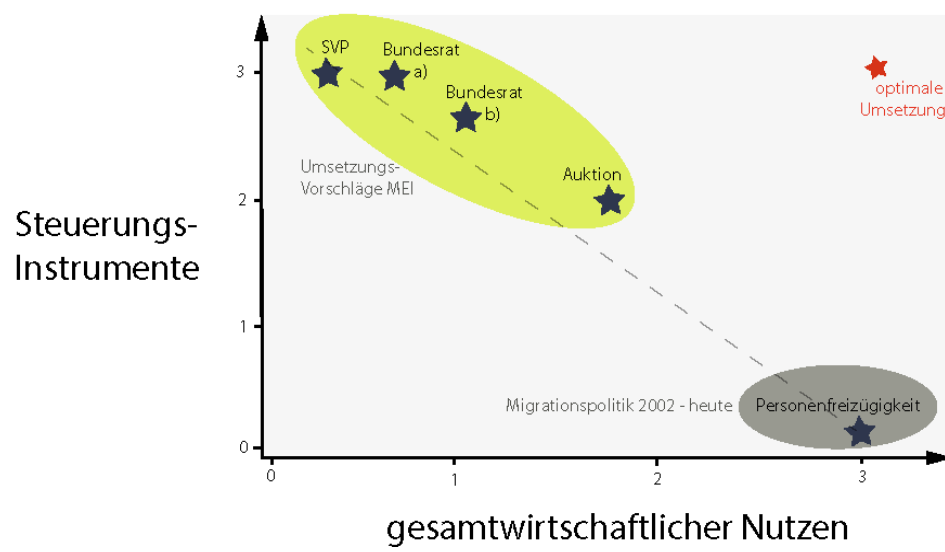
Die vier Anwendungsbeispiele lassen sich nun in dem Bewertungsraster darstellen (siehe Abbildung 2). Während der SVP-Vorschlag in der linken oberen Ecke zu liegen kommt, ist die PFZ in der gegenüberliegenden Ecke des Rasters angesiedelt. Dieses Resultat widerspiegelt den Umstand, dass die MEI gegen die PFZ gerichtet ist. Die Umsetzungsvariante des Bundesrates versucht den Spielraum der Initiative auszureizen, um den wirtschaftlichen Schaden einigermaßen gering zu halten. Dementsprechend verliert dieser Vorschlag auf der Achse Steuerinstrumente um dadurch auf der Achse gesamtwirtschaftlicher Nutzen punkten zu können. Allerdings nur die Variante b) bei der auf die Kontingentierung des Familiennachzugs verzichtet wird. Die beiden Bundesrats-Szenarien unterscheiden sich somit voneinander. Wird der Familiennachzug kontingentiert (Modell a) gewinnt der Vorschlag bei den Steuerinstrumenten und verliert beim gesamtwirtschaftlichen Nutzen. Wird der Familiennachzug

nicht kontingentiert (Modell b) werden bessere Werte beim gesamtwirtschaftlichen Nutzen erzielt und dafür geringere Wert bei den Steuerinstrumenten. Dem unkonventionellen Vorschlag von Avenir Suisse gelingt der Spagat zwischen den beiden Achsen am besten und kommt einer optimalen Umsetzung am nächsten. Die Anordnung der vier Anwendungsbeispiele zeigt, dass ein Punkt zusätzlich bei den Steuerinstrumenten nur durch (fast) einen Minus-Punkt beim gesamtwirtschaftlichen Nutzen gewonnen werden kann, und *vice versa* (vgl. durchbrochene Linie). Dies bedeutet, dass eine Umsetzung der MEI bereits in ihrem Wortlaut einem Nullsummenspiel gleichkommt, da sie nicht gleichzeitig planwirtschaftliche Steuerinstrumente anwenden und das gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz adäquat berücksichtigen kann. Entscheidungsträger müssen sich diesem Spannungsfeld bewusst sein und die Umsetzungsvorschläge entsprechend positionieren.

Tabelle 1: Resultate-Vergleich der Anwendungsbeispiele

Indikatoren	Bundesrat a)	Bundesrat b)	SVP	Auktion	Freizügigkeit
Jährliche Höchstzahlen und Kontingente	1	1	1	1	0
Sämtliche ausländerrechtliche Bewilligungen	0.5	1	1	0.5	0
Inländervorrang	1	1	1	0.5	0
<b>Total Steuerinstrumente</b>	<b>2.5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
Verfestigungsperspektive	0.5	0	0	0.5	1
Effiziente Verteilungskriterien	0.66	0.66	0.33	0.66	1
Bürokratiekosten	0	0	0	0.66	1
<b>Total gesamtwirtschaftliches Interesse</b>	<b>1.16</b>	<b>0.66</b>	<b>0.33</b>	<b>1.83</b>	<b>3</b>
<b>Gesamt-Punktzahl</b>	<b>3.66</b>	<b>3.66</b>	<b>3.33</b>	<b>3.83</b>	<b>3</b>

Abbildung 2: Bewertungsraaster mit Anwendungsbeispielen



# Diskussion und abschliessende Bewertung

Der Initiativtext der Masseneinwanderungs-Initiative ist seit dem 9. Februar 2014 gültiges Verfassungsrecht. Dabei wird eine Rückkehr zu einem Kontingentsystem in der Schweizer Migrationspolitik verlangt. Dieses soll so ausgestaltet sein, dass es dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Schweiz dient. Offen gelassen wird, wie dies geschehen soll - respektive kann. Das vorliegende Bewertungsrasster dient als Instrument, um den konkreten Gestaltungsspielraum zwischen diesen beiden Vorgaben der Initiative auszuloten und darauf basierend einen systematischen Vergleich unterschiedlicher Umsetzungsvarianten zu ermöglichen.

Die Anordnung der Umsetzungsbeispiele im Analyseraster weist darauf hin, dass das Ziel der Initiative, eine Steuerung der Zuwanderung mittels Kontingenten und Inländervorrang bei gleichzeitiger Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Interesses nicht möglich ist. Unsere Analyse zeigt, dass sich diese zwei Ziele gegenseitig ausschliessen. Um einen hohen gesamtwirtschaftlichen Nutzen zu erzielen, müssen Abstriche bei den Steuerungsinstrumente gemacht werden oder umgekehrt. Dies ist dadurch zu erklären, dass ein planwirtschaftliches Instrument der Arbeitskräftekontingentierung einerseits eine Reihe von systematischen Ineffizienzen schafft und andererseits zu einer künstlichen Knappheit an Arbeitskräften führt. Jeder Versuch einer administrativen Bewilligungspraxis mit Höchstzahlen erhöht die bürokratischen Kosten und reduziert die Planbarkeit sowohl für Unternehmen als auch für Zuwanderer.

Wie wir in diesem Diskussionspapier aufzeigen, befindet sich der Gesetzgeber in einem Dilemma,

bei dem er mit zwei sich entgegenstehenden Vorgaben konfrontiert ist. Gleichzeitig ermöglicht ihm die Initiative aufgrund offen gehaltener Bestimmungen einen Konkretisierungsspielraum bei der Umsetzung. Da sich jedoch die Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen nur durch „ähnlich teure“ Abzüge bei den Steuerungsinstrumenten „kaufen“ lässt, sind kreative Vorschläge gefragt, um die beiden Zielvorgaben auszubalancieren: Ein auktionsbasiertes Modell der Kontingentsversteigerung könnte eines davon sein. Dieses nimmt gewisse Massnahmen der Initiative auf und berücksichtigt gleichzeitig den gesamtwirtschaftlichen Nutzen. Diese Lösung ist ausgewogen, da sowohl Massnahmen wie auch Ziele der Initiative bedacht werden. Die Auktion ist die bes-

*Das Dilemma lässt sich nur mit einer politischen Gewichtung divergierender Ziele lösen*

te unter den allesamt schlechten Varianten. Auch beim Auktionsmodell müssen Abstriche bei beiden Bewertungskriterien gemacht werden und eine praktische Ausgestaltung wurde noch nie erprobt. Demzufolge lässt sich nicht von einer konsequenten oder einer milden Umsetzung sprechen. Der Initiativtext selber schafft inhärente Spannungen. Bei der Auswahl der geeignetsten Umsetzungsvariante handelt es sich deshalb um ein klassisches multikriterielles Optimierungsproblem, welches nur dadurch gelöst werden kann, dass eine der Zielfunktionen höher gewichtet wird als die andere. Es muss deshalb politisch entschieden werden, welche Gewichtung der Einführung planwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und welche dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen zugeordnet werden soll.

Eine weitere politische Zielfunktion, die in unserer

Analyse unerwähnt bleibt, stellt die Europa-Kompatibilität dar. Sollte die MEI-Umsetzung zum Wegfall der bilateralen Verträge führen, ergeben sich aufgrund des erschwerten Zuganges zum europäischen Binnenmarkt zusätzliche Kosten für die Wirtschaft. Um dieses komplexe Optimierungsproblem zu lösen, muss am Ende die Stimmbevölkerung selbst eine Priorisierung der verschiedenen Zielfunktionen wahrnehmen. Am Beispiel der Masseneinwanderungs-Initiative zeigt sich die Herausforderungen von jenen Volksinitiativen, welche zu komplexen Normenkonflikten führen.<sup>47</sup> Wie die vorliegende Analyse gezeigt hat, gibt es keine „richtige“ oder „strikte“ Umsetzung, wenn man darum bemüht sein möchte, divergierende Verfassungsbestimmungen in Einklang zu bringen. Damit die Zukunft unserer Zuwanderungspolitik wieder berechenbarer wird und auch im Hinblick auf die Beziehungen zu unserem wichtigsten wirtschaftlichen Partner, sollte bald eine klare politische Priorisierung vorgenommen werden, welche Verfassungsvorgabe in diesem Fall höher zu gewichten ist.

---

<sup>47</sup> *foraus* (2014b)

# Literaturverzeichnis

- Amegashie J. Atsu (2004): A political economy model of immigration quotas, *Economics of Governance* 5, S. 255-267.
- Avenir Suisse (2014): *Gelenkte Zuwanderung*. Online [4.12.2014]: [http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2014/04/140389\\_avenir\\_br\\_de.pdf](http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2014/04/140389_avenir_br_de.pdf)
- Becker, Gary/ Coyle, D. (2011). The challenge of immigration: a radical solution, *Institute of Economic Affairs Monographs Occasional Paper* (145).
- Beckert, Jens (2013): Capitalism as a System of Expectations Toward a Sociological Microfoundation of Political Economy, *Politics & Society* 41(3), S. 323-350.
- Beckert, Jens (2014): Capitalist Dynamics: Fictional Expectations and the Openness of the Future, *MPIfG Discussion Paper* 14/7.
- Butare T./Favarger P. (1992): "Analyse empirique du cas de la Suisse", in Bürgenmeier B. (Hrsg.) *Main d'oeuvre étrangère. Une analyse de l'économie suisse*, S. 79-119.
- Bundesrat (2002): Botschaft zum Ausländergesetz, BBl S. 3709 ff.
- Bundesrat (2014): Art.121a BV (Steuerung der Zuwanderung) Umsetzungskonzept. Online [4.12.2014]: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personen-freizuegigkeit/umsetz-mei/konzept-umsetz-d.pdf>
- Epiney, Astrid (2014): Zur rechtlichen Tragweite der Art. 121 a, Art. 197 Ziff. 9 BV, in: *Jusletter* 2. Juni 2014.
- Epstein Gil S./Nitzan Shmuel (2005): The Struggle over Migration Policy, *Discussion Paper* 1533, Institute for the Study of Labour.
- foraus (2014a): Die Grenzen der Kontingentierbarkeit: Wieso eine planwirtschaftliche Zuwanderungspolitik nicht im Interesse der Schweiz ist, Online [4.12.2014]: [http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2014/01/Die\\_Grenzen\\_der\\_Kontingentierbarkeit.pdf](http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2014/01/Die_Grenzen_der_Kontingentierbarkeit.pdf)
- foraus (2014b): Volksinitiative und Völkerrecht. Kurzanalyse, online [14.12.2014]: [http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2014/11/Volksinitiativen\\_und\\_Volkerrecht\\_Kurzanalyse.pdf](http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2014/11/Volksinitiativen_und_Volkerrecht_Kurzanalyse.pdf)
- Goldin, Claudia (1994): The political economy of immigration restriction in the United States, 1890–1921, in Goldin, C./Libecap, G.D. (eds.) *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Knight, Frank H. ([1921]1985): *Risk, Uncertainty, and Profit*, Chicago: University of Chicago Press.
- Moretti Enrico (2011): Local Labor Markets, in Ashenfelter Orley/Card David E. (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, S. 1237 - 1313.
- Schlegel, Stefan (2014): *Saisonniers 2.0: Die MEI führt in Versuchung*. Online [4.12.2014]: [http://www.forausblog.ch/saisonniers-2-0-die-mei-fuhrt-in-versuchung/#.VH\\_IMzGG\\_T8](http://www.forausblog.ch/saisonniers-2-0-die-mei-fuhrt-in-versuchung/#.VH_IMzGG_T8)
- Schlegel, Stefan und Charlotte Sieber-Gasser (2014): Der Dritte Weg zur Vierten Freiheit, in: *Jusletter* 17. März 2014.
- SVP Schweiz (2014): Konzept der SVP zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“. Online [4.12.2014]: <http://www.svp.ch/aktuell/kantonale-news/konzept-zur-umsetzung-der-volksinitiative-gegen-masseneinwanderung/>, abgerufen am 13.01.2015
- Sheldon, George (2003): Die Auswirkung der Ausländerbeschäftigung auf die Löhne und das Wirtschaftswachstum in der Schweiz, in Wicker Hans-Rudolf/Fibbi Roswita/Haug Werner (Hrsg.): *Migration und die Schweiz*, S. 335-367.
- Sheldon, George (2007): Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkungen der Ausländer in der Schweiz. Online [4.12.2004]: [https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/fai/Publikationen/EKA\\_Studie.pdf](https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/fai/Publikationen/EKA_Studie.pdf)
- SP Schweiz (2014): Artikel 121a Bundesverfassung: Vorschläger der SP für die Umsetzungsdebatte. Online [4.12.2014]: [http://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/umsetzungskonzept\\_zu\\_art.121a\\_bv\\_de\\_bereinigt\\_nach\\_dv.pdf](http://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/umsetzungskonzept_zu_art.121a_bv_de_bereinigt_nach_dv.pdf)
- Uebersax, Peter (2014): Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung – Zur Auslegung von Art. 121a BV, in: *Jusletter* 14. April 2014
- Williams, Allan/ Baláž, Vladimír (2012): Migration, Risk, and Uncertainty: Theoretical Perspectives. *Population Space Place* 18, S. 167–180.



# Bei *foraus* aktiv werden

## **als Mitglied**

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei *foraus* steht jeder und jedem offen. Wir bieten Dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, Dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

## **als Autor/-in**

*foraus* ermöglicht es Dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform, Deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

## **als Gönner/-in**

Unser Gönnerverein „Cercle des Donateurs“ trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, *foraus* nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.

## Neuste Publikationen

*foraus* Diskussionspapier 22

### **Gouverner, c'est prévoir – Die steigenden Kosten der Schweizer Rohstoffpolitik**

Warum es am Rohstoffhandelsplatz Schweiz konsequente Transparenzregeln braucht.

*foraus* Kurzanalyse

### **Volksinitiativen und Völkerrecht**

Eine Lösung, um Vertragsbrüche zu vermeiden.

*foraus* Diskussionspapier 21

### **Vision Finanzplatz 2030**

Für einen global ausgerichteten Schweizer Finanzplatz.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

**Zürich** | *foraus* - Forum Aussenpolitik | Röschibachstrasse 24 | 8037 Zürich  
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

**Geneve** | *foraus* - Forum de politique étrangère | c/o IHEID | Maison de la Paix 2,  
chemin Eugène Rigot | 1202 Genève  
bureau\_romandie@foraus.ch | +41 22 908 44 56

PC-Konto: 60-176892-9