



16. Oktober 2015

Anliegen des Kantons Tessin. Ausgangslage und Entwicklungsperspektive

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postu-
lats der Kommission für Wirtschaft und Abgaben
des Ständerates 15.3012 vom 23. Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Auftrag	4
1.2	Einleitung zur Situation im Tessin	4
1.3	Beziehungen zum Kanton Tessin	5
1.3.1	Beziehungen zwischen Bund und Kanton Tessin.....	5
1.3.2	Beziehungen zu Italien, insbesondere der Lombardei.....	5
1.4	Grenzgängerinnen und Grenzgänger	5
1.4.1	Grenzgängerbegriff.....	5
1.4.2	Grenzgängersituation im Tessin	6
2	Grenzgängerbesteuerung und Doppelbesteuerung	8
2.1	Allgemeines.....	8
2.1.1	Die Forderungen des Kantons Tessin	8
2.1.2	Das Besteuerungssystem gemäss Abkommen von 1974	9
2.2	Getroffene Massnahmen	9
2.2.1	Dialog in Finanz- und Steuerfragen	9
2.2.2	Roadmap und neue Lösung bei der Grenzgängerbesteuerung	10
2.3	Künftige Massnahmen	10
2.3.1	Künftiges Abkommen über die Grenzgängerbesteuerung.....	10
2.4	Zwischenfazit	10
3	Sonderstatus für das Tessin und andere von den negativen Auswirkungen der Freizügigkeit besonders stark betroffene Randregionen.....	12
3.1	Allgemeines.....	12
3.2	Getroffene Massnahmen	12
3.2.1	Einreise und Aufenthalt.....	12
3.2.2	Flankierende Massnahmen (FlaM), Gesamtarbeitsverträge (GAV) und Normalarbeitsverträge (NAV)	12
3.2.2.1	Massnahmen zur Optimierung im Bereich der FlaM	12
3.2.2.2	Sozialpartnerschaft und Normalarbeitsverträge	13
3.2.3	Berücksichtigung im Finanzausgleich.....	13
3.3	Künftige Massnahmen	14
3.3.1	Einreise und Aufenthalt.....	14
3.3.2	Flankierende Massnahmen (FlaM), Gesamtarbeitsverträge (GAV) und Normalarbeitsverträge (NAV)	15
3.4	Zwischenfazit	15
4	Übertragung der Zuständigkeit für Höchstzahlen und Kontingente für Grenzgängerinnen und Grenzgänger an die Kantone im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative	16
4.1	Allgemeines.....	16
4.2	Getroffene Massnahmen	16
4.3	Künftige Massnahmen	17
4.3.1	Die neuen Verfassungsbestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung	17
4.3.2	Umsetzungskonzept des Bundesrats vom 20. Juni 2014: Anpassung des AuG, Verhandlung des FZA und Erarbeitung von Begleitmassnahmen	18
4.3.2.1	Allgemeines.....	18
4.3.2.2	Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kantone	18

4.3.2.3	Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente	18
4.3.2.4	Tragweite des Umsetzungskonzepts des Bundesrats vom 20. Juni 2014	19
4.3.3	Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung	19
4.3.3.1	Allgemeines.....	19
4.3.3.2	Vorschläge im Bereich der Bewilligungen	20
4.3.3.3	Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente	21
4.3.3.4	Vernehmlassungsergebnis Änderung AuG	21
4.4	Zwischenfazit	21
5	Fazit	23

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Mit dem Postulat 15.3012 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (Anliegen des Kantons Tessin. Ausgangslage und Entwicklungsperspektive) wird der Bundesrat beauftragt, die Massnahmen darzulegen, die er getroffen hat und weiter treffen wird, um die in den Standesinitiativen 14.302, 14.303 und 14.304 geäusserten Sorgen und Anliegen des Kantons Tessins aufzunehmen. Dabei seien insbesondere die Massnahmen, die Handlungsmöglichkeiten und die allfälligen Fortschritte in den Bereichen Grenzgängerbesteuerung, Personalfreizügigkeit und Doppelbesteuerungsabkommen mit Italien darzustellen.

Der Bundesrat erklärte sich bereit, die Situation in einem kurzen Bericht im Sommer 2015 darzulegen und beantragte am 15. April 2015 die Annahme des Postulats. Das Postulat wurde vom Ständerat am 18. Juni 2015 überwiesen.

1.2 Einleitung zur Situation im Tessin

Jeder Kanton hat seine Besonderheiten. Im Fall des Tessins hat die geopolitische Realität grossen Einfluss auf die wirtschaftliche Situation, das politische Leben und die Anliegen der Bevölkerung. Der Kanton Tessin war schon immer sowohl ein Durchgangsort als auch eine Region am Rande der grossen Zentren. Seine Wirtschaft wusste die Vorteile dieser Lage zu nutzen, beispielsweise für den Tourismus. Die grossen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen der italienischen und der schweizerischen Seite der Grenze haben sich mit der Wirtschaftskrise 2007 und mit der jüngsten Eurokrise verschärft. Dies gilt für die Löhne, die Lebenshaltungskosten, die Arbeitslosenrate und zahlreiche weitere Wirtschaftsindikatoren.

So ist die im Tessin am 9. Februar 2014 mit 68,2 % angenommene Masseneinwanderungsinitiative im Lichte der Besonderheiten betreffend Lage und Arbeitsmarkt zu sehen. Die Zuwanderung hat in diesem Kanton in den letzten zehn Jahren im Vergleich zu anderen Regionen der Schweiz überdurchschnittlich stark zugenommen (0,9 %/Jahr). Auch die Arbeitslosigkeit ist im Vergleich zur Gesamtschweiz überdurchschnittlich hoch.

Die Grenzgängerbeschäftigung ist in den vergangenen Jahren im Tessin ebenfalls stark gewachsen. Statistisch ist die Zahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Tessin zwischen 2003 und 2014 von rund 33'000 auf 62'481 (+92 %) gestiegen; das entspricht 2014 einem Anteil von 22 % am Grenzgängertotal in der Schweiz (288'000). Der Anteil der Grenzgänger an der Tessiner Erwerbsbevölkerung hat in der gleichen Zeit von 18 % auf 27 % zugenommen. Hinzu kommen die meldepflichtigen Personen und insbesondere die «Padroncini»; selbständige Dienstleister, die im Rahmen des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) ihre Dienstleistungen ebenfalls während bis zu 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr im Tessin erbringen dürfen. 2014 machten 25'000 Personen (entsandte Arbeitnehmer, Selbständige und kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern) vom Meldeverfahren Gebrauch, was 11 % am gesamtschweizerischen Total ausmacht. Die meldepflichtigen Personen erbrachten im Kanton Tessin 1,1 % des gesamten Arbeitsvolumens (CH: 0,63 %).

Die Arbeitslosigkeit lag im Tessin 2014 bei durchschnittlich 4,2 % (Jurabogen 5 %, Genferseeregion 5,3 %, CH 3,2 %)¹. Das Medianlohniveau liegt im Tessin zudem seit jeher deutlich unter dem Schweizer Mittel (2012 z.B. -17 %).

Das Grenzgängerprofil hat sich in den letzten Jahren verändert. Die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind heute zunehmend besser qualifiziert. Mit der trüben Wirtschaftslage in der

¹ Erwerbslosigkeit gemäss ILO 6,7 % (Schweiz: 4,5 %).

Lombardei, der bevölkerungsstärksten und entwicklungsstärksten Region Italiens mit einem Einzugsgebiet von 10 Millionen Einwohnern und einer Arbeitslosigkeit von nahezu 13 % (bei den 15-24-Jährigen sogar über 40 %) sowie dem starken Franken wird der Druck auf den Tessiner Arbeitsmarkt noch verstärkt.

Der Kanton Tessin hat in den letzten Jahren gewisse Massnahmen getroffen, aus denen sich Konflikte mit bestehenden Abkommen oder dem geltenden Recht ergeben. Diese Massnahmen haben Reaktionen seitens unserer Nachbarländer, insbesondere Italiens, hervorgerufen und in einigen Fällen die Position der Schweiz bei den Bemühungen um punktuelle Lösungen für Probleme des Kantons Tessin geschwächt.

1.3 Beziehungen zum Kanton Tessin

1.3.1 Beziehungen zwischen Bund und Kanton Tessin

Der Kanton Tessin findet beim Bund eine besondere und systematische Beachtung. Der Kanton verfügt über eine sehr aktive Vertretung im Parlament. So sind seine spezifischen Probleme der Bundesverwaltung wohlbekannt. Es findet ein regelmässiger – formeller und informeller – Austausch unter den Fachexperten der zuständigen Behörden statt.

1.3.2 Beziehungen zu Italien, insbesondere der Lombardei

Die besondere Lage des Tessins unterscheidet sich insofern von anderen Grenzregionen der Schweiz wie Basel und Genf, als der Kanton einer Agglomeration mit einem Zentrum ausserhalb der Grenzen angehört. Angesichts des erheblichen Gefälles zwischen der wirtschaftlichen Lage im Tessin und in der Lombardei und der vielen Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Italien sind gute grenzüberschreitende Beziehungen zwischen dem Tessin und seinen Nachbarn von umso grösserer Bedeutung.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Norditalien beruht vor allem auf *Ad-hoc*-Beziehungen mit den direkten Nachbarn (Grenzgemeinden), wobei die grenzüberschreitenden Möglichkeiten aus Mangel an institutionellen und finanziellen Ressourcen insbesondere in Italien begrenzt sind. Diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist kaum institutionalisiert. Das einzige grenzüberschreitende Gremium, die «Regio Insubrica», wird in seiner heutigen Form als schwaches Kooperationsinstrument wahrgenommen und bedarf auch aufgrund der Reorganisation der italienischen Provinzen einer Reform. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Regionen und vor allem zwischen dem Tessin und der Region Lombardei (die nicht Mitglied der Regio Insubrica ist) gibt es nicht. Die seit 1990 abgeschlossenen und periodisch (zuletzt am 16. Juni 2015) erneuerten grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsübereinkünfte zwischen dem Tessin und der Lombardei führen ausserdem nur selten zu konkreten Zusammenarbeitsprojekten. Ein Instrument der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von tatsächlicher und symbolischer Bedeutung für die Akteure in der Region sind die Interreg-Programme Schweiz-Italien mit finanzieller Beteiligung von Bund und Kantonen.

1.4 Grenzgängerinnen und Grenzgänger

1.4.1 Grenzgängerbegriff

Vor dem Inkrafttreten des FZA galten das alte Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und sein Vollzugsreglement. Sie regelten die

Zulassung der Grenzgänger, sahen aber unabhängig von der Staatsangehörigkeit keine Obergrenze oder Kontingente für diese Arbeitnehmerkategorie vor. Hingegen waren Grenzzonen und eine tägliche Rückkehr an den Wohnort vorgesehen. Mit dem Inkrafttreten des FZA per 1. Juni 2002 sind das ANAG und ab 1. Januar 2008 das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) für die Angehörigen von EU/EFTA-Staaten nicht mehr anwendbar, ausser wenn das FZA oder die EFTA Konvention (Anhang K ; SR 0.632.31) etwas anderes bestimmen oder das ANAG bzw. das AuG günstigere Bestimmungen enthielten bzw. enthalten. Für Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Drittstaaten ist jedoch weiterhin das ordentliche Ausländerrecht anwendbar.

Nach Artikel 7 Absatz 1 Anhang I FZA ist ein *«abhängig beschäftigter Grenzgänger ein Staatsangehöriger einer Vertragspartei mit Wohnsitz im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, der eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei ausübt und in der Regel täglich oder mindestens einmal in der Woche an seinen Wohnort zurückkehrt»*. So ist ein Grenzgänger vor allem ein abhängig Beschäftigter oder Arbeitnehmer. Er muss die allgemeinen Voraussetzungen für diesen Status erfüllen. Wer keine tatsächliche Erwerbstätigkeit ausübt, keinen Lohn erhält oder kein Arbeitsverhältnis mit einem Arbeitgeber aufweist, kann somit nicht als Grenzgänger gelten.

Die spezifische Definition des abhängig beschäftigten Grenzgängers im FZA unterscheidet sich in drei Punkten vom früheren Recht: hinsichtlich der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes und der Häufigkeit der Rückkehr an den Wohnort. Konkret muss ein Grenzgänger im Sinne des FZA ein Staatsangehöriger eines Vertragsstaates sein, während die Staatsbürgerschaft zuvor keine Rolle spielte. Zudem kann der Grenzgänger in jedem EU/EFTA-Land wohnen und überall in der Schweiz arbeiten und umgekehrt. Schliesslich ist gemäss FZA eine wöchentliche Rückkehr an den Wohnort für den Grenzgängerstatus ausreichend, während das alte Recht eine tägliche Rückkehr voraussetzte.

Wer die Voraussetzungen erfüllt, hat das Recht auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates zu arbeiten, ohne sich dort niederzulassen. Aus Sicht des Aufenthaltsrechts hat dies zur Folge, dass Grenzgänger keine Aufenthaltsbewilligung benötigen. Für sie gilt ein spezifischer Ausweis (deklaratorischer Titel).

Zum Verhältnis zwischen FZA und den bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen hält Artikel 21 Absatz 1 FZA fest: *«Die Bestimmungen der bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bleiben von den Bestimmungen dieses Abkommens unberührt. Insbesondere lassen die Bestimmungen dieses Abkommens die in den Doppelbesteuerungsabkommen festgelegte Begriffsbestimmung des Grenzgängers unberührt»*. Mit anderen Worten bleibt gemäss Artikel 21 Absatz 1 FZA in Steuersachen die Begriffsbestimmung des Grenzgängers in den Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Mitgliedstaaten der EU anwendbar. Sie kann von der Begriffsbestimmung in Artikel 7 Absatz 1 Anhang I FZA abweichen.

1.4.2 Grenzgängersituation im Tessin

Der Kanton Tessin verzeichnet die grösste Zunahme und den grössten Anteil an Grenzgängern in der Schweiz.

Die Grenzgänger bilden diejenige Arbeitnehmerkategorie, die am meisten Kritik und Besorgnis hervorruft. Im Parlament wird der Bundesrat regelmässig aufgefordert, die Freizügigkeit zu bremsen und für Transparenz zu sorgen. Seit der Abstimmung vom 9. Februar 2014 beschäftigt die Frage der Kontingentierung der Grenzgänger und der Steuerung dieser Kontingente durch die Kantone die Tessiner Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene.

Die Situation im Kanton Tessin ist eine der Erklärungen für die massive Annahme der Masseneinwanderungsinitiative durch die Tessiner Bevölkerung am 9. Februar 2014, mit der neue

Bestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung in die Bundesverfassung aufgenommen wurden. Diese Bestimmungen sehen insbesondere die Begrenzung der Bewilligungen für Ausländer einschliesslich Grenzgänger durch Höchstzahlen und Kontingente vor.

2 Grenzgängerbesteuerung und Doppelbesteuerung

2.1 Allgemeines

2.1.1 Die Forderungen des Kantons Tessin

Die am 3. Februar 2014 eingereichte Standesinitiative 14.302 «Aufkündigung des Grenzgängerabkommens und Neuverhandlung des Doppelbesteuerungsabkommens» forderte die Bundesversammlung auf vom Bundesrat zu verlangen, dass er die Vereinbarung vom 3. Oktober 1974 zwischen der Schweiz und Italien über die Besteuerung der Grenzgänger und den finanziellen Ausgleich zugunsten der italienischen Grenzgemeinden (Grenzgängerabkommen; SR 0.642.045.43) kündigt. Zudem soll er das Abkommen vom 9. März 1976 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Regelung einiger anderer Fragen auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (DBA-I; SR 0.672.945.41) neu verhandeln, «damit der Kanton Tessin und seine Einwohnerinnen und Einwohner nicht benachteiligt werden».

Der Kanton Tessin begründet sein Anliegen damit, dass das Konzept der Grenzgänger nicht mehr den heutigen Gegebenheiten entspreche. Trotzdem bleibe das Phänomen der Grenzgänger wichtig und gewinne gar an Gewicht. Deren Zahl nehme zu, weil es steuertechnisch deutlich vorteilhaft sei, in der Schweiz zu arbeiten und in Italien zu wohnen. Dies wirke sich negativ auf den Arbeitsmarkt und den Kanton Tessin aus.

Der Kanton Tessin hat den Bundesrat in den letzten Jahren über seine kantonalen Institutionen (Regierung und Parlament), seine Vertreterinnen und Vertreter in den eidgenössischen Räten, die politischen Parteien im Kanton sowie die Bevölkerung mehrfach auf die Problematik der Grenzgängerbesteuerung nach dem Abkommen von 1974 aufmerksam gemacht. Zu den Vorstössen gehören unter anderem:

- Anfrage (11.1043) – Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Quellensteuer und Rückkehr an den Wohnort;
- Motion (11.3145) – Italienisch-schweizerische Beziehungen. Vorläufig keine Überweisungen von Quellensteuern von Grenzgängerinnen und Grenzgängern mehr;
- Postulat (11.3607) – Überweisung der Quellensteuern bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern;
- Motion (11.3750) – Neuverhandlung der Grenzgängervereinbarung mit Italien;
- Standesinitiative (11.305) – Neuverhandlung der Grenzgängervereinbarung und Rückvergütung eines Grossteils der Quellensteuer-Ausgleichszahlungen an das Tessin;
- Postulat (12.4048) – Neue Besteuerung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger;
- Postulat (13.3945) – Negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in den Grenzkantonen mit Massnahmenpaket abmildern;
- Petition «Aufkündigung des Grenzgängerabkommens».

Der Kanton Tessin forderte namentlich die Neuverhandlung oder Kündigung des Grenzgängerabkommens von 1974, höhere Steuereinnahmen für den Kanton aufgrund einer neuen Lösung, die Gegenseitigkeit dieser neuen Lösung und die Anhebung der Steuerbelastung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger (vollständige Besteuerung in Italien).

Die bundesrätlichen Massnahmen und namentlich der bilaterale Finanz- und Steuerdialog mit Italien zielen darauf ab, diesen Forderungen des Tessins zu entsprechen.

2.1.2 Das Besteuerungssystem gemäss Abkommen von 1974

Das Grenzgängerabkommen wurde getrennt vom DBA-I und vorgängig zu diesem ausgehandelt und ist integrierter Bestandteil des DBA-I. Es sieht – wie das DBA-I – die Besteuerung der im Ausland ansässigen Arbeitnehmer am Arbeitsort vor. Nach dem Abkommen von 1974 hat die Schweiz das ausschliessliche Besteuerungsrecht, weswegen Italien die Löhne dieser Gruppe von Arbeitnehmern nicht besteuern darf.

Die betroffenen Kantone Tessin, Graubünden und Wallis leisten unter dem Grenzgängerabkommen eine Ausgleichzahlung im Umfang von 40 % (später auf 38,8 % reduziert) des Bruttoertrags der von auf ihrem Gebiet tätigen Grenzgängern eingenommenen Steuern an die italienischen Wohnsitzgemeinden der Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Der Grenzgängerbegriff nach dem Grenzgängerabkommen umfasst die Arbeitnehmer, die im Umkreis von 20 Kilometern ab der Grenze wohnhaft sind und jeden Tag an ihren Wohnort zurückkehren. Gemäss Artikel 21 FZA betrifft dieses die Doppelbesteuerungsregeln in Bezug auf die Grenzgänger nicht. Der Grenzgängerbegriff im Steuerbereich ist restriktiver als im FZA. Er setzt zusätzlich eine tägliche Rückkehr an den Wohnort in einem begrenzten Umkreis voraus.

Gegenwärtig betrifft das Grenzgängerabkommen rund 56'407² italienische Grenzgängerinnen und Grenzgänger und drei Kantone (TI: 52'738, GR: 2'198, VS: 1'471; Angaben für 2013 – Grenzgängerbegriff nach Steuerdefinition). Die für 2013 berechnete Ausgleichszahlung der drei betroffenen Kantone an die italienischen Grenzgemeinden belief sich auf 61'570'755 Franken (TI CHF 58'707'482; GR CHF 1'570'503; VS CHF 1'292'769).

Das Grenzgängerabkommen sieht keinen gegenseitigen Ausgleich seitens Italien zugunsten der Tessiner, Bündner und Walliser Wohnorte von in Italien arbeitenden Grenzgängerinnen und Grenzgängern aus der Schweiz vor.

Das Abkommen ermöglicht die grenzüberschreitende Teilung des Steueraufkommens. Dabei handelt es sich um einen von der OECD anerkannten Grundsatz³.

2.2 Getroffene Massnahmen

2.2.1 Dialog in Finanz- und Steuerfragen

Am 9. Mai 2012 nahmen die Schweiz und Italien ihren bilateralen Dialog in Finanz- und Steuerfragen wieder auf. Am 29. August 2012 verabschiedete der Bundesrat ein entsprechendes Verhandlungsmandat. Zu den Verhandlungspunkten gehörten unter anderem auch die Revision der Grenzgängerbesteuerung und des DBA-I.

Die Regierungswechsel in Italien 2013 und 2014 führten zu Unterbrüchen und Verzögerungen bei den Verhandlungen. 2014 wurden die Diskussionen jedoch intensiviert und konzentrierten sich auf die Erarbeitung und den Abschluss einer Roadmap in Finanz- und Steuerfragen mit klaren und gegenseitigen Lösungsansätzen bei den bilateralen Steuereinstellungen sowie einem Änderungsprotokoll zum DBA-I.

Die Verhandlungen führten zu einem Änderungsprotokoll zum DBA-I, das die Regularisierung unsteuerter italienischer Gelder in der Schweiz ohne Diskriminierung ermöglicht, was für den Tessiner Finanzplatz sehr wichtig ist, und zu einer Roadmap, die am 19. Dezember 2014 paraphiert und am 23. Februar 2015 in Mailand unterzeichnet wurden.

² Dieser Wert liegt unter den in anderen Teilen dieses Berichts wiedergegebenen Zahlen. Grund dafür ist die engere Grenzgängerdefinition für Steuerzwecke als unter dem FZA (vgl. Ziff. 1.4.1).

³ Der Kommentar zum OECD-Musterabkommen hält fest, dass im Musterabkommen keine Regel für die Grenzgängerinnen und Grenzgänger vorgesehen wurde, da die sich aus den örtlichen Verhältnissen ergebenden Probleme zweckmässigerweise unmittelbar von den beteiligten Staaten geregelt werden.

2.2.2 Roadmap und neue Lösung bei der Grenzgängerbesteuerung

Die Roadmap umfasst eine politische Verpflichtung zu wichtigen Punkten der bilateralen Steuer- und Finanzbeziehungen, insbesondere in Bezug auf das künftige System zur Besteuerung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger.

Abschnitt 4 der Roadmap hält die künftigen Regeln für die Besteuerung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger klar und detailliert fest. Grenzgänger sollen künftig einer beschränkten Steuer (maximal 70 % der üblicherweise geschuldeten Steuer) im Staat, in dem sie die Arbeit ausüben, und einer ordentlichen Steuer im Wohnsitzstaat unterstellt sein. Dieser Verteilschlüssel ist für die Kantone vorteilhafter als der bisherige. Das System der Ausgleichszahlung der Kantone zugunsten der italienischen Gemeinden wird aufgehoben. Italien wird den Grenzgängergemeinden künftig eine entsprechende Zahlung leisten. Das neue Besteuerungssystem ist gegenseitig. Die Gesamtsteuerbelastung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger in Italien wird schrittweise bis zur vollen ordentlichen Steuer angehoben. Der Grenzgängerbegriff im neuen Abkommen wird auf dem aktuellen Konzept beruhen. Ein periodischer Datenaustausch wird die tatsächliche Besteuerung in den beiden Staaten sicherstellen. Sollte die Schweiz im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (BV, SR 101) dem FZA widersprechende Massnahmen ergreifen, tritt das gemäss Roadmap abgeschlossene Grenzgängerbesteuerungsabkommen ausser Kraft. In diesem Fall würde wieder das Abkommen von 1974 gelten, sofern dieses nicht gekündigt oder durch ein neues Abkommen ersetzt wird oder die Vertragsstaaten nicht untereinander die weitere Gültigkeit des neuen Abkommens vereinbaren.

2.3 Künftige Massnahmen

2.3.1 Künftiges Abkommen über die Grenzgängerbesteuerung

Die neue Besteuerung der Grenzgänger wird in einem Abkommen festgehalten, das bis Ende Sommer 2015 ausgehandelt werden soll. Beide Seiten haben sich zu raschen Verhandlungen verpflichtet. Seit der Unterzeichnung der Roadmap fanden bereits mehrere technische Gespräche statt. Die vom neuen Grenzgängerabkommen betroffenen Kantone, namentlich der Kanton Tessin, wurden bei der Erarbeitung des neuen Abkommensentwurfs, den internen Diskussionen nach den Verhandlungsrunden und als Fachexperten während den Verhandlungen eng in die Arbeiten einbezogen.

Der Anhörungsbericht zum Änderungsprotokoll zum DBA enthielt detaillierte Angaben zur Roadmap. Bei der Anhörung liess sich die Tessiner Kantonsverwaltung dahingehend vernehmen, dass die Eckwerte bei der Besteuerung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger «in die richtige Richtung gingen».

Das neue, im Vergleich zum bisherigen für das Tessin vorteilhaftere Abkommen über die Grenzgängerbesteuerung, wird einen Grossteil der Tessiner Anliegen erfüllen und die Steuereinnahmen aus der Grenzgängerbesteuerung erhöhen.

2.4 Zwischenfazit

Die Forderungen des Kantons Tessin hinsichtlich der Grenzgängerbesteuerung dürften mit dem neuen Abkommen bereits grösstenteils erfüllt werden. Nach jahrelangen Kontroversen schaffen die Roadmap, das Änderungsprotokoll zum DBA-I, das neue Grenzgängerabkommen und die weiteren Verhandlungspunkte in der Roadmap (z.B. weitere Revision des DBA-I) eine neue Basis, auf der die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern gestärkt, die Beziehungen generell verbessert und die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen in einem konstruktiven Klima gefestigt werden können. Dies wird sich für den Kanton Tessin und die ganze

Schweiz vorteilhaft auswirken.

3 Sonderstatus für das Tessin und andere von den negativen Auswirkungen der Freizügigkeit besonders stark betroffene Randregionen

3.1 Allgemeines

Die vom Kanton Tessin am 25. Februar 2014 eingereichte Standesinitiative 14.303 «Sonderstatus für das Tessin und andere von den negativen Auswirkungen der Freizügigkeit besonders stark betroffene Randregionen» forderte die Einrichtung von Gebieten mit Sonderstatus, in denen spezifische Massnahmen gegen die Auswirkungen der bilateralen Abkommen und der Freizügigkeit getroffen werden können, sowie eine Änderung der Finanzausgleichsregeln.

3.2 Getroffene Massnahmen

3.2.1 Einreise und Aufenthalt

Im Bereich des Ausländerrechts kann der Bund schwerlich spezifische Massnahmen zugunsten eines Kantons oder eines Gebiets treffen. Er kann besondere Probleme jedoch identifizieren und Massnahmen dagegen einleiten. Dabei bleibt eine einheitliche Umsetzung auf gesamtschweizerischer Ebene wünschenswert. In den letzten Jahren wurden verschiedene Problemfelder identifiziert, die spezifische Massnahmen erforderten, wie:

1. Straffälligkeit von Angehörigen von EU/EFTA-Staaten ohne Wohnsitz in der Schweiz;
2. unberechtigter oder missbräuchlicher Bezug von Sozialleistungen, unberechtigter oder missbräuchlicher Aufenthalt sowie Lohn- und Sozialdumping;
3. Begriff der Eigenschaft als «Erwerbstätiger»;
4. unterschiedliche Praxis der Kantone bei den Bewilligungen für Sexarbeit sowie bei der Bekämpfung von Menschenhandel und illegaler Prostitution;
5. Modernisierung der Ausländerausweise;
6. automatischer Datenaustausch in Sachen Arbeitslosenversicherung;
7. Frage der ausreichenden finanziellen Mittel für Rentner aus Drittstaaten.

Der Kanton Tessin ist von der Problematik der Punkte 2, 3, 4 und 6 besonders betroffen.

3.2.2 Flankierende Massnahmen (FlaM), Gesamtarbeitsverträge (GAV) und Normalarbeitsverträge (NAV)

3.2.2.1 Massnahmen zur Optimierung im Bereich der FlaM

Die FlaM sind für den Kanton Tessin aufgrund seiner besonderen Situation von grosser Bedeutung. Der Bund hat in der Vergangenheit verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der FlaM ergriffen, die vom Kanton Tessin begrüsst oder auf dessen Anregung hin eingeführt wurden. Der Kanton Tessin ist ausserdem regelmässig in Arbeitsgruppen des Bundes zu den FlaM mit Kantonen und Sozialpartnern vertreten (namentlich Arbeitsgruppe «Personenfreizü-

gigkeit und Arbeitsmarktmassnahmen» unter Leitung der Staatssekretärin des SECO Frau Ineichen-Fleisch⁴). Folglich kann der Kanton Tessin seine Anliegen in Bezug auf die FlaM auf Verwaltungs- und Regierungsstufe einbringen und auf seine besondere Situation aufmerksam machen.

Die kantonale tripartite Kommission hat 2014 1'836 Schweizer Arbeitgeber, 1'503 meldepflichtige Entsendebetriebe und 655 Selbständigerwerbende kontrolliert. Die 655 Kontrollen von Selbständigerwerbenden haben 81 Fälle von Scheinselbständigkeit ergeben.

Die paritätischen Kommissionen des Tessins haben 2014 548 Schweizer Arbeitgeber (ohne Personalverleih) vorwiegend im Gast- und im Baugewerbe und 837 Entsendebetriebe vorwiegend im Bereich Gebäudetechnik, Schreinerarbeiten und Metallindustrie kontrolliert.

In jüngster Zeit wurden namentlich folgende Massnahmen ergriffen:

- Einführung von Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit (Dokumentationspflicht, Verwaltungssanktionen, Arbeitsunterbruch) sowie Sanktionierungsmöglichkeiten bei Verstössen gegen zwingende Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen per 1. Januar 2013.
- Erhöhung der Anzahl der kantonalen Kontrollen, die durch den Bund mitfinanzierten werden: 2013 führten die sieben Arbeitsinspektoren im Kanton 1'050 Kontrollen durch. Auf Wunsch des Kantons wurde die Zahl der Kontrollen 2014 auf 2'250 erhöht und 10,5 Inspektorenstellen bereitgestellt. Diese Möglichkeit zur Erhöhung der Kontrollen besteht auch auf Branchenebene (d.h. bei den paritätischen Kommissionen). Es wurde aber noch kein entsprechender Antrag eingereicht.
- Ende 2013 Durchführung eines Audits durch das SECO im Rahmen seiner Oberaufsicht über die Vollzugsorgane zum Vollzug der FlaM im Kanton Tessin: Das SECO empfahl den Behörden verschiedene Verbesserungsmassnahmen. Der Kanton Tessin hat von den Schlussfolgerungen des Berichts Kenntnis genommen und Verbesserungen in die Wege geleitet.
- Durchführung einer Schulungsveranstaltung im Kanton Tessin am 9. Oktober 2014 im Rahmen des Projekts «Verbesserung der Arbeitsweise der paritätischen Kommissionen und der Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit den paritätischen Kommissionen».
- Einführung einer Melde- und Bewilligungspflicht ab dem ersten Einsatztag für Dienstleistungserbringer im Garten- und Landschaftsbau per 1. November 2014.

3.2.2.2 Sozialpartnerschaft und Normalarbeitsverträge

Die Sozialpartnerschaft ist im Tessin gut ausgebaut. Am 1. Mai 2015 waren im Kanton 24 nationale und 10 kantonale GAV allgemeinverbindlich erklärt. Geschätzte 70 % der entsandten Arbeitnehmer waren durch diese GAV abgedeckt. Ausserdem galten zu diesem Zeitpunkt 12 kantonale NAV und ein nationaler NAV mit zwingenden Mindestlöhnen.⁵ Damit ist das Tessin der Kanton mit der grössten Abdeckung an zwingenden Mindestlohnvorschriften.

3.2.3 Berücksichtigung im Finanzausgleich

Möglichen negativen Auswirkungen der Freizügigkeit auf den Finanzausgleich, etwa Druck auf den Arbeitsmarkt oder Verschlechterung der Mobilität, wird im Ressourcenausgleich bereits Rechnung getragen. Für den Finanzausgleich ist das Ressourcenpotenzial pro Einwohner der Kantone massgebend. Das Einkommen der natürlichen Personen als Bestandteil des Res-

⁴ Bericht der Arbeitsgruppe abrufbar unter: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05427/index.html?lang=de>

⁵ Ab 1. Juli 2015 treten zwei weitere NAV in Kraft. Einer für kaufmännische Angestellte in Advokatur- und Notariatsbüros und einer für Angestellte in der Uhrenindustrie.

sourcespotenzials wird von tiefen Löhnen, beispielsweise infolge eines starkem Druck ausgesetzten Arbeitsmarkts, direkt beeinflusst. Das steuerlich auch ausschöpfbare Grenzgängereinkommen fliesst ebenfalls in das Ressourcenpotenzial ein. Da seine steuerliche Ausschöpfung jedoch begrenzt ist, wird ein Reduktionsfaktor angewendet. Dieser richtet sich nach den Doppelbesteuerungsabkommen, die die Schweiz mit den Nachbarländern abgeschlossen hat, und unterscheidet sich somit je nach Wohnsitzland der Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Zusätzlich wird das Grenzgängereinkommen gewichtet, um dem Mehraufwand der Grenzkantone insbesondere im Bereich der Strasseninfrastruktur und beim öffentlichen Verkehr Rechnung zu tragen. Im Endeffekt werden die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial somit seit 2012 nur zu 75 % berücksichtigt. Die Gewichtung der Grenzgängereinkommen soll im Rahmen des dritten Wirksamkeitsberichts überprüft werden. Der Bundesrat hat am 6. März 2015 die Annahme des Postulats 15.3009 beantragt, welches die Prüfung einer weiteren Reduktion der Gewichtung von Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial auf 50 % verlangt.

Mit der Standesinitiative 14.303 wird ferner die Einführung eines neuen Lastenausgleichsfasses zur Abgeltung der Sonderlasten aufgrund von wirtschaftlichen und Umweltfaktoren im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit gefordert. Diesbezüglich ist anzumerken, dass die höheren Kosten der grossen Städte aufgrund ihrer Stellung als wirtschaftliche und soziale Zentren bereits durch den soziodemografischen Lastenausgleich der Kernstädte abgegolten werden. Zwei seiner drei Indikatoren beziehen die Zahl der Erwerbstätigen mit ein, zu denen auch die Pendler und Grenzgänger gehören. Der Kanton Tessin erfüllt keine Kernstadtfunktion und kann deshalb keine Ausgleichszahlungen aufgrund dieser Indikatoren beanspruchen. Dazu ist zu sagen, dass der Finanzausgleich nicht alle Schwierigkeiten, mit denen die Kantone im Besonderen konfrontiert sind, erfassen kann. Die Indikatoren des Lastenausgleichs wurden von den NFA-Gremien in der Projektphase gestützt auf einfache und transparente Regeln festgelegt. Sie gelten für alle Kantone und beruhen auf einem politischen Konsens zwischen Bund und Kantonen. Ausserdem wurde die Zweckmässigkeit der bestehenden Indikatoren zur Beschreibung der übermässigen Lasten durch das Büro Ecoplan bei der dritten Aktualisierung im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts bestätigt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Sonderlasten mit dem heutigen System weiterhin gut abgebildet werden.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass sich die Projektgruppe, das politische Steuerungsorgan und die Mehrheit der Kantone in der Projektphase gegen eine Sonderbehandlung der Grenzkantone ausgesprochen haben.

3.3 Künftige Massnahmen

3.3.1 Einreise und Aufenthalt

Am 15. Januar 2014 entschied der Bundesrat, dass Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz kommen um eine Arbeit zu suchen, keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Am 2. Juli 2014 eröffnete der Bundesrat eine Vernehmlassung zu einer Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG) und der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP). Die Änderungen betreffen:

- Sozialhilfeausschluss bei Aufenthalt in der Schweiz zur Stellensuche (Änderung AuG und VEP. Der geänderte Art. 18 Abs. 1 VEP ist am 1. April 2015 in Kraft getreten. Angehörige von EU/EFTA-Staaten auf Stellensuche müssen seither die notwendigen finanziellen Mittel zum Unterhalt nachweisen, um eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu erlangen);
- Erlöschen des Aufenthaltsrechts in der Eigenschaft als Erwerbstätige (Änderung AuG);
- Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den für die Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden (Änderungen des AuG und des Ergänzungsleistungsgesetzes ELG).

Die Umsetzung der am 9. Februar 2014 von Volk und Ständen angenommenen Masseneinwanderungsinitiative wird zudem zu einer entsprechenden Anpassung des AuG führen.

3.3.2 Flankierende Massnahmen (FlaM), Gesamtarbeitsverträge (GAV) und Normalarbeitsverträge (NAV)

Bezüglich der flankierenden Massnahmen hat der Bundesrat am 1. Juli 2015 die Botschaft zur Änderung des Entsendegesetzes (EntsG; SR 823.20) zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Er schlägt dem Parlament die Erhöhung der Obergrenze der Sanktionen im EntsG von heute 5'000 Franken auf 30'000 Franken bei Verstössen gegen die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen vor. In der Vernehmlassung waren die weiteren mit dem Bundesgesetz zur Optimierung der flankierenden Massnahmen vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und der Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen insgesamt kritisch beurteilt und grösstenteils abgelehnt worden. Der Bundesrat entschied deshalb am 1. April 2015, diese Massnahmen zu sistieren. Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zur Masseneinwanderungsinitiative wird geprüft werden, wie die FlaM dem neuen Zulassungssystem angepasst werden müssen. Der Bundesrat hat das WBF beauftragt, die sistierten Massnahmen in diese Prüfung einzubeziehen.

3.4 Zwischenfazit

Die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind mit einem Anteil von circa 27 % an der Erwerbsbevölkerung – gegenüber einem Anteil von 1,1 %, den die meldepflichtigen Personen am Arbeitsvolumen erbringen – ein wichtiger Bestandteil des Tessiner Arbeitsmarkts. Laut Statistiken und Auskünften der kantonalen Behörden und Sozialpartner unterscheidet sich die Situation des Tessiner Arbeitsmarkts in Bezug auf die Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Lohnentwicklung nicht wesentlich von derjenigen in den anderen Landesteilen. Aufgrund der grossen Zahl von Grenzgängerinnen und Grenzgängern wird sie im Tessin jedoch deutlich empfindlicher wahrgenommen als in den anderen Regionen und insbesondere den anderen Grenzgebieten. Um diesem bekannten Umstand Rechnung zu tragen, wurden für das Tessin innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens zusätzliche Mittel zur Bekämpfung missbräuchlicher Lohnunterbietungen bereitgestellt. Darüber hinaus steht das SECO in regelmässigem Kontakt mit den kantonalen Behörden und den Sozialpartnern, um allfällige Probleme abzuklären und zu beheben.

Mit Bezug auf den Finanzausgleich ist anzumerken, dass unterdurchschnittliche Einkommen und der Mehraufwand, den Grenzgänger verursachen, im Ressourcenausgleich bereits berücksichtigt werden. Eine weitere Reduktion der Gewichtung von Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial soll indessen geprüft werden. Der Lastenausgleich wurde nach einfachen und transparenten Regeln festgelegt und die entsprechenden Indikatoren beruhen auf einem politischen Konsens zwischen Bund und Kantonen. Der zweite Wirksamkeitsbericht hat ihre Zweckmässigkeit bestätigt und keinen Bedarf an neuen Indikatoren ergeben.

4 Übertragung der Zuständigkeit für Höchstzahlen und Kontingente für Grenzgängerinnen und Grenzgänger an die Kantone im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

4.1 Allgemeines

Die vom Kanton Tessin am 13. März 2014 eingereichte Standesinitiative 14.304 «Das Tessin gestaltet seine Zukunft selbst» forderte den Bund auf, im Ausführungsgesetz zum neuen Artikel 121a BV den Kantonen die Zuständigkeit zu übertragen, die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für Grenzgängerinnen und Grenzgänger für ihr Kantonsgebiet festzulegen, um so zu gewährleisten, dass die Bedürfnisse und der Wille der einzelnen Kantone und ihrer Bevölkerung berücksichtigt werden.

Die Initianten zufolge war die breite Zustimmung zum neuen Artikel 121a BV im Tessin vor allem auf den Willen des Tessiner Stimmvolks zurückzuführen, den Zugang von Grenzgängerinnen und Grenzgängern zum Kanton zu reglementieren, namentlich mit dem Ziel, eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und die Ersetzung der einheimischen Arbeitskräfte zu verhindern. In anderen Kantonen, in denen das Grenzgängerphänomen weniger präsent sei, habe dieses Element keine ebenso wichtige Rolle gespielt. Diese unterschiedlichen Blickwinkel in Bezug auf die Grenzgängerproblematik seien bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente im Sinne des neuen Verfassungsartikels zu berücksichtigen. Deshalb müssten die Kantone bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente für Grenzgänger über eine gewisse Autonomie verfügen.

4.2 Getroffene Massnahmen

Wie bereits dargelegt (vgl. Ziff. 3.2.1) können der Bund oder die Staatssekretariate und die Bundesämter im Bereich des Ausländerrechts schwerlich spezifische Massnahmen zugunsten eines einzelnen Kantons oder Gebiets ergreifen. Sie können jedoch die Probleme identifizieren und Gegenmassnahmen treffen, solange diese nicht kantonalen oder kommunalen Kompetenzen zuwiderlaufen und dem FZA nicht widersprechen. Das wurde in den letzten Jahren getan.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat 2012 Kapitel 4 seiner Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (Weisungen VEP) zu den Zulassungsvoraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz geändert, um den Begriff des Erwerbstätigenstatus, der auch die Grenzgänger umfasst, zu präzisieren. Zudem hat das SEM mehrfach beim Bundesgericht Beschwerde gegen Entscheide kantonaler Gerichte erhoben, um in bestimmten Fällen zu erreichen, dass der Erwerbstätigenstatus verneint oder Missbrauchssituationen anerkannt werden. Gestützt auf die bisherigen Entscheide des Bundesgerichts kann das SEM nun die Rechtsprechung im Hinblick auf die Änderung des AuG und die Weiterführung der Arbeiten zur Bekämpfung von Missbrauch oder nicht ordnungsgemässer Anwendung des FZA kodifizieren.

Im Januar 2014 ist die Änderung von Artikel 82 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) bezüglich der Meldepflicht in Kraft getreten. Seither melden die Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung den kantonalen Ausländerbehörden unaufgefordert den Namen, die Vornamen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit und die Adresse von Staatsangehörigen aus Mitgliedstaaten der EU/EFTA, die sich im ersten Aufenthaltsjahr in der Schweiz bei einem Arbeitsamt zur Arbeitsvermittlung anmelden, deren Anspruch auf Arbeitslosentschädigung verneint wird, denen die

Vermittlungsfähigkeit aberkannt wird oder für welche die Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung endet. Auf diese Weise können die Migrationsbehörden den Anspruch auf Aufenthalt der betroffenen Person prüfen. Zuvor war nur der Bezug von Sozialhilfe gemeldet worden.

In der gleichen Absicht, negative Effekte des FZA zu mindern, erfolgte per 1. April 2015 eine Änderung von Artikel 18 Absatz 2 VEP. Stellensuchende, die länger als drei Monate in der Schweiz bleiben wollen, müssen seither nachweisen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel für ihren Unterhalt verfügen.

Ende April/Anfang Mai 2015 fand eine Ämterkonsultation des SEM statt zur Botschaft und dem Entwurf des Bundesrats zur Änderung des AuG mit dem Ziel, Missbräuche bei der Anwendung des FZA zu bekämpfen. Der Bundesrat hatte das EJPD in Zusammenarbeit mit dem EDI und namentlich dem BSV beauftragt ein Gesetzgebungspaket im Bereich des Ausländerrechts und ELG zu erarbeiten (siehe auch Ziff. 3.3.1).

Zudem wurden in den letzten Jahren weitere Vorlagen zur Verbesserung der Datenqualität und -sicherheit eingeleitet. Dazu gehören beispielsweise die Modernisierung der Ausländerausweise und der Grenzgängerbewilligungen. Ihre weitere Entwicklung ist jedoch von den Arbeiten zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative abhängig.

4.3 Künftige Massnahmen

4.3.1 Die neuen Verfassungsbestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung

Die von Volk und Ständen am 9. Februar 2014 angenommenen neuen Verfassungsartikel zur Steuerung der Zuwanderung lauten:

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 den Artikel verstossen.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 197 Ziff. 11 Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

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

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

Diese Verfassungsbestimmungen bedingen insbesondere die Anpassung des AuG und die Neuverhandlung des FZA. Der Bundesrat hat deshalb im Juni 2014 ein Umsetzungskonzept

und im Februar 2015 einen Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des AuG vorgelegt.

4.3.2 Umsetzungskonzept des Bundesrats vom 20. Juni 2014: Anpassung des AuG, Verhandlung des FZA und Erarbeitung von Begleitmassnahmen

4.3.2.1 Allgemeines

Die neuen Verfassungsbestimmungen erteilen zwei Aufträge: die Anpassung des Ausländergesetzes und die Verhandlung zur Anpassung völkerrechtlicher Verträge (insb. des FZA), die den neuen Verfassungsbestimmungen entgegenstehen. Der Bundesrat stellte deshalb am 20. Juni 2014 ein Konzept zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen vor und erteilte die nötigen Aufträge zur Erarbeitung der Umsetzungsgesetzgebung. Am 8. Oktober 2014 hiess der Bundesrat den Entwurf des Verhandlungsmandats zur Anpassung des FZA gut. Nach erfolgter Konsultation der aussenpolitischen und der staatspolitischen Kommission der eidgenössischen Räte, der Konferenz der Kantonsregierungen und der Sozialpartner wurde am 11. Februar 2015 das definitive Mandat verabschiedet. Das Mandat verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll das FZA so angepasst werden, dass es der Schweiz künftig möglich ist, die Zuwanderung eigenständig zu steuern und zu begrenzen – unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen. Gleichzeitig soll der bilaterale Weg als Grundlage der Beziehungen zur EU gesichert werden. Neben der Anpassung der Bundesgesetzgebung und den Verhandlungen über das FZA erarbeitet der Bundesrat als dritte Säule eine Reihe von Begleitmassnahmen, die geeignet sind, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen und so die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu verringern sowie die Integration der ausländischer Arbeitnehmer zu verbessern.

4.3.2.2 Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kantone

Gemäss Umsetzungskonzept legt der Bundesrat die Höchstzahlen und Kontingente für Grenzgängerinnen und Grenzgänger unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kantone fest (bottom up). Den Kantonen soll im Rahmen von bunderechtlichen Vorgaben zusätzlich die Kompetenz eingeräumt werden, zum Schutz des regionalen Arbeitsmarkts selber weitergehende Einschränkungen vorzusehen (namentlich Kontrolle des Inländervorrangs und der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Eine solche Lösung scheint angemessen, weil die Auswirkungen der Grenzgängerbewilligungen von den einzelnen Kantonen je nach Region sehr unterschiedlich bewertet werden.

Der Bundesrat spricht sich dagegen aus, die Grenzgängerinnen und Grenzgänger von den Höchstzahlen von Artikel 121a BV auszunehmen. Ebenfalls als nicht sinnvoll erachtet er eine tägliche – statt wöchentliche – Rückkehr an den Wohnort im Ausland; die Verkehrsprobleme würden dadurch verstärkt, und die Einhaltung wäre kaum kontrollierbar.

Zur Wiedereinführung von Grenzzonen besagt das Umsetzungskonzept, die Unternehmen sollten in allen Kantonen die Möglichkeit haben Grenzgänger zu beschäftigen. Zudem entsprechen die mit den Nachbarstaaten vereinbarten Grenzzonen nicht mehr den heutigen Mobilitätsgewohnheiten. Mit der Anforderung einer wöchentlichen Rückkehr ist auch nicht mehr massgebend, in welchem Abstand zur Landesgrenze sich der Arbeitsort oder der Wohnsitz befinden.

4.3.2.3 Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

Gemäss Umsetzungskonzept des Bundesrats vom 20. Juni 2014 kommt bei der Umsetzung von Artikel 121a BV der Begrenzung der Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente eine zentrale Bedeutung zu. Dabei sind das gesamtwirtschaftliche Interesse sowie

der Inländervorrang zu berücksichtigen. Ausserdem sind die übergeordneten Ziele einzuhalten. Diese unterschiedlichen Vorgaben, die auch in einem Zielkonflikt zueinander stehen können, müssen bei der jährlichen Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente konkretisiert werden. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, schlägt der Bundesrat die Einsetzung eines beratenden Gremiums vor. Es hat die Aufgabe, Expertisen zum quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu erstellen. Der Bundesrat legt die Höhe der jährlichen Höchstzahlen und Kontingente fest und stützt sich dabei auch auf die Expertise des beratenden Gremiums. Für die Bedarfsermittlung sind verschiedene Indikatoren beizuziehen (v.a. Bedarfserhebung durch die Kantone; Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage; Stellensuchende in den verschiedenen Branchen; inländisches Potenzial; Situation im Asylbereich; Auswanderung). Eine Alternative zur Rekrutierung von Fachkräften im Ausland besteht darin, vorhandene inländische Fachkräftepotenziale vermehrt zu aktivieren und mehr entsprechende Fachkräfte auszubilden. Der Bund, die Kantone und die Sozialpartner verfolgen diese Ziele gemeinsam im Rahmen der sogenannten Fachkräfteinitiative (FKI). Informationen über die Umsetzung und die Erfolge der FKI sollen durch das beratende Gremium berücksichtigt werden.

Die Ausrichtung der Zuwanderungsregelung insbesondere auf Bereiche mit schwer zu deckendem Fachkräftebedarf und die Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen bedingt auch eine laufende Analyse der Arbeitsmarktsituation und der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Zuwanderung. Das beratende Gremium soll aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone bestehen. Die Sozialpartner und gegebenenfalls externe Experten würden einbezogen.

4.3.2.4 Tragweite des Umsetzungskonzepts des Bundesrats vom 20. Juni 2014

Es muss angemerkt werden, dass das Umsetzungskonzept des Bundesrats vom 20. Juni 2014 nicht die einzige Grundlage für den Vernehmlassungsentwurf des AuG darstellt. Dieser stützt sich auch auf das Gutachten des Bundesamtes für Justiz „Angenommene Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung“ vom 8. April 2014, des Berichts der Direktion für Völkerrecht „Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz“ vom 26. Mai 2014 sowie die Beratungen der Expertengruppe zur Umsetzung von Artikel 121a BV und deren Synthesebericht vom 13. Juni 2014 (vgl. Ziff. 4.3.3).

4.3.3 Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung

4.3.3.1 Allgemeines

Am 11. Februar 2015 schickten die drei von der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels betroffenen Departemente – EJPD, EDA und WBF – einen Entwurf zur Änderung des AuG in die Vernehmlassung. Die Schweiz muss ein neues Zulassungssystem mit Höchstzahlen und Kontingenten für alle Ausländerinnen und Ausländer einführen. Dieses System muss zudem bei Stellenbesetzungen inländischen Arbeitskräften den Vorrang geben. Seit der Annahme des neuen Artikels 121a BV dürfen keine völkerrechtlichen Verträge mehr abgeschlossen werden, die gegen die neuen Verfassungsbestimmungen verstossen. Bestehende derartige Verträge müssen bis 9. Februar 2017 angepasst werden. Davon betroffen sind die Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) und der EFTA (EFTA Konvention, Anhang K) sowie der Rahmenvertrag Schweiz Liechtenstein.

Wie bereits unter Ziffer 4.3.2.4 vorstehend aufgeführt, trägt der Vernehmlassungsentwurf dem Umsetzungskonzept des Bundesrats vom 20. Juni 2014, dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 8. April 2014 und dem Bericht der Direktion für Völkerrecht vom 26. Mai 2014

sowie den Beratungen der Expertengruppe zur Umsetzung von Artikel 121a BV und deren Synthesebericht vom 13. Juni 2014 Rechnung. Bei der Umsetzung sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten. Vorbehalten bleiben die drei mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht zu vereinbarenden Abkommen, die neu zu verhandeln und anzupassen sind.

Für Angehörige der EU/EFTA-Staaten gilt das AuG nur subsidiär. Das FZA bzw. die EFTA-Konvention geht vor, sofern sie eine abweichende Regelung enthält und das AuG nicht günstigere Bestimmungen vorsehen. Dieser Grundsatz wird auch im Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des AuG beibehalten.

Der Vernehmlassungsentwurf enthält auch Grundsätze und organisatorische Bestimmungen, die – eine Anpassung des FZA bzw. der EFTA Konvention vorausgesetzt – sowohl für EU/EFTA-Angehörige als auch für Drittstaatenangehörige gelten sollen (z.B. Zuständigkeiten und Grundsätze für die Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente; Prüfung des Inländervorrangs sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Zudem sieht der Vernehmlassungsentwurf weiterhin und unabhängig vom FZA bzw. der EFTA Konvention ein duales System vor, das in gewissen Bereichen eine privilegierte Zulassung für Angehörige der EU/EFTA-Staaten vorsieht (keine Prüfung der beruflichen Qualifikation, Vorrang bei der Rekrutierung, separate Kontingente).

4.3.3.2 Vorschläge im Bereich der Bewilligungen

Nach dem Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des AuG werden Grenzgängerbewilligungen für mehr als vier Monate den Höchstzahlen unterstellt (Art. 17a Abs. 2 Bst. d VE).

Bei der Festlegung der Höchstzahlen hat der Bundesrat insbesondere die Grundsätze der Zulassung, die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, den Inländervorrang, die Bedarfserhebung der Kantone und die Empfehlungen der Zuwanderungskommission zu berücksichtigen (Art. 17b VE).

Bezüglich des Vorrangs hat sich die Expertengruppe dafür ausgesprochen, dass neben Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Art. 21 Abs. 2 AuG) zusätzlich auch Personen mit einer Grenzgängerbewilligung einen Vorrang gegenüber der Zulassung von neuen Arbeitskräften aus dem Ausland haben sollen (Inländervorrang). Im Vernehmlassungsentwurf wird jedoch auf einen Einbezug von Personen mit Grenzgängerbewilligung bei der Definition der Inländer verzichtet, weil sie keinen Wohnsitz in der Schweiz haben und daher nicht zum ständigen inländischen Arbeitsmarkt oder zum inländischen Arbeitskräftepotenzial gerechnet werden können.

Gemäss Vernehmlassungsentwurf können Ausländerinnen und Ausländer zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit als Grenzgänger nur zugelassen werden, wenn sie in einem Nachbarstaat ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen, ihren Wohnort seit mindestens sechs Monaten in der benachbarten Grenzzone haben, innerhalb der Grenzzone der Schweiz erwerbstätig sind und wenn die Höchstzahlen und Kontingente eingehalten werden (Art. 25 Abs. 1). Gemäss Art. 25 Abs. 1 ^{bis} VE können die Kantone zusätzlich eine Prüfung des Inländervorrangs (Art. 21 AuG) sowie der Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen (Art. 22 AuG) vorsehen.

Die Regelung für Grenzgängerbewilligungen im AuG gilt weiterhin in erster Linie für Angehörige von Drittstaaten. Für Angehörige von EU/EFTA-Staaten mit Grenzgängerbewilligung sollten jedoch neu auch die zahlenmässigen Begrenzungen gelten und die Kantone sollten bei ihnen ebenfalls die Möglichkeit haben, den Inländervorrang sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu prüfen (Art. 25 Abs. 1^{bis} VE). Dies macht eine Anpassung des FZA erforderlich. Mit dieser Wahlmöglichkeit soll den sehr unterschiedlichen Situationen in den Grenzkantonen Rechnung getragen werden.

4.3.3.3 Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente

Gemäss Vernehmlassungsentwurf kann der Bundesrat Höchstzahlen für bestimmte Aufenthaltszwecke sowie für Angehörige der EU/EFTA-Staaten und für Angehörige von Drittstaaten festlegen (Art. 17a Abs. 5).

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat nach der flexiblen Lösung im Vernehmlassungsentwurf die Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente vorsehen und deren Festlegung an die Kantone übertragen kann (Art. 17a Abs. 6), die Aufteilung aber auch selber vornehmen oder darauf verzichten kann (Art. 17c). Die Vernehmlassungsadressaten haben somit die Möglichkeit, die aus ihrer Sicht geeignetste Variante zu wählen.

4.3.3.4 Vernehmlassungsergebnis Änderung AuG

Die politischen Parteien, die kantonalen Regierungen und die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Bergregionen sowie die Dachverbände der Wirtschaft und andere interessierte Kreise wurden eingeladen zum Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des AuG bis zum 28. Mai 2015 Stellung zu nehmen. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts war das Ergebnis der Stellungnahmen noch nicht bekannt.

Die Vernehmlassungsadressaten sollten insbesondere zu folgenden Fragen Stellung nehmen: Soll der Inländervorrang nur bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt oder ausserdem fallweise geprüft werden. Soll die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen fallweise kontrolliert werden oder soll lediglich eine summarische Prüfung erfolgen, ob die Betroffenen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen und selber für sich aufkommen können. Und schliesslich zur Frage, ob in der geplanten Zuwanderungskommission neben den Vertretungen der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden von Bund und Kantonen auch die Sozialpartner Einsitz nehmen sollen.

4.4 Zwischenfazit

Der Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des AuG weicht vom Umsetzungskonzept des Bundesrats in mehreren Punkten insbesondere bei den Kontingenten ab.

Gemäss Umsetzungskonzept vom 20. Juni 2014 sollte der Bundesrat die Höhe der Höchstzahlen und Kontingente festlegen; dies gestützt auf die Expertisen eines beratenden Gremiums zum quantitativen und qualitativen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften anhand verschiedener Indikatoren wie unter anderem der Bedarfserhebung durch die Kantone. Der Vernehmlassungsentwurf sieht jedoch eine flexiblere Lösung vor: Der Bundesrat kann die Aufteilung der Höchstzahlen auf kantonale Kontingente vorsehen (Art. 17a Abs. 6 VE) und die Festlegung an die Kantone übertragen. In diesem Fall verständigen sich die Kantone über die kantonalen Kontingente (Art. 17c Abs. 1 VE). Der Bundesrat kann die Aufteilung aber auch selber vornehmen. Bestimmt er die kantonalen Kontingente selber oder können sich die Kantone nicht einigen, so hört sie der Bundesrat an und legt die kantonalen Kontingente in einer Verordnung fest (Art. 17c Abs. 2 VE). Auch hier wird die Auswertung der Stellungnahmen zeigen, welche Variante als die geeignetste erachtet wurde.

Sollten sich im Rahmen von allfälligen Verhandlungen zur Anpassung des FZA bzw. der EFTA-Konvention weitere Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung ergeben, wird der Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des AuG bei Bedarf angepasst und ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Für die Endfassung der Vorlage ist der Ausgang der Verhandlungen über eine Anpassung des FZA bzw. EFTA Konvention von Bedeutung, da sich die Zulassung und der Aufenthalt der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten weitgehend nach dem FZA richten.

Gegenwärtig sind Arbeiten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene im Gang. Die Gesamtbeurteilung der Umsetzung von Artikel 121a BV wird erst möglich sein, wenn zum

einen das Verhandlungsergebnis der FZA-Anpassung vorliegt und zum andern die Begleitmassnahmen einbezogen sind. Die Änderungen des AuG insbesondere in Bezug auf den Grenzgängerstatus und die allfälligen Kompetenzen der Kantone hinsichtlich der Höchstzahlen und deren Aufteilung können die Änderungen des AuG nicht endgültig bestimmt werden, solange die vorgeschlagenen Varianten noch offen und der Ausgang der Verhandlungen ungewiss sind.

5 Fazit

Aus Sicht des Bundesrats weisen die drei Tessiner Standesinitiativen als Ursprung des Postulats 15.3012 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats auf die Notwendigkeit hin, den Besonderheiten des Kantons Tessin im Vergleich zu den anderen Kantonen Rechnung zu tragen. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Situation im Tessin empfindlicher ist als anderswo in der Schweiz. Er legt besonderes Augenmerk auf die genannten Probleme und ist bestrebt, den Kanton Tessin im Rahmen seiner Zuständigkeit zu unterstützen. Die Analyse in diesem Bericht zeigt den Willen des Bundesrats, befriedigende Lösungen vorzuschlagen und umzusetzen, was auch an den zusätzlichen Mitteln zu erkennen ist, die für das Tessin im Vergleich zu den anderen Kantonen eingesetzt werden.

Der Bundesrat befürwortet den permanenten Dialog zwischen Bern und Bellinzona. Dazu ist festzuhalten, dass die Massnahmen in den für diesen Bericht relevanten sowie weiteren Bereichen von allgemeinem Interesse in enger Zusammenarbeit mit der Regierung und Verwaltung des Kantons getroffen wurden. Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass dieser Umgang mit Dossiers, die für den Kanton Tessin von besonderer Bedeutung sind, den konstruktiven Dialog im beiderseitigen Interesse und im Sinne des Zusammenhalts in unserem Land festigt und stärkt. Es muss aber auch festgehalten werden, dass differenzierte Regelungen in bestimmten Fällen kaum umsetzbar bzw. schwierig zu erklären sind in Bezug auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und vor allem auch gegenüber den anderen Kantonen, die Teil der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind.