

## Mitteilungen zum Deutsch-Schweizerischen Rechtsverkehr

2/2014

**Herausgeber:** Deutsch-Schweizerische Juristenvereinigung e.V. (DSJV), Postfach 1873, D-53008 Bonn, Fax: +49 (0)700 DSJV 2000, E-Mail: info@dsjv.de bzw. info@dsjv.ch, Internet: www.dsjv.de bzw. www.dsjv.ch.

**Vorstand:** RA/StB Dr. Marc P. Scheunemann LL.M. (Düsseldorf), RA/StB Marc H. Kotyrba (Hamburg), Advokat Jan Bangert (Basel), RA Dr. Leonz Meyer LL.M. (Zürich), Notar Dr. Kai Bischoff LL.M. (Köln), RA/Avocat Dr. Bernd Ehle, LL.M. (Genève), RA Dr. Dirk Jestaedt (Düsseldorf), Prof. Dr. Christian Kersting LL.M. (Universität Düsseldorf), RA Andreas Kolb (Bern), RAin Dr. Simone Nadelhofer, MAS ECI (Zürich), RA Dr. Berthold Schanze, LL.M. (München), RA Michael Schmidt (Bern), Prof. Dr. Götz Schulze (Universität Potsdam), RA Thierry Spaniol, LL.M. (Zürich), RAin Martina Ziffels (Hamburg).

**Redaktion:** RA Dr. Dirk Jestaedt, Düsseldorf / RA Dr. Berthold Schanze, LL.M., München (Zivil- und Wirtschaftsrecht), RA/StB Dr. Marc P. Scheunemann LL.M., Düsseldorf (Steuer- und Zollrecht), RAin Martina Ziffels, Hamburg (Arbeits- und Sozialrecht).

### Annahme der Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" ("Masseneinwanderungs-Initiative")

*Dr. Daniel U. Lehmann, Thomas Stoltz und Dr. Ruth Bloch-Riener, Bär & Karrer AG, Zürich*

#### 1. Einleitung und Sachverhalt

Am 9. Februar 2014 hat das Schweizer Stimmvolk die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" knapp angenommen. Während der Bundesrat, das Parlament sowie alle Schweizer Parteien (mit Ausnahme der Schweizerischen Volkspartei SVP) die Initiative bekämpften, stimmten ihr schlussendlich 50.3% der teilnehmenden Stimmbürger in der Abstimmung zu.

Mit der sukzessiven Abschaffung der zahlenmässigen Begrenzungen für die Einwanderung von EU- und EFTA-Bürgern im Rahmen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den vergangenen Jahren hat die Schweiz ihre langjährige Tradition der Beschränkung der Arbeitsmigration durch jährliche Kontingente aufgegeben. Ein Kontingentsystem besteht heute nur noch für Nicht-EU-Bürger (sog. Drittstaatsangehörige wie z. B. US-Bürger) sowie Bürger gewisser neuer EU-Staaten. Aufgrund der Zunahme der Einwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten (netto ca. 80'000 Zuwanderer pro Jahr / Steigerung des

Ausländeranteils an der Bevölkerung der Schweiz auf ca. 23%) hatte die SVP deshalb die Initiative zur Beschränkung der Einwanderung durch Wiedereinführung des Kontingentsystems lanciert.

#### 2. Inhalt der neuen Verfassungsbestimmung

Die angenommene Initiative sieht vor, dass die Zuwanderung in die Schweiz, nach einer Übergangsperiode von drei Jahren, künftig wieder mittels eines Kontingentsystems reguliert wird. Zudem sieht die Initiative den sogenannten Inländervorrang vor, wobei bereits in der Schweiz ansässige Ausländer auch als Inländer gelten. Die Details des Kontingentsystems sind derzeit noch nicht definiert und werden seit der Abstimmung vom 9. Februar 2014 unter den politischen und interessierten Parteien und Verbänden intensiv diskutiert. Die Initiative wird eine Neuverhandlung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union erforderlich machen.

Im neuen Verfassungstext ist nicht nur die Höhe der Kontingente nicht bestimmt, sondern es ist auch nicht festgelegt, wer diese Kontingente festsetzt und

zwischen den Kantonen und / oder Branchen aufteilt. Diese Details, welche im Alltag der in der Schweiz aktiven Firmen (Arbeitgeber) und Arbeitskräfte entscheidend sein dürften, müssen deshalb auf Gesetzesstufe noch geregelt werden. Die Übergangsbestimmungen legen fest, dass der Bundesrat für die Neuverhandlung internationaler Abkommen drei Jahre Zeit hat. Ebenfalls binnen dreier Jahre muss das Parlament die Ausführungsgesetzgebung erlassen, welche die konkreten Eckwerte regelt.

### 3. Ausblick

Hinsichtlich bestehender Bewilligungen für EU/EFTA-Bürger sind nach derzeitigem Informationsstand keine Auswirkungen zu erwarten. Die Inhaber bereits bestehender Bewilligungen gelten nämlich als bereits in der Schweiz ansässige Personen. Im Übrigen gilt seit Mai 2013 für Bewilligungen für EU-Bürger aufgrund der Anrufung der sog. Ventilklausel durch die Schweiz bereits ein jährliches Kontingent, das allerdings bisher keine Auswirkungen auf die Erteilung von Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen gehabt hat und Ende Mai dieses Jahres definitiv aufgehoben wird (mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien, deren Kontingentierung im Mai 2016 aufgehoben wird).

In einer ersten offiziellen Verlautbarung betonte der Schweizer Bundesrat die offene Formulierung der Verfassungsbestimmung und hielt fest, dass das Freizügigkeitsabkommen und die weiteren bilateralen Abkommen mit der EU unverändert bestehen bleiben, bis die Verfassungsbestimmung in einem Gesetz ausgeführt werde. Dies wurde von einem Sprecher der Europäischen Kommission bestätigt. Der Bundesrat ist dabei, die aktuelle Situation zu analysieren und die Konsequenzen des durch die Annahme der Initiative ausgelösten Richtungswechsels auf die schweizerische Europapolitik abzuschätzen. Erste Sondierungsgespräche mit Vertretern der Europäischen Union haben bereits stattgefunden. Die EU ist inzwischen auch bereit, das Personenfreizügigkeitsdossier separat von den übrigen Verhandlungsdossiers (z. B. Strom, Forschungszusammenarbeit etc.) zu behandeln, was beweist, dass sowohl die Schweiz als auch die EU ein Interesse an einer Weiterführung der bilateralen Beziehungen und einer einvernehmlichen Lösung haben.

Wenn die Initiative nach ihrem Wortlaut und streng ausgelegt implementiert würde, würden in der Zukunft keine formellen Unterschiede zwischen EU/EFTA- und nicht EU/EFTA-Bürgern mehr bestehen und alle potentiellen Zuwanderer würden dem Kontingentsystem unterstehen, dessen Ausge-

staltung momentan aber noch nicht feststeht. Da der neue Art. 121a der Schweizer Bundesverfassung nicht mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU kompatibel ist, wird die Schweizer Regierung das Abkommen mit der Europäischen Union erfolgreich neu verhandeln müssen, um die anderen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union nicht zu gefährden.

Grundsätzlich ist auch denkbar und Teil der geführten Diskussionen in der Politik und den Medien, dass das Parlament die Ausführungsgesetzgebung derart ausgestaltet, dass sich im Endeffekt kaum eine signifikante Änderung ergibt.

Es ist noch nicht klar, ob die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative und die gesetzliche Konkretisierung auf die Ansiedelung wohlhabender Kunden oder / und neuer Unternehmen in der Schweiz spürbare Auswirkungen zeitigen wird. Im Hinblick auf die dreijährige Übergangsfrist ist die Vornahme geplanter Zuzüge und die Aushandlung grosszügiger Übergangsregelungen in Steuerrulings (z. B. betreffend Pauschalbesteuerung) zu prüfen und gegebenenfalls empfehlenswert. Die nachfolgend kurz skizzierten Lösungsansätze zeigen auf, dass sich in der Praxis wohl allenfalls gewisse Anpassungsbedürfnisse ergeben könnten, die erfolgreiche Ansiedelung wohlhabender Kunden und / oder neuer Unternehmen nach heutigem Diskussions- und Kenntnisstand jedoch weiterhin möglich sein wird:

#### ***Wohlhabende natürliche Personen (Pauschalbesteuerter):***

Sollte, wie durch die Initiative vorgesehen, bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen keine Unterscheidung mehr zwischen EU- und Nicht-EU-Bürgern (Drittstaatsangehörigen) gemacht werden, wäre im Hinblick auf die Ansiedelung von pauschalbesteuerten Personen zu prüfen, wie die Zuteilung der Bewilligungen innerhalb der jeweiligen Kontingente zu erfolgen hätte. Denkbar wäre beispielsweise eine Vergabe mit Priorität auf arbeitstätige Neuzuzüger. Diesfalls bestünde für pauschalbesteuerte Personen aber immer noch die nach bereits heute geltendem Recht existierende und häufig genutzte Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung zufolge wirtschaftlichem Interesse des betreffenden Kantons zu erlangen. Gestützt auf diese Spezialklausel können schon heute Personen aus Nicht-EU-Staaten in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erlangen, wenn sie dem betreffenden Kanton erhebliche Steuereinnahmen, üblicherweise definiert durch ihre Pauschalbesteuerung, verschaffen. Sollte die Spezialklausel angerufen werden müssen, wäre wohl mit einer gegenüber heute

höheren Steuerbelastung für pauschal Besteuerte zu rechnen. Sodann wäre im Einzelfall zu prüfen, ob potentielle Neuzuzüger aufgrund ihrer möglichen Eigenschaft als Rentner im Rahmen der neuen Kontingentierung eine Aufenthaltsbewilligung erlangen könnten.

### ***Grenzgänger:***

Ebenso wird sich zeigen müssen, ob und inwieweit die Beschränkung der Erteilung von Bewilligungen an Grenzgänger (welche bislang keiner Kontingentierung unterstehen) auswirken wird. Der Arbeitsmarkt kann, wie sich heute zeigt, in vielen grenznahen Regionen der Schweiz wie z. B. den Hubs Genf und Basel sowie im Kanton Tessin und im Rheintal nicht oder nur sehr begrenzt auf Grenzgänger verzichten und lokal nicht genügend Arbeitskräfte mobilisieren, um die jeweiligen Betriebsstandorte aufrecht zu erhalten. Anhand der heute geführten Diskussionen zeichnet sich deshalb ab, dass für die Anstellung von Grenzgängern in grenznahen Unternehmen Lösungen gefunden werden müssen; ebensolche werden aktuell für (saisonale) Mitarbeiter in der Landwirtschaft sowie im Bau- und Gastgewerbe evaluiert.

## **4. Ergebnis**

Für Kunden, die einen Zuzug in die Schweiz planen, ist vor allem die dreijährige Übergangsfrist für die Umsetzung der Volksinitiative von Belang. Vor Ablauf dieser Frist sind für EU-Staatsangehörige keine Änderungen der Voraussetzungen für einen Zuzug zu erwarten – im Gegenteil werden bis Ende Mai 2014 die vor einem Jahr eingeführten Kontingente definitiv fallen gelassen.

Für Angehörige von Drittstaaten ändert sich zumindest rechtlich grundsätzlich wenig, hatten sie doch schon nach geltendem Recht keinen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung in der Schweiz. Die Einführung von jährlichen Kontingenten für alle Ausländer könnte allerdings die Anforderungen an die Gesuche zur Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen auch für Drittstaatsangehörige zumindest faktisch erhöhen.

Um von den vorläufig noch günstigen Umständen für EU-Staatsangehörige zu profitieren, ist für natürliche Personen u. U. eine Vorverlegung des Zuzugs zu empfehlen. Ein Zuzug innerhalb der nächsten dreier Jahre ist aufgrund der Unklarheit betreffend der zukünftigen Bestimmungen vorzuziehen. Sollten vor dem Zuzug die Einholung von Steuerrulings erforderlich sein, z. B. für eine Pau-

schalbesteuerung, so kann es auch vor dem Hintergrund der Masseneinwanderungsinitiative empfehlenswert sein, grosszügige Übergangsbestimmungen anzustreben, namentlich z. B. eine längerfristige Fixierung der Bedingungen und Modalitäten bei der Pauschalbesteuerung.

Juristische Personen bzw. Firmen, welche die Begründung oder Ausweitung von geschäftlichen Aktivitäten in bzw. auf die Schweiz planen, ist zu empfehlen, mit den zuständigen schweizerischen Behörden (Migrationsbehörden, lokale / kantonale Wirtschaftsförderungsstellen) im Rahmen der Planung ihres Zuzugs oder der Vorstellung der geplanten Aktivitäten möglichst verbindliche Zusagen über die Ausstellung einer genügenden Anzahl Bewilligungen zu vereinbaren.

Bei bereits in der Schweiz lebenden Kunden mit Interesse an einer langfristigen Ansässigkeit in der Schweiz ist, je nach Aufenthaltsdauer, allenfalls die Option der Beantragung einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) oder sogar die Möglichkeit einer Einbürgerung zu prüfen.