

VERANSTALTUNG VON FORAUS LIECHTENSTEIN 22. NOVEMBER 2014

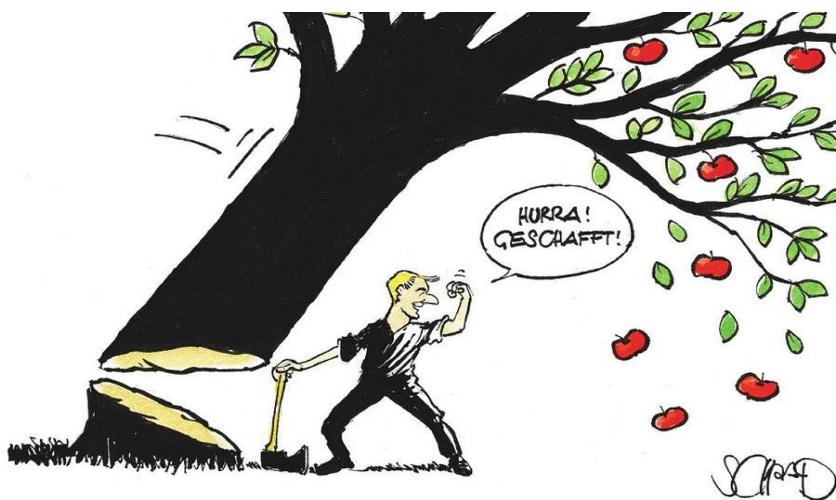
Zuwanderungspolitik in Liechtenstein nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative in der Schweiz

Christian Frommelt

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Am 9. Februar 2014 irgendwo in der Schweiz ...



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Quelle: Felix Schaad, www.tagesanzeiger.ch

Art. 121a (neu) 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. (...) 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. (...)
4. Es dürfen **keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen**. (...)



Art. 197 Ziff. 9 (neu)

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 getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die **Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg**.



Ausgewählte Meilensteine der «Personenfreizügigkeit» in Liechtenstein [1]

Ausgangspunkt: Protokolls 15 zum EWR-Abkommen über Übergangszeiten für die Freizügigkeit ermöglicht Liechtenstein den Erhalt der bisherigen Zuwanderungsbestimmungen bis zum 1.1.1998



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Ausgewählte Meilensteine der «Personenfreizügigkeit» in Liechtenstein [2]



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Ausgewählte Meilensteine der «Personenfreizügigkeit» in Liechtenstein [3]



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Vergabepaxis von Aufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligungen) in Liechtenstein (2014)*

	Erwerbstätigkeit	Keine Erwerbstätigkeit	Familiennachzug
EWR-Staatsangehörige	28 Bewilligungen durch Regierung / 28 durch Auslosung	8 Bewilligungen durch Regierung / 8 durch Auslosung	Kein Kontingent («Familie» gemäss EU-Recht)
Schweizer Staatsangehörige	12 Bewilligungen durch Regierung	5 Bewilligungen durch Regierung	Kein Kontingent («Familie» gemäss EU-Recht)
Drittstaatsangehörige	6 Bewilligungen durch Regierung **		Bewilligungspflichtig

Ergänzung Familiennachzug: 24 Bewilligungen für Lebenspartner von liechtensteinischen, EWR und Schweizer Staatsangehörigen werden durch die Regierung erteilt.

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



* Seit 2011 werden jährlich 15 % mehr Aufenthaltsgenehmigungen an EWR- und Schweizer Staatsangehörige erteilt, wobei die Erteilung der zusätzlichen Genehmigungen durch die Regierung erfolgt (keine Auslosung)

** Kein staatsvertraglich festgelegtes Kontingent (Höchstzahlbeschluss)

Liechtensteins Sonderlösung ist ...

- **einzigartig im EWR-Raum** – *da sie eine Beschränkung der Personenfreizügigkeit ermöglicht, ohne den Marktzugang einzuschränken;*
- **keine Drehschraube, an der beliebig justiert werden kann** – *da sich die Sonderlösung nicht an der Nachfrage des Arbeitsmarktes, sondern an permanenten Grössen wie dem kleinen Siedlungsraum orientiert;*
- **kein Freifahrtschein zu einer rein interessenbasierten Zuwanderungspolitik** – *da die Sonderlösung Verfahrensgrundsätze wie Chancengleichheit und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung festlegt;*
- **nicht per se in Stein gemeisselt** – *da sich politische Rahmenbedingungen ändern können und das EU-Personenfreizügigkeitsrecht sehr dynamisch ist;*
- **stets ganzheitlich und vorausschauend zu betrachten** – *da jedes Übergangsregime im Sinne einer Vorbereitung auf die Zeit danach zu innerstaatlichen Anpassungen verpflichtet, welche mit Blick auf die Personenfreizügigkeit auch Aspekte der Einbürgerungsgesetzgebung, der Bauordnung oder der Verkehrsplanung inkludieren.*

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



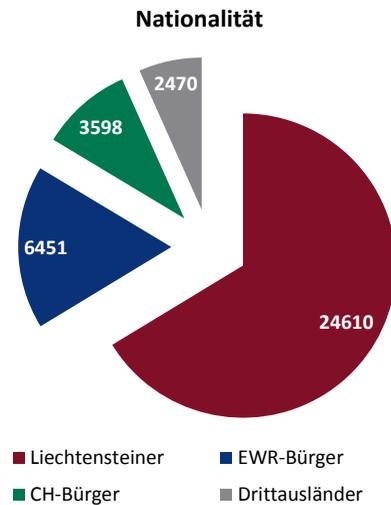
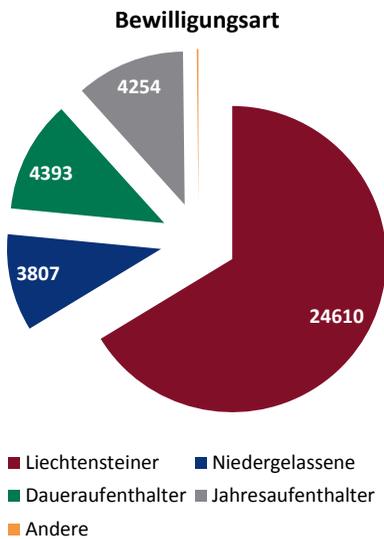
Zahlen zum Personenverkehr Liechtenstein/Region

Quellen: Eigene Darstellungen basierend
auf Daten des Amtes für Statistik (Li); Statistik SG (SG);
Statistik Schweiz (CH)

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

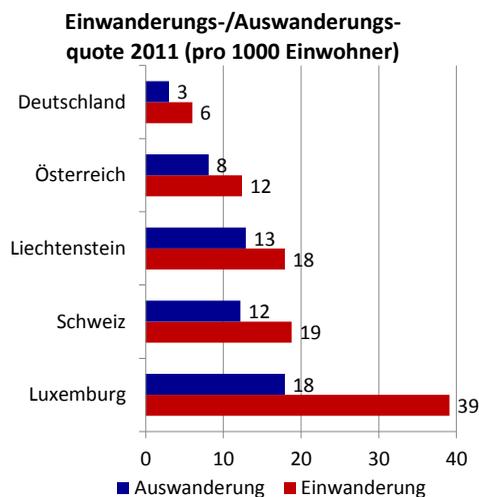
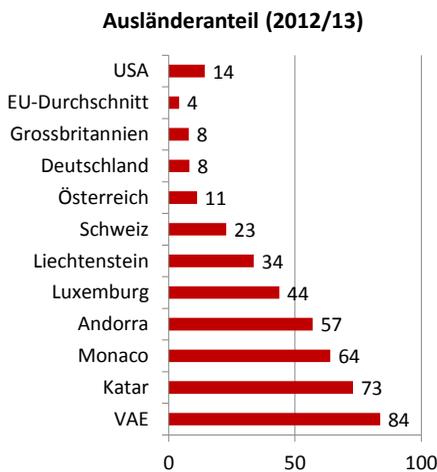


Bevölkerungsstruktur in Liechtenstein (2013)



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Ausländeranteil: internationaler Vergleich

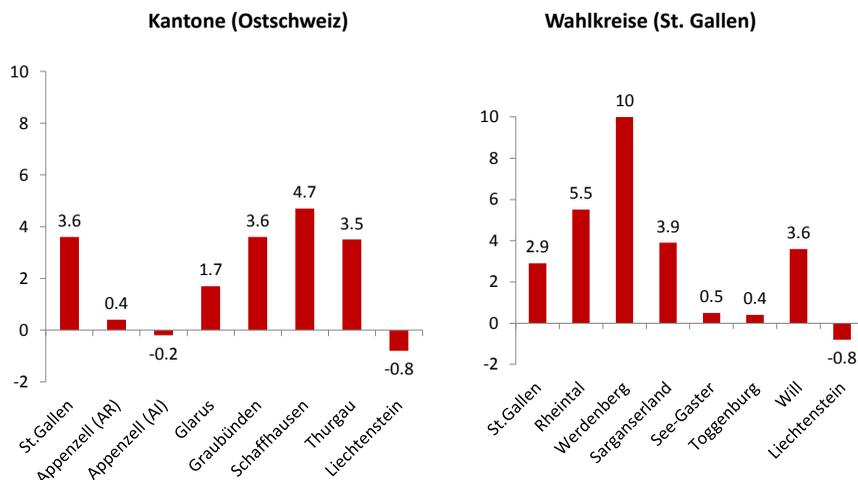


Quelle: Ausländeranteil Wikipedia/Eurostat

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Lesehilfe: b) Pro 1000 Einwohner sind in Liechtenstein im Jahr 2011 18 Personen ein- und 13 Personen ausgewandert.

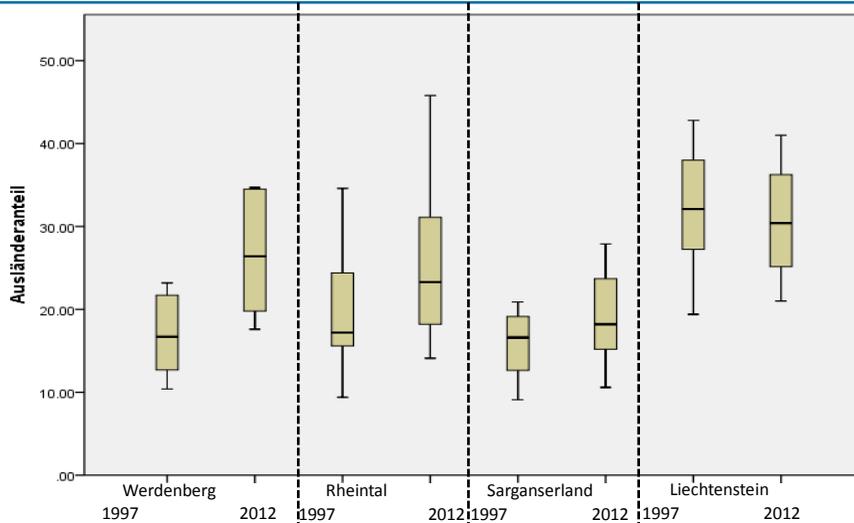
Veränderung des Ausländeranteils von 1997 - 2012 (Prozentpunkte)



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Lesehilfe: Im Wahlkreis Werdenberg ist der Ausländeranteil zwischen 1997 und 2012 um 10 Prozentpunkte gestiegen (in absoluten Zahlen: von 17.8 auf 27.8 Prozent).

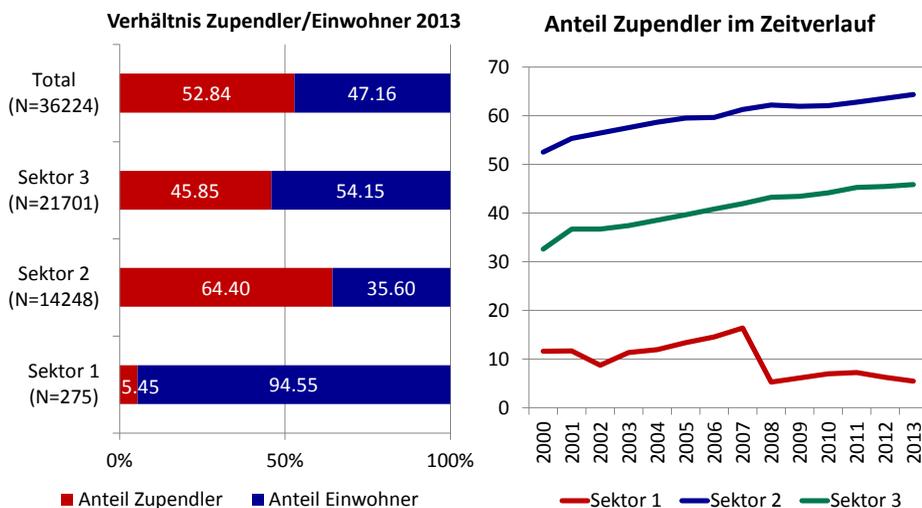
Varianz im Ausländeranteil der einzelnen Gemeinden im jeweiligen Wahlkreis (1997 u. 2012)



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Lesehilfe: Während sich in den ausgewählten Wahlkreisen des Kantons SG seit 1997 der minimale, maximale und durchschnittliche Ausländeranteil sowie die Varianz zwischen den einzelnen Gemeinden erhöht hat, fand in Liechtenstein eine gegenteilige Entwicklung statt.

Beschäftigungsstruktur: Anteil Zupendler nach Sektoren (2013 bzw. im Zeitverlauf)

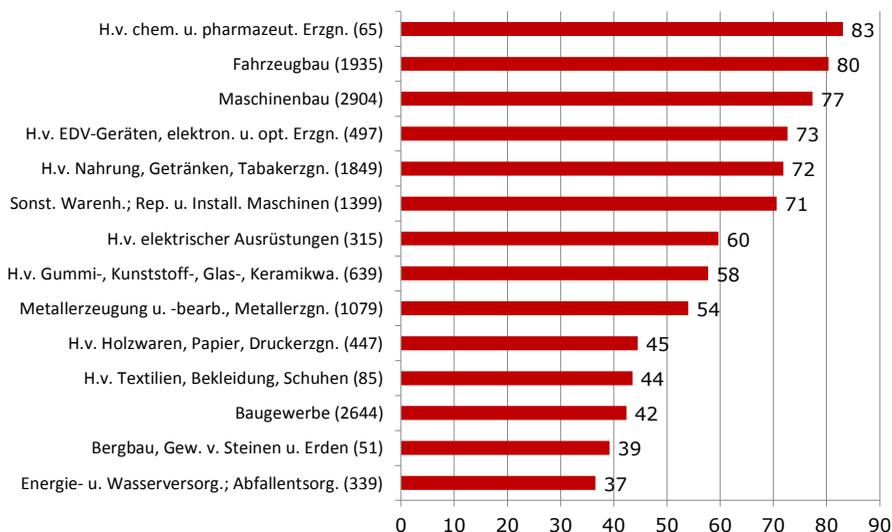


Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Lesehilfe: Im Jahr 2013 waren 64.4 % der in Liechtenstein in Sektor 2 beschäftigten Personen Zupendler. Der Anteil an Zupendler hat sich seit 2000 in den Sektoren 2 und 3 stetig erhöht.

LIE-Beschäftigungsstruktur: Anteil Zupendler an der LIE-Gesamtbeschäftigung in Sektor 2 (2013, in Prozent)

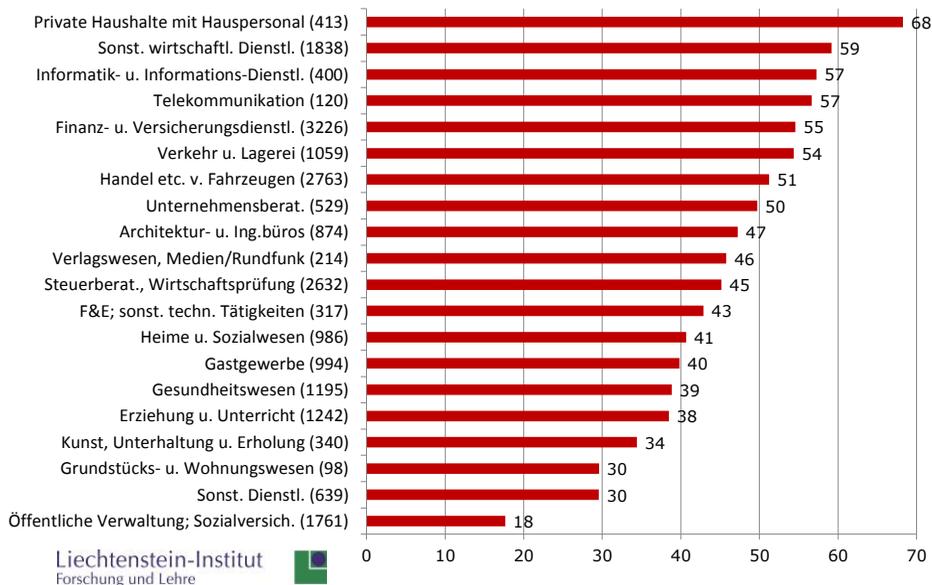


Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

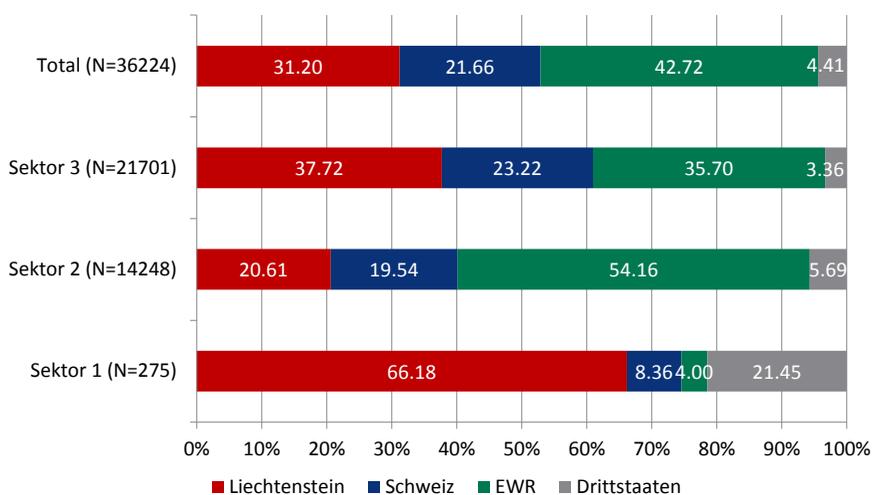


Lesehilfe: Im Jahr 2013 waren 83 % der zur Herstellung von chemischen und pharmazeutischen Erzeugnissen in Liechtenstein beschäftigten Personen Zupendler (im Vergleich zu 37 % im Bereich Energie- und Wasserversorgung).

LIE-Beschäftigungsstruktur: Anteil **Zupendler** an der LIE-Gesamtbeschäftigung in **Sektor 3** (2013, in Prozent)



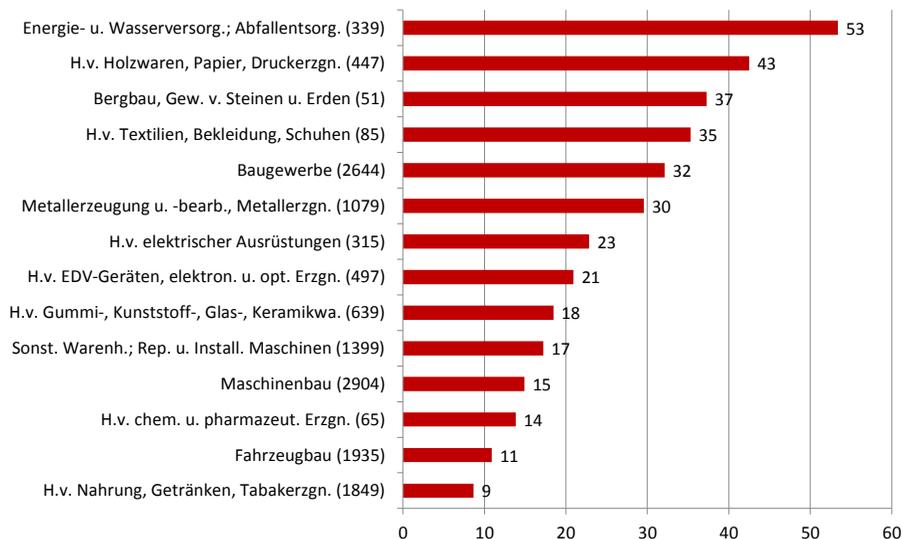
Beschäftigungsstruktur in Liechtenstein: Staatsbürgerschaft (2013)



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Lesehilfe: Im Jahr 2013 verfügten 37.72 % der in Liechtenstein in Sektor 3 beschäftigten Personen über die liechtensteinische Staatsangehörigkeit.

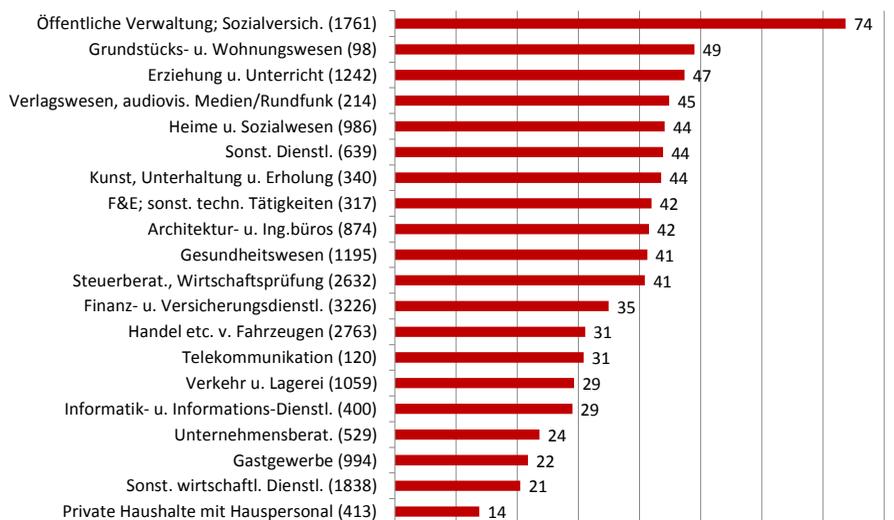
LIE-Beschäftigungsstruktur: Anteil Beschäftigte mit Liechtensteiner Staatsangehörigkeit an der LIE-Gesamtbeschäftigung in Sektor 2 (2013, in Prozent)



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

■ Lesehilfe: Im Jahr 2013 verfügten 53 % der im Bereich Energie- und Wasserversorgung in Liechtenstein beschäftigten Personen über die liechtensteinische Staatsangehörigkeit.

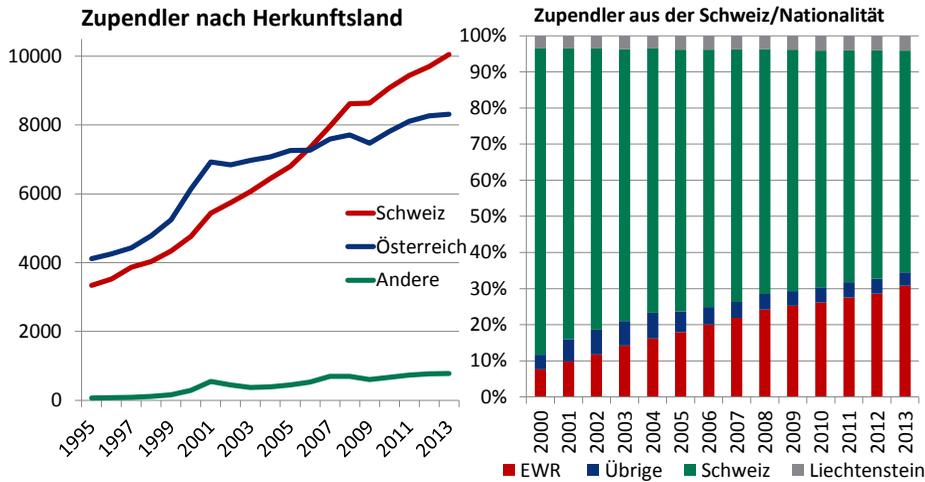
LIE-Beschäftigungsstruktur: Anteil Beschäftigte mit Liechtensteiner Staatsangehörigkeit an der LIE-Gesamtbeschäftigung in Sektor 3 (2013, in Prozent)



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Zupendler

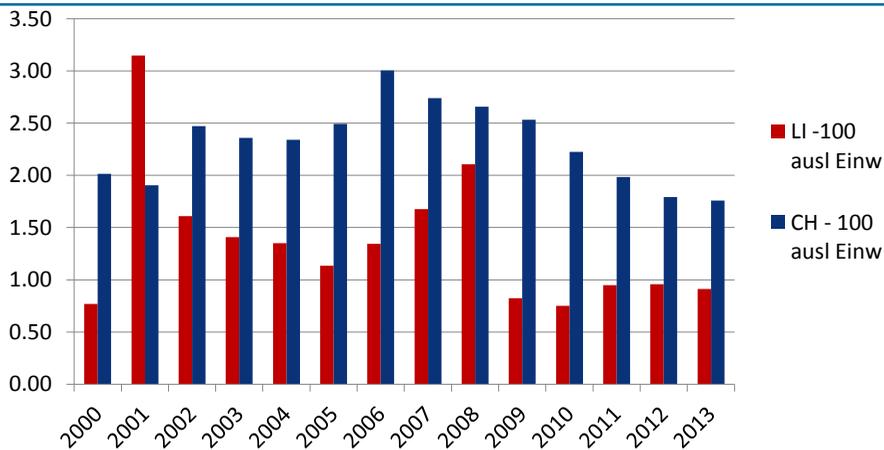


Lesehilfe: a) Die Anzahl an Zupendlern aus der Schweiz ist deutlich stärker angestiegen wie die Anzahl an Zupendlern aus Österreich. b) Seit 2000 ist die Anzahl an Zupendlern aus der Schweiz mit EWR-Staatsangehörigkeit von 364 auf 3093 und somit auf 31% der Gesamtzahl an Zupendlern aus der Schweiz angestiegen.

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Einbürgerungsquote (Einbürgerungen pro 100 ausländische Einwohner; ohne StGH-Einbürgerungen)



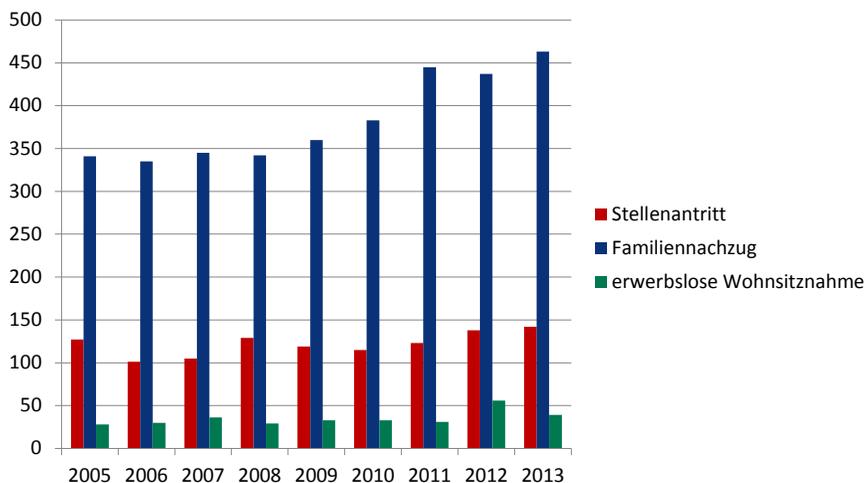
Mittelwert – nur ausländische Bevölkerung : 1.35 (LI); 2.31 (CH); 2.87 (LI – mit StGH)
 Mittelwert – gesamte Wohnbevölkerung: 0.46 (LI); 0.49 (CH); 0.97 (LI – mit StGH)

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Lesehilfe: Während 2013 in der Schweiz pro 100 ausländische Einwohner 1.76 Einbürgerungen erfolgten, waren dies in Liechtenstein lediglich 0.91 Einbürgerungen.

Erteilte Aufenthaltsbewilligungen (B)

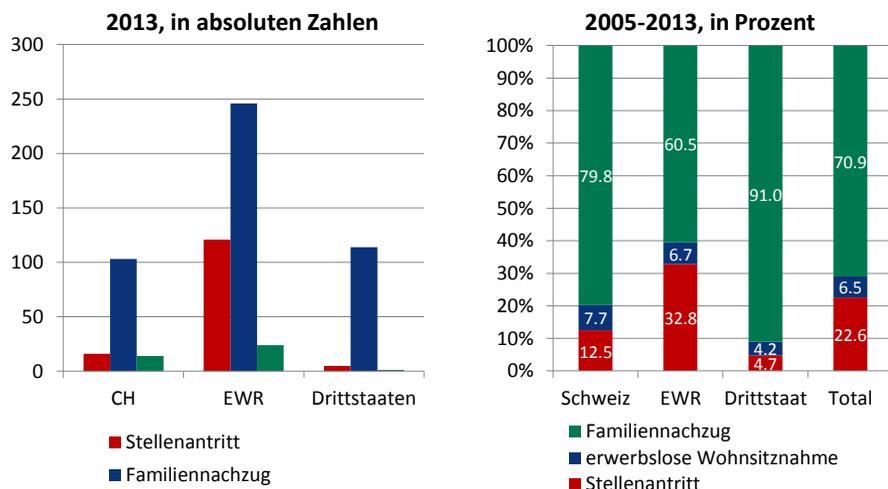


Quelle: Rechenschaftsbericht (Ausländer- und Passamt)

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Legende: ■ Lesehilfe: Der grosse Teil der erteilten Aufenthaltsbewilligungen erfolgt aufgrund des Familiennachzugs (und unterliegt somit nicht der EWR-Sonderlösung).

Erteilte Aufenthaltsbewilligungen nach Nationalität und Bewilligungstyp

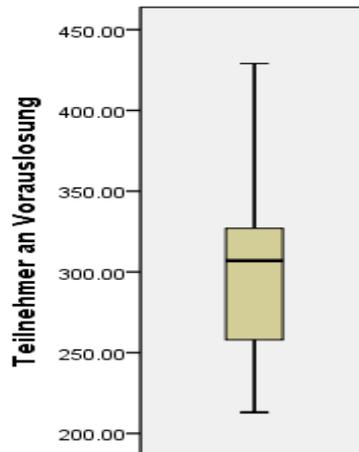


Quelle: Rechenschaftsbericht (Ausländer- und Passamt)

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Legende: ■ Lesehilfe: b) Zwischen 2005 und 2013 erfolgten 60.5 % der an EWR-Staatsangehörigen erteilten Aufenthaltsbewilligungen aufgrund des Familiennachzugs (6.7% erwerbslose Wohnsitznahme/ 32.8% Stellenantritt).

Teilnehmer an Vorauslosungen (2001-2014, 2x jährlich)

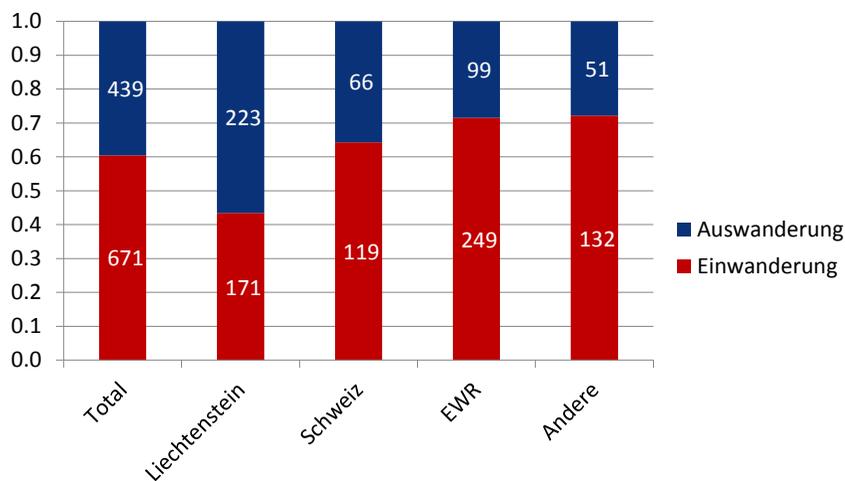


Quelle: Pressemitteilungen des Ausländer- und Passamtes (ca. 90% liegen vor)

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Lesehilfe: b) Zwischen 2001 und 2014 schwankte die Anzahl an Teilnehmer an einer der halbjährlich stattfindenden Vorauslosung von Aufenthaltsbewilligungen zwischen 213 und 429 Teilnehmern, wobei der Median bei 310 liegt.

Wanderungssaldo/Staatsangehörigkeit 2012



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Lesehilfe: Im Jahr 2012 wanderten 223 Personen mit einer Liechtensteiner Staatsangehörigkeit aus und 171 Personen ein.

Ausgangssituation

- Schweiz wünscht autonome Steuerung der Zuwanderung – unter Erhalt des Marktzugangs.
- Liechtenstein hat eine Sonderlösung, ist aber in hohem Masse von Zupendlern aus der Schweiz abhängig.

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



**Kann Liechtenstein als ein Modell
für die Schweiz dienen?**

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Erklärung für die Sonderlösung: Inhalt

- Inhaltliche Fakten, welche den Anstoss zu einer Sonderlösung gaben:
 - besondere geografische Lage;
 - sehr kleines bewohnbares Gebiet;
 - ländliche Siedlungsstruktur;
 - ungewöhnlich hoher Prozentsatz an ausländischen Gebietsansässigen und Beschäftigten;
 - vitales Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität.



Erklärung für die Sonderlösung: Institutionen

- Institutionelle Vorgaben, die den Handlungsspielraum Liechtensteins einschränken:
 - Grundsatz der Nichtdiskriminierung;
 - Grundsatz der Chancengleichheit;
 - nicht-wettbewerbsverzerrende Bewilligungsvergabe;
 - kein Inländervorrang;
 - Übergangsregime mit regelmässiger Überprüfung;
 - Abschaffung des Saisonier-Statuts sowie weitere Anpassungen;
 - «Überwachung» durch EFTA-Institutionen;
 - offen für dynamische Weiterentwicklung des EWR-Personenverkehrs.



Erklärung für die Sonderlösung: Rahmenbedingungen

- Politische Rahmenbedingungen, welche die liechtensteinische Sonderlösung erst ermöglichten:
 - Kleinststaatlichkeit und Integrationsbereitschaft Liechtensteins;
 - Konsolidierung im Zeitverlauf;
 - Verhandlungsgeschick liechtensteinischer Diplomatie;
 - geringes öffentliches Interesse bzw. geringe politische Brisanz;
 - sektorale Anpassung des EWR-Abkommens statt multilaterales Abkommen;
 - strategische Nutzung der EWR-Institutionen (Vorsitz), EWR-Mechanismen und EWR-Geschäfte (z. B. Paketlösung EWR-Osterweiterung).



Liechtenstein ein Modell für die Schweiz?

- Nein. Unterschiede hinsichtlich
 - Verhandlungskontext (LI: Nutzung der EWR-Institutionen; EWR-Mitgliedschaft als positives Signal; Politisierung des Thema Zuwanderung etc.)
 - geopolitischer Bedeutung (LI: unterhalb der internationalen Perzeptionsschwelle)
 - wirtschaftspolitischer Bedürfnisse (LI: Nachfrage des Arbeitsmarkt kann durch Grenzgänger gestillt werden)
 - politischer Forderungen (LI: Überwachung durch EFTA-Institutionen; kein Inländervorrang; Prinzip der Chancengleichheit)
- Ja. Beispiel für
 - Flexibilität der EU («EU als System differenzierter Integration»)
 - institutionelle Ausgestaltung einer Sonderlösung (LI: Überwachung durch EFTA-Institutionen; Schutzklausel; Zustimmungserfordernis für Aufhebung und nicht Verlängerung etc.)
 - Entstehungsprozess einer Sonderlösung (LI: schrittweise Konsolidierung; Nutzung von gemeinsamen Institutionen; Kopplung an Nachweis der Integrationsbereitschaft etc.)



Allgemeine Betrachtung der liechtensteinischen Migrationspolitik

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Offene Betrachtung

- Liechtenstein Migrationspolitik bewirkte, dass ...
 - trotz EWR-Mitgliedschaft die Zuwanderung weiterhin kontingentiert werden kann (einzigartig in Europa);
 - der Ausländeranteil seit den 1990er-Jahren nicht weiter angestiegen ist;
 - die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes weitgehend abgedeckt werden;
 - die politische Debatte über Migration nicht von Populismus bestimmt wird;
 - die Politik weiterhin handlungsfähig ist.

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Kritische Betrachtung

- Liechtensteins Migrationspolitik ist ...
 - restriktiv (z. B. «Ausschluss» doppelter Staatsbürgerschaft);
 - selektiv und einseitig (z. B. Fokussierung auf Faktor Arbeit)
 - interessenbasiert (z. B. Fokussierung auf Fachkräfte);
 - teilweise intransparent (z. B. Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen)
 - visionslos (z. B. fehlende Debatte über Zukunft der Sonderlösung; fehlende thematische Verknüpfung mit anderen Politikbereichen);
 - teilweise diskriminierend (z. B. faktische Lebensgemeinschaft und Personen unter 30 Jahren (siehe Art. 48 PFZG)).

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Was sind die nächsten Schritte und wie könnte die zukünftige Zuwanderungslösung in der Schweiz aussehen?

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Regime der Migration (Auswahl)

- Keine bzw. nur geringe Steuerung
 - Unbeschränkte Niederlassungsfreiheit
 - Niederlassungsfreiheit bei Erwerbstätigkeit bzw. dem Nachweis ausreichender finanzieller Mittel (innerstaatliche Definition von Sozialleistungen etc. (EU-Standard))
- Steuerungsmöglichkeiten
 - Kontingente: *angebotsorientierte* Kontingente (First come – first served (z. B. Andorra)); *nachfragegetriebene* Kontingente (Auswahl durch Unternehmen)
 - Punktesystem (z. B. Kanada)
 - Monetäre Systeme: «Auktion» für Bewilligungen oder Einwanderungssteuer
 - Verlosung von Bewilligungen
 - Bewilligungsspektrum: unterschiedliche Restriktionen nach Dauer und Zweck einer Bewilligung

Kriterien und Herausforderungen: Sicherstellung von Verfahrenstransparenz; Vermeidung übermässiger Bürokratie; Vermeidung eines übermässigen Verteilungskampfes bzw. Lobbyismus; Orientierung an (volatilen) Bedürfnissen des Arbeitsmarktes; Berücksichtigung der Integrationsfähigkeit; Berücksichtigung internationaler Standard (z. B. Familiennachzug)

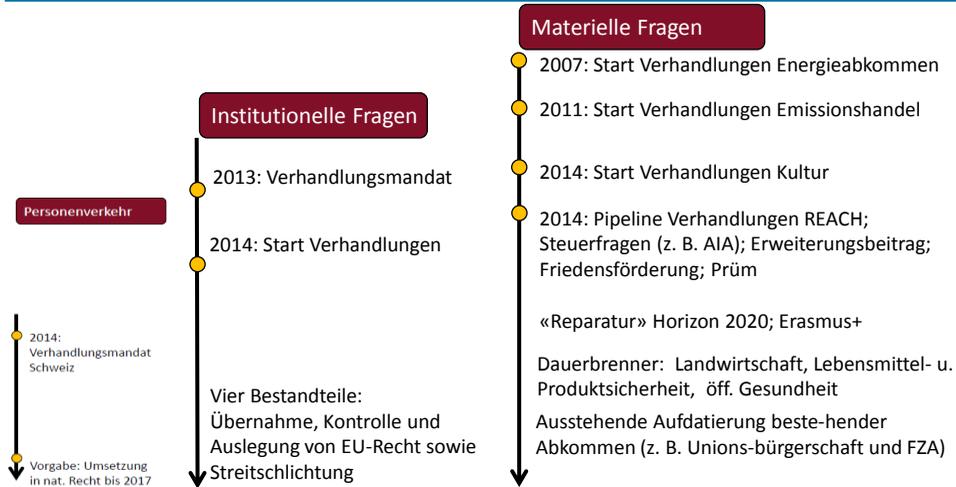


Mögliche Einschränkungen des freien Personenverkehrs

- Kontingentierung: zahlenmässige Beschränkung der Aufenthaltsbewilligungen
- Schutzklausel: vertraglich verankerte Möglichkeit zum Erlass einseitiger Massnahmen bei gewissen «Schwellenwert»
- Übergangsfristen: befristete zahlenmässige Beschränkungen
- Arbeitsrechtliche Massnahmen: Einhaltung gewisser Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie zu deren Kontrolle
- Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit

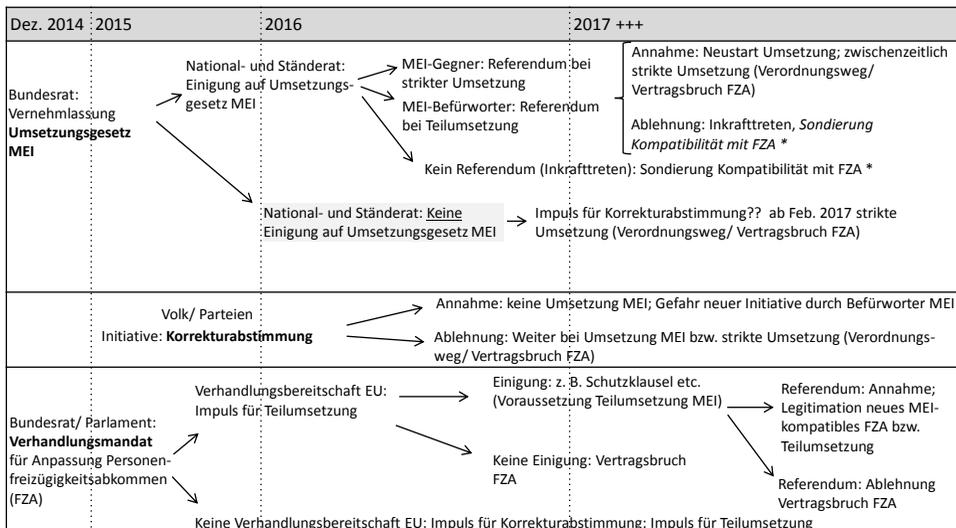


Offene Agenden im Verhältnis Schweiz – EU: drei Ebenen (Stand 2014, ausgewählte Beispiele)



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Personenverkehr: innerstaatlicher Umsetzungsfahrplan der Schweiz – schwierige Suche nach langfristiger Lösung



Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

* Kompatibilität mit FZA bezieht sich nur auf Teilumsetzung; strikte Umsetzung wird hier als nicht-kompatibel mit FZA betrachtet und ist gleichzusetzen mit Kündigung bzw. Vertragsbruch durch die Schweiz

Auswahl von derzeit in der Schweiz diskutierten Umsetzungsvarianten

Umsetzung	Stossrichtung
Art. 121a BV	
Strikte Umsetzung	Inländervorrang, Kontingent für Zuwanderung, Kontingent für Grenzgänger → Neukonzeption/Kündigung FZA
EU-kompatible Umsetzung/ Teilumsetzung	1) Schutzklausel erlaubt (befristet) Kontingent (z. B. Definition Schwellenwert); 2) Richtziel statt Kontingent → Anpassung FZA (gegebenenfalls als Paketlösung mit institutionellen Fragen); Abstimmung über Umsetzungsgesetzgebung
Keine Umsetzung	Korrekturabstimmung, d. h. umgehen mit neuem BV-Artikel (z. B. vertragliche Zusammenarbeit in Verfassung verankern oder (neuer BV-Art. 121); → keine Anpassung FZA nötig (stattdessen Fokus auf inländische Massnahmen (Erwerbstätigkeit von Frauen/älteren Arbeitnehmer etc.))



Szenarien: Wie geht es weiter im Verhältnis Schweiz - EU?

- Szenario 1: Kündigung des FZA – Auslösung der Guillotine-Klausel
- Szenario 2: Vertragsbruch durch die Schweiz – aber vorerst keine Kündigung des FZA bzw. Bilateralen I
- Szenario 3: Neukonzeption FZA – Status quo bilaterale Abkommen
- Szenario 4: Neukonzeption des FZA – Rahmenabkommen Schweiz – EU
- Szenario 5: Status quo FZA (Nicht- bzw. Teilumsetzung) – Status quo Bilaterale I
- Szenario 6: Status quo FZA (Nicht- bzw. Teilumsetzung) – Rahmenabkommen Schweiz – EU



Szenarien Schweiz – EU mit erhöhter Wahrscheinlichkeit

- Mittelfristig: Szenario 5 also Status quo FZA (Nichtumsetzung)
 - Status quo Bilaterale I
 - Erfolgreiche Korrekturabstimmung
- Langfristig: Szenario 4 also Neukonzeption des FZA – Rahmenabkommen Schweiz – EU

- ABER: Auch möglich ist...
 - Mittelfristig: Szenario 2 also Vertragsbruch durch die Schweiz – aber vorerst keine Kündigung des FZA bzw. Bilateralen I
 - Keine Einigung auf eine Anpassung des FZA bis 2017
 - Teilumsetzung der MEI bzw. Umsetzung auf Verordnungsweg

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Welche Konsequenzen könnten sich aus den Szenarien für Liechtenstein ergeben?

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Konsequenzen für Liechtenstein [1]

- Verschlechterung des konjunkturellen Umfeldes
 - z. B. Rückgang des privaten Konsums; Rückgang der privaten Investitionen; erschwerter Zugang zu Forschungsgeldern
- Erhöhte Transaktionskosten
 - Privatwirtschaft: z. B. Normierungs- und Zertifizierungskosten; doppelte Standards; Zollformalitäten (24-h-Regelung)
 - Staat: z. B. eigenständige Umsetzung von EWR-Recht (Lebensmittelrecht/Luftverkehrsrecht); intensivierete Marktüberwachung (parallele Verkehrsfähigkeit)
- Erschwerter Zugang zum Schweizer Markt
 - z. B. grenzüberschreitender Dienstleistungsverkehr; öffentliches Beschaffungswesen



Konsequenzen für Liechtenstein [2]

- Erschwerte grenzüberschreitende Mobilität
 - z. B. Rekrutierung von Arbeitskräften in der Schweiz («Fachkräftemangel»); erschwerte Wohnsitznahme in der Schweiz; Anerkennung von Studentenmobilität
- Verstärkte Politisierung
 - z. B. innerstaatliche Diskussion über Intensität der Beziehungen zur Schweiz; innerstaatliche Diskussion über Regelung der Zuwanderung; erhöhte internationale Aufmerksamkeit für liechtensteinische Zuwanderungspolitik; Rechtfertigungsdruck für bestehende und künftige Ausnahmen



Optionen für Liechtenstein

- Lockerung der Zuwanderungsbestimmungen
 - durch neuen Höchstzahlenbeschluss
 - durch Abänderung der Sonderlösung
- Arbeitsmarktrechtliche Massnahmen
 - Verbesserte Einbindung von Frauen oder älteren Arbeitnehmern
- Orientierung des Arbeitsmarktes nach Österreich/
Deutschland
- Flankiert durch: Baurecht und Raumplanung,
Verkehrspolitik, Integration etc.

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre



Ich wünsche eine spannende Diskussion ...

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

