



10. Juli 2019

Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland über die Zulassung zum Arbeitsmarkt für eine befristete Übergangszeit infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und des Wegfalls des Freizügigkeitsabkommens; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Anlässlich des Referendums vom 23. Juni 2016 entschieden sich 51,9 Prozent der Stimmbevölkerung des Vereinigten Königreichs, aus der Europäischen Union (EU) auszutreten (Brexit). Die britische Regierung teilte dies der EU am 29. März 2017 formell mit. Mit dieser Mitteilung begann eine zweijährige Frist für Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU zum Abschluss eines Abkommens, das den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU regelt (nachfolgend: Austrittsabkommen).

Nach Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union¹ finden die Verträge auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr:

- Wenn ein Austrittsabkommen vorliegt: ab dem Tag von dessen Inkrafttreten; man spricht vom «geordneten» Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU;
- wenn kein Austrittsabkommen vorliegt: zwei Jahre nach der Mitteilung des Austritts an den Europäischen Rat; man spricht vom «ungeordneten» Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU oder vom «No-Deal-Szenario».

Am 19. März 2018 einigten sich das Vereinigte Königreich und die EU auf politischer Ebene auf eine Übergangsphase, die sich bei einem geordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU vom 29. März 2019 bis mind. zum 31. Dezember 2020 erstreckt². Während dieser Übergangsphase wäre das Vereinigte Königreich weiterhin Teil des europäischen Binnenmarktes und der Zollunion und würde EU-Recht anwenden, es hätte aber kein Mitentscheidungsrecht mehr im internen Entscheidungsprozess der EU. Das Bestehen dieser Übergangsphase und ihre Anwendung hängen somit von der Ratifizierung des Austrittsabkommens innerhalb der vorgegebenen Frist ab. Solange das Austrittsabkommen auf britischer und europäischer Seite nicht ratifiziert ist, sind das Austrittsabkommen und die Übergangsphase und letztlich der geordnete Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU nicht gesichert.

Mit Schreiben vom 5. April 2019 an Ratspräsident Tusk hat Premierministerin May um einen Aufschub der Austrittsfrist (ursprünglich 29. März 2019) bis zum 30. Juni 2019 gebeten – dies bereits zum zweiten Mal. Auf das erste Gesuch hatte der Europäische Rat am 21. März 2019 entschieden, einen Aufschub bis zum 12. April zu gewähren (resp. bis zum 22. Mai 2019, sofern das Austrittsabkommen bis zum 29. März 2019 genehmigt worden wäre, was nicht geschehen ist). Angesichts der weiterhin blockierten Lage im Vereinigten Königreich und damit der Gefahr eines No-Deals am 12. April 2019, berief Ratspräsident Tusk am 10. April 2019 eine ausserordentliche Tagung des Europäischen Rats (Art. 15 Abs. 3 i.V.m. Art. 50 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union) ein, um die Antwort auf das wiederholte Gesuch festzulegen.

Der Europäische Rat hat am 10. April 2019 folgende Beschlüsse gefasst:

- Die Austrittsfrist wird bis spätestens zum 31. Oktober 2019 verlängert.
- Wird das Austrittsabkommen vor diesem Datum ratifiziert, so wird das Austrittsdatum auf den ersten Tag des folgenden Monats vorverschoben.

¹ Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 13.

² Vgl. Art. 132 Withdrawal Agreement.

- Wird das Austrittsabkommen nicht vor dem 22. Mai ratifiziert, so muss das Vereinigte Königreich Europawahlen abhalten; tut es dies nicht, wird der Austritt am 1. Juni 2019 vollzogen.
- Am 21./22. Juni 2019 will der Europäische Rat die Situation erneut besprechen.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs hat auch Konsequenzen für die Schweiz, da die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich derzeit weitgehend durch die bilateralen Abkommen Schweiz–EU geregelt werden. Im Migrationsbereich betrifft dies das Abkommen vom 21. Juni 1999³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA). Bei einem ungeordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU würden infolge des Wegfalls des FZA für die Neuzulassung von britischen Arbeitskräften die ausländerrechtlichen Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005⁴ (AIG) zur Anwendung gelangen.

Das vorliegende Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland über die Zulassung zum Arbeitsmarkt für eine befristete Übergangszeit infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und des Wegfalls des Freizügigkeitsabkommens (nachfolgend: befristetes Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt) ist in diesem Kontext zu sehen. Das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt würde im Falle eines No-Deals mit dem Ziel zur Anwendung gelangen, zeitlich befristet den Übergang von der Personenfreizügigkeit hin zu einer Drittstaatenregelung bezüglich Zulassung von Arbeitskräften abzufedern.

1.2 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

Im Oktober 2016 setzte sich der Bundesrat zum Ziel, die bestehenden Rechte und Pflichten Schweiz-UK über den EU-Austritt des UK hinaus soweit als möglich zu sichern und die Zusammenarbeit, wo ein gegenseitiges Interesse besteht, zu vertiefen («Mind the Gap»-Strategie⁵). Mit dieser Absicht hat die Schweiz mit dem UK bis heute eine Reihe neuer Abkommen in den Bereichen Handel, Migration, Land- und Luftverkehr sowie Versicherungen abgeschlossen. Am 25. April 2018 hat der Bundesrat die «Mind the Gap»-Strategie präzisiert und entschieden, dass die Möglichkeit der temporären Weiterführung von Drittstaatenabkommen im Rahmen der erwähnten Übergangsphase EU–UK auch auf das Verhältnis Schweiz–UK genutzt werden soll. Somit wären die bilateralen Abkommen (einschliesslich des FZA) bis zur Beendigung der Übergangsphase in den Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich weiterhin anwendbar.

Ebenfalls am 25. April 2018 hat der Bundesrat die zuständigen Departemente beauftragt, Eventualmassnahmen für den Fall vorzusehen, dass das Vereinigte Königreich per 29. März 2019 ohne Austrittsvertrag und somit ungeordnet aus der EU ausscheidet; Ziel dieses Auftrages ist, dass die Rechte und Pflichten zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich trotzdem soweit als möglich gewährleistet werden können. Bis am 20. August 2018 äusserten sich die zuständigen Kommissionen beider Räte sowie die Kantone durchwegs zustimmend zum Vorgehen, worauf der Bundesrat seinen Entscheid am 5. September 2018 ohne Anpassungen bestätigte.

³ SR **0.142.112.681**, einschliesslich der Anhänge I (Freizügigkeit), II (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) und III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen).

⁴ SR **142.20**

⁵ www.eda.admin.ch > EDA – Home > Verhandlungen und offene Themen > Offene Themen > Brexit > Brexit: Informationsblatt.

Mit Beschluss vom 5. September 2018 hat der Bundesrat zur Umsetzung der «Mind the Gap»-Strategie die Verhandlungsmandate in Bezug auf das No-Deal-Szenario verabschiedet. Für die Aushandlung eines befristeten Abkommens über die Zulassung zum Arbeitsmarkt wurde festgelegt, dass die innen- und aussenpolitischen Interessen der Schweiz gewahrt und die internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere Artikel 121a der Bundesverfassung⁶ (BV) eingehalten werden müssen. Dabei sollen auch die Interessen der Schweizer Wirtschaft hinsichtlich der Rekrutierung britischer Arbeitskräfte sowie des Zugangs von Schweizer Staatsangehörigen zum britischen Arbeitsmarkt berücksichtigt werden.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt im Rahmen dieses Mandats mit Vertreterinnen und Vertretern der britischen Regierung ausgehandelt. Aufgrund der in den Verhandlungen über das Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich über die Rechte der Bürgerinnen und Bürger infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und des Wegfalls des Freizügigkeitsabkommens etablierten Strukturen konnten die Verhandlungen das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt weitgehend schriftlich und telefonisch geführt werden. Am 13. Februar 2019 fand der einzige Verhandlungstag statt. Es konnte rasch eine Einigung in Bezug auf den Inhalt des Abkommens erzielt werden. Am 19. März 2019 kamen beide Delegationen überein, dass die Verhandlungen abgeschlossen sind und das Verhandlungsergebnis den jeweiligen Regierungen zur Genehmigung zu unterbreiten ist.

Der Bundesrat hat am 17. April 2019 dem befristeten Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt zugestimmt. Das Abkommen wurde am 10. Juli 2019 in London unterzeichnet.

1.3 Konsultation der aussenpolitischen Kommission des National- und Ständerates

Da im Abkommen eine vorläufige Anwendung vorgesehen ist, wurden am 13. Mai 2019 die aussenpolitische Kommission des Nationalrats und am 24. Mai 2019 die aussenpolitische Kommission des Ständerats konsultiert. Diese haben einer vorläufigen Anwendung des Abkommens zugestimmt.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt wurde weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁷ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁸ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Die Notwendigkeit zum Abschluss dieses Abkommens hat sich während der Legislaturperiode infolge des Referendums über die Zugehörigkeit des Vereinigten Königreichs zur EU vom 23. Juni 2016 ergeben.

Das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt setzt jedoch mit den Zielen 5 (Die Schweiz erneuert und entwickelt ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur

⁶ SR 101

⁷ BBl 2016 1105

⁸ BBl 2016 5183

EU) und 14 (Die Schweiz steuert die Migration und nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial) die Jahresziele des Bundesrats für das Jahr 2019⁹ um:

- Ziel 5 sieht vor, dass bei einem geordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU der Bundesrat die nötigen Beschlüsse fassen und Botschaften betreffend die künftigen bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich verabschiedet wird. Die Beschlüsse sollen die «Mind the Gap»-Strategie soweit wie möglich umsetzen.
- Ziel 14 sieht vor, dass bei einem ungeordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU der Bundesrat im Jahr 2019 je nach Fortschritt der Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU eine Botschaft zu den erworbenen Ansprüchen (Art. 23 FZA) und gegebenenfalls zur Auffanglösung verabschiedet wird.

2 Grundzüge des Abkommens

2.1 Inhalt des Abkommens

Das Abkommen regelt befristet bis am 31. Dezember 2020 (mit Verlängerungsmöglichkeit) eine erleichterte Zulassung zum Arbeitsmarkt von britischen Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz und von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Vereinigten Königreich im Falle eines No-Deals. Ohne Abkommen würden britische Bürgerinnen und Bürger im Falle eines ungeordneten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU und aufgrund des Wegfalls der Personenfreizügigkeit für das Vereinigte Königreich in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt den geltenden Bestimmungen für Drittstaatsangehörige nach dem AIG unterliegen. Drittstaatsangehörige können im Rahmen der verfügbaren Kontingente nur zugelassen werden, wenn die Zulassung im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz liegt, der Inländervorrang und die orts-, branchen- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden sowie die persönlichen Voraussetzungen (Qualifikation) und eine bedarfsgerechte Wohnung gegeben sind (Art. 18-24 AIG).

Nicht in den Geltungsbereich des Abkommens fallen Nichterwerbstätige, Personen im Familiennachzug, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer und Studierende. Für diese Personenkategorien gelangen die Zulassungsvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige gemäss AIG zur Anwendung.

Ebenfalls nicht Gegenstand des Abkommens sind Bestimmungen über die Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen oder Berufsausübungsbewilligungen.

2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Das Vereinigte Königreich ist in wirtschaftlicher, politischer und migrationsbezogener Hinsicht ein wichtiger Partner, mit dem die Schweiz auch künftig enge, stabile und vorhersehbare Beziehungen pflegen möchte. Ende 2018¹⁰ lebten rund 43 000 britische Staatsangehörige in der Schweiz. Im Jahr 2018 wurden 3504 Aufenthaltsbewilligungen (B)¹¹ und 3744 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)¹² an britische Staatsangehörige erteilt. Hinzu kommen 433

⁹ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Jahresziele > Jahresziele des Bundesrates 2019 – Band I

¹⁰ www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Archiv ab 2008 > 2018 > Bestand > 2-10: Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe.

¹¹ www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Archiv ab 2008 > 2018 > Bewegungen > 3-25: Einwanderung ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe Kantone; Nationen; Kantone/Nationen > Laufjahr 2018.

¹² www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Archiv ab 2008 > 2018 > Bewegungen > 3-41: Einwanderung nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung mit Erwerb nach Ausländergruppe. Kantone; Nationen; Kantone/Nationen; Branchen.

Grenzgängerbewilligungen¹³ sowie 6236 Meldungen¹⁴ im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz während maximal drei Monaten pro Kalenderjahr (grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und Stellenantritt bei einem Unternehmen in der Schweiz). Umkehrt leben zurzeit rund 34 500 Schweizer Staatsangehörige im Vereinigten Königreich.¹⁵

Die «Mind the Gap»-Strategie des Bundesrats zielt darauf ab, die engen Beziehungen mit dem UK auf der Basis der bestehenden gegenseitigen Rechte und Pflichten über den Zeitpunkt des EU-Austritts des UK hinaus so weit als möglich sicherstellen und allenfalls ausbauen. Staatsangehörige und Unternehmen beider Länder sollen angesichts der Rechtsunsicherheit, die mit dem Wegfall des FZA entsteht, geschützt werden. Mit dem befristeten Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt wird dieses Ziel erreicht, indem die Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem Vereinigten Königreich für eine befristete Übergangsfrist gegenüber Drittstaaten erleichtert wird. Damit stellt die Schweiz sicher, dass bei einem ungeordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU weitgehende Rechts- und Planungssicherheit bei den Schweizer Unternehmen besteht.

2.3 Gesetzgeberische Umsetzung in der Schweiz

Die Schweiz folgt dem sogenannten monistischen System, wonach völkerrechtliche Bestimmungen automatisch innerstaatliche Geltung erlangen, ohne dass sie durch einen speziellen Transformationsakt in das Landesrecht überführt werden müssen.

Das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt enthält direkt anwendbare Normen, die genügend konkret und bestimmt sind, dass natürliche oder juristische Personen daraus direkt Rechte und Pflichten ableiten und vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend machen oder einklagen können.

Das Abkommen bedingt keine Anpassungen in den schweizerischen Rechtserlassen. Artikel 2 Absatz 1 AIG sieht vor, dass das Gesetz für Ausländerinnen und Ausländer nur gilt, sofern keine von der Schweiz abgeschlossene völkerrechtliche Verträge zur Anwendung kommen. Soweit das Abkommen andere Bestimmungen als das AIG vorsieht, gelangen diese bei der Zulassung britischer Arbeitskräfte direkt zur Anwendung.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Artikel 1 Ziele

Das Abkommen hat zum Ziel, im Falle eines ungeordneten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU und eines Wegfalls der Personenfreizügigkeit in Bezug auf das Vereinigte Königreich für eine befristete Übergangszeit eine erleichterte Zulassung von Arbeitskräften zu ermöglichen und damit die Planungssicherheit für die Wirtschaft zu gewährleisten.

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

In diesem Artikel sind wichtige Begriffe des Abkommenstextes definiert. *Buchstabe d* ist nur für das Vereinigte Königreich relevant, da «Zulassung zum Arbeitsmarkt» im Vereinigten Königreich kein üblicher Begriff ist.

Artikel 3 Geltungsbereich

¹³ www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Archiv ab 2008 > 2018 > Grenzgänger > 5-11: Gültige Grenzgängerbewilligungen nach Kanton und Nationalität

¹⁴ Quelle: ZEMIS.

¹⁵ Quelle: Statistiken der Schweizer Botschaft im Vereinigten Königreich.

Absatz 1 befasst sich mit dem geografischen Geltungsbereich des Abkommens. Dieser umfasst das Hoheitsgebiet der Schweiz und dasjenige des Vereinigten Königreichs, einschliesslich Gibraltar. Das Abkommen ist somit weder auf die britischen Überseegebiete noch auf die Kronbesitzungen der britischen Krone anwendbar.

Absatz 2 behält günstigere Bestimmungen des nationalen Rechts vor. Für britische Staatsangehörige, die unter das Abkommen fallen, werden die Bestimmungen des AIG und von dessen Ausführungserlassen subsidiär angewendet. Das AIG gilt für sie, wenn es eine vorteilhaftere Rechtsstellung vorsieht und in diesem Abkommen keine abweichende Regelung besteht. Für schweizerische Staatsangehörige gelten die Voraussetzungen gemäss dem am 28. Januar 2019 durch das Vereinigte Königreich publizierten *Policy Paper* für EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger¹⁶. Demnach sind Aufenthalte bis zu drei Monaten ohne Aufenthaltstitel möglich. Wer sich länger als drei Monate im Vereinigten Königreich aufhalten will, muss sich registrieren und erhält einen dreijährigen Aufenthaltstitel. Geprüft werden lediglich die Identität und ein Strafregisterauszug (vgl. auch Art. 5).

Artikel 4 Grundsätze der Zulassung von Arbeitnehmenden und Selbstständigen aus dem Vereinigten Königreich in der Schweiz

In *Absatz 1* ist gemäss den Vorgaben von Artikel 121a BV festgehalten, dass die Zulassung von britischen Staatsangehörigen für Aufenthalte über 4 Monate durch Kontingente begrenzt ist, die der Bundesrat jährlich festlegt. Des Weiteren ist festgehalten, dass der Bundesrat das gesamtwirtschaftliche Interesse und den Inländervorrang bei der Festlegung der Kontingente berücksichtigt. Der Bundesrat behält seinen Spielraum, die Höhe und Art der Kontingente eigenständig zu bestimmen. Am 22. März 2019 hat der Bundesrat für den Fall eines No-Deals 3'500 Kontingente für Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007¹⁷ (VZAE) festgelegt. Die Zulassung ist damit gemäss den Bestimmungen des AIG (Art. 20) für Drittstaatsangehörige durch Höchstzahlen begrenzt.

In Bezug auf die Kontingente wird in *Absatz 2* zudem festgehalten, dass der Bundesrat die spezifische Nachfrage nach britischen Staatsangehörigen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt berücksichtigt. Die Nachfrage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt ist bereits heute eines der Kriterien, welche der Bundesrat bei der Festlegung der Drittstaatenkontingente berücksichtigt.

Absatz 3 regelt die Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen für Arbeitnehmende aus dem Vereinigten Königreich, welche gemäss den geltenden Bestimmungen des AIG für unselbstständig Erwerbstätige aus Drittstaaten gelten. Bei den individuellen Gesuchen um Erteilung von Arbeitsbewilligungen wird gemäss *Buchstabe a* auf die Prüfung des Vorrangs (Art. 21 AIG), gemäss *Buchstabe b* der beruflichen Qualifikationen (Art. 23 Abs. 1 AIG), sowie gemäss *Buchstabe c* des gesamtwirtschaftlichen Interesses (Art. 18 Bst. a AIG) im Einzelfall verzichtet. *Buchstabe b* bezieht sich ausschliesslich auf die ausländerrechtlichen Voraussetzungen der beruflichen Qualifikation. Bei reglementierten Berufen ist eine Anerkennung der Berufsqualifikationen von der zuständigen Schweizer Behörde gemäss den innerstaatlichen Vorschriften einzuholen.

Die in *Absatz 3* vorgesehenen Abweichungen haben zur Folge, dass aus dem Vereinigten Königreich im Gegensatz zur Drittstaatenregelung nicht nur hochqualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten, welche in der Schweiz und in der EU/EFTA nicht zu finden sind, zugelas-

¹⁶ *Policy paper*: <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-future-skills-based-immigration-system> (Stand 23.05.2019)

¹⁷ SR 142.201

sen werden können, sondern auch in weniger qualifizierten Berufen, beispielsweise im Tourismus, Zulassungen erfolgen können. Diese Erleichterungen gelten sowohl für unkontingente Kurzaufenthalte bis 4 Monate, als auch für längerfristige Aufenthalte.

Absatz 4 entspricht Artikel 22 AIG. Die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sind demnach wie bei der Zulassung von Personen aus Drittstaaten einzuhalten und durch die kantonalen Behörden zu prüfen.

Absatz 5 regelt die Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen für selbstständig Erwerbstätige aus dem Vereinigten Königreich, welche gemäss den geltenden Bestimmungen des AIG für selbstständig Erwerbstätige aus Drittstaaten gelten. Bei den individuellen Gesuchen um Erteilung von Arbeitsbewilligungen wird gemäss *Buchstabe a* auf die Prüfung der beruflichen Qualifikationen (Art. 23 Abs. 1 AIG), sowie gemäss *Buchstabe b* auf die Prüfung des gesamtwirtschaftlichen Interesses (Art. 19 Bst. a AIG) im Einzelfall verzichtet. *Buchstabe a* bezieht sich ausschliesslich auf die ausländerrechtlichen Voraussetzungen der beruflichen Qualifikation. Bei reglementierten Berufen ist eine Berufsausübungsbewilligung gemäss den innerstaatlichen Vorschriften einzuholen.

Artikel 5 Grundsätze der Zulassung von Arbeitnehmenden und Selbständigen aus der Schweiz im Vereinigten Königreich

In diesem Artikel sind die Zulassungsvoraussetzungen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Vereinigten Königreich geregelt. Die Regelung entspricht in der Substanz dem, was das Vereinigte Königreich am 28. Januar 2019 im Policy Paper für EU/EFTA- und Schweizer Bürgerinnen und Bürger für den Fall eines No-Deals einseitig offeriert hat. Gemäss dem Policy Paper sind Aufenthalte bis zu drei Monaten ohne Aufenthaltstitel möglich. Wer sich länger als drei Monate im Vereinigten Königreich aufhalten will, muss sich registrieren und erhält einen dreijährigen Aufenthaltstitel. Geprüft werden lediglich die Identität und ein Strafregisterauszug. Das Abkommen garantiert die Zulassung von Schweizerinnen und Schweizer als Arbeitnehmende und selbstständig Erwerbende im Vereinigten Königreich ohne die Anwendung von Kontingenten (Art. 5 Abs. 1) sowie ohne Prüfung des gesamtwirtschaftlichen Interesses (Art. 5 Abs. 2 Bst. b) und der persönlichen Voraussetzungen (Art. 5 Abs. 2 Bst. c). Die Lohn- und Arbeitsbedingungen müssen hingegen den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs entsprechen (Art. 5 Abs. 2 Bst. a).

Artikel 6 Berufliche Mobilität

Sowohl britische Staatsangehörige in der Schweiz wie auch Schweizer Staatsangehörige im Vereinigten Königreich sollen geografische und berufliche Mobilität geniessen. Die Schweiz weicht hier für Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter von den geltenden Bestimmungen des AIG ab, welches für Drittstaatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung die berufliche Mobilität einschränkt.

Artikel 7 Grenzgänger

Dieser Artikel regelt die Zulassungsvoraussetzungen von britischen Grenzgängerinnen und Grenzgängern in der Schweiz (*Absatz 1*) und Schweizer Grenzgängerinnen und Grenzgängern im Vereinigten Königreich (*Absatz 2*). *Absatz 1* weicht von den geltenden Zulassungsvoraussetzungen gemäss dem AIG für Drittstaatsangehörige (Art. 25 AIG) ab. So gilt die für Drittstaatsangehörige vorgesehene Einschränkung auf ein bestehendes dauerhaftes Aufenthaltsrecht in einem Nachbarstaat mit mindestens 6-monatigem Wohnsitz in der Grenzzone und die Beschränkung auf Tätigkeiten in den Grenzzonen für Bürgerinnen und Bürger aus dem Vereinigten Königreich nicht.

Artikel 8 Allgemein anwendbare Bestimmungen des nationalen Rechts

Mit diesem Artikel wird nochmals zum Ausdruck gebracht, dass sich die Bestimmungen des Abkommens lediglich auf Erleichterungen bei den ausländerrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen für einen Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit beziehen. So wird gestützt auf Art. 4 dieses Abkommens explizit auf die Prüfung des Vorrangs (Art. 21 AIG), der persönlichen Voraussetzungen (Art. 23 Abs. 1 AIG) sowie des gesamtwirtschaftlichen Interesses (Art. 18 Bst. a und Art. 19 Bst. 1 AIG) im Einzelfall verzichtet. Hingegen muss für britische Erwerbstätige ein Gesuch des Arbeitgebers (Art. 18 Bst. b AIG) vorliegen, die Regeln in Bezug auf die Integration bleiben anwendbar (Art. 3 und Art. 23 Abs. 2 AIG) und es sind orts- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AIG) nachzuweisen. Bei selbständig erwerbende Briten sind die finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen zu erfüllen (Art. 19 Abs. b AIG) und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage muss vorhanden sein (Art. 19 Bst. c AIG). Für Verfahrens- oder Gebührenfragen oder für Aufenthaltszwecke ohne Erwerbstätigkeit kommen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Anwendung. Ebenfalls gültig bleiben die die Regeln des AIG in Bezug auf die Erteilung sowie dem Widerruf von Bewilligungen.

Artikel 9 Subnationale Verwaltungseinheiten

Mit dieser Bestimmung verpflichten sich beide Parteien dazu, dafür zu sorgen, dass die für den Vollzug des Abkommens zuständigen Behörden - in der Schweiz sind das die Kantone - die Bestimmungen des Abkommens einhalten.

Artikel 10 Transparenz

Gemäss diesem Artikel verpflichten sich beide Seiten ihre allgemein anwendbaren Gesetze, Vorschriften, Verfahren und Gerichtsentscheide sowie internationale Abkommen, die sich auf die Umsetzung dieses Abkommens auswirken könnten, zu publizieren oder auf andere Weise öffentlich zugänglich zu machen.

Artikel 11 Gemischter Ausschuss

Es wird ein gemischter Ausschuss eingesetzt, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Schweiz und des Vereinigten Königreichs besteht. Der Ausschuss ist für die Verwaltung, die ordnungsgemäss Anwendung und die Überwachung des Abkommens verantwortlich, sowie bei Streitigkeiten zwischen den Parteien Lösungen zu finden. Der gemischte Ausschuss beschliesst einvernehmlich. Er gibt Empfehlungen ab und fasst Beschlüsse in den im Abkommen vorgesehenen Fällen (Art. 11 Abs. 1 und Abst. 6). Um die ordnungsgemäss Umsetzung des Abkommens zu gewährleisten ist ein regelmässiger Austausch zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich vorgesehen sowie die Möglichkeit, auf Verlangen einer der Parteien, Konsultationen beim gemischten Ausschuss durchzuführen (Art. 11 Abs. 2). Der gemischte Ausschuss kann zudem die Einsetzung von Arbeitsgruppen und Sachverständigengruppen beschliessen (Art. 11 Abt. 5). Das Abkommen sieht ausdrücklich vor, dass Entscheide des gemischten Ausschusses, beispielsweise solche über die Verlängerung des Abkommens, erst nach Abschluss der innerstaatlichen Genehmigungsprozesse in Kraft treten (Art. 11 Abs. 1). Insbesondere hängt der Entscheid, Höchstzahlen für britische Erwerbstätige einzusetzen, nicht vom Entscheid des Gemischten Ausschusses (s. dazu auch Art. 4) ab.

Artikel 12 Inkrafttreten und Anwendung

In diesem Artikel wird das Inkrafttreten des Abkommens sowie dessen vorläufige Anwendung geregelt. Demnach tritt das Abkommen zum späteren der nachfolgend genannten Zeitpunkte in Kraft – am Austrittsdatum oder am ersten Tag des zweiten Monats nach dem Datum, an dem die letzte Notifikation der Parteien über den Abschluss ihrer innerstaatlichen Verfahren eingegangen ist. Das «Austrittsdatum» wird in Artikel 2 Buchstabe c des Abkom-

mens definiert. Bei einem ungeordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, wäre dies voraussichtlich per 1. November 2019¹⁸.

In der Schweiz bleibt nicht genügend Zeit für eine ordentliche Genehmigung durch das Parlament bis zum möglichen ungeordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU. Deshalb wurde die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung in das Abkommen aufgenommen. Die vorläufige Anwendung des Abkommens kann von jeder Partei schriftlich gekündigt werden. Die Kündigung ist ab dem ersten Tag des zweiten Monats nach Empfang der Notifikation wirksam.

Artikel 13 Beendigung, Verlängerung und Kündigung

Das Abkommen gilt gemäss *Absatz 1* bis zum 31. Dezember 2020. Danach fällt es dahin, ausser die Vertragsparteien vereinbaren eine Verlängerung. Ein entsprechender Beschluss über eine Verlängerung wird gemäss *Absatz 2* vom gemischten Ausschuss gefällt. Dessen Genehmigung liegt in der Kompetenz des Bundesrates bzw. der Regierung des Vereinigten Königreichs. Eine Kündigung des Abkommens käme gemäss *Absatz 3* ab dem ersten Tag des sechsten Monats nach dem Empfang der Notifikation der anderen Vertragspartei zum Tragen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone

Das vorliegende Abkommen hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund. Die Anwendung des Abkommens liegt in der Kompetenz der Kantone. Der Bund überwacht im Rahmen der bestehenden finanziellen und personellen Ressourcen und Zuständigkeiten den Vollzug.

Das Abkommen gewährt den Kantonen im Vergleich zur Drittstaatenregelung eine gewisse Vollzugserleichterung in Bezug auf die Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen von britischen Staatsangehörigen. Auf ein Zustimmungsverfahren Kanton – Bund wird vorübergehend verzichtet. Durch den Wegfall der Prüfung des Vorrangs, der persönlichen Voraussetzungen und des gesamtwirtschaftlichen Interesses im Einzelfall fällt ein nicht unerheblicher Prüfaufwand im Vergleich zur Drittstaatenregelung weg.

4.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt ermöglicht der Schweizer Wirtschaft im Falle des Wegfalls der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich während einer befristeten Übergangszeit erleichtert Arbeitskräfte aus dem Vereinigten Königreich zu rekrutieren. Die Hürde für das Einholen einer Arbeitsbewilligung sinkt durch den Wegfall des Zustimmungsverfahrens, des Nachweises des Inländervorrangs und der beruflichen Qualifikationen im Vergleich zu einer Drittstaatenregelung ohne Abkommen deutlich. Auch der administrative Aufwand und die Dauer der Verfahren werden aufgrund der Erleichterungen im befristeten Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt verringert.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrecht-

¹⁸ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Frist nach Art. 50 EUV nochmals verlängert wird und das Vereinigte Königreich trotzdem ohne Deal ausscheidet. Falls dies geschieht, würde der Austritt ohne Deal später als 1.11.2019 erfolgen.

liche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002¹⁹, ParlG; Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 31. März 1997²⁰, RVOG). Im vorliegenden Fall besteht keine (spezial-)gesetzliche Grundlage zum selbstständigen Abschluss des vorliegenden Abkommens durch den Bundesrat: Die Bestimmungen von Artikel 100 AIG genügen dazu nicht, denn der vorliegende Abkommensentwurf geht über die darin vorgesehenen Anwendungsbereiche hinaus, in denen der Bundesrat Abkommen im Migrationsbereich abschliessen kann. Das befristete Abkommen mit dem Vereinigten Königreich über die Zulassung zum Arbeitsmarkt ist demzufolge der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

Das Abkommen ist ferner mit Artikel 121a BV vereinbar. Artikel 121a BV legt fest, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuert und durch jährliche Kontingente und Höchstzahlen begrenzt. Des Weiteren verlangt die Verfassungsbestimmung, dass die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorrangs für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten sind. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

Die Schweiz wird weiterhin in der Lage sein, die Einwanderung eigenständig zu steuern. Sie kann auch künftig die jährlichen Höchstzahlen für Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit festlegen. Im Übrigen kann das Abkommen gekündigt werden (Art. 13 Abs. 3). Schliesslich kann die Umsetzung der Begrenzungsmassnahmen nicht von der Gegenpartei abhängig gemacht werden in dem Sinne, dass die Entscheide des Gemischten Ausschusses nur unter dem Vorbehalt der internen Prozesse beider Parteien des Abkommens in Kraft treten können (Art. 11).

Das Abkommen hält in Artikel 4 Absatz 1 die nötige Begrenzung durch Kontingente und die Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses und des Inländervorrangs bei deren Festlegung fest. Auch die von der Bundesverfassung vorausgesetzten Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen (Gesuch eines Arbeitgebers, Integrationsfähigkeit und ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage) werden bei der Zulassung von britischen Staatsangehörigen zwecks Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Artikel 8 des vorliegenden Abkommens sieht vor, dass alle Bestimmungen des AIG bezüglich Zulassung zum Arbeitsmarkt (mit Ausnahme der in Art. 4, 6 und 7 vorgesehenen Abweichungen) für britische Staatsangehörige zur Anwendung gelangen. Diese in der Bundesverfassung festgelegten drei Voraussetzungen sind heute Bestandteil der geltenden Bestimmungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen. Die Notwendigkeit eines Gesuches eines Arbeitgebers ist im Artikel 11 Absatz 3 sowie im Artikel 18 Buchstabe b AIG vorgesehen. Die Integrationsfähigkeit ist im Artikel 3 Absatz 1 AIG vorgesehen. Eine ausreichende und eigenständige Existenzgrundlage wird bei der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit im Artikel 18 Buchstabe c AIG verlangt. Für unselbstständig Erwerbende gilt Artikel 22 AIG. Das AIG sieht zudem eine Überprüfung dieser Bestimmungen a posteriori, d.h. nach Erteilung der Bewilligungen, vor, was ebenfalls eine Möglichkeit ist, das Einhalten der Vorgaben von Artikel 121a BV zu kontrollieren. Die Verfassungsbestimmung erlaubt die Möglichkeit eines Kontrollsystems zur Überprüfung der drei massgebenden Kriterien, welche im Artikel 121a Absatz 3, 2. Satz

¹⁹ SR 171.10

²⁰ SR 172.010

vorgesehen sind, nach Bewilligungserteilung. Eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung kann widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer, oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG). Die Niederlassungsbewilligung kann widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung kann zudem widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht einhält (Art. 62 Abs. 1 Bst. g AIG), eine Niederlassungsbewilligung kann widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Artikel 58a AIG nicht erfüllt sind (Art. 63 Abs. 2 AIG).

5.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz ist im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO im Bereich des Personenverkehrs lediglich Verpflichtungen für leitendes Personal sowie hochqualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten im Rahmen von Firmentransfers eingegangen. Diese Verpflichtungen unterstehen dem Prinzip der Meistbegünstigung. Die Schweiz hat aber eine spezifische Ausnahme von der Pflicht zur Meistbegünstigung für Massnahmen betreffend den Personenverkehr für bilaterale Verträge mit EU/EFTA-Ländern vorgesehen. Das vorliegende Abkommen ist somit grundsätzlich vereinbar mit den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des GATS.

Ausserdem ist die Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen nicht Teil dieses Abkommens. Damit besteht auch bei dieser Personenkategorie keine Unvereinbarkeit mit den Verpflichtungen der Schweiz unter dem GATS.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten. Das vorliegende völkerrechtliche Abkommen enthält wichtige rechtssetzende Bestimmungen. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.