



Bern, 4. März 2022

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3651, Nantermod vom 19. Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	5
2.1	Postulat 19.3651 von Nationalrat Philippe Nantermod	5
2.2	Berichte und politische Vorstösse mit inhaltlichen Parallelen	5
2.3	Aktueller Zuwanderungsdiskurs Schweiz	6
2.4	Aufbau des Berichtes	7
3	Arbeitsmarktlicher Kontext.....	7
3.1	Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf.....	7
3.2	Arbeitsmarkt Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven.....	8
4	Zulassungssystem Schweiz	9
4.1	Historischer Abriss.....	9
4.2	Duales Zulassungssystem nach geltendem Recht	11
4.2.1	Rechtliche Rahmenbedingungen, Verfassungsauftrag, 121a BV	11
4.2.2	EU/EFTA: Personenfreizügigkeit	11
4.2.3	Drittstaaten: Quantitative und qualitative Steuerung	12
4.2.4	Rollen und Zuständigkeiten Bund und Kantone: Kompetenzen und Steuerung im Rahmen des Vollzugsföderalismus	14
4.3	Zuwanderung in Zahlen.....	15
4.3.1	Entwicklung der Zuwanderung.....	15
4.3.2	Einwanderungsgründe	17
4.3.3	Ausschöpfung Kontingente für Erwerbstätige.....	18
4.3.4	Kontingentsbedarf nach Branchen und Qualifikationen	20
5	Zulassungssysteme weltweit	21
5.1	Angebots- vs. nachfrageorientierte Zulassungssysteme.....	21
5.2	Aktuelle internationale Trends sowie neue Ansätze in ausgewählten Staaten.....	21
6	Optimierungsmassnahmen und Alternativen zum heutigen Zulassungssystem für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige	22
6.1	Rechtliche Umsetzbarkeit	22
6.2	Laufende und umgesetzte Massnahmen zur Optimierungen des Zulassungssystems.....	23
6.2.1	Anpassungen am Kontingentsystem	23
6.2.2	Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen.....	23
6.2.3	Beschleunigung der Verfahren	24
6.2.3.1	Prozessoptimierungen (Harmonisierung, Digitalisierung)	24
6.2.3.2	Überprüfung Rollenverteilung Bund – Kantone / (Teil-)Verzicht Zustimmungsverfahren bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt	25
6.3	Potenzielle Optionen zur Optimierung des Zulassungssystems.....	26
6.3.1	Anpassungen am Kontingentsystem	26
6.3.1.1	Erhöhung der Kontingente	26
6.3.1.2	Umverteilung der Kontingente zu den Kantonen	26
6.3.1.3	Schweizweiter Kontingentspool.....	27
6.3.1.4	Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche	27
6.3.1.5	Branchenkontingente	28
6.3.1.6	Verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung	29
6.3.1.7	Tauschbörse.....	29
6.3.1.8	Versteigerung von Kontingenten	30
6.3.2	Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen.....	31
6.3.2.1	Senkung der Qualifikationsanforderungen in bestimmten Bereichen	31

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

6.3.2.2	Senkung der Anforderungen an die Vorrangprüfung	31
6.3.3	Beschleunigung der Verfahren	32
6.3.3.1	Express Gebührenzuschlag	32
6.3.3.2	Certified Employer	33
6.3.4	Weitere Lösungsansätze	33
6.3.4.1	Bilaterale Rekrutierungsabkommen	33
6.3.4.2	Punktesystem	34
6.3.4.3	Greencard System.....	35
6.3.4.4	Kontrolle der Verwaltung	36
6.3.4.5	Zuwanderungsabgabe.....	36
6.3.4.6	Selbstständige Erwerbstätigkeit erleichtern	37
6.4	Übersicht Optimierungsmassnahmen und Alternativen	38
7	Bedürfniserhebung Wirtschaft und Sozialpartner	39
8	Fazit und weiteres Vorgehen	41

1 Zusammenfassung

Demographische Entwicklung, Strukturwandel und Digitalisierung rücken Fragen zur Arbeitsmigration und zum künftigen Fachkräftebedarf der Schweiz verstärkt in den Fokus von Politik und Gesellschaft. Werden Schweizer Unternehmen ihren Bedarf nach Fachkräften auch in Zukunft im erforderlichen Masse decken können? Wie stark wird die Wirtschaft in kommenden Jahren nebst dem im Inland verfügbaren Arbeitskräftepotential auf ausländische Fachkräfte zurückgreifen? Wird die Schweiz angesichts des globalen Wettbewerbs um die besten Talente ihre Attraktivität für qualifiziertes Personal aus dem Ausland erhalten können? Welche Rahmenbedingungen für die Rekrutierung von ausländischem Personal soll die Politik schaffen? Im Kontext dieser und ähnlicher Fragen ist das Postulat 19.3651 "Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht" einzuordnen. Das Postulat hat folgenden Wortlaut: *"Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht die verschiedenen Varianten für ein besseres System zur Regelung der Zuwanderung aus Drittstaaten zu prüfen. Optionen sind eine Verbesserung des heute geltenden Kontingentsmodells oder der Ersatz dieses Modells durch ein System, das stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtet ist, dies insbesondere in den Hightech-Branchen, in denen ein Mangel an einheimischen Arbeitskräften herrscht."*

Im Fokus des Postulats stehen Bedarf und Bedürfnisse der Wirtschaft. Wesentliche Anliegen und tragende Pfeiler der schweizerischen Zulassungspolitik sind eine sozialverträgliche Zuwanderung und die Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Mit dem Ziel, ein umfassendes Gesamtbild der derzeitigen Forderungs- und Bedürfnislandschaft der betroffenen Anspruchsgruppen zu erhalten, hat das SEM im Rahmen der Arbeiten zur Erstellung dieses Berichts in Erfüllung des Postulats 19.3651 eine Bedürfniserhebung bei Vertretern von Wirtschaft, Gewerkschaften und Kantonen durchgeführt. Die Gesprächspartner wurden einerseits um eine Bewertung des heutigen Zulassungssystems für Fachkräfte aus Drittstaaten gebeten und andererseits zu ihren Erwartungen an ein (künftiges) bedarfsorientiertes Zulassungssystem befragt. Die Standpunkte der befragten Stakeholder lassen erkennen, dass das bestehende System in seinen Grundzügen den Erwartungen gerecht wird und ein grundlegender Paradigmenwechsel derzeit nicht erwünscht ist. Nichtsdestotrotz wird Optimierungspotential identifiziert, sei dies in Bezug auf den Verteilmechanismus der bestehenden Höchstzahlen für erwerbstätige Drittstaatsangehörige, beim Abbau administrativer Hürden, beispielsweise im Nachweis des Inländer-vorrangs, oder aus prozessorientierter Sicht bei der Ausgestaltung und Dauer der Bewilligungsverfahren.

Ein gewisser Handlungsbedarf wird denn auch von Bundesrat und Verwaltung erkannt. Der vorliegende Bericht zeigt daher auf, welche Massnahmen in den genannten Bereichen jüngst bereits umgesetzt wurden und welche Anpassungen derzeit in der Realisierungsphase sind. Dazu gehören u.a. der Abbau administrativer Hürden bei der Beurteilung der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige, Erleichterungen für Start-Up Unternehmen und beim Nachweis des Inländer-vorrangs. Die erfolgte Einführung und der anstehende Ausbau der Unternehmensplattform *EasyGov* und weitere Bestrebungen im Rahmen der *Strategie Digitale Schweiz*¹ dürften die Bewilligungsverfahren künftig weiter vereinfachen.

Dem Anliegen des Postulats nachkommend, wird im vorliegenden Bericht eine Auswahl an möglichen Massnahmen präsentiert, welche das bestehende System im Sinne der Anspruchsgruppen weiter verbessern können. Darunter finden sich solche, welche einerseits den quantitativen Aspekt der Zuwanderungssteuerung, die Höchstzahlen, im Fokus haben, und solche, die bei den qualitativen Zulassungsvoraussetzungen und bei den Prozessen ansetzen.

¹ [Strategie Digitale Schweiz - Strategie \(digitaldialog.swiss\)](#) [Stand 11.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Der Bundesrat beauftragt das EJPD, eine Reihe von Massnahmen direkt umzusetzen oder vertieft zu prüfen. Diese Massnahmen entsprechen bekannten Forderungen von Kantonen, Wirtschaft und Sozialpartnern und bringen einen unmittelbaren Mehrwert für die Wirtschaft. Zudem sind sie sozialverträglich und in juristischer Hinsicht grundsätzlich mit verhältnismässigem administrativem Aufwand umsetzbar.

2 Ausgangslage

2.1 Postulat 19.3651 von Nationalrat Philippe Nantermod

Am 19. Juni 2019 hat Nationalrat Philippe Nantermod das Postulat 19.3651 "Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht", eingereicht. Der Bundesrat soll Bericht erstatten zu möglichen Varianten für eine bessere, bedarfsgerechtere Zulassungspolitik. Dabei sollen Verbesserungen am heute bestehenden Kontingentsmodell oder der Ersatz dieses Modells durch ein System geprüft werden, das stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtet ist.

Das Postulat wird begründet mit zunehmenden Einschränkungen in der schweizerischen Migrationspolitik während der letzten Jahre. Die Schweizer Wirtschaft, insbesondere die Hightech-Branchen, würden die benötigten Arbeitskräfte weder in der Schweiz noch in Europa finden. Das Schweizer Innovations-schaffen stehe durch die starke ausländische Konkurrenz, administrative Schikanen sowie die Kontingente in ihrer langfristigen Entwicklung von Projekten mit hoher Wertschöpfung unter Druck. Ohne Modernisierung des Kontingentsmodells seien Wohlstand und Arbeitsplätze in der Schweiz gefährdet.

In seiner Stellungnahme vom 28. August 2019 beantragte der Bundesrat, das Postulat (19.3651) anzunehmen. Der Nationalrat ist diesem Antrag am 4. März 2020 gefolgt.²

2.2 Berichte und politische Vorstösse mit inhaltlichen Parallelen

Der Bundesrat hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach ausführlich mit verschiedenen Aspekten der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene amtliche Publikationen und Berichte verfasst, darunter die Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer³, der Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz von 2012⁴, der Erläuternde Bericht zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen von 2017⁵). Im vorliegenden Bericht werden verschiedene Erkenntnisse aus früheren Arbeiten aufgenommen. Dies insbesondere im Rahmen der Beurteilung der zu prüfenden Optimierungsmassnahmen. Neben der Berichterstattung hat sich der Bundesrat in den vergangenen Jahren mit mehreren parlamentarischen Vorstössen auseinandergesetzt, die inhaltliche Parallelen zum vorliegenden Postulat aufweisen. Frühere Vorstösse mit dem Fokus auf die Arbeitsmarktzulassung von Staatsangehörigen von Ländern ausserhalb der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) haben sich immer wieder mit dem Zulassungssystem für Erwerbstätige aus Drittstaaten auseinandergesetzt bzw. sektorische Anpassungen desselben gefordert.⁶ Demgegenüber fordert das vorliegende Postulat eine gesamtheitliche Prüfung des Zulassungssystems im Drittstaatsbereich. Der Bundesrat hat bei der Beantwortung von Vorstössen,

² Annahme: 110 Stimmen; Dagegen: 79 Stimmen; 1 Enthaltung

³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 (BBl 2002 3709).

⁴ Abrufbar unter <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf.download.pdf/ber-br-d.pdf>> [Stand 11.10.2021].

⁵ Abrufbar unter <<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/gesetzgebung/vo-umsetzung-art121a/vn-ber-avv-d.pdf.download.pdf/vn-ber-avv-d.pdf>> [Stand 11.10.2021]

⁶ U.a. Mo. 17.3067 (Dobler), Ip. 16.3903 (Fetz), Po. 16.3904 (Fetz), Ip. 19.4124 (Vonlanthen), Mo. 19.4517 (Silberschmidt), Po. 19.4351 (Riklin), Mo. 17.3071 (Noser).

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

welche nach Überweisung des Postulats 19.3651 eingereicht wurden, stets die Haltung vertreten, weitere Systemanpassungen seien erst nach einer fundierten Überprüfung des aktuellen Systems im Rahmen des vorliegenden Berichts in Erfüllung des Postulats zu diskutieren.

2.3 Aktueller Zuwanderungsdiskurs Schweiz

Die Zuwanderung in die Schweiz im Allgemeinen und in den Schweizer Arbeitsmarkt im Besonderen bildet ein wiederkehrendes Thema im politischen Diskurs. Der Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzung mit der Zuwanderung lag dabei in vergangenen Jahren mehrheitlich auf der Migration aus den EU/EFTA-Staaten gestützt auf das FZA. Zwei Volksinitiativen der vergangenen zehn Jahre zielten darauf ab, die Zuwanderung in die Schweiz zu begrenzen und auf die Personenfreizügigkeit zu verzichten. Aufgrund der Guillotine-Klausel⁷ stellten sie die Bilateralen I mit der EU in grundsätzlicher Weise in Frage:

Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (Masseneinwanderungsinitiative)

Die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (MEI) wurde vom Stimmvolk am 9. Februar 2014 mit 50,3 Prozent der Stimmen angenommen. Die Initiative verlangte eine grundsätzliche Neuausrichtung der Schweizer Zuwanderungspolitik (zum geltenden Zulassungssystem siehe Kap. 4.2). So soll insbesondere die Zahl der Bewilligungen für Aufenthalte von Ausländerinnen und Ausländern, die in die Schweiz einwandern, durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt (Art. 121a BV⁸) und andererseits völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a BV widersprechen, neu verhandelt und angepasst werden (Art. 197, Abs. 11 BV). Unter Berücksichtigung der innen- und aussenpolitischen Interessen und des verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhangs⁹ hat das Parlament am 16. Dezember 2016 eine FZA-konforme Umsetzungsgesetzgebung beschlossen. Mit der Zielsetzung, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen, wurde mit Artikel 21a AIG¹⁰ eine Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit eingeführt (s. auch Kap. 4.2.1).

Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung» (Begrenzungsinitiative)

Die Begrenzungsinitiative (BGI) wurde vom Stimmvolk am 27. September 2020 mit 61,7 Prozent der Stimmen abgelehnt. Die Initiative sah vor, dass zukünftig keine völkerrechtlichen Verträge mehr abgeschlossen und keine anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, die ausländischen Staatsangehörigen die Personenfreizügigkeit ermöglicht hätten. Zudem verlangte sie vom Bundesrat, dass er das FZA mit der EU auf dem Verhandlungsweg ausser Kraft setzt. Falls dies nicht gelingt, hätte das Abkommen gekündigt werden müssen.

Die Schweiz ist heute und wird auch in der Zukunft, aufgrund des demografischen und strukturellen Wandels, ergänzend zum inländischen Potenzial auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein. Das inländische Arbeitskräftepotential steht für den Bundesrat indes an erster Stelle. So hat er beispielsweise im Jahre 2019 Massnahmen ergriffen, um eine bessere Ausschöpfung dieses Potenzials zu erreichen.¹¹ Zudem hat er am 14. Juni 2021 das EJPD beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit dem WBF und unter Einbezug der Kantone und Sozialpartner bis Ende März 2024 eine Gesamtschau zu allen bereits ergriffenen Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials vorzulegen.

⁷ Die Schweiz und die EU haben die sieben Abkommen der Bilateralen I als Paket ausgehandelt. Dabei haben sie vereinbart, dass das Freizügigkeitsabkommen durch eine "Guillotine-Klausel" mit den übrigen sechs Abkommen verknüpft ist: Wird es gekündigt, treten sechs Monate später auch die anderen Abkommen automatisch ausser Kraft.

⁸ [SR 101](#)

⁹ vgl. dazu auch Kapitel 4.2.1 des vorliegenden Berichtes

¹⁰ [SR 142.20](#)

¹¹ Am 15. Mai 2019 hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials verabschiedet. Die sieben Massnahmen zielen darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften zu erhöhen, schwer vermittelbaren Stellensuchenden den Schritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer besser in die Arbeitswelt zu integrieren. Ausgesteuerte Personen über 60 Jahre, die trotz grosser Bemühungen keine Stelle mehr finden, sollen zudem eine existenzsichernde Überbrückungsleistung bis zur ordentlichen Pensionierung erhalten. Die Umsetzung dieser neuen Massnahmen verläuft nach Plan. Weiterführende Informationen sind unter folgendem Link abrufbar: [Die Massnahmen zugunsten der inländischen Arbeitskräfte sind auf Kurs \(admin.ch\)](#)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Durch eine nachhaltige Erwerbspartizipation werden Sozialkosten gesenkt und die Wohlfahrt der inländischen Bevölkerung sowie die Akzeptanz der Zuwanderung gestärkt. Ergänzend zu den inländischen Arbeitskräften erhalten EU/EFTA-Staatsangehörige durch das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)¹² sowie die EFTA-Konvention¹³ einen freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt, während Staatsangehörige aus allen anderen Staaten einer gegenüber dem FZA komplementären Zulassungsregelung unterliegen (vgl. Kapitel 4.2.2).

2.4 Aufbau des Berichtes

Der vorliegende Bericht wurde federführend durch das zuständige Staatssekretariat für Migration (SEM) erarbeitet. Das SEM hat im Rahmen der Erarbeitung des Berichts die Wirtschaft und Sozialpartner zu ihren Bedürfnissen befragt. Das Postulat verlangt, Varianten für ein stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtetes System zur Regelung der Zuwanderung aus Drittstaaten zu prüfen. Im Rahmen dieses Berichtes werden nach dem einleitenden Kapitel 2 zur politischen Ausgangslage die Auswirkungen der Demografie auf den Arbeitsmarkt aufgezeigt und eine kurze Bestandesaufnahme des schweizerischen Arbeitsmarktes vorgenommen (Kapitel 3). Anschliessend erfolgt eine Beschreibung des aktuellen Zulassungssystems in der Schweiz (Kapitel 4). Dabei werden neben der Entstehungsgeschichte, der rechtliche Rahmen sowie die Kompetenzregelungen zwischen Bund und Kantonen aufgezeigt. Weiter veranschaulicht Kapitel 4 statistische Daten zur Migration und zu den Kontingenten. Kapitel 5 beleuchtet zentrale Merkmale von Zulassungssystemen anderer Staaten. Kapitel 6 zeigt mögliche Optimierungsmassnahmen des Zulassungssystems mit jeweiligen Argumenten dafür oder dagegen auf. Zudem beinhaltet Kapitel 6 die Haltung des Bundesrates zu den einzelnen Massnahmen. In Kapitel 7 werden die Schwerpunkte aus einer Bedürfniserhebung der Wirtschaft und Sozialpartner zusammengefasst. Zum Schluss zieht der Bundesrat Bilanz über das aktuelle Zulassungssystem und die von ihm im Rahmen dieses Berichtes zur Weiterverfolgung bestimmten Massnahmen.

3 Arbeitsmarktlischer Kontext

Verschiedene Standortfaktoren wie politische Stabilität, gute wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen sowie der allgemein hohe Lebensstandard machen die Schweiz zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort. Die Schweizer Wirtschaft ist auf qualifizierte Fachkräfte angewiesen, um im internationalen Wettbewerb ihre Position halten zu können. Neben dem inländischen Fachkräfteangebot ist auch die komplementäre Verfügbarkeit von ausländischen Fachkräften von Bedeutung. In den kommenden Jahren wird der Schweizer Arbeitsmarkt noch stärker mit verschiedenen Herausforderungen in Bezug auf den sich akzentuierenden Fachkräftemangel konfrontiert werden. Zudem werden die fortschreitende Digitalisierung und damit verbundene Möglichkeiten wie beispielsweise ortsunabhängiges Arbeiten den Bedarf und die Möglichkeiten der Bedarfsdeckung in heute noch nicht abschliessend einschätzbarem Ausmass beeinflussen.

3.1 Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf

Zwischen 1950 und 2020 hat sich die Weltbevölkerung von 2,5 Mrd. Menschen auf 7,8 Mrd. Menschen mehr als verdreifacht. Während 22 Prozent der Weltbevölkerung 1950 noch in Europa lebten, ist dieser Wert seither kontinuierlich gesunken und betrug 2020 nur noch 10 Prozent. Mit einem Anteil von 60 Prozent lebt der weitaus grösste Teil der Weltbevölkerung heute in den Ländern Asiens, gefolgt von rund 17 Prozent in Afrika.¹⁴ Der grösste Anteil der Weltbevölkerung wird auch in Zukunft in Asien leben.

¹² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

¹³ Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (SR 0.632.31).

¹⁴ [World Population Prospects - Population Division - United Nations](#) [Stand 11.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Der Anteil der in Afrika lebenden Bevölkerung wird sich aber im Vergleich zu heute noch deutlich erhöhen.

Die meisten Industrie- und Schwellenländer beobachten hingegen schon heute ein Altern der Bevölkerung und in der Tendenz eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung. Durch die tendenziell sinkenden Geburtenzahlen und den Anstieg der Lebenserwartung steigt das Durchschnittsalter in diesen Ländern. Nach dem Basisszenario der jüngsten Bevölkerungsprognosen von Eurostat wird die Bevölkerung der EU/EFTA zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 1. Januar 2100 um fast 4 Prozent bzw. um 20 Millionen Menschen abnehmen. Nach Jahren des stetigen Anstiegs wird die Bevölkerung der EU/EFTA voraussichtlich im Jahr 2044 mit 525 Millionen Menschen ihren Höchststand erreichen und sich danach schrittweise verkleinern. Für den Zeitraum von 2018 bis 2100 wird erwartet, dass sich der Anteil der 15 – 64 Jährigen von 65% auf 55% reduzieren wird und der Anteil der über 65 Jährigen von 20% auf 31% zunehmen wird.¹⁵ Für die Schweiz zeichnet sich ein ähnliches Bild, auch wenn das Bundesamt für Statistik (BFS) in seinem bis 2050 reichenden Referenzszenario keinen einsetzenden Rückgang der Bevölkerung vorausschätzt. Die ständige Wohnbevölkerung¹⁶ der Schweiz ist zwischen 1990 und 2018 von 6,8 Millionen auf 8,5 Millionen Menschen angewachsen und die Altersstruktur entwickelte sich ähnlich wie in anderen EU/EFTA-Ländern. Die tiefen Geburtenraten¹⁷ führen auch in der Schweiz dazu, dass zunehmend weniger junge Erwachsene ins Erwerbsleben eintreten als ältere Menschen das Erwerbsleben verlassen. Der Anteil der Personen im Alter von 20 – 64 Jahren wird in den kommenden 30 Jahren gemäss Referenzszenario des BFS von heute rund 61% auf 55% im Jahr 2050 zurückgehen. Im gleichen Zeitraum wird der Anteil der Personen von 65 Jahren und mehr stetig zunehmen und von heute 19% auf 26% im Jahr 2050 ansteigen. Insgesamt wird die Schweizer Bevölkerung aber weiter anwachsen und gemäss dem Referenzszenario des BFS im Jahr 2050 etwa 10,4 Millionen Personen umfassen.

Ohne Zuwanderung wäre die Bevölkerung in der Schweiz wie auch in ganz Europa bereits heute rückläufig. Die sich verändernde Altersstruktur reduziert den Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter, wodurch auf alle EU/EFTA-Staaten, unabhängig von regionalen Unterschieden, besondere Herausforderungen hinsichtlich der verfügbaren Arbeitskräfte und der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme zukommen. Die EU/EFTA-Staaten sind auf Migration angewiesen, um die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Arbeitsmärkte zu dämpfen. Besonders die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften wird weiter zunehmen, da auch die meisten anderen westlichen Industrienationen vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Die Zuwanderung wird daher auch in den kommenden 30 Jahren einen direkten und gewichtigen Einfluss auf das prognostizierte Bevölkerungswachstum und die Verfügbarkeit von Fachkräften haben.¹⁸

3.2 Arbeitsmarkt Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven

Mit einer Erwerbsquote von 68,4% (2020) gehört die Schweiz zu den Spitzenreitern innerhalb der EU/EFTA Staaten. Die Erwerbsquote ist in den vergangenen Jahren insbesondere durch die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen angestiegen¹⁹, was sich positiv auf die Verfügbarkeit von inländischen Arbeitskräften auswirkt. Diese Entwicklungen vermögen den Bedarf der Wirtschaft nach Fachkräften jedoch nicht in allen Branchen und Berufsprofilen zu decken. Obwohl gemäss dem Fachkräftemangel

¹⁵ [The EU's population projected up to 2100 - Produkte Eurostat Aktuell - Eurostat \(europa.eu\)](#) [Stand 11.10.2021]

¹⁶ Die ständige Wohnbevölkerung umfasst sie alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (Ausweise B/C/L/F oder N) oder EDA-Ausweis, d.h. internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige), vgl. [Bevölkerung | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

¹⁷ Die zusammengefasste Geburtenziffer (durchschnittliche Anzahl Kinder je Frau) betrug 2020 1,46% ([Zusammengefasste Geburtenziffer nach Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, 1971-2020 - 1971-2020 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)).

¹⁸ Gemäss Referenzszenario [Schweiz-Szenarien | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) [Stand 11.10.2021]

¹⁹ [Ausgewählte Arbeitsmarktkindikatoren im internationalen Vergleich, 4. Quartal - 1.10.2020-31.12.2020 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Index Schweiz 2020²⁰ seit dem Ausbruch der Corona Krise die Nachfrage nach Fachkräften schweizweit zurückgegangen ist, besteht in verschiedenen Berufen nach wie vor ein ausgewiesener Fachkräftemangel (z.B. Ingenieurwesen, Technik, Humanmedizin und Pharmazie, Treuhand sowie Informatik). Es ist zudem davon auszugehen, dass der Index in Zukunft wieder ansteigen wird. Dies u.a. wegen dem sich akzentuierenden demografischen Wandel. Wie stark sich der demographische Wandel auf einzelne Branchen auswirkt, wird durch verschiedene Komponenten wie der Digitalisierung, der aktuellen Fachkräftesituation, der Altersstruktur der Branche, des Nachwuchses, interner Weiterbildungsmöglichkeiten und der Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften beeinflusst. Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Gesundheitswesen, die IT-Branche und die klassischen Handwerksberufe des Baugewerbes den Fachkräftemangel am deutlichsten spüren werden.²¹ Obwohl grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass die Digitalisierung die Auswirkungen des demografischen Wandels und den dadurch bedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung in gewissen Branchen teilweise abfedern wird, ist dies gerade in Branchen mit hohen Anteilen an unverzichtbaren menschlichen Arbeitskräften nur in sehr geringem Ausmass möglich. Der Einfluss der Digitalisierung lässt sich aber auch in Branchen mit einem höheren Digitalisierungspotential kaum verlässlich voraussagen.²²

Für die Verfügbarkeit von Fachkräften gewinnen Entwicklungen im Bereich des ortsunabhängigen Arbeitens an Bedeutung. Die Covid-19 Pandemie hat entsprechende Trends stark beschleunigt. Während vor der Pandemie der Anteil Firmen mit Homeoffice²³ bei 12 Prozent lag, wird er für die Zeit nach der Pandemie auf 30 – 50 Prozent prognostiziert.²⁴ Durch Technik und digitale Transformation angetrieben eröffnen sich für Unternehmen neue Möglichkeiten flexibleren Rekrutierens und des Zugriffs auf weltweite Dienstleistungen. Die effektiven Auswirkungen auf die Mobilität der Arbeitskräfte können zurzeit jedoch noch nicht beurteilt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit des Home-Office stark funktions- und branchenabhängig sind und sich ein grosser Teil der heutigen Erwerbsarbeiten nicht ohne weiteres längerfristig ins Home-Office verlagern lässt. In Konstellationen, wo Mitarbeitende vor Ort bei Unternehmen in der Schweiz nicht mehr benötigt werden, da sie ihre Arbeitsleistung dank technischer Hilfsmittel vollumfänglich aus dem Ausland erbringen können, müssen keine Bewilligungsprozesse zwecks Einholen von Arbeitsbewilligungen durchlaufen werden. In welchem Umfang ortsunabhängig arbeitende Personen für einen Teil der Schweizer Wirtschaft in Zukunft eine einfach zugängliche Quelle an flexibel einsetzbaren Fachkräften darstellen können, kann noch nicht abgeschätzt werden. Auch bei den Grenzgängerinnen und Grenzgängern²⁵, die seit Jahrzehnten für die Schweizer Wirtschaft einen wichtigen Rekrutierungspool an Fachkräften unterschiedlicher Qualifikationsstufen darstellen, können die Möglichkeiten des teilweisen ortsunabhängigen Arbeitens und die fortschreitende Digitalisierung allenfalls die Verfügbarkeit von Fachkräften erhöhen.

4 Zulassungssystem Schweiz

4.1 Historischer Abriss

Die schweizerische Zuwanderungspolitik ab Beginn der Nachkriegszeit lässt sich im Wesentlichen in drei Phasen einteilen. Die erste Phase ist geprägt von dem zwischen der Schweiz und Italien abgeschlossenen Rekrutierungsabkommen von 1948 und dem ausgeprägten positiven Wirtschaftswachstum der 1950er Jahre. Beides hat zu einer starken Zunahme der Einwanderung zwischen 1950 und 1960 geführt. In dieser Phase orientierte sich die Migrationspolitik der Schweiz stark am Bedarf der

²⁰ [UZH - Stellenmarkt-Monitor Schweiz - Fachkräftemangel-Index Schweiz](#) [Stand 11.10.2021]

²¹ [Die Volkswirtschaft: Wunsch, Buchmann \(2019\) Demographischer Wandel verschärft den Fachkräftemangel \(S. 43 ff.\)](#)

²² Budliger Hrsg. (2001), Demographischer Wandel und Wirtschaft, S.74

²³ Ein Tag pro Woche oder mehr

²⁴ [Die Arbeitswelt im Wandel – Wie arbeiten wir nach der Pandemie? | GDI Gottlieb Duttweiler Institute](#), 2021 [Stand 11.10.2021]

²⁵ Der Anteil der GrenzgängerInnen an den erwerbstätigen ausländischen Personen beträgt rund ein Fünftel. Der Anteil der GrenzgängerInnen an der gesamten Schweizer Erwerbsbevölkerung lag Ende 2000 bei 6,7% ([BFS \(2011\) Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der Schweiz 1996 - 2020.pdf](#))

Wirtschaft. Im Laufe der nachfolgenden 1960er Jahre führten die Überhitzung der Konjunktur und zunehmende Überfremdungsängste der lokalen Bevölkerung die Regierung dazu, mit verschiedenen Quotensystemen die Einwanderung zu begrenzen (2. Phase).²⁶ Die eingeführten Quoten hatten zum Zweck, den Ausländerbestand pro Betrieb zu plafonieren. Im Gegensatz zur stark bedarfsausgerichteten Zuwanderungspolitik griff die Schweiz in dieser Phase stark in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit ein. Die Unternehmensquoten verfehlten den gewünschten Effekt einer Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung allerdings deutlich. Im Kontext der sogenannten *Schwarzenbachinitiative*²⁷, die im Jahr 1970 von der Schweizer Stimmbevölkerung knapp abgelehnt wurde, zeichnet sich die Notwendigkeit einer neuen schweizerischen Zuwanderungspolitik ab. Deren dritte Phase begann im Jahr 1970, als die Schweiz erstmalig Globalkontingente für Zuwanderer einführte (s. Abbildung 1). Indem diese Kontingente gestützt auf die jährlichen Auswanderungszahlen festgelegt wurden, verfolgte die Schweiz eine Politik der Stabilisierung (der ausländischen Wohnbevölkerung). Nachdem die Schweizer Wirtschaft in den 1970er und 1980er Jahren stark auf Saisoniers setzte, nahm deren Bedeutung in den 1990er Jahren und im Zuge der Annäherung an die Europäische Union (EU) stetig ab (s. Abbildung 1) bis zur Abschaffung des Saisonierstatuts im Jahre 2002. Unter dem Eindruck des parallel zur Annäherung an die EU geführten Überfremdungsdiskurses wurde in den 1990er Jahren schliesslich das sogenannte Drei-Kreise-Modell geschaffen, welches auf dem Prinzip der "kulturellen Distanz" fusste. Als Folge davon konnten etwa jugoslawische Staatsangehörige nicht mehr, wie bis dahin, als Saisoniers rekrutiert werden, was gerade in der Hotellerie und im Baugewerbe für Unmut sorgte. Im Jahr 1998 hat der Bundesrat schliesslich die Ablösung vom Drei-Kreise-Modell hin zu einem dualen Zulassungssystem beschlossen, welches EU/EFTA-Staatsangehörigen prioritären Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt unter dem Vorbehalt des Vorrangs inländischer Arbeitskräfte. Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige hingegen sollten nur zugelassen werden könnten, wenn es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt.

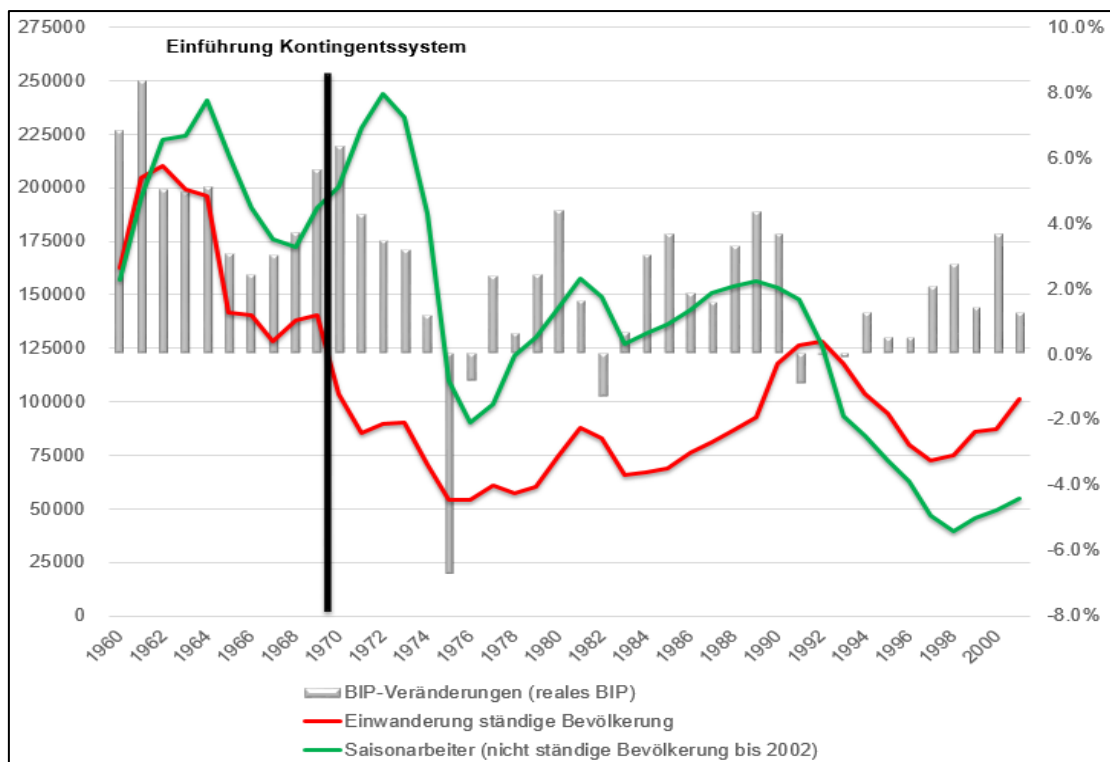


Abbildung 1: Einwanderung in die ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung, 1960-2000 (Quelle: ZEMIS-SEM/SECO).

²⁶ E. Piguet, H. Mahnig (2000), Quotas d'immigration: l'expérience Suisse, in *Cahiers de Migrations Internationales*, S.3. Abrufbar unter <http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201888.pdf> [Stand 11.10.2021]

²⁷ Die Initiative forderte einen Ausländeranteil an der gesamten Wohnbevölkerung pro Kanton von höchstens 10% (Piguet/Mahnig, 2000, S. 11).

4.2 Duales Zulassungssystem nach geltendem Recht

4.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen, Verfassungsauftrag, 121a BV

Artikel 121 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)²⁸ überträgt die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer dem Bund. Der Bund hat eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Zulassungsvoraussetzungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Ausländergesetz (AuG)²⁹ wird seit dem 1. Januar 2019 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)³⁰ genannt. Das Gesetz regelt insbesondere die Zulassung und den Aufenthalt von erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern ausserhalb des EU- und EFTA-Raums.

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Die Initiative bzw. der damit in die Verfassung aufgenommene neue Zuwanderungsartikel verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuert (Art. 121a Abs. 1 BV).

Die Zahl der Bewilligungen für Aufenthalte von Ausländerinnen und Ausländern, die in die Schweiz einwandern, sind durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente zu begrenzen (Art. 121a Abs. 2 BV). Diese 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 (Art. 121a Abs. 3 BV).³¹ Schliesslich dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen die Bestimmungen von Artikel 121a BV verstossen (Art. 121a Abs. 4 BV). Bestehende völkerrechtliche Verträge, die im Widerspruch zu Artikel 121a BV stehen, müssen innerhalb von drei Jahren nach Annahme dieses Artikels durch Volk und Stände neu verhandelt und angepasst werden (Art. 197 Abs. 11 BV).

Auf Grundlage des Auftrags aus Art. 197 Abs. 11 BV hat der Bundesrat im Juli 2014 bei der EU ein Begehren um Anpassung des FZA³² eingereicht. Dieses Begehren wurde von der EU-Kommission klar abgelehnt. Im Februar 2015 einigten sich beide Seiten auf Konsultationen, um auszuloten, ob es eine einvernehmliche Lösung gibt, Art. 121a BV bei gleichzeitiger Wahrung des bilateralen Wegs umzusetzen.³³ Es stellte sich jedoch heraus, dass u.a. aufgrund der politischen Entwicklungen in der EU (Brexit) eine erfolgreiche Verhandlung über eine Anpassung des FZA innerhalb nützlicher Frist nicht möglich sein wird. Das Parlament hat sich anschliessend bei der Umsetzung von Artikel 121a BV für eine Regelung entschieden, welche mit dem FZA vereinbar ist. Am 16. Dezember 2016 verabschiedete es verschiedene Gesetzesänderungen im damaligen Ausländergesetz; dazu gehörte insbesondere die Einführung einer Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit erhöhter Arbeitslosigkeit (Art. 21a AIG). Am 1. Juli 2018 sind die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen in Kraft getreten.

4.2.2 EU/EFTA: Personenfreizügigkeit

Das am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichnete bilaterale Abkommen über den freien Personenverkehr (Freizügigkeitsabkommen FZA) bezweckt einerseits die Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (Arbeitnehmende und Selbstständig Erwerbende) sowie für Nichterwerbstätige

²⁸ SR 101

²⁹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (SR 142.20).

³⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) (SR 142.20).

³¹ Zur Auslegung von Artikel 121a BV s. Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007

³² Art. 18 FZA sieht diese Möglichkeit vor.

³³ Im Rahmen dieser Konsultationen konnte man sich darauf einigen, dass eine einvernehmliche Lösung über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel (Art. 14 Abs. 2 FZA) angestrebt werden soll.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

(Studierende, Rentnerinnen und Rentner und andere Nichterwerbstätige) und andererseits die teilweise Liberalisierung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen (persönliche Dienstleistungserbringung). Das FZA wurde 2000 vom Volk genehmigt und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt.

Am 21. Juni 2001 wurde das Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) geändert. Das EFTA-Übereinkommen sieht nun weitgehend dieselben Bestimmungen wie das FZA und für seine Staatsangehörigen eine analoge Regelung wie für EU-Staatsangehörige vor. Für das Fürstentum Liechtenstein besteht eine Sonderregelung.

Die Ausdehnung des FZA auf die zehn 2004 beigetretenen Staaten wurde 2005 vom Volk genehmigt und am 1. April 2006 in Kraft gesetzt. Am 1. Juni 2004 wurden gleichzeitig mit der Ausdehnung des Abkommens auf die zehn neuen EU-Staaten die flankierenden Massnahmen zum Personenverkehr eingeführt. Sie schützen die Arbeitnehmenden vor missbräuchlicher Unterbietung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und verhindern Wettbewerbsverzerrungen auf dem inländischen Arbeitsmarkt. Die Weiterführung des Abkommens sowie die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien (EU-2) wurden im Februar 2009 vom Volk genehmigt. Die am 16. Dezember 2016 erfolgte Ratifizierung des Protokolls III FZA hatte zur Folge, dass das Abkommen auf Kroatien ausgedehnt wurde. Das Protokoll III trat am 1. Januar 2017 in Kraft.

Aufenthaltsbewilligungen zur Erwerbstätigkeit an Staatsangehörige der EU/EFTA werden im Rahmen des FZA von den Kantonen ausgestellt, wenn eine Arbeitsbescheinigung (Arbeitsvertrag) vorgelegt wird. Diese Bewilligung ist in der ganzen Schweiz gültig und berechtigt zum Stellen- und Berufswechsel. Die Gültigkeitsdauer dieser Aufenthaltsbewilligungen ist abhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses.

4.2.3 Drittstaaten: Quantitative und qualitative Steuerung

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) regelt insbesondere die Zulassung und den Aufenthalt von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern ausserhalb des EU- und EFTA-Raums. Der Ausländerbereich wird mit dem AIG einerseits umfassend auf Gesetzesstufe geregelt. Andererseits wird die Ausländergesetzgebung in einer Vielzahl von Verordnungen und Weisungen konkretisiert.³⁴ Für Angehörige der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten gilt in erster Linie das FZA bzw. das EFTA-Übereinkommen. Das AIG ist nur dann anwendbar, wenn es eine günstigere Regelung enthält oder wenn das FZA bzw. das EFTA-Übereinkommen keine abweichenden Bestimmungen vorsieht (Art. 2 AIG). Die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten ist im AIG auf gut qualifizierte Arbeitskräfte begrenzt. Das AIG führt im Bereich Integration Grundsätze und Ziele auf.

Einreisevoraussetzungen

Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz einreisen wollen müssen über ein für den Grenzübertritt anerkanntes Ausweispapier und über ein Visum verfügen, sofern dieses erforderlich ist. Sie müssen ausserdem die für den Aufenthalt notwendigen finanziellen Mittel besitzen und dürfen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die internationalen Beziehungen der Schweiz darstellen und nicht von einer Fernhaltungsmassnahme oder einer Landesverweisung betroffen sein. Bei vorübergehenden Aufenthalten müssen Ausländerinnen und Ausländer gewährleisten, dass ihre Wiederausreise gesichert ist.³⁵

Begriff der Erwerbstätigkeit

³⁴ Z.B. die Verordnung über Zulassung, Aufenthalte und Erwerbstätigkeit VZAE (SR 142.201), die Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (SR 142.204) oder die Weisungen I. Ausländerbereich des SEM.

³⁵ Artikel 5, Abs. 1 und 2 AIG

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Der Begriff *erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer* wird im Interesse einer kontrollierten Zulassungspolitik für Arbeitskräfte aus Drittstaaten möglichst weit gefasst. Danach ist eine selbständige oder unselbständige Tätigkeit immer dann als Erwerbstätigkeit im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 AIG und Artikel 1a–3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)³⁶ zu betrachten, wenn sie in der Regel entgeltlich ausgeübt wird. Entscheidend hierbei ist, dass die Aufnahme der Tätigkeit durch die ausländische Person einen Einfluss auf den Schweizer Arbeitsmarkt hat.

Zulassungsvoraussetzungen

Die Zulassungskriterien für Arbeitskräfte aus Drittstaaten in der Schweiz sind im AIG und der VZAE aufgeführt. Sie werden in den Weisungen I. Ausländerbereich³⁷ des SEM näher erläutert. Eine Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit kann bei Erfüllung der folgenden Kriterien erfolgen.

- **Gesamtwirtschaftliches Interesse (Art. 18 und 19 AIG)**

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen ist möglich, wenn die angestrebte Erwerbstätigkeit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz dient.

- **Höchstzahlen (Art. 20 AIG)**

Die Schweiz verfolgt bei der Zulassung eine Kontingentspolitik. Demzufolge werden nur eine beschränkte Anzahl Drittstaatsangehörige pro Jahr zur Erwerbstätigkeit zugelassen. Für das Jahr 2022 hat der Bundesrat Höchstzahlen im Umfang von 8'500 Einheiten festgelegt (4'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 4'500 Aufenthaltsbewilligungen). Die Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen (Anhang 1 VZAE) werden je zur Hälfte auf den Bund und die Kantone aufgeteilt, jene für Aufenthaltsbewilligungen (Anhang 2 VZAE) in einem Verhältnis von 28% (Kantone: 1'250 Einheiten) zu 72% (Bund: 2'250 Einheiten) (Stand 2022). Die Aufteilung dieser Höchstzahlen auf die Kantone erfolgt nach den wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Bedürfnissen sowie nach den gesamtwirtschaftlichen Interessen (Art. 19 und 20 VZAE). Der heutige Verteilschlüssel ist das Produkt eines mehrjährigen Entscheidungsfindungsprozesses und stellt einen Kompromiss zwischen Bund und Kantonen dar. Er wurde im Jahr 2006 eingeführt und basiert auf den Vollzeitäquivalenten (VZÄ)³⁸ der Kantone gemäss Statistik der Unternehmensstruktur³⁹. Der Verteilschlüssel wurde bis im Jahr 2017 unverändert weitergeführt. Seit 2018 wird er jährlich entsprechend den neuesten verfügbaren Daten der VZÄ aktualisiert, was für einige Kantone jeweils eine Verschiebung weniger Kontingentseinheiten zur Folge hat. Die geringen Verluste weniger Kantone können mit Zuteilungen aus der Bundesreserve kompensiert werden. Die Zuteilung von Ergänzungskontingenten des Bundes ist in erster Linie für besondere Bedürfnisse vorgesehen, die nicht durch die vorab zugeteilten Kontingente abgedeckt werden können. Wenn sich im Verlauf einer Kontingentsperiode abzeichnet, dass die primär zugeteilten Kontingente nachweislich nicht ausreichen werden, können die Kantone die Zuteilung von weiteren Kontingenten des Bundes beantragen, indem sie ein begründetes Gesuch beim SEM einreichen. Der Bund teilt die beantragten Ergänzungskontingente unter Berücksichtigung der vorhandenen Restbestände anschliessend rasch und unbürokratisch, in der Regel gleichentags, dem beantragenden Kanton zu.

- **Vorrang (Art. 21 AIG)**

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen ist möglich, wenn auf dem inländischen und EU/EFTA-Arbeitsmarkt keine geeignete Person zur Verfügung steht. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben den Nachweis zu erbringen, dass trotz umfassender Suchbemühungen keine geeigneten Arbeitskräfte mit Vorrang rekrutiert werden konnten.

³⁶ [SR 142.201](#)

³⁷ Abrufbar unter www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit (Kapitel 4)

³⁸ Die Vollzeitäquivalente VZÄ wird definiert als das Total der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden dividiert durch die durchschnittlich auf einer Vollzeitstelle gearbeiteten Stunden (Definition Bundesamt für Statistik BFS).

³⁹ [Statistik der Unternehmensstruktur | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) [Stand 7.1.2022]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

- **Orts- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AIG)**

Der Lohn, die Sozialversicherungsbeiträge und die Arbeitsbedingungen für ausländische Arbeitskräfte haben den orts-, berufs- und branchenüblichen Verhältnissen zu entsprechen.

- **Persönliche Voraussetzungen (Art. 23 AIG)**

Zugelassen werden Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie andere qualifizierte Arbeitskräfte. Als qualifiziert gelten in erster Linie Personen mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss sowie mehrjähriger Berufserfahrung. Je nach Beruf oder Spezialisierung werden auch Personen mit besonderer fachlicher Ausbildung und mehrjähriger Berufserfahrung zugelassen.

- **Wohnung (Art. 24 AIG)**

Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur zugelassen werden, wenn sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen.

Bestimmte Voraussetzungen sind nicht anwendbar bei der Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern⁴⁰, sowie der vorübergehenden Zulassung für grenzüberschreitende Dienstleistungen⁴¹. Weiter sind verschiedene in Artikel 30 AIG geregelte Abweichungen möglich um beispielsweise die berufliche Aus- und Weiterbildung zu erleichtern (Bst. g) oder auch den betrieblichen Transfer von Angehörigen des höheren Kaders und unentbehrlichen Spezialistinnen und Spezialisten in international tätigen Unternehmen zu vereinfachen (Bst. h).

Ausländische Ehegatten und Kinder von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung⁴² können bewilligungsfrei eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben.⁴³ Bei ausländischen Ehegatten und Kindern von Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung⁴⁴ ist die Aufnahme einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit bewilligungspflichtig.⁴⁵

Widerruf von Bewilligungen

Bewilligungen die zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilt wurden, können von den zuständigen Behörden u.a. widerrufen werden, wenn mit der Verfügung erlassene Bedingungen nicht eingehalten werden, im Bewilligungsverfahren falsche Angaben gemacht wurden oder wenn die ausländische Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet.⁴⁶

4.2.4 Rollen und Zuständigkeiten Bund und Kantone: Kompetenzen und Steuerung im Rahmen des Vollzugsföderalismus

Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den eidgenössischen und den kantonalen Ausländerbehörden ergibt sich aus dem AIG (Art. 40, 98 und 99), der VZAE (Art. 83–86) und der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD).⁴⁷ Für die Erteilung, die Erneuerung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen sind die Kantone zuständig, sofern in den massgeblichen Verordnungen oder den Weisungen nichts anderes bestimmt wird. Arbeitsmarktliche Vorentscheide zu Aufenthaltsbewilligungen (gem. Art. 33 AIG und Art. 20 VZAE) und Kurzaufenthaltsbewilligungen (gem. Art. 32 AIG und Art. 19 VZAE) leitet die kantonale Arbeitsmarktbehörde zur Zustimmung an das SEM weiter (Art. 85 VZAE i. V. m. Art. 1 ZV-

⁴⁰ Artikel 25 AIG

⁴¹ Artikel 26 AIG

⁴² Artikel 42 - 44 AIG

⁴³ Artikel 46 AIG i.V.m. Artikel 27 VZAE

⁴⁴ Artikel 45 AIG

⁴⁵ Das Vorrangsprinzip gemäss Artikel 21 AIG gelangt nicht zur Anwendung (Art. 26 VZAE). Die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ist nicht vorgesehen.

⁴⁶ Artikel 62, Abs. 1 AIG

⁴⁷ [SR 142.201.1](#)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

EJPD⁴⁸). Zudem entscheidet die nach dem kantonalen Recht für die Zulassung zum Arbeitsmarkt zuständige Stelle (gem. Art. 83 Abs. 2 VZAE), ob eine Kurzaufenthaltsbewilligung verlängert oder erneuert werden kann. Bei Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung und bei Asylsuchenden prüft sie zudem, ob ein Stellenwechsel bewilligt werden kann.

Die dem Zustimmungsverfahren zugrundeliegende *ratio legis* (Art. 40 und Art 99 AIG) ist ein unterschiedliches Rollenverständnis zwischen Bund und Kantonen. Die Organisationsverordnung für das EJPD⁴⁹ legt fest, dass das SEM eine Aufsichtsfunktion über den Vollzug des Ausländerrechts in den Kantonen einnimmt. Die Erteilung der Bewilligungen und damit einhergehend die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen des AIG liegt in der Verantwortung der kantonalen Behörden. Die Aufsichtsfunktion des SEM beinhaltet insbesondere eine Wahrung einer gesamtschweizerischen Kohärenz im Sinne einer rechtsgleichen Anwendung der gesetzlichen Vorgaben und die Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Interesses. Das Zustimmungsverfahren ist eine Verbundaufgabe zwischen den Kantonen und dem SEM. Im föderalen Vollzug trägt es zu einer gesamtschweizerischen Kohärenz bei. Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion übernimmt das SEM weitere Aufgaben wie die jährliche Teilrevision der VZAE zur Festlegung der Kontingente, das Kontingentsmanagement, die Erarbeitung vollzugsunterstützender Weisungen u.a. Des Weiteren dient das SEM den kantonalen Behörden als Ansprechpartner in diesen Belangen.

Die gute Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Bewirtschaftung der Höchstzahlen für qualifizierte Erwerbstätige aus Drittstaaten wurde im Jahr 2018 in Form einer *Vereinbarung über die Bewirtschaftung der Kontingente* weiter formalisiert. In der Vereinbarung erklären das SEM und die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) gemeinsam, dass sie sich für eine effiziente, solidarische und den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz dienende Kontingentsbewirtschaftung einsetzen. Darin wird auch die Möglichkeit der freiwilligen Rückgabe nicht benötigter kantonomer Kontingente in die Bundesreserve ab dem dritten Quartal festgehalten. Diese sogenannten Rücktransfers in die Bundesreserve und die anschliessende Zuteilung an Kantone mit Zusatzbedarf dienen der Flexibilisierung des Systems und tragen, insbesondere in Perioden grosser Kontingentsnachfrage bei gleichzeitig knapper Restbestände dazu bei, dass Kontingentseinheiten rasch und unkompliziert dorthin gelangen wo sie benötigt werden. 2016 haben verschiedene Kantone auf diese Weise rund 330 nicht benötigte Kontingentseinheiten in die Bundesreserve rücktransferiert, welche im Anschluss an Kantone mit Mehrbedarf zugeteilt werden konnten. 2017 waren es rund 150 Kontingentseinheiten, die transferiert wurden.

4.3 Zuwanderung in Zahlen

4.3.1 Entwicklung der Zuwanderung

Die Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz (ohne Asylbereich) ist nach der Einführung der Personenfreizügigkeit 2002 ab 2005 kurzfristig stark angestiegen und hat sich nach einem Einbruch in Folge der Wirtschaftskrise 2009 mehrheitlich stabilisiert. Die Einwanderung der Erwerbstätigen in die ständige Wohnbevölkerung verläuft nach einem ähnlichen Muster. Die Einwanderung der Erwerbstätigen in die nicht ständige Wohnbevölkerung hat nach der Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen 2002 und 2009 deutlich abgenommen und verläuft seither ebenfalls mehrheitlich stabil. Letztlich reduzierte sie sich jedoch 2020 im Rahmen der Corona-Krise deutlich stärker als die Einwanderung Erwerbstätiger in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz, was mitunter auf die weltweiten Reisebeschränkungen zurückzuführen ist. Aufgrund bestehender Schwierigkeiten bei Grenzüberschreitungen wurde auf befristete Arbeitseinsätze vermehrt verzichtet, resp. damit zugewartet (Abbildung 2).

⁴⁸ S. auch *Arbeitsmarktlcher Vorentscheid und Zustimmungsverfahren* (Ziff. 4.6 der Weisungen zum AIG).

⁴⁹ [SR 172.213.1](#)

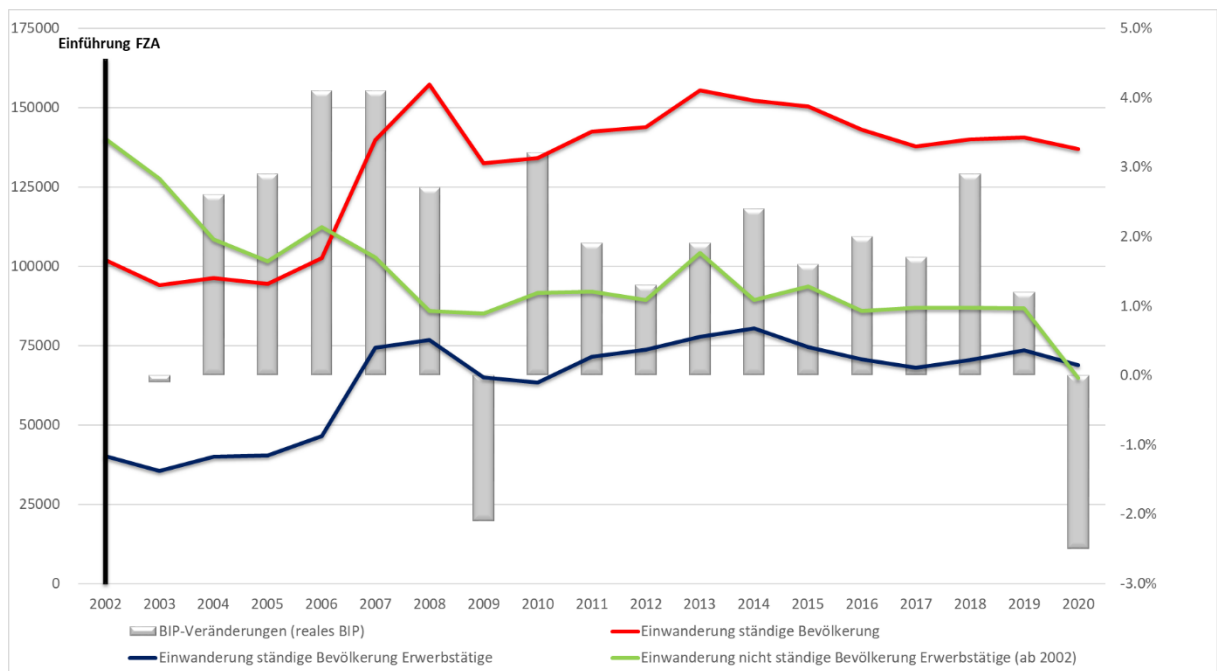


Abbildung 2: Einwanderungszahlen und Veränderung des BIP 2002 - 2020 (Quellen: ZEMIS/SEM und SECO).

In Bezug auf den Wanderungssaldo (Abbildung 3) lässt sich erkennen, dass die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten viel gleichmässiger verläuft als die Zuwanderung von Personen aus der EU/EFTA/UK. Während die Zuwanderung aus der EU/EFTA/UK stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, trifft diese Beobachtung bei den Drittstaatsangehörigen nicht zu. Dies hat vor allem mit der zahlenmässigen Beschränkung der Arbeitskräftezuwanderung zu tun: Die direkte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt macht nur einen kleinen Anteil der Gesamtzuwanderung aus Drittstaaten aus (vgl. Kapitel 4.3.2).

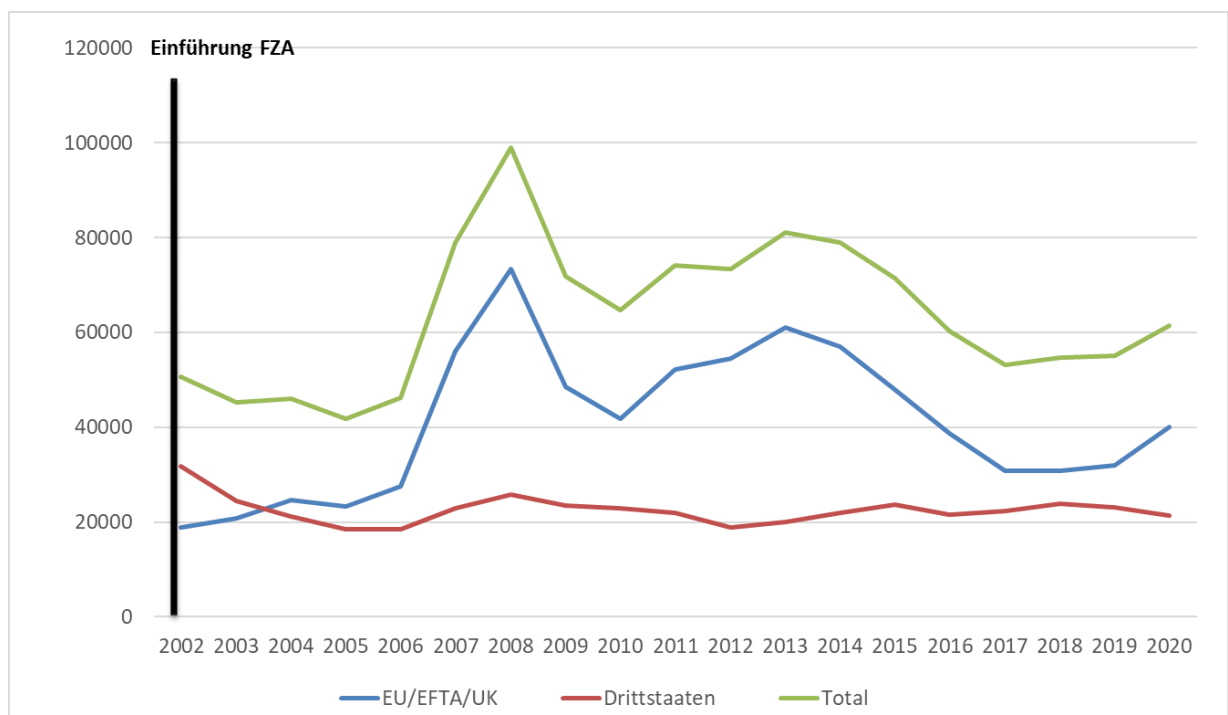


Abbildung 3: Wanderungssaldo ständige Wohnbevölkerung 2002 - 2020 (Quelle: ZEMIS/SEM).

4.3.2 Einwanderungsgründe

Ausländerinnen und Ausländer ziehen aus unterschiedlichen Gründen in die Schweiz. Im Vordergrund steht dabei meist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Aber beispielsweise auch eine Aus- oder Weiterbildung, ein Aufenthalt als Rentnerin und Rentner oder die Begleitung von erwerbstätigen Ehepartnerinnen und Ehepartnern sind mögliche Einwanderungsgründe. Bei der Gesamtzuwanderung (s. auch Abbildung 4) stellt nach dem Erwerbszweck (ca. 50%) der Familiennachzug mit rund 30% der jährlichen Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz den zweithäufigsten Einwanderungsgrund dar (EU/EFTA und Drittstaaten). In den vergangenen Jahren machte die kontingentierte Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit⁵⁰ jeweils weniger als 5% aller Zuzüge in die ständige Wohnbevölkerung⁵¹ der Schweiz aus. Die kontingentierte Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit spielt somit unter Betrachtung der Gesamtzuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung eine marginale Rolle. Für die Schweizer Wirtschaft ist die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften, die den Grossteil der kontingentierten Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit ausmacht, jedoch von besonderer Bedeutung (vgl. Kapitel 3).

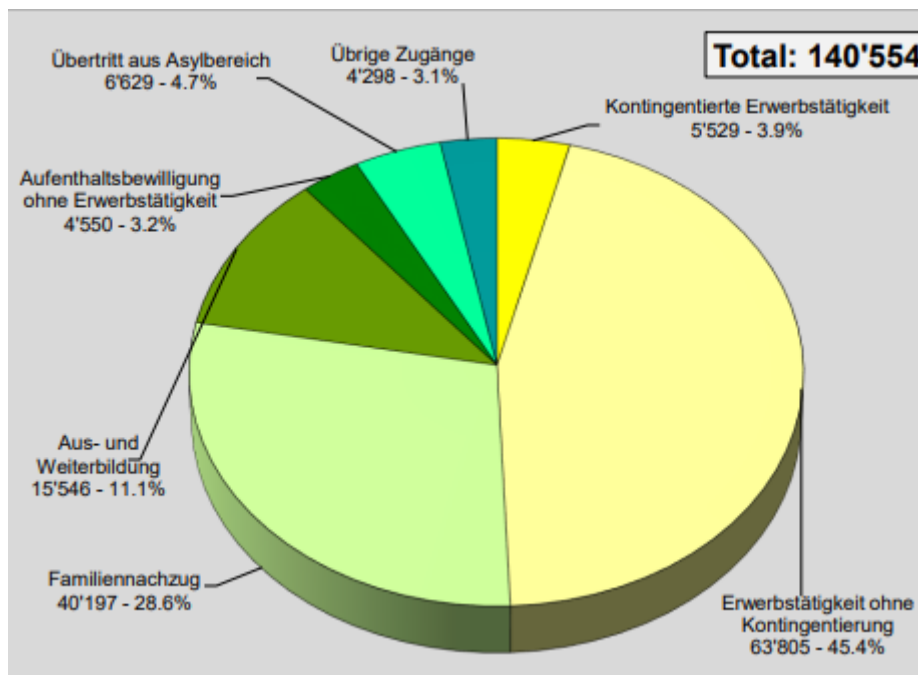


Abbildung 4: Einwanderung (Zuzug) nach Einwanderungsgrund 2019 (ständige ausländische Wohnbevölkerung)⁵², Quelle: ZEMIS/SEM

Bei einer alleinigen Betrachtung der Zuwanderung aus Drittstaaten in die ständige Wohnbevölkerung macht der Familiennachzug knapp die Hälfte aus, gefolgt von Aus- und Weiterbildungsaufenthalten (ca. 20%). Die kontingentierte Erwerbstätigkeit macht mit rund 10% ebenfalls einen relativ kleinen Anteil der Gesamtzuwanderung aus Drittstaaten aus (s. Tabelle 1). Eine vom SEM in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2020 hat aufgezeigt, dass pro Hauptbewilligungsinhaber - oder Inhaberin (zur Erwerbstätigkeit) durchschnittlich rund 1.5 Familienangehörige nachgezogen werden.⁵³

⁵⁰ Die kontingentierte Zuwanderung zwecks Erwerbstätigkeit umfasst alle Erwerbstätigen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als 90 bzw. 120 Tagen pro Kalenderjahr sowie Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten mit einer Dauer von mehr als 90 bzw. 120 Tagen pro Kalenderjahr. Erwerbstätige Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien unterlagen bis Ende Mai 2019 und jene aus Kroatien bis Ende 2022 der Kontingentierung.

⁵¹ Enthalten sind alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B), einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L $\geq$ 12 Monate) und anerkannte Flüchtlinge. Nicht dazu zählen Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, Diplomatinen und Diplomaten mit einer Aufenthaltsbewilligung des EDA, die internationalen Funktionärinnen und Funktionäre sowie deren Familienangehörige, sofern diese keine Erwerbstätigkeit ausüben.

⁵² Zur Illustration der Verhältnisse zwischen den verschiedenen Einwanderungsgründen wurde das Referenzjahr 2019 gewählt, da im Pandemie-Jahr 2020 die kontingentierte Erwerbstätigkeit mit 3,1% tiefer als in den Vorjahren lag (2019: 3.9%, 2018: 4.3%, 2017: 4.2%).

⁵³ [Büro BASS \(im Auftrag vom SEM\) 2020: Studie zu den Aufenthaltsverläufen von ausländischen Familienangehörigen aus dem Familiennachzug](#) [Stand am 29.10.2021]

Einwanderungsgründe	2016	2017	2018	2019	2020
Familiennachzug	20'882	20'567	20'713	19'499	17'163
Aus- und Weiterbildung	8'341	8'396	8'457	8'650	7'826
Kontingentierte Erwerbstätigkeit	3'931	4'106	4'225	4'331	3'441
Aufenthaltsbewilligung ohne Erwerbstätigkeit	494	436	394	344	388
Erwerbstätigkeit ohne Kontingent	181	152	161	132	147
Andere Gründe ⁵⁴	9'054	9'660	9'845	10'042	9'954
Total Einwanderung Drittstaaten	42883	43317	43'795	42'998	38'919

Tabelle 1: Einwanderungsgründe Drittstaaten 2016 - 2020 (Quelle: ZEMIS/SEM).

4.3.3 Ausschöpfung Kontingente für Erwerbstätige

Zwischen 1980 und 2001 wurden jährlich Kontingente für Jahresaufenthalts-, Kurzaufenthalts- und Saisonierbewilligungen freigegeben. Zeitgleich mit der Einführung der vollständigen Liberalisierung des Personenverkehrs mit den EU/EFTA-Mitgliedstaaten erfolgte 2002 die Abschaffung des Saisonierstatus für Drittstaatsangehörige. Von 2002 bis 2010 fielen Dienstleistungserbringer (DLE) aus den EU/EFTA-Staaten (über 120 Tage), deren Aufenthalt nicht durch das FZA geregelt wurde, unter die Kontingente für Drittstaatsangehörige. Ende 2010 hat der Bundesrat entschieden, zwei separate Kontingentsarten zu schaffen. Je ein Kontingent für Kurzaufenthalter und Aufenthalter aus Drittstaaten und ein Kontingent für DLE aus der EU/EFTA. Im Folgenden wird nur auf die Kontingente für Drittstaatsangehörige eingegangen.

Von 2011 bis 2014 betrug das Kontingent für Kurzaufenthalter aus Drittstaaten (Art. 19 VZAE) 5'000 Einheiten und das Kontingent für Aufenthalter aus Drittstaaten (Art. 20 VZAE) betrug 3'500 Einheiten. Nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» durch das Stimmvolk im Februar 2014 reduzierte der Bundesrat aufgrund gesellschaftspolitischer Überlegungen die Höchstzahlen für Drittstaatsangehörige für das Jahr 2015 von bis anhin insgesamt 8'500 Kontingenten auf 6'500 Kontingente. Dies führte in der Folge (2015 und 2016) zu Kontingentsengpässen mit vollständiger Ausschöpfung der Kontingente im Jahr 2016. Aufgrund der manifesten Nachfrage, welche auch durch die Wirtschaft und die Kantone zum Ausdruck gebracht wurde, wurden die Höchstzahlen ab 2017 wieder schrittweise erhöht und erreichten 2019 das Niveau von 2014. Dabei wurde die Zahl der Kontingente für Kurzaufenthalter zu Gunsten der Aufenthalter reduziert, um dem Bedarf besser zu entsprechen. Seit 2019 stehen 4'500 Kontingente für Aufenthalter und 4'000 Kontingente für Kurzaufenthalter aus Drittstaaten zur Verfügung. Die Kontingentsentwicklung sowie die Beanspruchung der Kontingente ist in den Abbildungen 5 und 6 graphisch dargestellt. Tabelle 2 zeigt die Anzahl zugeteilter Kontingente aus der Bundesreserve zuhanden der Kantone (vgl. Kapitel 4.2.3 und 4.2.4 Zuteilung von Ergänzungskontingenten).

⁵⁴ Unter *Andere Gründe* werden etwa Anerkannte Flüchtlinge nach Asylgewährung, Härtefallregelungen nach Asylprozess oder ausländerrechtliche Regelungen nach Asylprozess erfasst

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

	2016	2017	2018	2019	2020
Kurzaufenthalter (Ausweis L)	2'305	2'069	1'865	1'667	858
Aufenthalter (Ausweis B)	1'682	1'907	2'386	2'787	2'025

Tabelle 2: Zuteilungen aus der Bundesreserve 2016-2020 (Quelle: ZEMIS/SEM)

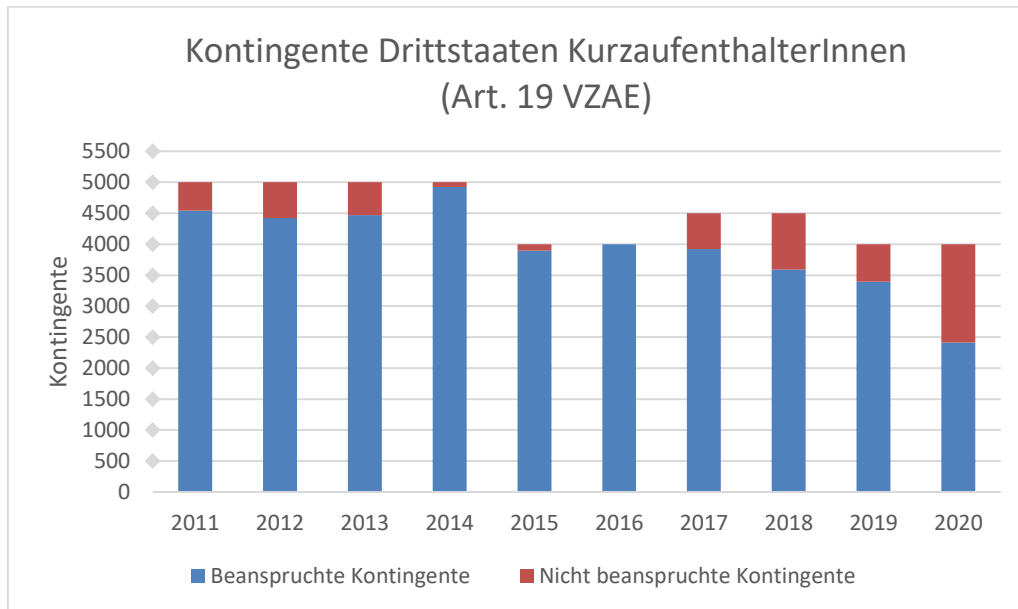


Abbildung 5: Jährliche Höchstzahlen Kurzaufenthaltsbewilligungen (VZAE, Anhang 1, Ziff. 1, Bst. a und b) und Beanspruchung 2011 – 2020, (Quelle: ZEMIS/SEM).

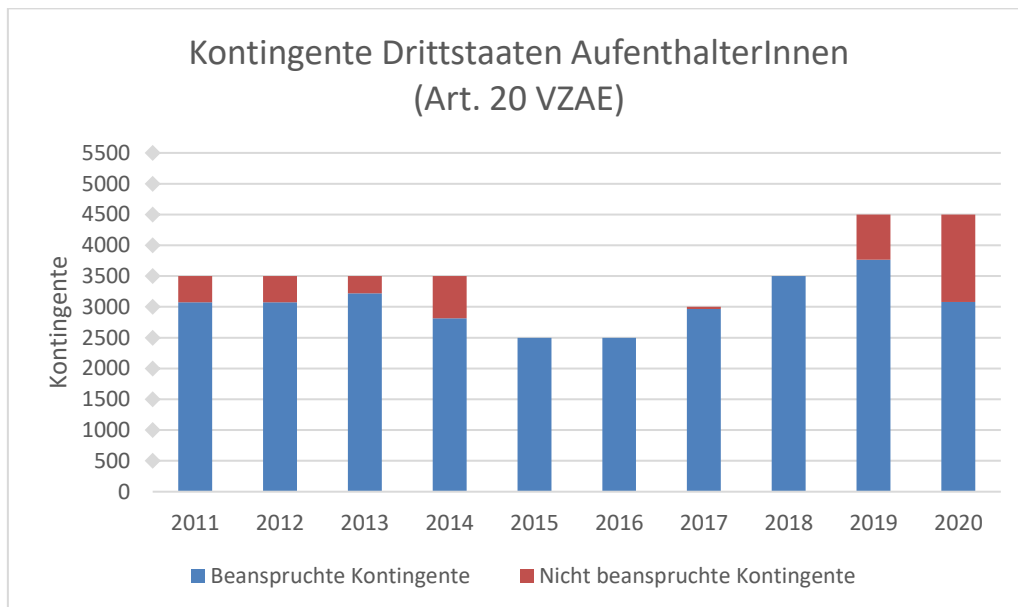


Abbildung 6: Jährliche Höchstzahlen Aufenthaltsbewilligungen (VZAE, Anhang 2, Ziff. 1, Bst. a und b) und Beanspruchung 2011 – 2020 (Quelle: ZEMIS/SEM).

4.3.4 Kontingentsbedarf nach Branchen und Qualifikationen

Die meisten Zulassungen erfolgen im Bereich der Informatikdienste, in der Unternehmensberatung, der Forschung und Entwicklung, der Chemie- und Pharmaindustrie sowie der Nahrungs- und Genussmittelindustrie. Es handelt sich dabei um Branchen, welche gemäss den Zahlen des Bundesamts für Statistik BFS eine verhältnismässig hohe Bruttowertschöpfung aufweisen⁵⁵. Die Zahlen der letzten 5 Jahre können nachfolgender Abbildung 7 entnommen werden. Verschiebungen zwischen den Branchen Informatikdienste und Unternehmensberatung können sich ergeben aufgrund variierender Zuordnung der Unternehmen zu den Wirtschaftszweigen nach der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA).⁵⁶

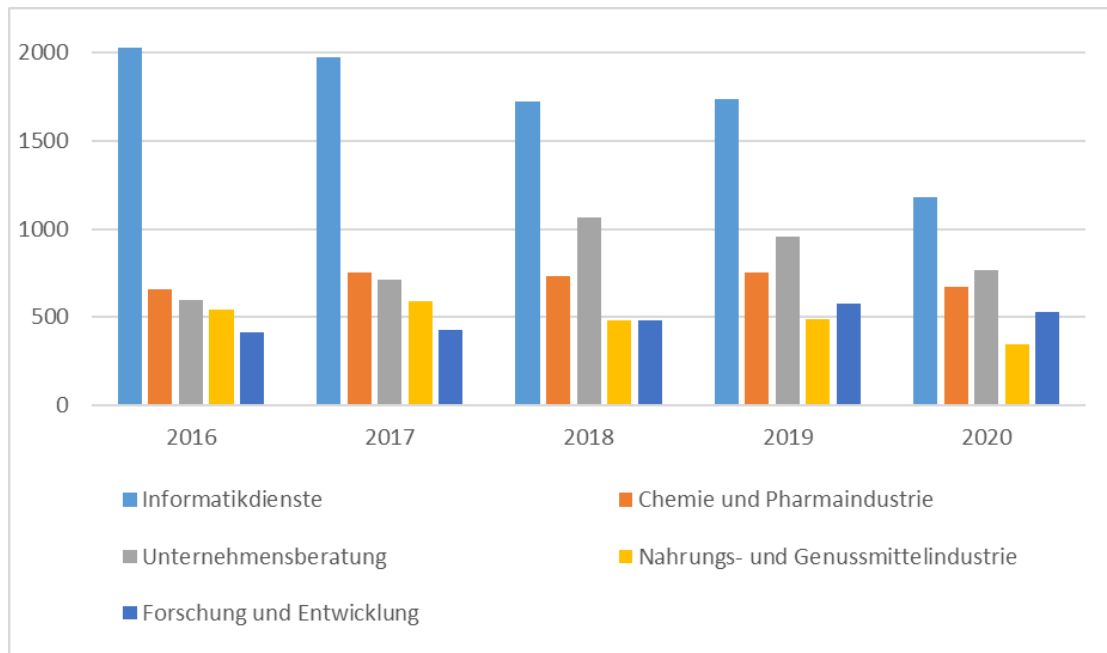


Abbildung 7: Kontingentsbedarf nach Branchen (Top 5) 2016-2020, (Quelle: ZEMIS/SEM).

Der Anteil Personen mit Tertiärabschluss ist konstant hoch. 2020 verfügten rund 87% der Drittstaatsangehörigen, die zur kontingentierte Erwerbstätigkeit zugelassen wurden, über einen Tertiärabschluss. Die verbleibenden rund 13% verfügten über besondere berufliche Qualifikationen (bspw. Sportler und Sportlerinnen) oder wurden im Rahmen einer Erwerbstätigkeit zu Aus- oder Weiterbildungszwecken zugelassen. Insgesamt betrafen die Zulassungen grossmehrheitlich Berufsbereiche mit Fachkräftemangel.

⁵⁵ Produktionskonto nach Branchen (2019): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/queter/oe-konomische-queter/branchenstruktur.assetdetail.14347523.html> [Stand am 11.08.2021].

⁵⁶ Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) [Stand am 29.10.2021]

5 Zulassungssysteme weltweit

5.1 Angebots- vs. nachfrageorientierte Zulassungssysteme

Traditionell wird bezüglich Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Fachkräfte zwischen angebots- und nachfrageorientierten Zulassungssystemen unterschieden. Beim ersten Modell (angebotsorientierte Systeme, wie bspw. Punktesysteme) werden durch die Behörden gewünschte Eigenschaften der ausländischen Personen definiert. Es handelt sich dabei typischerweise um Kriterien, welche die Integration in den Arbeitsmarkt begünstigen sollen (insbesondere Bildungsniveau, Sprachkenntnisse, Qualifikationsniveau in einem bestimmten Beruf, Alter, Berufserfahrung, Arbeitskräftemangel in einem bestimmten Sektor). Sofern die Kriterien erfüllt sind, ist eine Zulassung möglich, auch wenn kein Arbeitsvertrag vorliegt. Klassische angebotsorientierte Systeme sind Punktesysteme, welche insbesondere in traditionellen Einwanderungsländern wie Australien, Kanada oder Neuseeland aber auch in einigen europäischen Staaten verwendet werden. Im Gegensatz dazu erfolgt bei nachfrageorientierten Systemen die Auswahl durch die Arbeitgeber. Ein Arbeitsvertrag ist Voraussetzung, daneben bestehen weitere Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Bereits in ihrer letzten grossen Querschnittsstudie von 2014⁵⁷ hat die OECD festgestellt, dass die beiden Modelle zunehmend miteinander verknüpft wurden und heute die meisten OECD-Mitgliedstaaten über eine Mischform von angebots- und nachfrageorientierten Elementen verfügt. Dies gilt mit Blick auf das Personenfreizügigkeitsabkommen auch für die Schweiz. Auf eine ausführliche Darstellung von Zulassungssystemen anderer Staaten soll an dieser Stelle deshalb verzichtet werden, nachfolgend werden jedoch basierend auf den Erkenntnissen der OECD die wichtigsten internationalen Trends bezüglich der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften kurz aufgeführt.⁵⁸

5.2 Aktuelle internationale Trends sowie neue Ansätze in ausgewählten Staaten

In den letzten Jahren sind in verschiedenen Ländern Programme eingeführt worden, um den Bedarf an Arbeitskräften in ganz bestimmten Bereichen gezielt zu decken. Häufig handelte es sich dabei um zeitlich befristete Pilotprogramme. Verschiedene Staaten - wie beispielsweise Kanada, Australien, Japan oder Korea – versuchen zudem verstärkt, die Migration in bestimmte Landesteile zu fördern, indem in Ergänzung zum bestehenden nationalen Zulassungssystem regional begrenzte Programme für die Rekrutierung von lokal gefragten Arbeitskräften eingeführt wurden.

Etwa die Hälfte der OECD-Länder hat in den letzten Jahren spezielle Visa für innovative Unternehmer und Start-ups eingeführt. In Australien und Kanada haben Gründer solcher Unternehmen im Falle einer gesicherten Finanzierung ein sofortiges Recht auf Daueraufenthalt - unabhängig davon, wie erfolgreich das Unternehmen ist. Auch andere Staaten haben für diese Personenkategorie besonders vorteilhafte Bestimmungen geschaffen, um sie gezielt anzuwerben.

Die Mehrheit der OECD-Staaten hat zudem begonnen, Online-Kampagnen durchzuführen. Websites wie «Make it in Germany» oder «Workindenmark» sowie ähnliche Websites in Estland, Schweden oder Neuseeland bieten interessierten Unternehmen und Arbeitskräften die Möglichkeit für Online-Diskussionen und Beratungen. Einige Länder, wie z. B. Kanada, gehen noch weiter, indem sie in den sozialen

⁵⁷ La gestion des migrations de travail : des politiques avisées au service de la croissance économique. In : *Perspectives des migrations internationales 2014 / Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, OCDE 2014.

⁵⁸ Siehe Débats sur les politiques migratoires, N° 21, janvier 2021 : *Comment adopter une gestion des migrations de travail tournée vers l'avenir*, N° 18, mars 2019 : *The Expression of Interest Model: What Lessons for Migration Management in the EU and elsewhere?*; N° 4, décembre 2014 : *Qui admettre au titre de l'immigration de travail ?*

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Medien auf ihre Einwanderungsprogramme hinweisen und schnelle, personalisierte Antworten auf spezifische Fragen geben. Auch die Bewilligungsprozesse werden in den meisten Staaten zunehmend digitalisiert. Dadurch werden sie vereinfacht und die Prozessdauer verkürzt. Ergänzend haben mehrere OECD-Staaten (z. B. Ungarn, Irland, das Vereinigte Königreich und Spanien) ein Schnellverfahren für zertifizierte Arbeitgeber eingeführt, um die Bearbeitungsdauer zusätzlich zu verkürzen.

Welche spezifischen Trends und Prozessoptimierungen sich schlussendlich in den einzelnen Ländern durchsetzen und mit welcher Geschwindigkeit sie institutionalisiert werden, hängt wesentlich von einer Vielzahl von je nach Land unterschiedlich gewichteter Faktoren sowie wirtschaftlicher, arbeitsmarktlischer, geographischer oder geopolitischer Rahmenbedingungen ab.

6 Optimierungsmassnahmen und Alternativen zum heutigen Zulassungssystem für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige

In Erfüllung des Postulates werden mögliche Alternativen und Optimierungsmassnahmen zum aktuellen Zulassungssystem geprüft. Nach einem kurzen Hinweis bezüglich der rechtlichen Umsetzbarkeit in Kapitel 6.1 werden in Kapitel 6.2 in einem ersten Schritt alle aktuell laufenden und bereits in Umsetzung befindenden Optimierungsmassnahmen vorgestellt. In Kapitel 6.3 werden weitere Optimierungsmassnahmen aufgeführt und auf ihre Vor- und Nachteile hin analysiert. Die in den Kapiteln 6.2 und 6.3 vorgestellten Optionen werden thematisch unterteilt in Anpassungen am Kontingentsystem, Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen, Beschleunigung der Verfahren sowie weitere Lösungsansätze. Nebst einer kurzen inhaltlichen Darstellung werden jeweils die wichtigsten Argumente für und gegen die entsprechende Option dargelegt. Bei den Massnahmen in Kapitel 6.3 wird auch die Haltung des Bundesrates und der im Rahmen der vorgelagerten Bedürfniserhebung befragten Wirtschafts- und Sozialpartner zur entsprechenden Massnahme dargelegt.

6.1 Rechtliche Umsetzbarkeit

Im Hinblick auf die rechtliche Umsetzbarkeit von Optimierungsmassnahmen am geltenden Zulassungssystem sind die massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung zu beachten (s. Kap. 4.2.1). Bei der Prüfung von Anpassungen am aktuellen System ist insbesondere darauf zu achten, dass die eigenständige Steuerung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern weiterhin gewährt bleibt (Art. 121a Abs. 1 BV). Aufgrund von Artikel 121a Absatz 2 BV sind Massnahmen, welche auf einen Verzicht auf Höchstzahlen und Kontingente für die Erteilung von erstmaligen Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit abzielen, grundsätzlich zu verwerfen. Sofern mögliche Optimierungsmassnahmen weiterhin in erster Linie auf Höchstzahlen und Kontingenten beruhen, sind sie im Grundsatz mit der Bundesverfassung vereinbar. Verfassungsrechtlich ausgeschlossen sind jedoch Varianten bei denen entweder die Kontingentierung oder aber das Vorrangprinzip wegfällt (Art. 121a Abs. 3 BV) oder solche, bei denen eine Bewilligungserteilung auch ohne Gesuch eines Arbeitgebers für eine bestimmte Tätigkeit erfolgen kann, da Artikel 121a Absatz 3 das Gesuch eines Arbeitgebers vorschreibt. Allfällige Optimierungsmassnahmen müssen zudem berücksichtigen, dass die Prinzipien der Integrationsfähigkeit und einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen gelten (Art. 121a Abs. 3 BV). Neue internationale Abkommen, etwa zur Fachkräfterekrutierung, wären so auszugestalten, dass sie nicht gegen die Bestimmungen von Artikel 121a BV verstossen (Art. 121a Abs. 4 BV).

6.2 Laufende und umgesetzte Massnahmen zur Optimierungen des Zulassungssystems

Das Zulassungsverfahren für Erwerbstätige aus Drittstaaten ist laufend Gegenstand von Optimierungsbestrebungen. Aktuell laufende Optimierungen beziehen sich einerseits auf das Kontingentssystem (Kapitel 6.2.1), zu welchem im Rahmen der Umsetzung der Motion Dobler (17.3067) eine Ausnahme von den Höchstzahlen für Studienabgängerinnen und Studienabgängern vorgesehen ist, wenn ihre selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Zu Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen (6.2.2) kommt es im Bereich der Start Ups. Im Bereich der Beschleunigung der Verfahren (6.2.3) werden zwei Massnahmen umgesetzt. Einerseits sollen Bewilligungsprozesse durch Harmonisierung und Digitalisierung der Prozesse eine Aufwandreduktion für die Arbeitgeber erfahren. Andererseits hat eine vom EJPD in Auftrag gegebene Aufgabenüberprüfung (AÜP) ebenfalls zum Ziel, den Bewilligungsprozess zu vereinfachen. Dabei steht eine Ausnahme bestimmter Gesuchskategorien vom Zustimmungsverfahren des SEM (Art. 99 AIG) im Vordergrund.

6.2.1 Anpassungen am Kontingentssystem

Ausnahme von den Höchstzahlen für Studienabgänger (Motion Dobler 17.3067)

Mit dem vorliegenden Postulat wird der Bundesrat u.a. beauftragt, eine neue Lösung vorzuschlagen und die Kontingente flexibler auszugestalten oder durch einen flexibleren Mechanismus zu ersetzen. Eine in diese Kategorie fallende Massnahme befindet sich bereits in Umsetzung.

Die Motion 17.3067 (Dobler) «Wenn die Schweiz teure Spezialisten ausbildet, sollen sie auch hier arbeiten können» vom 7. März 2017 wurde am 20. September 2018 vom Nationalrat und am 19. März 2019 vom Ständerat angenommen. Sie beauftragt den Bundesrat, durch eine Änderung der VZAE die Voraussetzungen zu schaffen, damit an den kantonalen Universitäten und den Eidgenössischen Technischen Hochschulen ausgebildete Drittstaatsangehörige (Masterabsolventinnen und Masterabsolventen sowie Doktorandinnen und Doktoranden) aus Bereichen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel einfach und unbürokratisch in der Schweiz bleiben und eine Erwerbstätigkeit ausüben können. Dieses Ziel soll durch eine Ausnahme von den jährlichen Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erreicht werden. Mit der Umsetzung der Motion soll gewährleistet werden, dass die Zulassungserleichterung nur dann zur Anwendung kommt, wenn die auszuübende Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Nachdem der Bundesrat die Motion zur Ablehnung empfohlen hatte, hat das Parlament die Motion angenommen, obwohl sie in Widerspruch zu Artikel 121a Absatz 2 BV steht. Die Vernehmlassung zum Umsetzungsentwurf des Bundesrates wurde von Ende Oktober 2021 bis Anfang Februar 2022 durchgeführt. Der Bundesrat hat im erläuternden Bericht vom 27. Oktober 2021 festgehalten, dass die vorgeschlagene Umsetzung der Auslegung von Artikel 121a BV in der Botschaft vom 7. Dezember 2012⁵⁹ zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» sowie der Botschaft vom 4. März 2016⁶⁰ zur Umsetzung von Art. 121a BV widerspricht und somit nicht rechtskonform ist. Die Umsetzung der Massnahme würde zu einem Hürdenabbau für Arbeitgeber und in der Schweiz ausgebildete Fachkräfte führen, was die Innovationskraft der Wirtschaft fördern und die Standortattraktivität für ausländische Talente erhöhen kann. Zudem würden von der Schweiz finanzierte Ausbildungen verstärkt der Schweizer Wirtschaft zugutekommen.

6.2.2 Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen

Erleichterungen für Start-Up-Unternehmen

⁵⁹ BBl 2013 291
⁶⁰ BBl 2016 3007

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Angesichts des im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegenden hohen Innovationspotentials von Start-Up-Unternehmen hat das SEM entschieden, einen Abbau der bürokratischen Hürden bei den Anforderungen an den Gesuchsantrag⁶¹ und eine Flexibilisierung bei der Entlohnung (bspw. Anrechnung von Beteiligungen) von Mitarbeitenden und selbständig Erwerbenden in Start-Up umzusetzen. Hierzu wurden u.a. Vorschläge und Ideen aus der Wirtschaft mitberücksichtigt. Die entsprechende Anpassung der Weisungen I. Ausländerbereich⁶² des SEM wurde per 1. November 2021 umgesetzt.

Die Umsetzung der Massnahme führt zu einem Hürdenabbau für Start-Ups, was die Innovationskraft der Wirtschaft fördern und zur Entschärfung des Fachkräftemangels beitragen kann. Die Massnahme steht zudem im Einklang mit weiteren laufenden Bestrebungen des Bundesrates zur Förderung des Start-up-Standortes Schweiz.⁶³

6.2.3 Beschleunigung der Verfahren

6.2.3.1 Prozessoptimierungen (Harmonisierung, Digitalisierung)

Die *Strategie Digitale Schweiz* des Bundesrates sieht unter anderem vor, dass die Bevölkerung und Wirtschaft ihre Behördengänge effizient digital abwickeln können. Die Geschäftsprozesse der Verwaltung sollen konsequent auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet, standardisiert und in ihrer Effizienz optimiert werden. Die Unterstützung durch Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) wird laufend weiterentwickelt, um die digitale Transformation der Verwaltung zu optimieren. Dazu wird das elektronische Leistungsangebot für Unternehmen ausgebaut, insbesondere über *EasyGov*, dem Online-Schalter für Unternehmen. Die Integration der ausländerrechtlichen Meldungen und Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf *EasyGov* erfolgt schrittweise. Eine erste Etappe wurde im August 2021 realisiert. Das Meldeverfahren für eine Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen steht Arbeitgebern in allen 26 Kantonen seither online über *EasyGov* zur Verfügung. In den nächsten Jahren sind weitere Ausbauschritte für verschiedene Kategorien von Arbeitsbewilligungen geplant. In der ersten Hälfte 2022 soll die Abwicklung von Grenzgänger-Bewilligungen für EU/EFTA-Staatsangehörige auf dem Portal bereitgestellt werden. Danach folgen Bewilligungen für Erwerbstätige aus Drittstaaten.

Weiter sollen Private und Unternehmen der Verwaltung dieselben Informationen möglichst nur einmal mitteilen müssen (Umsetzung des Prinzips «once only»). Die Verwaltung wird die Informationen unter Berücksichtigung des Datenschutzes und der föderal dezentralen Strukturen organisationsübergreifend nutzen. Durch die in den kommenden Jahren zur Verfügung stehende Beantragung von Arbeitsbewilligungen über *EasyGov* wird diesem Ziel Rechnung getragen. Die Arbeitgeber verfügen in diesem System über ein persönliches Profil, welches die Arbeitgeberdaten über das UID-Register⁶⁴ bezieht. Diese Daten müssen von den Arbeitgebenden somit nicht mehr bei jedem Bewilligungsantrag neu erfasst werden.

Das Thema «Künstliche Intelligenz» (KI) wurde bisher im Bereich der Arbeitsbewilligungen für Drittstaatsangehörige noch kaum bearbeitet. Mittlerweile sind die Methoden und Technologien im diesem Bereich dahingehend ausgereift, dass gewisse Staaten (z.B. Finnland, Kanada) bereits KI einsetzen bei der Bearbeitung von bestimmten Aufenthalts- und Visumskategorien. Auch in der Schweiz werden in den kommenden Jahren (Teil-)Automatisierungen von Entscheidungsprozessen, resp. KI-basierte Entscheidungsunterstützungen im Bereich der Beantragungsprozesse für Arbeitsbewilligungen unter Berücksichtigung der *Strategie Digitale Schweiz*, der für die Bundesverwaltung erarbeiteten Leitlinien zum

⁶¹ Eine Firmengründungsurkunde oder ein Auszug aus dem Handelsregister kann neu innerhalb einer dreimonatigen Frist nachgereicht werden, wenn das gesuchstellende Start-Up Unternehmen nachweislich Teil eines kantonalen oder bundesweiten Förderprogramms ist.

⁶² Abrufbar unter www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit (Kapitel 4)

⁶³ [Bundesrat will Start-up-Standort Schweiz stärken \(admin.ch\)](https://www.bundesrat.admin.ch/dokumente/11/10/2021/11102021.pdf) [Stand 11.10.2021]

⁶⁴ Jedes in der Schweiz aktive Unternehmen erhält eine einheitliche [Unternehmens-Identifikationsnummer \(UID\)](https://www.uid-register.ch/). Die Verwendung der UID ermöglicht eine administrative Entlastung der Unternehmen sowie eine effizientere Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Zur korrekten Zuteilung, Verwaltung und Verwendung der UID führt das BFS das UID-Register.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Umgang mit KI und unter Einbezug der Kantone zu prüfen sein. Mit entsprechenden Instrumenten dürften Bearbeitungsdauern bei den involvierten Behörden zugunsten der Unternehmen und Privatpersonen künftig gesenkt werden können.

Die oben dargestellten, kürzlich umgesetzten und laufenden Massnahmen führen zu einer einfacheren, effizienteren Abwicklung von Bewilligungsanträgen und zu einem Abbau der administrativen Hürden.

6.2.3.2 Überprüfung Rollenverteilung Bund – Kantone / (Teil-)Verzicht Zustimmungsverfahren bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt

Das EJPD wird in den kommenden Jahren Ressourcen für neu zu übernehmende Aufgaben in anderen Bereichen «freispielen». Das SEM hat im Rahmen einer internen Aufgabenüberprüfung eine vertiefte Analyse des zweistufigen Zustimmungsverfahrens zwischen Kantonen und Bund durchgeführt. Das Zustimmungsverfahren im Bereich Arbeitsmarktzulassung bezweckt die Sicherstellung der nationalen Kohärenz, gewährleistet die öffentliche Sicherheit und vermindert potentielle arbeitsmarktliche Risiken. Für den Bereich Arbeitsbewilligungen für Drittstaatsangehörige wird ein Teilverzicht des Zustimmungsverfahrens⁶⁵ angestrebt. Dadurch soll ein Teil der Gesuche für Arbeitsbewilligungen ausschliesslich in kantonaler Kompetenz und Verantwortung erledigt werden. Es wird angestrebt, dass Gesuche für Bewilligungen, welche ein Risiko für die oben erwähnten Zielgrössen bergen, weiterhin dem Zustimmungsverfahren unterliegen. Bei Sachverhalten, welche sich ausserhalb der Risikofelder befinden, kann ein Verzicht auf das Zustimmungsverfahren möglich und sinnvoll sein. Unabhängig von einem möglichen Verzicht auf das Zustimmungsverfahren kämen die Zulassungsvoraussetzungen des AIG (Art. 18 – 26a) weiterhin zur Anwendung. Die Prüfung der Bewilligungsgesuche durch die kantonalen Behörden bliebe somit unverändert. Für die Unternehmen würde ein Mehrwert in zeitlicher und finanzieller Hinsicht entstehen. Finanziell, da bei entsprechenden Gesuchen nur Kosten für den kantonalen Entscheid anfallen würden und zeitlich, da nach dem kantonalen Entscheid keine zusätzliche Prüfung auf Bundesebene erfolgen müsste. Die konkrete Umsetzung wird durch das SEM unter Einbezug der Kantone derzeit noch geprüft und Anpassungen werden voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2022 in Kraft treten können.

⁶⁵ Arbeitsmarktliche Vorentscheide zu Aufenthaltsbewilligungen nach Artikel 33 AIG und Artikel 20 VZAE sowie zu Kurzaufenthaltsbewilligungen nach Artikel 32 AIG und Artikel 19 VZAE leitet die kantonale Arbeitsmarktbehörde zur Zustimmung an das SEM weiter (Art. 99 AIG und Art. 85 VZAE i. V. m. Art. 1 ZV-EJPD; Ziff. 4.6 Weisungen AIG).

6.3 Potenzielle Optionen zur Optimierung des Zulassungssystems

Nachdem der Fokus in Kapitel 6.2 auf bereits umgesetzten bzw. laufenden Optimierungsmassnahmen gelegt wurde, sollen nun gemäss Auftrag aus dem Postulat die darin explizit erwähnten Optionen sowie weitere mögliche Massnahmen für ein besser den Bedürfnissen der Schweiz entsprechendes Zulassungssystem genauer betrachtet und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile dargestellt werden. Zudem beinhaltet das vorliegende Kapitel jeweils die Haltung des Bundesrates zu den einzelnen Massnahmen.

6.3.1 Anpassungen am Kontingentsystem

6.3.1.1 Erhöhung der Kontingente

Die jährlich zur Verfügung stehenden Gesamtkontingente werden von aktuell 8'500 (Stand 2022) auf eine zu definierende Menge erhöht. Eine entsprechende Erhöhung kann entweder zugunsten des Bundeskontingents oder der kantonalen Kontingente erfolgen.

Argumente für diese Massnahme: Durch eine Erhöhung des jährlichen Kontingentes kann die Planungssicherheit für Unternehmen erhöht werden, da das Risiko einer Kontingentsknappheit reduziert wird. Dies würde der Wirtschaft ein positives Signal aussenden und bestehende Befürchtungen in Bezug auf Kontingentsknappheit könnten entschärft werden. Auch wäre ein positiver Effekt auf die Standortqualität der Schweiz zu erwarten. Diese Massnahme wurde explizit im Postulatstext aufgeführt und entspricht zudem Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Der Bundesrat verfügt bereits im bestehenden System über den Spielraum zur Festlegung ausreichender Kontingente. Seit der letzten Erhöhung im Jahr 2019 wurden die Kontingente nicht mehr vollständig ausgeschöpft. Negative Auswirkungen einer generellen Erhöhung auf den Zuwanderungsdiskurs im Allgemeinen lassen sich nicht ausschliessen.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Erhöhung der Kontingente vor dem Hintergrund des sich weiter zuspitzenden bereichsspezifischen Fachkräftemangels und unter Berücksichtigung der daraus resultierenden gewichtigen wirtschaftlichen Interessen ist genauer zu analysieren. Eine Erhöhung der Kontingente zugunsten von qualifizierten Fachkräften aus Nicht-EU/EFTA-Staaten dürfte auch sozialverträglich sein, da die Zuwanderung durch die qualitativen Zulassungsvoraussetzungen komplementär zur ansässigen Erwerbsbevölkerung bleibt. Am jährlichen Rhythmus der Kontingentsfestlegung soll festgehalten werden.

6.3.1.2 Umverteilung der Kontingente zu den Kantonen

Die den Kantonen zu Beginn des Jahres zugeteilten Kontingente reichen einigen Kantonen für das ganze Jahr, während andere bereits in der ersten Jahreshälfte zusätzliche Kontingente aus dem Bestand des Bundes beantragen.⁶⁶ Seit der letztmaligen Erhöhung der Kontingente für das Jahr 2019 konnte den Anträgen der Kantone auf Ergänzungskontingente aus der Bundesreserve stets vollumfänglich entsprochen werden. Während aktuell die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu gleichen Teilen auf Bund und Kantone verteilt werden, wird bei den Kontingenten für Aufenthaltsbewilligungen ein höherer Anteil dem Bestand des Bundes angerechnet. Bei der Zuteilung der Kontingente an die Kantone per Anfang Jahr gemäss Verteilschlüssel, kann ein wesentlich höherer Anteil direkt an die Kantone verteilt werden und nur ein marginaler Anteil würde dann beim Bund verbleiben (Notreserve für unvorhergesehene Entwicklungen).

⁶⁶ Für die Funktionsweise der Beantragung und Zuteilung von Kontingentseinheiten aus der Bundesreserve s. Kap. 4.2.3.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Argumente für diese Massnahme: Durch eine zu Jahresbeginn höhere Zuteilung von Kontingenten direkt an die Kantone könnte der Handlungsspielraum der Kantone erhöht werden, während auch der administrative Aufwand bei Bund und Kantonen gesenkt würde, da weniger Anträge an den Bund gestellt werden müssten. Das Wissen um einen erhöhten Anfangsbestand an Kontingenten bei den Kantonen dürfte sich zudem positiv auf die Planungssicherheit der in den Kantonen angesiedelten Unternehmen auswirken.

Argumente gegen diese Massnahme: Der Handlungsspielraum des Bundes und die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Interessen wäre bei unvorhergesehenem Zusatzbedarf in den Kantonen im Vergleich zur aktuellen Situation eingeschränkt.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Erhöhung des kantonalen Handlungsspielraums ist wünschenswert, wenn damit Ressourcen eingespart werden und die Planungssicherheit der Unternehmen erhöht werden kann.

6.3.1.3 Schweizweiter Kontingentspool

Durch einen Verzicht auf die Vorabzuteilung an die Kantone nach vordefiniertem Verteilschlüssel, können die Kontingente den Kantonen gebündelt in einem Pool des Bundes zur Verfügung gestellt werden. Es erfolgt eine periodische (bspw. quartalsweise) Aufschaltung der Kontingente. Die Vergabe erfolgt nach dem Prinzip *first come – first served*, analog zur heutigen Handhabung bei den Kontingenten für DLE EU/EFTA und Erwerbstätige aus dem UK. Damit weiterhin Handlungsspielraum und Flexibilität gewährleistet sind, können die Kontingente aus der Vorjahresreserve beim Bund bleiben. Diese können auf Antrag hin einem bestimmten Kanton für einen ausserordentlichen Bedarf zur Verfügung gestellt werden.

Argumente für diese Massnahme: Durch einen einheitlichen Kontingents-Pool des Bundes, würden alle Kontingente allen Kantonen ortsunabhängig und in gleichem Masse zur Verfügung stehen, während auch administrative Ressourcen bei Bund und Kantonen durch den Wegfall des Kontingentsmanagements eingespart werden könnten. Das Wissen um einen einheitlichen ortsungebundenen Pool an Kontingenten dürfte sich zudem positiv auf die Planungssicherheit der in den Kantonen angesiedelten Unternehmen auswirken. Diese Massnahme entspricht Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Bei striktem Vorgehen nach dem *first come – first served* Prinzip würde der Handlungsspielraum bei unvorhergesehenem Zusatzbedarf im Vergleich zur aktuellen Situation massiv eingeschränkt. Zudem besteht das Risiko eines Ansturms auf die Kontingente nach erfolgter Aufschaltung auf Kosten einer sorgfältiger Gesuchsprüfung unter Berücksichtigung der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen. Auch bestünde das Risiko, dass zum Quartalsende mangels Kontingenten keine Gesuche mehr bewilligt werden können und es einen Rückstau bis zum neuen Quartal geben würde.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Erhöhung der Planungssicherheit der Unternehmen, verbunden mit hohen Ressourceneinsparungen, ist positiv zu werten. Ob eine stärkere Zentralisierung oder Dezentralisierung (siehe 6.3.1.2) der Kontingentsvergabe vorteilhafter ist, soll vertieft geprüft werden.

6.3.1.4 Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche

Im heutigen Zulassungssystem unterliegen alle Personenkategorien, Branchen oder Berufsgruppen gleichermassen der Kontingentierung. Einzig im Bereich der Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss verlangt das Parlament aufgrund der Annahme der Motion Dobler (vgl. Kapitel 6.2.1) eine Ausnahme von den jährlichen Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Bei einer Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche könnten Be-

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

rufungsgruppen, die von hohem Fachkräftemangel betroffen sind, komplett von der Kontingentierung ausgenommen werden, wodurch dann in diesen Bereichen, immer unter Berücksichtigung der anderen Zulassungskriterien, uneingeschränkt Personen aus Drittstaaten zugelassen werden könnten.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme würde eine positive Signalwirkung für die Wirtschaft entfalten und könnte die Standortattraktivität der Schweiz erhöhen. Diese Massnahme wurde explizit im Postulatstext aufgeführt und entspricht zudem Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme

Eine Aufhebung der Kontingentierung steht im Widerspruch zu Artikel 121a BV und würde eine Verfassungsänderung erforderlich machen. Es besteht die Gefahr, dass die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Arbeitsmarktzuwanderung aus Drittstaaten schwindet. Bestrebungen im Bereich Aus- und Weiterbildung zur Förderung des inländischen Potenzials in Mangelberufen könnten untergraben werden. Eine exakte Definition von Berufen mit Fachkräftemangel gibt es nicht.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Dass Risiko einer mangelhaften Sozialverträglichkeit und Erosion gesellschaftlicher Akzeptanz überwiegt einen möglichen Mehrwert aus wirtschaftlicher Sicht. Die fehlende Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung schliesst eine weitere Prüfung aus.

6.3.1.5 Branchenkontingente

Bei der Einführung von Branchenkontingenten würde das Gesamtkontingent auf die einzelnen Branchen verteilt werden. Kontingentshöhe und Zuteilung würden im Vorjahr gemäss dem jeweiligen Bedarf der einzelnen Branchen bestimmt werden.

Argumente für diese Massnahme: Die Planungssicherheit würde sich für sämtliche Branchen erhöhen. Bei einer Kontingentsknappheit würde vermieden, dass einzelne Berufsgruppen gegenüber anderen priorisiert werden (bspw. wertschöpfungsintensive Berufsgruppen vs. solche mit geringerer Wertschöpfung).

Argumente gegen diese Massnahme: Die Bestimmung des Kontingentsbedarfs ist bereits bei Globalkontingenten eine Herausforderung. Durch den Einbezug sämtlicher Branchen und Berücksichtigung der Anliegen der Sozialpartner werden bei den jährlichen Höchstzahlen unterschiedliche Interessen jedoch in ausgewogener Weise berücksichtigt. Dies dürfte bei einer Aufteilung in unterschiedliche Branchenkontingente schwieriger sein. Aufgrund der separaten Bewirtschaftung von Branchenkontingenten dürfte ein entsprechendes System kompliziert und schwerfällig sein und es besteht die Gefahr der Strukturerhaltung. Gleichzeitig müssten Branchenkontingente jährlich durch Kantone und/oder Bund überwacht und bewirtschaftet werden, was den Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen würde. Die eingeschränkte Flexibilität des Modells könnte den Lobbyismus verstärken, was im Ergebnis dazu führt, dass einzelne Branchen und Partikularinteressen begünstigt werden.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Aus Gründen der mangelnden Flexibilität und schwerfälligen Ausgestaltung hat der Bundesrat bereits im Rahmen früherer Arbeiten festgestellt, dass ein duales Zulassungssystem mit Branchen- oder Betriebskontingenten nicht zielführend sei.⁶⁷

⁶⁷ [Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, S. 74.](#)

6.3.1.6 Verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung

Bei der jährlichen Kontingentsfestlegung werden bereits heute wirtschaftliche Kennzahlen, Arbeitsmarkt- und Konjunkturprognosen berücksichtigt. Darüber hinaus könnte ein jährliches Reporting zur Entwicklung der Kontingentsbeanspruchung zur jährlichen Beurteilung der Bedarfssituation beigezogen werden. Eine weitere Möglichkeit, den Bedarf an benötigter Zuwanderung einschätzen zu können, bieten allenfalls makroökonomische Modelle.⁶⁸ Denkbar ist, die Kontingentsfestlegung künftig noch stärker und systematisch auf wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Prognosen zu stützen und den Entscheid über die Kontingentshöhe mit makroökonomischen Modellen zu verknüpfen. Neben einer stärker evidenzbasierten Vorgehensweise würden in die Entscheidungsfindung zur Kontingentsfestlegung weiterhin auch die Anliegen von Wirtschaft und Sozialpartnern sowie gesellschaftspolitische Aspekte einfließen.

Argumente für diese Massnahme: Der Bedarf und die Leistung der Wirtschaft werden evidenzbasiert berücksichtigt unter Einbezug von objektiven Kriterien. Dadurch kann der effektive Bedarf der Wirtschaft unmittelbarer berücksichtigt werden, was einem konkreten Anliegen aus dem Postulat entspricht.

Argumente gegen diese Massnahme: Komplexe makroökonomische Modelle können aufgrund mangelnder Transparenz zu Verunsicherung beitragen.⁶⁹ Weiter besteht die Schwierigkeit der Gewichtung der einzelnen Entscheidungskriterien. Im Falle von Divergenzen zwischen prognostizierten Werten und konkreten Anliegen von Wirtschaft und Sozialpartnern kann es zu Spannungen kommen.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen. Eine Kontingentsfestlegung, die sich stärker als heute am effektiven Bedarf der Wirtschaft orientieren würde, ist zu begrüssen und bedarf einer genaueren Analyse. Analysen sollen die Einschätzung von Wirtschaft und Kantonen ergänzen, nicht ersetzen.

6.3.1.7 Tauschbörse

Das Konzept einer Tauschbörse wird im Postulat genannt. Ein solches Vorhaben könnte das bestehende System mit kantonalen- und Bundeskontingenten mit einer Tauschbörse ergänzen. Dabei würden die Kantone bei zusätzlichem Kontingentsbedarf untereinander oder direkt mit Unternehmen Kontingente unterschiedlicher Kategorien tauschen oder Kontingente gegen einen zu definierenden Gegenwert (Sachwert/Leistung) tauschen.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme kann theoretisch eine hohe Ausschöpfung der vorhandenen Kontingente fördern, da nicht gebrauchte Kontingente eines Kantons einem solchen mit entsprechendem Bedarf zukommen (hohe Allokationseffizienz). Da bei dieser Massnahme die Kontingente entsprechend ihrem wirtschaftlichen Wert gehandelt werden, wird ein haushälterischer Umgang mit den verfügbaren Kontingenten begünstigt, was eine verstärkt am gesamtwirtschaftlichen Nutzen orientierte Vergabe fördert. Die kantonale Autonomie würde gestärkt.

Argumente gegen diese Massnahme: Bereits heute besteht für die Kantone die Möglichkeit, nicht benötigte Kontingente in die Bundesreserve zurückzuerstatten. Der Bund kann diese Kontingente unbürokratisch an andere Kantone mit zusätzlichem Bedarf zuteilen. Diese langjährige Praxis wurde mit der im 2018 eingeführten, rechtlich nicht verbindlichen *Vereinbarung über die Bewirtschaftung der Kontingente* formalisiert (vgl. Kapitel 4.2.4). Die Bestimmung von Sachwerten oder Leistungen, die für einen Kontingentstausch in Frage kommen, müsste in aufwändigen Konsultationsprozessen erfolgen. Mit Blick auf die unterschiedlichen Aufenthaltsperspektiven (Aufenthaltsbewilligung für Daueraufenthalt vs.

⁶⁸ [Gelenkte Zuwanderung, avenir spezial, avenir Suisse, S. 8](#) [Stand 11.10.2021].

⁶⁹ Eine vom SEM in Auftrag gegebene explorative Vorstudie zur Analyse des künftigen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften hat verschiedene methodische Herausforderungen aufgezeigt, welche mit makroökonomischen Modellen einhergehen (Vorstudie zur Analyse des künftigen Bedarfs des Schweizer Arbeitsmarktes an ausländischen Arbeitskräften, Demografik, im Auftrag des SEM, 2021).

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Kurzaufenthaltsbewilligungen für befristete Aufenthalte) dürfte sich die Ausgestaltung eines Tauschsystems als schwierig erweisen. Eine einseitige Selektion von Arbeitskräften mit höchster Wertschöpfung durch finanzstarke Akteure könnte ein Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und sozialpolitischen Interessen herbeiführen. Dadurch könnte der Fachkräftemangel in bestimmten Sektoren verschärft werden (z.B. Universitäten, Gesundheitswesen).

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die Nachteile eines entsprechenden schwer umsetzbaren Systems überwiegen die Vorteile.

6.3.1.8 Versteigerung von Kontingenten

Das Konzept einer Versteigerung von Kontingenten wird im Postulat genannt. Sie weist inhaltliche Parallelen zu der vorangehend unter 6.3.1.7 dargelegten Massnahme der Tauschbörse auf. In einem Auktionssystem könnten Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligungen über ein Auktionsverfahren vergeben werden. Die potenziellen Einwanderer oder Unternehmen bieten dem Staat den Betrag, den sie für den Erhalt der entsprechenden Bewilligung zu zahlen bereit sind. Neben einer Steuerung der Zuwanderung (jährliche Höchstzahlen) generiert der Staat einen Zusatzertrag welcher anderweitig eingesetzt werden kann. Ein System mit einer Kontingentsversteigerung wäre derart auszugestalten, dass die verfassungsmässigen Bestimmungen von Artikel 121a Absatz 3 BV eingehalten werden, welcher das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage voraussetzt.

Argumente für diese Massnahme: Neben einer Steuerung der Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen generiert der Staat einen Zusatzertrag und kann diesen bspw. in Integrationsmassnahmen oder in die öffentliche Infrastruktur investieren. Da bei dieser Massnahme die Kontingente entsprechend ihrem wirtschaftlichen Wert gehandelt werden, wird ein haushälterischer Umgang mit den verfügbaren Kontingenten begünstigt, was eine verstärkt am gesamtwirtschaftlichen Nutzen orientierte Vergabe fördert.

Argumente gegen diese Massnahme: Eine einseitige Selektion von Arbeitskräften mit höchster Wertschöpfung durch finanzstarke Akteure könnte ein Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und regionalpolitischen Interessen herbeiführen. Dadurch könnte sich der Fachkräftemangel in bestimmten Sektoren verschärfen (z.B. Universitäten, Gesundheitswesen). Bisher wurde ein solches Modell in keinem Land umgesetzt.⁷⁰ Ein System mit einer Kontingentsversteigerung ist mit den verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen kaum vereinbar (Art. 121a Abs. 3 BV).

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die Weiterverfolgung eines entsprechenden Systems, zu welchem es keine Erfahrungswerte aus anderen Ländern gibt und allenfalls bereichsspezifisch den Fachkräftemangel gar verschärfen könnte, ist nicht zielführend.

⁷⁰ Vgl. [Gelenkte Zuwanderung, avenir spezial, avenir Suisse, S. 20 ff](#) sowie [Kontingentierungssysteme: Die Schweiz kann sich an internationalen Erfahrungen orientieren | Die Volkswirtschaft - Plattform für Wirtschaftspolitik](#) [Stand 11.10.2021]

6.3.2 Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen

Durch den vorhandenen gesetzlichen Ermessensspielraum des AIG und der VZAE besteht bereits heute ein gewisser Spielraum bei der Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen zur Erwerbstätigkeit. Dies erlaubt es, gezielte Erleichterungen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens umzusetzen. Weiter gibt es Möglichkeiten, durch Anpassungen auf Verordnungs- und Weisungsstufe den Ermessensspielraum der zuständigen Behörden zu konkretisieren sowie die Planungssicherheit der Unternehmen zu verbessern.

6.3.2.1 Senkung der Qualifikationsanforderungen in bestimmten Bereichen

Im Drittstaatenbereich können Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur an Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte erteilt werden (Art. 23 Abs. 1 AIG). Von der Voraussetzung der hohen, in der Regel akademischen, Qualifikation wird gemäss langjähriger und steter Praxis nur bei der Zulassung von Personen mit besonderen beruflichen Kenntnissen oder Fähigkeiten, sofern für deren Zulassung ein Bedarf ausgewiesen ist (Art. 23 Abs. 3 Bst. c AIG), abgewichen. Im Sinne einer bedarfsausgerichteten Flexibilisierung des Zulassungssystems könnte eine Erweiterung der bestehenden Praxis auf qualifizierte Tätigkeiten mit ausgewiesenem Fachkräftemangel geprüft werden.

Argumente für diese Massnahme: Der Fokus dieser Massnahme liegt auf dem effektiven Bedarf der Wirtschaft und entspricht einer direkten Forderung des Postulats und der Wirtschaft. Durch eine Senkung der Anforderungen insbesondere in Bezug auf die Bildungsabschlüsse und/oder die Berufserfahrung kann ein Beitrag zur Entschärfung des Fachkräftemangels geleistet und dadurch die Planungssicherheit für Unternehmen erhöht werden. Die Massnahme kann einfach und unkompliziert über Konkretisierungen auf Weisungsstufe umgesetzt werden.

Argumente gegen diese Massnahme: Es gibt keine allgemeingültige Definition von Fachkräftemangel. Die konkreten Modalitäten müssten durch die zuständigen Bundesbehörden festgelegt und periodisch aktualisiert werden. Weiter lassen sich ausländische Bildungstitel und Qualifikationen teilweise nur schwer beurteilen, was umso mehr gilt für nicht akademische Abschlüsse.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat wird diese Massnahme umsetzen. Im Sinne eines *quick-wins* bietet diese Massnahme die Möglichkeit, rasch auf ein Bedürfnis der Wirtschaft ohne Verordnungs- und Gesetzesanpassungen zu reagieren. Das EJPD erstellt zusammen mit dem WBF Kriterien zur konkreten Anwendung der Massnahme.

6.3.2.2 Senkung der Anforderungen an die Vorrangprüfung

Die Zulassungsvoraussetzung des Vorrangs nach Artikel 21 AIG bezweckt, das im Inland vorhandene Arbeitskräftepotential möglichst auszuschöpfen. Durch eine prioritäre Berücksichtigung der inländischen Arbeitskräfte sollen die Chancen inländischer Arbeitnehmenden bei der Stellensuche erhöht und die Einreise zusätzlicher Arbeitskräfte aus Drittstaaten auf das arbeitsmarktl. Notwendige beschränkt werden. Arbeitgeber, die Fachkräfte aus Drittstaaten anstellen möchten, müssen im Einzelfall den Nachweis konkret unternommener und erfolglos gebliebener Rekrutierungsbemühungen erbringen um das Vorrangprinzip erfüllen zu können. Bei der Zulassung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen in Bereichen, die nachweislich von einem starken Fachkräftemangel betroffen sind, kann grundsätzlich jedoch davon ausgegangen werden, dass das inländische Potential ausgeschöpft ist. Auf eine Einzelfallprüfung des Vorrangs könnte in solchen Fällen deshalb verzichtet werden. Indem die Prüfung des Vorrangs inländischer Arbeitskräfte und solcher aus EU/EFTA-Staaten in Bereichen mit manifestem Fachkräfte-

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

mangel nicht mehr im Einzelfall erfolgt, sondern auf der Annahme beruht, dass das vorhandene Potential bereits ausgeschöpft ist, wird das verfassungsmässige Vorrangprinzip respektiert (Art. 121a Abs. 3 BV).

Argumente für diese Massnahme: Die Umsetzung dieser Massnahme würde einem Hürdenabbau gleichkommen und könnte dazu beitragen die Planungssicherheit für Unternehmen zu erhöhen. Von dieser Massnahme könnten Grosskonzerne und KMU gleichermassen profitieren. Die Massnahme kann einfach, unkompliziert und verfassungskonform über Konkretisierungen auf Weisungsstufe umgesetzt werden. Die Massnahme entspricht Forderungen aus der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Es gibt keine allgemeingültige Definition von Fachkräftemangel. Die konkreten Modalitäten müssten von den zuständigen Bundesbehörden festgelegt und periodisch aktualisiert werden. Dies würde erhöhten Aufwand beim Bund generieren, der jedoch allenfalls durch den Wegfall der detaillierten Prüfung von Belegen zum Inländervorrang teilweise kompensiert werden könnte. Die Massnahme könnte aus sozialpolitischer Perspektive als Untergrabung des Vorrangprinzips wahrgenommen werden.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat wird diese Massnahme umsetzen.

Im Sinne eines *quick-wins* bietet diese Massnahme die Möglichkeit, rasch auf ein Bedürfnis der Wirtschaft zu reagieren und dies ohne Verordnungs- und Gesetzesanpassungen. Das EJPD erstellt zusammen mit dem WBF Kriterien zur konkreten Anwendung der Massnahme.

6.3.3 Beschleunigung der Verfahren

6.3.3.1 Express Gebührenzuschlag

Die meisten Länder erteilen Aufenthaltsbewilligungen gegen eine Gebühr. Weiter besteht teilweise die Möglichkeit (z.B. USA, Niederlande, Kanada), die Bearbeitungsfrist gegen eine zusätzliche Gebühr zu verkürzen. In der Schweiz gibt es diese Möglichkeit im Rahmen von arbeitsmarktlichen Gesuchen bis anhin nicht. Unter Berücksichtigung der Ordnungsfristenverordnung⁷¹ wird bei arbeitsmarktlichen Gesuchen so rasch als möglich, grossmehrheitlich innerhalb von 10 Tagen, ein Entscheid gefällt. Die aktuellen Gebühren auf Bundesebene für Arbeitsbewilligungen wurden gestützt auf die Gebührenverordnung AIG⁷² auf 180 CHF pro Entscheid festgelegt. Eine Verkürzung der ordentlichen Frist auf Bundesebene auf beispielsweise maximal 3-4 Tage würde sich in einem verhältnismässig höheren Preis niederschlagen. Gebühren und Bearbeitungsdauer wären unter den kantonalen Behörden und zwischen Bund und Kantonen zu koordinieren.

Argumente für diese Massnahme: Bei wichtigen und zeitkritischen Gesuchsanträgen stellt es für Unternehmen einen Mehrwert dar, wenn eine beschleunigte Bearbeitung beantragt werden kann. Sie erhalten dadurch mehr Flexibilität und können Einsätze kurzfristig planen. Mit dem in Kapitel 6.2.3 beschriebenen Ausbau der Unternehmens-Plattform EasyGov und der Integration der Arbeitsbewilligungen für Drittstaatsangehörige auf EasyGov bestünde die Möglichkeit, die Beantragung einer Expressbearbeitung auf Kantonsebene schweizweit einheitlich umzusetzen. Diese Massnahme entspricht einer wiederkehrenden Forderung der Wirtschaft.

Argumente gegen diese Massnahme: Eine rasche Umsetzung ist aufgrund der erforderlichen, zeitintensiven Koordination zwischen Bund und sämtlichen Kantonen nicht möglich. Eine Umsetzung lediglich auf Stufe Kantone oder Bund würde die Wirkung der Massnahme relativieren. Falls solche Verfahren von einer Mehrheit der Unternehmen genutzt würden (z.B., weil der Preisunterschied nur marginal ins Gewicht fällt), könnte dies dazu führen, dass in der Verwaltung erhebliche zusätzliche Ressourcen gebunden würden, da die kurzfristige Bearbeitung jederzeit und ohne Qualitätseinschränkung sichergestellt sein muss. Die Preiserhöhung müsste durch einen entsprechend erhöhten Aufwand gerechtfertigt

⁷¹ Verordnung über Grundsätze und Ordnungsfristen für Bewilligungsverfahren, SR 172.010.14

⁷² Verordnung über die Gebühren zum Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.209

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

sein, da die Zusatzkosten andernfalls als neue Steuer gewertet werden könnten, was die Umsetzung aus juristischer Perspektive schwerer gestalten könnte.

Haltung des Bundesrates: Diese Massnahme ist weiterzuverfolgen und eine Umsetzung vertieft zu prüfen.

Es kann ein Mehrwert für die Unternehmen in Bezug auf kurzfristige Personalrekrutierung und Planungssicherheit generiert werden, während auch einer wiederkehrenden Forderung der Wirtschaft entsprochen würde. Mit Blick auf die juristische und praktische (Ressourcenbedarf) Umsetzung ist eine vertiefte Prüfung erforderlich.

6.3.3.2 Certified Employer

In verschiedenen Ländern (z.B. Niederlande, Schweden, UK) werden Gesuche von sogenannten *certified employer* prioritär behandelt oder unterliegen teilweise gar nicht mehr den ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen. Eine Zertifizierung könnte beispielsweise für Arbeitgeber ausgestellt werden, die gerechte und soziale Arbeitsbedingungen für alle Mitarbeitenden anbieten und sich nachweislich für die Integration von Personen aus dem Asylbereich, Langzeitarbeitslosen, Ausgesteuerten oder älteren Arbeitnehmenden engagieren.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme könnte durch schlankere Prozesse die Planungssicherheit für zertifizierte Unternehmen erhöhen. Sie entspricht einer wiederkehrenden Forderung der Wirtschaft. Gerechte Arbeitsbedingungen für eine breite Belegschaft und die Nutzung des inländischen Potentials könnten dadurch begünstigt und gefördert werden.

Argumente gegen diese Massnahme: Aufgrund des bestehenden gesetzlichen Rahmens liesse sich eine Zertifizierung, die eine Ausnahme vom ordentlichen Zulassungsprozess bedeuten würde, voraussichtlich nur mit umfangreichen Gesetzesanpassungen realisieren. Allenfalls lässt sich der zusätzliche Verwaltungsaufwand durch den Wegfall der Gesuche zertifizierter Arbeitgeber teilweise kompensieren. Der Verwaltungsaufwand würde durch den neu einzuführenden Zertifizierungsprozess jedoch deutlich erhöht. Weiter würden damit kleinere Firmen und Start-Up benachteiligt, welche nicht über die erforderliche Infrastruktur verfügen, um beispielsweise Integrationsmassnahmen anbieten zu können.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die gewichtigen Nachteile, insbesondere in Bezug auf zusätzlichen Verwaltungsaufwand und vorgängige Gesetzesanpassungen überwiegen vorliegend die genannten Vorteile.

6.3.4 Weitere Lösungsansätze

6.3.4.1 Bilaterale Rekrutierungsabkommen

Der Bundesrat hat die Möglichkeit, mit ausländischen Staaten oder internationalen Organisationen Abkommen abzuschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken und die illegale Migration und deren negativen Folgen zu mindern. Abkommen können u.a. im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder über die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie über grenzüberschreitende Dienstleistungen abgeschlossen werden (Art. 100 Abs. 2 Bst. e, f und g AIG). Abkommen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung auf Grundlage von Art. 100 Abs. 2 Bst. e AIG hat die Schweiz mit diversen Staaten⁷³ abgeschlossen (sogenannte Stagiaire-Abkommen).⁷⁴ Diese Abkommen schaffen allerdings nur die jeweiligen Rahmenbedingungen für die berufliche Aus- oder Weiterbildung, während den jungen Berufsleuten die Suche nach der Ausbildungsstelle obliegt. Abkommen zur Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) mit ausgewählten Ländern, welche gezielt auf eine kontrollierte Behebung des Arbeitskräftemangels in bestimmten Bereichen ausgerichtet sind, hat die Schweiz bisher nicht abgeschlossen. Das Instrument der

⁷³ Argentinien, Australien, Chile, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, Philippinen, Russland, Südafrika, Tunesien, Ukraine, USA.

⁷⁴ Junge Berufsleute (Stagiaires) (admin.ch)

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

gezielten Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (vgl. Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) wird von verschiedenen europäischen Ländern⁷⁵ sowie Kanada, Japan und Israel genutzt.

Argumente für diese Massnahme: Durch den Abschluss von Abkommen über die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) könnte dem sektoralen und zeitweiligen Arbeitskräftemangel gezielt entgegengewirkt und gleichzeitig die Migrationszusammenarbeit gestärkt werden. Es ist möglich, dass entsprechende Abkommen die Folgen irregulärer Migration mindern. Für den Abschluss von Abkommen über die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern existiert eine Rechtgrundlage (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG). Von verschiedenen Staaten wird dieses Instrument bereits eingesetzt und es existieren Erfahrungswerte (z.B. triple-win-Projekt Deutschland).

Argumente gegen diese Massnahme: Mit dem Abschluss von Rekrutierungsabkommen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) wird die Abhängigkeit der Schweiz von ausländischen Fachkräften weiter verstärkt. Die Möglichkeit, Fachkräfte im Rahmen von Rekrutierungsabkommen gewinnen zu können, entspricht keinem konkret geäusserten Anliegen der Wirtschaft und Sozialpartner (s. Bedürfniserhebung). Damit künftige Rekrutierungsabkommen einen Mehrwert im Sinne der Entschärfung eines Fachkräftemangels, beispielsweise im Gesundheitswesen, generieren, müssten Abweichungen von den regulären Zulassungsvoraussetzungen wie Höchstzahlen, Vorrang oder berufliche Qualifikationen vorgesehen werden. Dies ist aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht möglich, da Artikel 100 Absatz 2 Bst. f und g AIG dem Bundesrat zwar eine Abschlusskompetenz, nicht aber eine Derogation der Zulassungsvoraussetzungen gemäss Kapitel 5 des AIG⁷⁶ erlaubt. Bei Rekrutierungsabkommen nach Artikel 100 Absatz 2 Bst. f und g AIG ist der Bundesrat lediglich befugt, günstigere Bestimmungen über die Bewilligungs- und die Anmeldepflicht zu erlassen, insbesondere um vorübergehende grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erleichtern. Die Vereinbarkeit von Abkommen zur Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 100 Abs. 2 Bst. f AIG) mit Artikel 121a BV wäre vertieft zu prüfen.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Der effektive Mehrwert von bilateralen Rekrutierungsabkommen ist ungewiss, die erwarteten Kosten wären im Vergleich zu anderen Massnahmen zudem deutlich höher.

6.3.4.2 Punktesystem

Wie in Kapitel 5.1 bereits ausgeführt wurde, werden in einem Punktesystem gewünschte Eigenschaften der ausländischen Personen definiert und mit Punkten bewertet. Die Zulassung erfolgt allein nach erreichten Punktzahlen. Das Punktesystem ist ein angebotsorientiertes System, kann jedoch auch mit nachfrageorientierten Elementen verknüpft werden, indem beispielsweise ein Arbeitsvertrag, oder aber Aspekte der Integrationsfähigkeit oder ausreichender finanzieller Mittel, welche mit Punkten zu bewerten sind, vorausgesetzt werden. Solche „hybriden“ Punktesysteme (angebots- und nachfrageorientiert) existieren bspw. in Kanada oder Neuseeland.

Argumente für diese Massnahme: Ein Punktesystem hat grundsätzlich den Vorteil, dass eine transparente, nachvollziehbare und objektivierbare Steuerung möglich wäre. Eine einheitliche und rechtsgleiche Anwendung würde begünstigt, während die Berücksichtigung von Partikularinteressen (Regionen, Branchen) eingeschränkt würde.

Argumente gegen diese Massnahme: Wegen der raschen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in den verschiedenen Branchen ist eine laufende Anpassung des Punktesystems erforderlich, was die Berechenbarkeit und Planungssicherheit für die Unternehmen stark relativiert. Punktesysteme sind sehr komplex und ressourcenintensiv in Ausarbeitung und Bewirtschaftung. Es ist zudem nicht möglich, alle möglichen Anforderungen und Bedürfnisse abschliessend in einem Punktesystem zu erfassen. Ein ge-

⁷⁵ Frankreich, Deutschland und Italien, Spanien. Um die Situation in der Pflege in Deutschland weiter zu verbessern, hat Deutschland das [Projekt Triple Win](#) lanciert, im Rahmen dessen Pflegefachkräfte aus Drittstaaten zugelassen werden können.

⁷⁶ Artikel 18 – 31 AIG.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

wisser Ermessensspielraum ist daher immer erforderlich. Eine einseitige Ausrichtung auf angebotsorientierte Elemente steht im Widerspruch zu den Bestimmungen von Artikel 121a BV, welcher einerseits Höchstzahlen vorsieht, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse und unter Berücksichtigung des Vorrangs festgelegt werden und andererseits das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage voraussetzt.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Bereits im 2002 hat der Bundesrat im Rahmen der Arbeiten zum neuen Ausländergesetz (AuG) auch die Einführung eines Punktesystems geprüft.⁷⁷ Als Nachteil gewichtete der Bundesrat bei der Ausarbeitung des damaligen Ausländergesetzes insbesondere, dass ein Punktesystem wenig flexibel in der Handhabung wäre und der Bedarf des Arbeitsmarktes nur punktuell abgebildet würde. Es bestünde ein erhebliches Risiko, dass nicht der effektiv vorhandene Bedarf gedeckt würde und schliesslich dürfte ein Punktesystem nur schwer mit den Bestimmungen von Artikel 121a BV vereinbar sein.

6.3.4.3 Greencard System

Das Greencard System wird im Postulat explizit eingebracht. Gemäss dem bekannten Greencard System der USA ist für alle arbeitsplatzbasierten Greencards ein Arbeitsplatzangebot erforderlich. Dabei gibt es nur wenige Möglichkeiten für Ausnahme-Zulassungen. Greencards, welche aufgrund einer Erwerbstätigkeit erteilt werden, sind kontingentiert und werden pro Jahr nur in begrenzter Anzahl vergeben. Sind die Kontingente ausgeschöpft, werden die Anträge auf eine Warteliste gesetzt und zu einem späteren Zeitpunkt bearbeitet. Zudem muss der potentielle US-Arbeitgeber mit wenigen Ausnahmen den Inländervorrang nachweisen.⁷⁸ Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen bzw. Greencards werden auch an interessierte Personen verlost. Im Rahmen der Verlosung müssen die Personen über keinen Arbeitsvertrag verfügen.⁷⁹ Der Erwerb einer Greencard gewährt neben einem Daueraufenthaltsrecht und freier Wohnsitzwahl auch die freie Wahl des Arbeitgebers sowie die Möglichkeit, eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben.⁸⁰ Im europäischen Kontext ist die der Greencard ähnliche "Blue Card" zu erwähnen. Die Blue Card ist nachfrageorientiert ausgestaltet (Voraussetzung Arbeitsplatzangebot) und soll die langfristige Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer in EU-Länder attraktiver machen.

Argumente für diese Massnahme: Das Greencard System ermöglicht einen Mix aus nachfrageorientierten und angebotsorientierten Elementen. Das Modell kann die Einwanderung aus Herkunftsländern fördern, die sonst eher wenig Einwanderer stellen. Im Greencard System der USA erhalten Inhaberinnen und Inhaber einer nachfragebasierten Greencard volle berufliche und geografische Mobilität.

Argumente gegen diese Massnahme: Das System ist bekannt als schwerfälliges System und verwaltungsintensiv durch die aufwändigen Auswahl- und Prüfverfahren. Wirtschaftliche Bedürfnisse können im Rahmen einer Verlosung nicht berücksichtigt werden und zudem wird der Gerechtigkeitsgedanke untergraben. Unternehmen haben kaum Planungssicherheit. Mittels Los vergebene Greencards garantieren weder eine Integration in den Arbeitsmarkt, noch eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage. Das Gesuch eines Arbeitgebers entfällt bei dieser Variante ebenfalls, womit sie als inkompatibel mit Artikel 121a Absatz 3 BV zu qualifizieren ist.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Es lässt sich kein Mehrwert in einer aufwändigen Abkehr von heutigen Zulassungssystem hin zu einem Greencard System analog der USA erkennen, welches in Form einer Lotterie zudem verfassungswidrig wäre.

⁷⁷ [Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz \(2012\), S. 73 ff.](#)

⁷⁸ [Green Card – Requirements, Application, Tax Implications](#) [Stand 11.10.2021]

⁷⁹ "Employment based immigration visas, or Green Cards, allow migrants to gain lawful permanent residence in the US in order to engage in skilled work. There are two ways to obtain a US Green Card: one way is through a family member, the other way is to obtain an employment based Green Card (you can also try for the annual Green Card diversity lottery)." (Quelle: <http://www.workpermit.com/immigration/usa/usa-employment-based-immigration-visas-green-cards>) [Stand 11.10.2021]

⁸⁰ [Green Card – Requirements, Application, Tax Implications](#) [Stand 11.10.2021]

6.3.4.4 Kontrolle der Verwaltung

Der Ansatz der Kontrolle der Verwaltung wird im Postulat genannt, welches jedoch nicht weiter ausführt, wie ein solches Konzept zu verstehen ist. Hinweise dazu liefern Erkenntnisse aus der Bedürfniserhebung von Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen (vgl. Kap. 7). Eine Kontrolle der Verwaltung würde demnach mittels Leistungskennzahlen der kantonalen Behörden eingeführt, welche deren Leistungsfähigkeit hinsichtlich bspw. Bearbeitungsdauer oder ggfs. Ablehnungsquoten misst und den gesuchstellenden Unternehmen einen interkantonalen Vergleich ermöglicht.

Eine Kontrolle der Verwaltung in einem weiteren Sinne findet bereits im aktuellen System statt. So können Entscheide auf dem Rechtsweg beim Bundesverwaltungsgericht und bei kantonalen Verwaltungsgerichten angefochten werden. Dies gilt auch für positive Entscheide, wenn ein Gesuchsteller mit der Ausgestaltung oder der erhaltenen Bewilligungskategorie nicht einverstanden ist. Ein weiteres Kontrollinstrument stellt die Ordnungsfristenverordnung⁸¹ dar, welche die zeitlichen Vorgaben für die Gesuchsbearbeitung auf Bundesebene vorgibt. In verschiedenen Kantonen, insbesondere in der lateinischen Schweiz, existieren bereits heute tripartite Kommissionen, welche jedes einzelne Gesuch um Bewilligung einer Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen vorgelagert zum Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde berät und eine Empfehlung an die Entscheidungsinstanz abgibt.

Argumente für diese Massnahme: Eine Massnahme mittels Leistungskennzahlen würde die Transparenz in Bezug auf Gesuchsanträge erhöhen und könnte das Vertrauen in die Behörden stärken. Mitunter könnte der Wettbewerb zwischen den Kantonen im Sinne kurzer Bearbeitungsfristen gefördert werden. Die Kontrolle mittels Leistungskennzahlen der Verwaltung kann sich auch positiv auf die Planungssicherheit von Unternehmen auswirken.

Argumente gegen diese Massnahme: Die konkreten Motive, die eine Dringlichkeit der Ausweitung der bereits bestehenden Kontrollmechanismen des aktuellen Systems rechtfertigen würden, fehlen. Kennzahlen zur Messung der Leistungsfähigkeit kantonalen Behörden mit dem Ziel, diesbezügliche kantonale Unterschiede zu messen und Vergleichsmöglichkeiten zu ermöglichen, verkennen die föderalistische Struktur und spezifische Eigenheiten unterschiedlich ausgestalteter kantonalen Arbeitsmärkte.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Die Nachteile überwiegen die Vorteile deutlich.

6.3.4.5 Zuwanderungsabgabe

Mit einer Zuwanderungsabgabe kann die Zuwanderung potentiell verteuert und damit gesteuert werden. Eine Zuwanderungsabgabe kann unterschiedlich ausgestaltet und mit weiteren Zulassungsvoraussetzungen verknüpft werden. So könnte beispielsweise bei jeder erstmaligen Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung für Drittstaatsangehörige in der Schweiz beim Arbeitgeber eine pauschale Zuwanderungsabgabe erhoben werden. Andere Vorschläge orientieren sich an Nutzungsgebühren⁸², an einer Art von Kurtaxe⁸³, oder an einem branchenübergreifend einheitlichen Prozentsatz des Jahreslohnes als Einwanderungsgebühr, welcher von der Politik beschlossen wird.⁸⁴ Es wären Ausnahmen von der Zuwanderungsabgabe vorzusehen (bspw. Erwerbstätigkeit mit Aus- und Weiterbildungen, öffentliche Institutionen wie Spitäler, Universitäten, Forschungsanstalten etc.).

Argumente für diese Massnahme: Durch eine Zuwanderungsabgabe würde sich die Wirtschaft an den Kosten beteiligen, welche durch die Zuwanderung entstehen könnten und langfristige Arbeitsver-

⁸¹ Verordnung über Grundsätze und Ordnungsfristen für Bewilligungsverfahren, SR 172.010.14

⁸² [Begrenzungsinitiative - Eintrittspreis für Zuwanderer? Warum der Bundesrat diese Idee ablehnt \(aargauerzeitung.ch\)](#) [Stand 11.10.2021]

⁸³ [Nur mit Zuwandererabgabe | NZZ](#) [Stand 11.10.2021]

⁸⁴ [Gelenkte Zuwanderung, avenir spezial, avenir Suisse, S. 19](#) [Stand 11.10.2021]

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

hältnisse würden gefördert. Gleichzeitig kann eine Zuwanderungsabgabe durch entsprechende Einnahmen die bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotential unterstützen, was die gesellschaftliche Akzeptanz der Zuwanderung positiv beeinflussen könnte.

Argumente gegen diese Massnahme: Unternehmen in wertschöpfungsstarken Branchen wären im Vorteil gegenüber weniger wertschöpfungsstarken Branchen. Eine Abwälzung der Kosten vom Arbeitgeber auf den Arbeitnehmer könnte zu erhöhtem Lohndruck führen und wäre im Wettbewerb um Talente ein Nachteil. Da die Zuwanderungsabgabe als Steuer zu qualifizieren ist, wäre eine Grundlage in der Bundesverfassung zu schaffen.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat verwirft diese Massnahme.

Er erachtet eine substanzielle Abkehr von aktuellem Zulassungssystem als nicht gerechtfertigt. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund bestehender internationaler Verträge die Zuwanderungsabgabe nur begrenzt anwendbar wäre und es im Drittstaatenbereich folglich zu parallelen und somit potentiell komplizierten Zulassungssystemen kommen würde.

6.3.4.6 Selbstständige Erwerbstätigkeit erleichtern

Bis anhin unterliegen Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung B zur unselbstständigen Erwerbstätigkeit in der Schweiz der Bewilligungspflicht für den Wechsel und die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (Art. 38 Abs. 3 AIG). Dies kann eine Hürde darstellen, da der gesamtwirtschaftliche Nutzen der angestrebten selbstständigen Erwerbstätigkeit (Art. 19 AIG) im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zukunftsbezogen nachgewiesen werden muss.

Argumente für diese Massnahme: Diese Massnahme kann sich positiv auf die Innovationsförderung in der Schweiz auswirken. Für Start-Ups werden Hürden abgebaut und die langfristige Bleibeperspektiven von qualifizierten Fachkräften werden erhöht. Bei den Kantonen können Ressourcen durch den Wegfall der Bewilligungspflicht eingespart werden. Weiter wird die Ungleichbehandlung zwischen Inhaberinnen und Inhabern verschiedener Arten von Aufenthaltsbewilligungen B beseitigt.

Argumente gegen diese Massnahme: Marginale arbeitsmarktliche Risiken bei Firmengründungen durch gering qualifizierte Personen und in weniger wirtschaftsstarken Sektoren können nicht ausgeschlossen werden.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat wird diese Massnahme umsetzen.

Die Vorteile für einen innovativen Wirtschaftsstandort Schweiz überwiegen die marginalen Risiken.

6.4 Übersicht Optimierungsmassnahmen und Alternativen

Weiterverfolgen / vertieft prüfen / umsetzen		Nicht weiterverfolgen / Verwerfen	
Kapitel	Massnahme	Kapitel	Massnahme
Anpassungen am Kontingentsystem			
6.3.1.1	Erhöhung der Kontingente	6.3.1.4	Aufhebung der Kontingentierung für bestimmte Bereiche
6.3.1.2	Umverteilung der Kontingente zu den Kantonen	6.3.1.5	Branchenkontingente
6.3.1.3	Schweizweiter Kontingentspool	6.3.1.7	Tauschbörse
6.3.1.6	Verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung	6.3.1.8	Versteigerung von Kontingenten
Anpassungen im Rahmen der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen			
6.3.2.1	Senkung der Qualifikationsanforderungen in bestimmten Bereichen		
6.3.2.2	Senkung der Anforderungen an die Vorrangprüfung		
Beschleunigung der Verfahren			
6.3.3.1	Express Gebührenzuschlag	6.3.3.2	Certified Employer
Weitere Lösungsansätze			
6.3.4.6	Selbstständige Erwerbstätigkeit erleichtern	6.3.4.1	Bilaterale Rekrutierungsabkommen
		6.3.4.2	Punktesystem
		6.3.4.3	Greencard System
		6.3.4.4	Kontrolle der Verwaltung
		6.3.4.5	Zuwanderungsabgabe

7 Bedürfniserhebung Wirtschaft und Sozialpartner

Im August und September 2021 hat das SEM eine Bedürfniserhebung bei Kantonen, Wirtschaftsvertretern und Sozialpartnern zu deren Erwartungen an ein bedarfsorientiertes Zulassungssystem durchgeführt. In diesem Rahmen haben sich der Schweizerische Arbeitgeberverband SAV, economiesuisse, der Schweizerische Gewerbeverband sgV und die Schweizerisch-Amerikanische Handelskammer AmCham⁸⁵ ebenso wie der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB, Travail.Suisse und die Kantone (Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz VDK) geäußert. Die Gesprächspartner wurden gebeten, sich zu folgenden Fragen zu äussern:

- Wo besteht prioritärer Handlungsbedarf in Bezug auf das aktuelle Zulassungssystem für qualifizierte Drittstaatsangehörige und wo werden Schwachstellen identifiziert?
- Wo müssten Optimierungen des aktuellen Zulassungssystems eher ansetzen? Beim Kontingentssystem als solchem (Verteilung, Menge, Ausgestaltung)? Im Bereich der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen (u.a. Vorrang, berufliche Qualifikationen)? Prozessoptimierungen?

Zusammenfassend lassen die Voten der Gesprächspartner erkennen, dass das heutige System in seinen Grundzügen nicht in Frage gestellt wird, punktuelle Anpassungen aber durchaus erwünscht sind. Im Folgenden werden die Anliegen und Forderungen der interviewten Gesprächspartner dargelegt.

Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV / economiesuisse

Der SAV fordert administrative Vereinfachungen des aktuellen Beantragungsprozesses und eine bessere Planbarkeit für die Unternehmen. In Frage gestellt werden die aktuelle Verteilung der Höchstzahlen auf die Kantone (Verteilschlüssel) und die als administrative Hürden wahrgenommene Prüfung des Vorrangs und der persönlichen Qualifikationen. Vorrangprüfung und Beurteilung der Qualifikationen durch die kantonalen Behörden seien oft nicht voraussehbar. Prozessbeschleunigungen, die sich durch einen Wegfall des Zustimmungsverfahrens oder durch eine Digitalisierung der Prozesse ergeben würden, begrüßt der SAV. Anpassungen des aktuellen Kontingentssystems mittels Einführung einer Kontingents-tauschbörse oder von Branchenkontingenten steht der SAV kritisch gegenüber. Systemanpassungen müssten der Innovationskraft der Schweizer Wirtschaft dienen. Weiter wird vorgeschlagen, eine Abkehr vom Kontingentssystem zugunsten eines Meldesystems zu prüfen. Der Dachverband economiesuisse hat sich nicht eigens geäußert, sich jedoch der Stellungnahme des SAV angeschlossen.

Schweizerischer Gewerbeverband sgV

Nach Ansicht des sgV müssten Optimierungen einerseits bei den Bewilligungsverfahren, andererseits bei der Ausgestaltung des Kontingentssystems und bei der Verteilung der Kontingente ansetzen. Als mögliche Massnahmen zur Prozessbeschleunigung schlägt der sgV verbindliche Umsetzungsrichtlinien vom Bund an die Kantone oder eine konsequent digitale Gesuchsabwicklung über ein einziges Tool mit Zugriff für alle involvierten Behörden vor. Kontingenterhöhungen, eine Umverteilung der Kontingente zwischen Bund und Kantonen oder unter den Kantonen sowie eine Kompetenzdelegation für die Bewilligungserteilung vom Bund an die Kantone oder von den Kantonen an den Bund würden sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringen. Insbesondere müssten hier auch die Bedürfnisse von kleineren Kantonen oder bspw. Berggebieten berücksichtigt werden. Der sgV erachtet auch die vollständige Aufhebung der Kontingente bei strenger Beibehaltung der qualitativen Voraussetzungen als Option mit Vor- und Nachteilen.

⁸⁵ Swiss AmCham ist eine private Organisation mit fast 2000 Mitgliedern, wovon 1600 international tätige Unternehmen sind. 25% ihrer Mitglieder sind in den USA ansässig und 75% in der ganzen Schweiz verteilt. Swiss AmCham deckt alle Bereiche des privaten Sektors (vgl. https://www.amcham.ch/about_us/downloads/chamberbrief.pdf [Stand am 11.11.2021]). Swiss AmCham und Deloitte haben im Jahr 2020 eine Studie zu den Rahmenbedingungen in der Schweiz für die Rekrutierung von internationalen Spitzenkräften publiziert (<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/tax/deloitte-ch-tax-switzerland-needs-global-talent-de.pdf> [Stand am 11.11.2021]).

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

SwissAmCham

Nebst Prozessoptimierungen mittels eines grundsätzlichen Digitalisierungsschubs, eines "One-stop Shops", der schweizweiten Harmonisierung der Prozesse oder anhand von Leistungskennzahlen zur Messung der Performance der kantonalen Behörden (*Kontrolle der Verwaltung*), gibt SwissAmCham konkrete Vorschläge zur Optimierung des heutigen Zulassungssystems ein. Mit der Schaffung einer Eidgenössischen Innovationsbewilligung sollen die Rahmenbedingungen für junge Hochtalenterte und Start-ups verbessert werden. Ein sogenannter "Trusted Company Status" würde einen administrativen Hürdenabbau bei Geschäftsreisen und Traineeprogrammen sowie garantierte Servicestandards für zertifizierte Unternehmen ermöglichen (z.B. bewilligungsfreie Geschäftsreisen bis 30 Tage oder maximale Verfahrensdauer). Bei den qualitativen Zulassungsvoraussetzungen werden die Vorrangprüfung und die hohen Qualifikationsanforderungen als grösste Hürde wahrgenommen.

Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB

Der SGB unterstützt den Konsens wonach Drittstaatsangehörige komplementär zu EU/EFTA-Staatsangehörigen zugelassen werden. Er sieht keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf in Bezug auf das aktuelle Zulassungssystem. Ein zentrales Anliegen des SGB sind stabile und längerfristige Arbeitsverhältnisse, welche eine arbeitsmarktliche, sprachliche und gesellschaftliche Integration der ausländischen Arbeitskräfte ermöglichen. Insofern dürften die Hürden für stabile Arbeitsverhältnisse nicht zu hoch sein. Weiter müsse das inländische Arbeitskräftepotential berücksichtigt werden. Prozessoptimierungen seien im Bereich der Überprüfung von Lohn- und Arbeitsbedingungen auszumachen, es müsse transparenter werden, wie diese erfolgen.

Travail.Suisse

Travail.Suisse erachtet das heutige System als flexibel und beurteilt die quantitativen und qualitativen Zulassungsvoraussetzungen als angemessen. Eine künstliche Verknappung mittels Kontingenten solle vermieden werden. Travail.Suisse fühlt sich dem inländischen Potential verpflichtet, weshalb vom Vorrangprinzip nicht abgewichen werden dürfe. Optimierungsbedarf wird allenfalls bei der Verteilung der Kontingente identifiziert. Wichtig sei, dass Forderungen nicht nur an die Arbeitnehmenden, sondern auch an die Arbeitgeber gestellt würden. So wäre beispielsweise denkbar, dass die Arbeitgeber verpflichtet werden könnten, Bildungsangebote anzubieten.

Kantone (VDK)

Der Grossteil der Kantone erachtet das aktuelle Zulassungssystem als wirtschaftsfreundlich. Eine zu restriktive Kontingentierung sei zwingend zu verhindern. Aus Sicht Arbeitgeber würden Defizite mehrheitlich in der operativen Ausgestaltung der Bewilligungsprozesse liegen. Arbeitgeber hätten ein Bedürfnis nach digitalen, automatisierten Abläufen mit wenig Schnittstellen (Beschleunigung der Verfahren) sowie nach klaren, dauerhaft verlässlichen Regeln (Rechtssicherheit). Branchen mit hohem Fachkräftemangel würden die Zulassungsvoraussetzungen als Hürde empfinden, welche die Rekrutierung oft verzögern. Einzelne Kantone haben die Ansicht geäußert, die Kontingentsverteilung sei anzupassen, es sei auf das Zustimmungsverfahren zu verzichten bei kurzfristigen Aufenthalten in Branchen mit hohem Fachkräftemangel. Vereinzelt wurde mehr Flexibilität bei der Beurteilung der Qualifikationen gefordert. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen funktioniere gut und erlaube eine dynamische Bewirtschaftung der Kontingente.

8 Fazit und weiteres Vorgehen

Angesichts der demografischen Entwicklung, der fortschreitenden Digitalisierung und dem weltweit zunehmenden Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte wird die Schweiz auch in Zukunft auf ausländische Fachkräfte angewiesen sein. Die Zuwanderung aus dem Ausland trägt dazu bei, Fachkräfteengpässe in der Schweiz zu entschärfen. Auch weil sich die Auswirkungen der Demografie und des strukturellen Wandels in ganz Europa und weltweit bemerkbar machen, ist Zuwanderung aber nicht das einzige Mittel um den aktuellen und den zukünftigen Fachkräftemangel zu beheben. Vielmehr sind auch die Anstrengungen von Politik und Wirtschaft im Inland, unter anderem im Bereich von Aus- und Weiterbildungen, aber auch bei der weiteren Förderung des inländischen Potentials, von älteren Arbeitnehmenden und bei der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zentral. Vor diesem Hintergrund kann die schweizerische Migrationspolitik einen Teilbeitrag leisten, dass der Schweizer Wirtschaft auch künftig ausreichend Fachkräfte zur Verfügung stehen werden. Hürdenfreie Rekrutierungsmöglichkeiten im gesamten EU/EFTA Raum werden auf Grundlage des Personenfreizügigkeitsabkommens weiterhin möglich sein.

Der vorliegende Bericht zeigt mögliche Wege auf, wie das aktuelle Zulassungssystem für erwerbstätige Drittstaatsangehörige dahingehend optimiert werden kann, dass sich einerseits die Zuwanderung aus Drittstaaten weiterhin in einem sozialverträglichen Rahmen bewegt und es andererseits sowohl den Bedürfnissen der Schweizer Unternehmen, als auch der Volkswirtschaft Schweiz als Ganzes gerecht wird. Optimierungsmassnahmen sind derart auszugestalten, dass die Steuerung der Zuwanderung im Drittstaatsbereich durch den Staat weiterhin eigenständig erfolgt und die Unternehmen in der Schweiz auch künftig möglichst das vorhandene Angebot im Inland ausschöpfen.

Die im Rahmen der Arbeiten zum Bericht in Erfüllung des Postulats "Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht" (19.3651) durchgeführte Bedürfniserhebung bei Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen hat gezeigt, dass sich das heutige Zulassungssystem im Grundsatz bewährt hat. Gleichzeitig veranschaulichen die geäusserten Anliegen der verschiedenen Anspruchsgruppen, dass mittels Anpassungen im Bereich der quantitativen und qualitativen Voraussetzungen und auf der Ebene der Bewilligungsprozesse Verbesserungen erzielt werden können.

Mit einer Reihe von Massnahmen, welche sich derzeit bereits in Umsetzung befinden oder die kürzlich realisiert wurden, wird berechtigten Forderungen und Anliegen aus Wirtschaft und Politik Rechnung getragen. Im Rahmen der Umsetzung der Motion 17.3067 (Dobler) mit dem Ziel, in der Schweiz ausgebildete Hochschulabsolventen aus Drittstaaten von den Höchstzahlen auszunehmen, soll die Innovationskraft der Wirtschaft gefördert und die Standortattraktivität für ausländische Talente erhöht werden. Das Anliegen der Motion ist indes nicht vereinbar mit Artikel 121a Absatz 2 BV und die vorgesehene Gesetzesänderung wurde vom Parlament noch nicht verabschiedet. Erleichterungen bei der Zulassung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten für Start-Up Unternehmen stellen einen weiteren Abbau administrativer Hürden dar. Die bereits erfolgte Einführung und laufende Weiterentwicklung des Arbeitgeberportals *EasyGov* sowie weitere Bestrebungen hin zu mehr automatisierten, harmonisierten Prozessen und die in Umsetzung befindliche Aufgabeüberprüfung im EJPD zwecks Teilverzicht des Zustimmungsverfahrens werden weitere Optimierungen auf der Prozessebene herbeiführen.

In Erfüllung des vorliegenden Postulates und unter Berücksichtigung der im Rahmen der zu diesem Zweck durchgeführten Bedürfniserhebung formulierten Forderungen und Anliegen von Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen, schlägt der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen zur Optimierung des aktuellen Zulassungssystems zum Arbeitsmarkt von qualifizierten Drittstaatsangehörigen zur **Umsetzung** oder **vertieften Prüfung** vor.

Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht

Diese Massnahmen

- entsprechen bekannten Forderungen von Kantonen, Wirtschaft und Sozialpartnern,
- bringen einen unmittelbaren Mehrwert für die Wirtschaft,
- können als sozialverträglich eingestuft werden
- und sind in juristischer Hinsicht und mit verhältnismässigem administrativem Aufwand umsetzbar.

Im Sinne der Schaffung eines unmittelbaren Mehrwerts für die gesuchstellenden Unternehmen, beauftragt der Bundesrat das EJPD, bis Ende 2022 auf Weisungsstufe Erleichterungen beim Nachweis des Vorrangs und den Anforderungen an die persönlichen Qualifikationen umzusetzen. Die konkreten Modalitäten bedürfen einer vertieften Planung, in die das WBF einbezogen wird.

Mit dem Ziel, die Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz weiter zu fördern, beauftragt der Bundesrat das EJPD, im Rahmen einer nächsten AIG-Revision die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen für die Aufhebung der Bewilligungspflicht bei einem Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bei Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B).

Der Bundesrat beauftragt das EJPD, in Zusammenarbeit mit dem WBF und unter Einbezug der Kantone und Sozialpartner zu prüfen, anhand welcher Anpassungen des Kontingentssystems (Erhöhung, Umverteilung, schweizweiter Kontingentspool, verstärkt evidenzbasierte Kontingentsfestlegung) die Planungssicherheit für Unternehmen am besten erhöht werden kann. Das EJPD erstattet dem Bundesrat bis Ende März 2023 Bericht über die Ergebnisse der Prüfung und unterbreitet ihm gleichzeitig einen Antrag zum weiteren Vorgehen.

Angesichts verschiedener Forderungen nach effizienteren Beantragungsprozessen erteilt der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, zu prüfen, welche Voraussetzungen für die Einführung eines Express-Gebühreinzuschlags auf kantonaler und auf Bundesebene für die Bearbeitung von arbeitsmarktlichen Bewilligungsgesuchen für Drittstaatsangehörige erforderlich sind und welches die möglichen personellen, finanziellen und rechtlichen Auswirkungen für Wirtschaft, Bund und Kantone sind.

Schliesslich wird das EJPD beauftragt, dem Bundesrat bis Ende März 2023 über den Umsetzungsstand der Massnahmen und der Ergebnisse der Prüfaufträge Bericht zu erstatten und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

Im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und entlang der Erwartungen von Wirtschaft, Sozialpartnern und Kantonen tragen die vorgeschlagenen Optimierungsmassnahmen dazu bei, das aktuelle Zulassungssystem für erwerbstätige Drittstaatsangehörige mittelfristig bedarfsgerechter und wettbewerbsfähiger auszugestalten. Sie schaffen für die Unternehmen in der Schweiz einen unmittelbaren Mehrwert, der gleichzeitig sozialverträglich ist. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen sowie politischen Entwicklungen und die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt müssen auch in den kommenden Jahren stetig beobachtet werden, und es muss flexibel darauf reagiert werden können. Unter Wahrung der Grundpfeiler der schweizerischen Zulassungspolitik, deren Sozialverträglichkeit sowie der verfassungsmässigen Bestimmungen von Artikel 121a BV, namentlich der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung, und der grösstmöglichen Ausschöpfung des inländischen Potentials werden daher auch künftige Systemanpassungen, welche die Orientierung am Bedarf im Fokus haben, laufend geprüft.



Berne, 4 mars 2022

Pour une gestion migratoire répondant aux besoins de la Suisse

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 19.3651, Nantermod,
19.06.2019

Table des matières

1	Synthèse.....	4
2	Contexte	5
2.1	Postulat 19.3651 du conseiller national Philippe Nantermod	5
2.2	Rapports et interventions politiques présentant des parallèles avec le postulat.....	5
2.3	Discours actuel sur l'immigration en Suisse	6
2.4	Structure du rapport	7
3	Contexte du marché du travail	7
3.1	Évolution démographique et besoins en main-d'œuvre qualifiée	7
3.2	Marché du travail suisse : état des lieux et perspectives.....	8
4	Système d'admission de la Suisse	9
4.1	Historique	9
4.2	Système binaire d'admission selon le droit en vigueur	10
4.2.1	Cadre légal, mandat constitutionnel, 121a Cst.	10
4.2.2	UE/AELE : libre circulation des personnes	11
4.2.3	États tiers : gestion quantitative et qualitative.....	12
4.2.4	Rôles et tâches de la Confédération et des cantons : compétences et gestion dans le cadre du fédéralisme d'exécution	14
4.3	L'immigration en chiffres	15
4.3.1	Évolution de l'immigration	15
4.3.2	Motifs d'immigration	16
4.3.3	Utilisation des contingents de travailleurs.....	17
4.3.4	Besoins en contingents en fonction des branches et des qualifications	19
5	Systèmes d'admission dans le monde	20
5.1	Systèmes d'admission pilotés par l'offre vs la demande.....	20
5.2	Tendances internationales actuelles et nouvelles approches adoptées par certains pays	20
6	Mesures d'optimisation et alternatives au système actuel d'admission des ressortissants d'États tiers qualifiés	21
6.1	Faisabilité juridique	21
6.2	Mesures en cours ou déjà mises en œuvre	22
6.2.1	Ajustement du système des contingents	22
6.2.2	Modification des conditions d'admission de nature qualitative	23
6.2.3	Accélération des procédures	23
6.2.3.1	Optimisation des processus (harmonisation, numérisation)	23
6.2.3.2	Examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons / Abandon (partiel) de la procédure d'approbation lors de l'admission des travailleurs provenant d'États tiers	24
6.3	Options possibles pour améliorer le système d'admission	24
6.3.1	Ajustement du système des contingents	25
6.3.1.1	Augmentation des contingents	25
6.3.1.2	Répartition différente des contingents en faveur des cantons	25
6.3.1.3	Système de contingentement fédéral.....	26
6.3.1.4	Suppression des contingents dans certains domaines	26
6.3.1.5	Contingentement par branches	27
6.3.1.6	Fixation des contingents tenant davantage compte de données factuelles.....	27
6.3.1.7	Bourse d'échange de contingents	28
6.3.1.8	Mise aux enchères des contingents	29

6.3.2	Modification des conditions d'admission de nature qualitative	29
6.3.2.1	Abaissement des qualifications requises dans certains domaines	29
6.3.2.2	Abaissement des exigences relatives à l'examen du respect de l'ordre de priorité	30
6.3.3	Accélération des procédures	31
6.3.3.1	Supplément d'émolument pour traitement accéléré.....	31
6.3.3.2	Certified Employer	31
6.3.4	Autres solutions possibles	32
6.3.4.1	Accords de recrutement bilatéraux.....	32
6.3.4.2	Système à points	33
6.3.4.3	Système « green card »	33
6.3.4.4	Surveillance de l'administration	34
6.3.4.5	Taxe d'immigration	35
6.3.4.6	Faciliter l'exercice d'une activité indépendante	36
6.4	Vue d'ensemble des mesures d'optimisation et des variantes possibles.....	36
7	Recensement des besoins des milieux économiques et des partenaires sociaux	37
8	Conclusion et suite des travaux.....	39

1 Synthèse

L'évolution démographique, les changements structurels et la numérisation amènent de plus en plus le monde politique et la société à s'intéresser à des questions ayant trait à la migration de travail et aux futurs besoins de la Suisse en main-d'œuvre qualifiée. Les entreprises suisses parviendront-elles à l'avenir encore à couvrir suffisamment leurs besoins en spécialistes ? Dans quelle mesure l'économie fera-t-elle, dans les années à venir, appel à la main-d'œuvre étrangère pour compléter le réservoir de travailleurs disponibles sur le territoire ? Dans un contexte de forte concurrence internationale pour attirer les meilleurs talents, la Suisse sera-t-elle en mesure de rester attrayante pour le personnel qualifié en provenance de l'étranger ? Quelles conditions-cadres les politiques doivent-ils définir pour le recrutement de la main-d'œuvre étrangère ? C'est dans le contexte de ces questions et d'autres allant dans le même sens que s'inscrit le postulat 19.3651 « Pour une gestion migratoire répondant aux besoins de la Suisse », dont voici la teneur : « *Le Conseil fédéral est prié d'analyser dans un rapport les variantes pour un meilleur régime de gestion de l'immigration des États tiers. Le modèle actuel de contingent pourra être amélioré ou remplacé par un système plus adapté aux besoins de l'économie, en particulier dans les secteurs de pointe où la main-d'œuvre indigène fait défaut.* »

Les besoins de l'économie figurent au cœur du postulat qui nous occupe ici. L'acceptabilité sociale de la migration et l'exploitation du potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse constituent des préoccupations majeures et des piliers de la politique d'admission suisse. Afin de disposer d'une vue d'ensemble des exigences et des besoins actuels des acteurs concernés, le SEM a réalisé, dans le cadre des travaux relatifs au présent rapport en réponse au postulat 19.3651, une enquête auprès de représentants des milieux économiques, des syndicats et des cantons. Les participants ont été priés, d'une part, d'évaluer le système actuel d'admission des travailleurs qualifiés provenant d'États tiers et, d'autre part, de faire part de leurs attentes concernant un (futur) système d'admission adapté aux besoins. Il ressort des avis recueillis que le système actuel répond, dans ses grandes lignes, aux attentes et qu'un changement fondamental de paradigme n'est pas souhaité pour l'instant. Des possibilités d'amélioration ont toutefois été pointées concernant le système de répartition des nombres maximums de travailleurs provenant d'États tiers, la réduction des contraintes administratives (s'agissant, p. ex., de la preuve du respect de la priorité des travailleurs présents en Suisse) ainsi que les modalités et la durée des procédures d'autorisation.

Le Conseil fédéral et l'administration reconnaissent, eux aussi, qu'il est nécessaire d'intervenir. Aussi ce rapport passe-t-il en revue les mesures qui sont en cours ou qui ont récemment été mises en œuvre dans les domaines susmentionnés. Au cœur de ces mesures figurent la réduction des contraintes administratives lors de l'examen des conditions qualitatives que doivent remplir les ressortissants d'États tiers pour être admis, l'assouplissement des règles d'admission pour les start-up ainsi que des simplifications concernant la preuve du respect de l'ordre de priorité. Le portail en ligne pour les entreprises *EasyGov*, qui a déjà été mis en place et dont l'offre va être prochainement étoffée, ainsi que d'autres mesures prises dans le cadre de la *stratégie Suisse numérique*¹, devraient à l'avenir permettre de simplifier davantage les procédures d'autorisation.

Afin de répondre à la demande formulée dans le postulat, ce rapport passe également en revue plusieurs mesures susceptibles d'améliorer davantage le système actuel pour qu'il réponde aux besoins des acteurs concernés. Si certaines de ces mesures mettent l'accent sur la gestion quantitative de l'immigration (nombres maximums), d'autres concernent les processus et les conditions d'admission qualitatives.

¹ [Stratégie Suisse numérique - Stratégie \(digitaldialog.swiss\)](#) [État au 11.10.2021]

Le Conseil fédéral charge le Département fédéral de justice et police (DFJP) de mettre directement en œuvre ou d'examiner de manière approfondie plusieurs mesures. Ces mesures correspondent à des exigences connues des cantons, des milieux économiques et des partenaires sociaux, et apportent une valeur ajoutée immédiate à l'économie. Elles sont par ailleurs socialement acceptables, juridiquement réalisables et n'entraînent pas une charge administrative disproportionnée.

2 Contexte

2.1 Postulat 19.3651 du conseiller national Philippe Nantermod

Le 19 juin 2019, le conseiller national Philippe Nantermod a déposé le postulat 19.3651 « Pour une gestion migratoire répondant aux besoins de la Suisse », qui charge le Conseil fédéral de présenter un rapport analysant les variantes pour une politique d'admission meilleure et mieux adaptée aux besoins. Le modèle actuel de contingent pourra être amélioré ou remplacé par un système plus adapté aux besoins de l'économie.

L'auteur du postulat justifie sa demande par les restrictions de plus en plus importantes dont a fait l'objet la politique migratoire suisse au cours des dernières années. Selon lui, les entreprises suisses, en particulier celles qui sont actives dans des domaines de pointe, ne parviennent plus à trouver la main-d'œuvre dont elles ont besoin en Suisse ni même en Europe. Soumise à une forte concurrence étrangère, à des chicanes administratives et à des contingents, l'innovation suisse serait sous pression, ce qui mettrait ainsi en péril le développement à long terme de projets à forte valeur ajoutée et menacerait, faute de modernisation du système des contingents, la prospérité et l'emploi en Suisse.

Dans sa réponse du 28 août 2019, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, ce que le Conseil national a fait le 4 mars 2020².

2.2 Rapports et interventions politiques présentant des parallèles avec le postulat

Le Conseil fédéral s'est, par le passé, déjà penché à de multiples reprises, de manière approfondie, sur divers aspects de l'immigration motivée par le marché du travail. Plusieurs publications et rapports officiels ont d'ailleurs vu le jour à ce sujet, dont le message concernant la loi sur les étrangers³, le rapport du Conseil fédéral de 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse⁴ ou encore le rapport explicatif concernant les dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes de 2017)⁵. Plusieurs conclusions tirées de précédents travaux sont reprises ici, notamment dans le cadre de l'appréciation des mesures d'amélioration soumises à évaluation. Le Conseil fédéral a, en outre, dû traiter ces dernières années un certain nombre d'interventions parlementaires présentant des parallèles avec le postulat qui nous occupe ici. Les précédentes interventions qui avaient pour thème l'admission sur le marché suisse du travail des ressortissants d'États non-membres de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) se sont toujours intéressées au système d'admission des travailleurs provenant d'États tiers, exigeant que des adaptations soient effectuées dans certains secteurs⁶. Le présent postulat demande, quant à lui, un examen global de ce système. Dans ses réponses aux interventions déposées

² Avec 110 voix pour, 79 voix contre et 1 abstention.

³ Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers (FF 2002 3469).

⁴ Peut être consulté à l'adresse suivante : <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/fr/data/aktuell/news/2012/2012-07-040/ber-br-f.pdf.download.pdf/ber-br-f.pdf>> [État au 11.10.2021].

⁵ Peut être consulté à l'adresse suivante : <<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/aktuell/gesetzgebung/vo-umsetzung-art121a/vn-ber-avv-f.pdf.download.pdf/vn-ber-avv-f.pdf>> [État au 11.10.2021].

⁶ Notamment, la motion 17.3067 (Dobler), l'interpellation 16.3903 (Fetz), le postulat 16.3904 (Fetz), l'interpellation 19.4124 (Vonlanthen), la motion 19.4517 (Silberschmidt), le postulat 19.4351 (Riklin) et la motion 17.3071 (Noser).

après la transmission du postulat 19.3651, le Conseil fédéral a toujours défendu l'avis que de nouveaux ajustements du système ne seraient envisagés qu'après une analyse approfondie du régime en vigueur dans le cadre du présent rapport en réponse au postulat 19.3651.

2.3 Discours actuel sur l'immigration en Suisse

L'immigration en Suisse, et plus particulièrement l'immigration dans le marché du travail suisse, sont des sujets récurrents dans le discours politique. Ces dernières années, le débat politique sur l'immigration s'est principalement porté sur la migration en provenance des pays de l'UE et de l'AELE au titre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁷. Deux initiatives populaires ont été déposées au cours des dix dernières années dans le but de limiter l'immigration en Suisse et de mettre un terme à la libre circulation des personnes. Elles remettaient fondamentalement en cause les accords bilatéraux I conclus avec l'UE en raison de l'existence de la « clause guillotine »⁸ :

Initiative populaire « Contre l'immigration de masse »

Acceptée par le peuple suisse le 9 février 2014 par 50,3 % des voix, l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » demandait une réorientation générale de la politique suisse en matière d'immigration (à propos du régime d'admission en vigueur, voir le ch. 4.2). Elle exigeait notamment que le nombre d'autorisations délivrées aux étrangers qui entrent en Suisse soit limité par des plafonds et des contingents annuels (art. 121a Cst.⁹) et que les traités internationaux contraires à l'art. 121a Cst. soient renégociés et adaptés (art. 197, al. 11, Cst.). Le Parlement a adopté, le 16 décembre 2016, une législation d'application conforme à l'ALCP qui tient compte des intérêts de politique intérieure et extérieure et du contexte constitutionnel global¹⁰. Une obligation de communiquer les postes vacants dans les groupes de profession qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne a ainsi été introduite à l'art. 21a LEI¹¹ dans le but de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse (voir également à ce propos le ch. 4.2.1).

Initiative populaire « Pour une immigration modérée » (initiative de limitation)

Rejetée par le peuple suisse le 27 septembre 2020 par 61,7 % des voix, l'initiative de limitation prévoyait qu'aucun nouveau traité international ne puisse à l'avenir être conclu et qu'aucune autre obligation de droit international qui accorderait un régime de libre circulation à des ressortissants étrangers ne puisse être contractée. En outre, elle demandait au Conseil fédéral de mener des négociations avec l'UE afin que l'ALCP cesse d'être en vigueur et, si cet objectif n'était pas atteint, de dénoncer ce dernier.

En raison des mutations démographiques et structurelles, la Suisse est aujourd'hui tributaire de la main-d'œuvre étrangère pour compléter son réservoir de travailleurs et le restera à l'avenir. Le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse constitue donc une priorité pour le Conseil fédéral. C'est la raison pour laquelle ce dernier a pris des mesures, notamment en 2019, pour que ce potentiel soit mieux exploité¹². Le 14 juin 2021, il a par ailleurs chargé le DFJP de lui présenter d'ici fin mars 2024, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et après audition des cantons et des partenaires sociaux, un aperçu global de toutes les mesures prises en vue de valoriser ce potentiel. Une intégration durable dans le marché du travail permet de réduire les coûts sociaux,

⁷ Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681).

⁸ La Suisse et l'UE ont négocié les sept accords des Bilatérales I sous forme de paquet. Elles ont convenu que l'ALCP serait lié aux six autres accords par une clause dite « guillotine » : si l'ALCP est dénoncé, les six autres accords des Bilatérales I s'éteindront automatiquement six mois plus tard.

⁹ RS 101.

¹⁰ Voir également à ce propos le ch. 4.2.1 du présent rapport.

¹¹ RS 142.20.

¹² Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a arrêté sept mesures afin d'encourager le potentiel de main-d'œuvre en Suisse. Ces mesures visent à renforcer la compétitivité des travailleurs d'un certain âge, à permettre aux demandeurs d'emploi difficiles à placer de réintégrer le marché du travail et à mieux intégrer professionnellement les étrangers vivant en Suisse. Le versement d'une prestation transitoire couvrant les besoins vitaux jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite est par ailleurs prévu pour les chômeurs en fin de droits de plus de 60 ans qui ne parviennent pas à retrouver un emploi malgré leurs efforts. La mise en œuvre de ces mesures se déroule comme prévu. De plus amples informations sont disponibles en suivant ce lien : [Les mesures en faveur de la main-d'œuvre déjà en Suisse se mettent en place comme prévu \(admin.ch\)](#)

de renforcer le bien-être de la population d'un pays et d'accroître l'acceptation de l'immigration. Afin de compléter l'offre de main-d'œuvre qui existe en Suisse, les ressortissants de pays membres de l'UE et de l'AELE bénéficient d'un libre accès au marché du travail suisse en vertu de l'ALCP et de la convention AELE¹³, les ressortissants des autres États étant, quant à eux, soumis à une réglementation complémentaire (voir ch. 4.2.2).

2.4 Structure du rapport

Le présent rapport a été élaboré sous la responsabilité du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), compétent en la matière. Dans le cadre de l'élaboration du rapport, le SEM a consulté les milieux économiques et les partenaires sociaux. Le postulat demande que des variantes pour un meilleur régime de gestion de l'immigration des États tiers plus adapté aux besoins soient examinées. Après avoir tout d'abord expliqué, au chapitre 2, le contexte politique dans lequel il s'inscrit, le rapport s'intéresse, au chapitre 3, aux conséquences de la démographie sur le marché du travail et dresse un bref état des lieux du marché du travail suisse. Il se penche ensuite, au chapitre 4, sur le régime d'admission en vigueur en Suisse, en commençant par en faire un historique, puis en présentant le cadre juridique et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Certaines données statistiques relatives à la migration et aux contingents y sont également présentées sous forme graphique. Le chapitre 5 met, quant à lui, en évidence les principales caractéristiques des systèmes d'admission en vigueur dans d'autres pays. Le chapitre 6 passe en revue les solutions possibles pour améliorer le système suisse, en exposant pour chacune les arguments pour et contre. L'avis du Conseil fédéral sur les différentes mesures y est également exposé. Enfin, le chapitre 7 synthétise les principaux résultats du recensement des besoins effectué auprès des milieux économiques et des partenaires sociaux. En guise de conclusion, le Conseil fédéral dresse un bilan du régime d'admission en vigueur et des mesures auxquelles il décide de donner suite dans le cadre de ce rapport.

3 Contexte du marché du travail

Plusieurs facteurs d'implantation tels que la stabilité politique, les conditions économiques et financières favorables et le niveau de vie globalement élevé font de la Suisse une place économique attrayante. Face à la concurrence internationale qui fait rage, l'économie suisse a besoin de main-d'œuvre qualifiée pour pouvoir se maintenir à la place qu'elle occupe. Il est important de pouvoir disposer de main-d'œuvre qualifiée étrangère pour compléter le réservoir de travailleurs en Suisse. Dans les années à venir, le marché du travail suisse sera encore plus confronté aux différents défis posés par l'aggravation de la pénurie de spécialistes. Par ailleurs, la progression de la numérisation et les possibilités qu'elle amène, telles que le travail mobile, auront un impact, que l'on ne peut pour l'heure évaluer de manière définitive, sur les besoins et les moyens de les couvrir.

3.1 Évolution démographique et besoins en main-d'œuvre qualifiée

Entre 1950 et 2020, la population mondiale a plus que triplé, passant de 2,5 milliards d'habitants à 7,8 milliards. Alors que 22 % de la population mondiale vivait encore en Europe en 1950, ce taux n'a cessé de diminuer depuis, pour atteindre seulement 10 % en 2020. La grande majorité de la population mondiale (60 %) vit aujourd'hui en Asie, l'Afrique arrivant en deuxième position (17 %)¹⁴. Ce sera toujours le cas à l'avenir, même si la part de la population vivant en Afrique continuera d'augmenter considérablement.

¹³ Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) (RS 0.632.31).

¹⁴ [World Population Prospects - Population Division - United Nations](#) > [État au 11.10.2021]

La plupart des pays industrialisés et émergents observent toutefois d'ores et déjà un vieillissement et une tendance au déclin de leur population. En raison d'une tendance à la baisse du taux de natalité et de la hausse de l'espérance de vie, l'âge moyen augmente dans ces pays.

Selon le scénario de base des dernières projections de population d'Eurostat, la population au sein de l'UE et de l'AELE devrait connaître un recul de près de 4 %, soit de 20 millions de personnes, entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2100. Après avoir constamment augmenté pendant des années, elle devrait atteindre un pic de 525 millions de personnes en 2044, avant de baisser progressivement. Entre 2018 et 2100, on s'attend à ce que la part des 15-64 ans passe de 65 % à 55 % et à ce que celle des 65 ans et plus passe de 20 % à 31 %¹⁵. Il devrait en être de même en Suisse, même si l'Office fédéral de la statistique (OFS) ne prévoit pas, dans son scénario de référence, de recul marqué de la population d'ici 2050. Entre 1990 et 2018, la population résidente permanente¹⁶ de la Suisse est passée de 6,8 millions à 8,5 millions de personnes et la structure d'âge a connu la même évolution que dans d'autres pays de l'UE et de l'AELE. Le faible taux de natalité¹⁷ implique, en Suisse aussi, que le nombre de jeunes adultes qui entrent dans la vie active augmente moins vite que celui des personnes âgées qui cessent leur activité. Selon le scénario de référence de l'OFS, la part des 20-64 ans, actuellement d'environ 61 %, reculera pour atteindre 55 % en 2050 tandis que la part des 65 ans et plus ne cessera d'augmenter et passera de 19 % à 26 % durant la même période. Dans l'ensemble, la population suisse continuera toutefois de s'accroître et atteindra, selon le scénario de référence de l'OFS, quelque 10,4 millions de personnes en 2050.

Sans l'immigration, la population serait déjà en déclin en Suisse comme dans le reste de l'Europe. La modification de la structure d'âge entraîne une baisse de la proportion de personnes en âge de travailler, ce qui pose, indépendamment des disparités régionales, des défis particuliers à tous les pays de l'UE et de l'AELE s'agissant de la disponibilité de la main-d'œuvre et du financement des systèmes de sécurité sociale. Les pays de l'UE et de l'AELE sont tributaires de la migration pour atténuer les effets de l'évolution démographique sur les marchés du travail. La demande de spécialistes qualifiés, notamment, continuera d'augmenter, car les autres pays occidentaux industrialisés sont confrontés à des défis semblables. Au cours des 30 prochaines années, l'immigration continuera donc d'avoir un impact direct considérable sur la croissance démographique prévue et la disponibilité des spécialistes¹⁸.

3.2 Marché du travail suisse : état des lieux et perspectives

Avec un taux d'activité de 68,4 % (2020), la Suisse se place dans le peloton de tête des pays de l'UE et de l'AELE. Ce taux a augmenté ces dernières années¹⁹, en raison notamment de la participation croissante des femmes au marché du travail, ce qui a un effet positif sur la disponibilité de la main-d'œuvre en Suisse. Malgré cette évolution, les besoins en main-d'œuvre qualifiée ne parviennent pas à être couverts dans toutes les branches et professions. Bien que, selon l'indice de la pénurie de main-d'œuvre en Suisse 2020²⁰, la demande en main-d'œuvre ait diminué dans toute la Suisse depuis le début de la crise du coronavirus, on constate encore une pénurie dans certaines professions (p. ex., dans les métiers de l'ingénierie, de la technique, de la médecine humaine et de la pharmacie, du fiduciaire et de l'informatique). Il faut s'attendre à ce que cet indice augmente à nouveau à l'avenir, en raison notamment l'évolution démographique actuelle qui s'accroît. Cette dernière ne touche pas toutes les branches de la même manière, ses effets dépendant de diverses composantes telles que la numérisa-

¹⁵ [The EU's population projected up to 2100 - Produit Actualité Eurostat - Eurostat \(europa.eu\)](#) [État au 11.10.2021]

¹⁶ La population résidente permanente comprend les Suisses ayant leur domicile principal en Suisse et les étrangers au bénéfice d'une autorisation de résidence d'une durée minimale de 12 mois ou séjournant en Suisse depuis au moins 12 mois (livrets B/C/L/F ou N ou livret du DFAE, à savoir les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille), cf. [Population | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#).

¹⁷ L'indicateur conjoncturel de fécondité (nombre moyen d'enfants par femme) s'élevait à 1,46 % en 2020 ([Indicateur conjoncturel de fécondité selon le sexe et la catégorie de nationalité, de 1971 à 2020 | Tableau | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#)).

¹⁸ Selon le scénario de référence [Scénarios pour la Suisse | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#) [État au 11.10.2021]

¹⁹ [Indicateurs du marché du travail en comparaison internationale, 4^e trimestre - 1.10.2020-31.12.2020 | Tableau | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#)

²⁰ [UZH - Stellenmarkt-Monitor Schweiz - Fachkräftemangel-Index Schweiz](#) [État au 11.10.2021]

tion, la situation actuelle en matière de main-d'œuvre qualifiée, la structure d'âge de la branche concernée, la relève, les possibilités de formation continue qui existent en interne et la dépendance vis-à-vis de la main-d'œuvre étrangère. Des études révèlent que les secteurs de la santé et de l'informatique ainsi que les métiers artisanaux classiques du bâtiment seront les plus touchés par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée²¹. Même si l'on peut partir du principe que la numérisation atténuera, dans certaines branches, en partie les conséquences de l'évolution démographique et la diminution de la population active que cette dernière entraîne, ce phénomène ne se vérifiera que de façon très limitée dans les branches où la part des ressources humaines indispensables est élevée. Il est toutefois difficile de prédire de manière fiable l'impact qu'aura la numérisation, même dans les branches qui présentent un potentiel plus élevé en la matière²².

Les développements que connaît le domaine du travail mobile jouent un rôle de plus en plus important dans la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée. La pandémie de Covid-19 a fortement accéléré cette tendance : alors que la proportion d'entreprises pratiquant le télétravail²³ était de 12 % avant la pandémie, elle est estimée entre 30 et 50 % pour la période d'après²⁴. La technologie et la transformation numérique offrent aux entreprises de nouvelles possibilités de recrutement flexible et d'accès à des services dans le monde entier. Les conséquences réelles qu'elles auront sur la mobilité de la main-d'œuvre ne peuvent cependant, pour l'heure, être évaluées. Il y a lieu de considérer que la possibilité de travailler à domicile dépend dans une large mesure de la fonction occupée et de la branche concernée, et qu'une grande majorité des activités lucratives d'aujourd'hui ne peuvent, à long terme, être exercées sans difficulté à distance du lieu de travail. Dans les cas où les collaborateurs n'ont plus besoin d'être sur place dans leur entreprise en Suisse, car ils peuvent entièrement fournir leur prestation de travail depuis l'étranger grâce à la technologie, une demande d'autorisation de travail n'est pas requise. Il n'est, à ce stade, pas possible de dire dans quelle mesure les personnes qui travaillent sans aucune contrainte de lieu peuvent à l'avenir représenter une source facile d'accès de main-d'œuvre qualifiée mobilisable de manière flexible pour une partie de l'économie suisse. En ce qui concerne les frontaliers également²⁵, qui constituent depuis des décennies un important vivier dans lequel l'économie suisse recrute des spécialistes de différents niveaux de qualification, la numérisation croissante et les possibilités offertes par le travail mobile (partiel) peuvent éventuellement contribuer à accroître la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée.

4 Système d'admission de la Suisse

4.1 Historique

La politique d'immigration suisse dans l'immédiat après-guerre peut être divisée en trois phases distinctes. La première phase est marquée par l'accord de recrutement de 1948 conclu entre la Suisse et l'Italie, et par la croissance économique spectaculaire des années 1950. Ces deux éléments ont entraîné une forte augmentation de l'immigration entre 1950 et 1960. Durant cette phase, la politique migratoire de la Suisse était fortement axée sur les besoins de l'économie. Au cours des années 1960 qui ont suivi, la surchauffe de l'économie et la peur grandissante d'une surpopulation étrangère ressentie par la population ont conduit le gouvernement à limiter l'immigration par différents systèmes de quotas (deuxième phase)²⁶. Ces quotas avaient pour but de plafonner le nombre d'étrangers par entreprise. Contrairement à ce qu'elle avait fait jusque-là, la Suisse a considérablement interféré dans la liberté de décision des entreprises durant cette phase. Le plafonnement n'a toutefois pas eu l'effet escompté, qui

²¹ La Vie économique : Wunsch, Buchmann (2019) L'évolution démographique aggrave la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (p. 43 ss)

²² Budliger Hrsg. (2001), Demographischer Wandel und Wirtschaft, p. 74

²³ Un jour par semaine minimum.

²⁴ Die Arbeitswelt im Wandel – Wie arbeiten wir nach der Pandemie? | GDI Gottlieb Duttweiler Institute, 2021 [État au 11.10.2021]

²⁵ Les frontaliers représentent environ un cinquième de la population active de nationalité étrangère. Fin 2020, ils représentaient 6,7 % de la population active occupée en Suisse. (OFS (2011) Les frontaliers en Suisse 1996 à 2020.pdf)

²⁶ E. Piguët, H. Mahnig (2000), Quotas d'immigration : l'expérience Suisse, in *Cahiers de Migrations Internationales*, p. 3. Peut être consulté à l'adresse suivante : < http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201888.pdf > [État au 11.10.2021]

était de réduire la population résidente de nationalité étrangère. Dans le contexte de l'« initiative *Schwarzenbach* »²⁷, qui a été rejetée de justesse par le peuple suisse en 1970, la nécessité d'une nouvelle politique suisse d'immigration s'est fait sentir. La troisième phase a débuté en 1970, lorsque la Suisse a introduit pour la première fois un système de contingentement global pour les travailleurs immigrés (voir figure 1). En fixant ces contingents sur la base d'une estimation du nombre de départs annuels, la Suisse a poursuivi une politique de stabilisation (de la population résidente de nationalité étrangère). Si l'importance des saisonniers pour l'économie suisse a été considérable dans les années 1970 et 1980, elle n'a cessé de diminuer dans les années 1990 et à la suite du rapprochement avec l'UE (voir figure 1), jusqu'à ce que ce statut soit complètement aboli en 2002. Sous l'influence du débat sur la surpopulation étrangère mené parallèlement au rapprochement avec l'UE, a finalement été créé dans les années 1990 le « modèle des trois cercles », qui repose sur le principe de la « distance culturelle ». Suite à l'introduction de ce modèle, les ressortissants yougoslaves, par exemple, ne pouvaient plus être recrutés en tant que saisonniers, comme c'était le cas jusque-là, suscitant alors le mécontentement des secteurs de l'hôtellerie et du bâtiment. En 1998, le Conseil fédéral a finalement décidé de supprimer le modèle des trois cercles et de le remplacer par un système binaire d'admission, qui veut que l'accès au marché du travail soit accordé en priorité aux ressortissants de l'UE et de l'AELE, sous réserve du respect de la préférence nationale. Les ressortissants des États non-membres de l'UE et de l'AELE ne peuvent, quant à eux, être admis que s'il s'agit de travailleurs qualifiés.

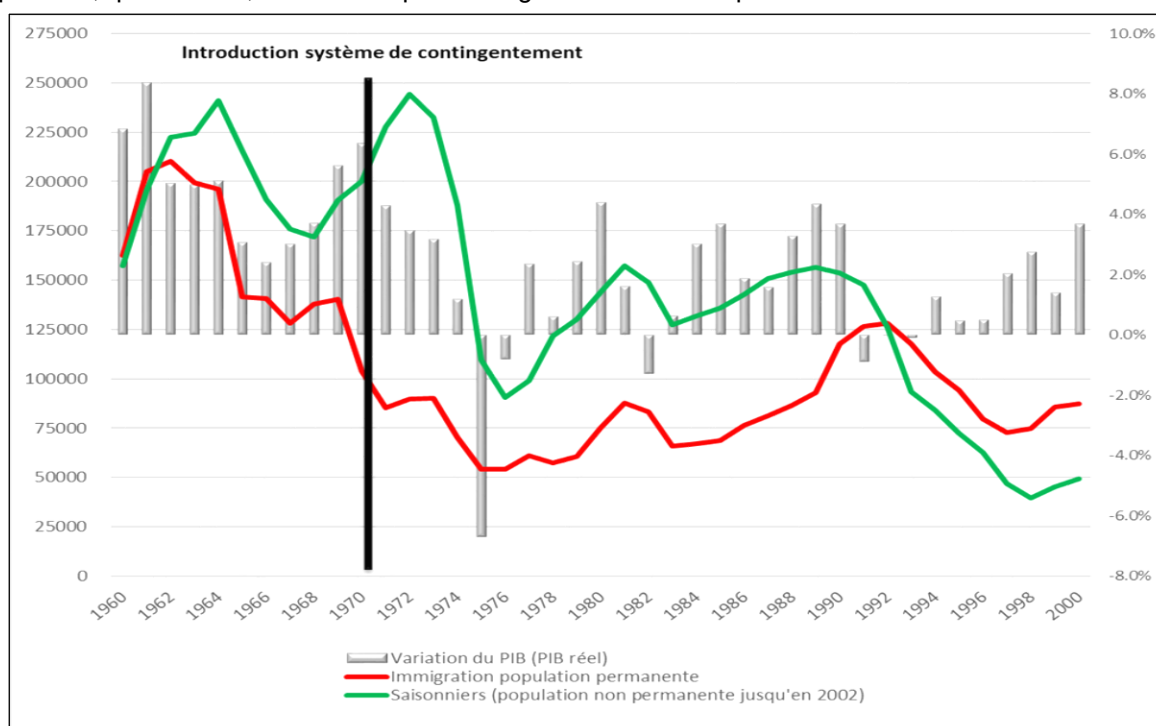


Figure 1: Immigration dans la population résidente permanente et non permanente, 1960-2000 (source : SYMIC-SEM/SECO)

4.2 Système binaire d'admission selon le droit en vigueur

4.2.1 Cadre légal, mandat constitutionnel, 121a Cst.

L'art. 121 Cst.²⁸ confère à la Confédération la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. La Confédération règle ainsi l'ensemble des conditions applicables à l'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)²⁹ a été renommée loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)³⁰ le 1^{er} janvier 2019. Cette loi régit notamment l'admission et le

²⁷ Cette initiative demandait que la part des étrangers dans les cantons soit limitée à 10 % (Piguet/Mahnig, 2000, p. 11).

²⁸ RS 101

²⁹ Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (RS 142.20).

³⁰ Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (RS 142.20).

séjour des ressortissants des États non-membres de l'UE et de l'AELE, qu'ils exercent ou non une activité lucrative.

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse ». Le nouvel article sur l'immigration qui a, par la suite, été introduit dans la Cst. exige que la Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers (art. 121a, al. 1, Cst.).

Le nombre des autorisations délivrées aux étrangers qui entrent en Suisse doit être limité par des plafonds et des contingents annuels (art. 121a, al. 2, Cst.), qui doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale ; ils doivent inclure les frontaliers. Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome (art. 121a, al. 3, Cst.)³¹. Aucun traité international contraire à l'art. 121a Cst. ne doit par ailleurs être conclu (art. 121a, al. 4, Cst.). Les traités internationaux contraires à l'art. 121a doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation de cet article par le peuple et les cantons (art. 197, al. 11, Cst.).

Sur la base du mandat que lui confère l'art. 197, al. 11, Cst., le Conseil fédéral a adressé en juillet 2014 à l'UE une demande de révision de l'ALCP³², à laquelle la Commission de l'UE s'est fermement opposée. En février 2015, les deux parties ont convenu de tenir des consultations afin de voir s'il était possible d'arriver à une solution consensuelle pour faire valoir l'application de l'art. 121a Cst., tout en préservant la voie bilatérale³³. En raison de l'actualité politique au sein de l'UE (Brexit), il est toutefois apparu qu'il serait impossible de mener des négociations sur une révision de l'ALCP dans les meilleurs délais. Le Parlement a donc arrêté, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., une réglementation conforme à l'ALCP. Le 16 décembre 2016, il a adopté plusieurs modifications dans l'ancienne LEtr, dont notamment l'introduction, à l'art. 21a LEI, d'une obligation de communiquer les postes vacants dans les groupes de profession qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne. Les modifications de lois et d'ordonnances correspondantes sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

4.2.2 UE/AELE : libre circulation des personnes

Signé le 21 juin 1999 à Luxembourg, l'ALCP vise à permettre, d'une part, la libre circulation des personnes actives (salariés et indépendants) et des personnes non actives (étudiants, retraités et autres personnes non actives) et, d'autre part, la libéralisation partielle des prestations de services transfrontaliers (prestations individuelles de services transfrontaliers). Approuvé par le peuple en 2000, il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.

La Convention AELE a été modifiée le 21 juin 2001. Elle contient désormais les mêmes dispositions que l'ALCP et soumet les ressortissants des États membres à la même réglementation que celle qui s'applique aux ressortissants de l'UE. La Principauté du Liechtenstein bénéficie d'un statut particulier.

L'extension de l'ALCP aux dix États ayant rejoint l'UE en 2004 a été approuvée par le peuple en 2005 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006. Le 1^{er} juin 2004, les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes sont entrées en vigueur parallèlement à l'extension de l'accord aux dix nouveaux États membres de l'UE. Elles protègent les travailleurs contre la sous-enchère abusive en matière de conditions de salaire et de travail et empêchent les distorsions de la concurrence sur le marché du travail suisse. Enfin, la reconduction de l'accord ainsi que son extension à la Bulgarie et à la Roumanie

³¹ Concernant l'interprétation de l'art. 121a Cst., voir le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF 2016 2835.

³² Cette possibilité est prévue par l'art. 18 ALCP.

³³ Lors de ces consultations, elles ont pu s'accorder sur le fait qu'une solution consensuelle sur une interprétation commune de la clause de sauvegarde existante (art. 14, al. 2, ALCP) devait être trouvée.

ont été approuvées par le peuple en février 2009. La ratification, le 16 décembre 2016, du Protocole III a entraîné l'extension de l'ALCP à la Croatie. Le Protocole III est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Les cantons délivrent une autorisation de séjour aux fins de l'exercice d'une activité lucrative au titre de l'ALCP par à un ressortissant de l'UE ou de l'AELE si celui-ci peut présenter une attestation de travail ou une déclaration d'engagement (contrat de travail) avec un employeur établi en Suisse. Cette autorisation est valable sur l'ensemble du territoire suisse et donne à son détenteur le droit de changer de travail et d'employeur. Sa durée de validité dépend de la durée de l'engagement.

4.2.3 États tiers : gestion quantitative et qualitative

La LEI régit notamment l'admission et le séjour des ressortissants des États non-membres de l'UE et de l'AELE, qu'ils exercent ou non une activité lucrative. Le domaine des étrangers est désormais réglementé, de manière exhaustive, au niveau de la loi. De nombreuses ordonnances et directives ont par ailleurs été édictées en vue de concrétiser les dispositions légales en vigueur³⁴. Les ressortissants de l'UE sont soumis en premier lieu à l'ALCP et ceux de l'AELE à la convention du même nom. La LEI n'est applicable que dans la mesure où ces deux traités n'en disposent pas autrement ou lorsqu'elle prévoit des dispositions plus favorables (art. 2 LEI). La LEI limite l'admission de ressortissants de pays tiers aux fins de l'exercice d'une activité lucrative aux travailleurs qualifiés. Elle énumère, par ailleurs, les principes et objectifs de l'intégration.

Conditions d'entrée

Pour entrer en Suisse, un étranger doit avoir une pièce de légitimation reconnue pour le passage de la frontière et être muni d'un visa si ce dernier est requis. Il doit par ailleurs disposer des moyens financiers nécessaires à son séjour, ne représenter aucune menace pour la sécurité et l'ordre publics ni pour les relations internationales de la Suisse, et ne pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'une expulsion. S'il prévoit un séjour temporaire, il doit apporter la garantie qu'il quittera la Suisse³⁵.

Notion d'activité lucrative

En vue de l'application d'une politique d'admission contrôlée des travailleurs en provenance de pays tiers, la notion d'*activité lucrative* doit avoir la plus grande portée possible. Au sens de l'art. 11, al. 2, LEI et des art. 1a à 3 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)³⁶, toute activité indépendante ou salariée qui normalement procure un gain est considérée comme activité lucrative. L'élément déterminant est que l'activité exercée par un étranger doit avoir un effet sur le marché suisse du travail.

Conditions d'admission

Les conditions d'admission sur le territoire suisse des travailleurs en provenance d'États tiers sont définies dans la LEI et l'OASA. Elles sont expliquées plus en détail dans les directives I. Domaine des étrangers (directives LEI)³⁷ du SEM. Un étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative si les conditions suivantes sont remplies :

- **Intérêts économiques du pays (art. 18 et 19 LEI)**

Les ressortissants d'États tiers peuvent être admis si l'activité lucrative qu'ils envisagent d'exercer sert les intérêts économiques du pays.

- **Nombres maximums (art. 20 LEI)**

³⁴ P. ex., l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201), l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV ; RS 142.204) et les directives I. Domaine des étrangers du SEM.

³⁵ Art. 5, al. 1 et 2, LEI.

³⁶ RS 142.201.

³⁷ Ces directives peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers > Séjour avec activité lucrative (chapitre 4)

La Suisse applique une politique de contingentement en matière d'admission. Par conséquent, seul un nombre limité de ressortissants d'États tiers est admis chaque année en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Pour 2022, le Conseil fédéral a fixé ce nombre à 8500 unités (4500 autorisations de séjour et 4000 autorisations de courte durée). Les nombres maximums d'autorisations de courte durée (annexe 1 OASA) sont répartis à parts égales entre la Confédération et les cantons, tandis que ceux des autorisations de séjour (annexe 2 OASA) sont attribués à hauteur de 28 % aux cantons (1250 unités) et de 72 % à la Confédération (2250 unités) (état 2022). La répartition des nombres maximums entre les cantons tient compte des besoins de l'économie et du marché du travail mais aussi d'intérêts économiques généraux (art. 19 et 20 OASA). La clé de répartition actuelle est le fruit d'un processus de plusieurs années entre la Confédération et les cantons. Introduite en 2006, elle se fonde sur les équivalents plein temps (EPT)³⁸ par cantons tirés de la statistique structurelle des entreprises³⁹. Elle n'a subi aucune modification jusqu'en 2017. Depuis 2018, elle est révisée chaque année pour tenir compte des données les plus récentes sur les EPT, ce qui entraîne à chaque fois une variation de quelques unités pour certains cantons. Les pertes mineures subies par quelques-uns peuvent être compensées par l'attribution de contingents issus de la réserve fédérale. La libération de ces unités supplémentaires vise à couvrir des besoins particuliers, dans les cas où les contingents initialement attribués aux cantons ne sont pas suffisants. Lorsque les cantons constatent, en cours d'exercice, que leurs propres contingents ne suffiront pas, ils peuvent adresser une demande dûment motivée au SEM pour en obtenir d'autres. La Confédération leur attribue ensuite, sans formalités administratives excessives et rapidement, en général le jour même, les unités supplémentaires demandées en fonction des unités restantes.

- **Ordre de priorité (art. 21 LEI)**

L'admission des ressortissants d'États tiers n'est possible que si aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant de l'UE ou de l'AELE n'a le profil recherché. L'employeur doit apporter la preuve que, malgré les efforts de recherche consentis, il n'a pas trouvé le candidat au profil requis parmi les travailleurs bénéficiant de la priorité.

- **Conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche (art. 22 LEI)**

Les salaires, les cotisations aux assurances sociales et les conditions de travail doivent correspondre à celles en usage dans le lieu, la profession et la branche.

- **Qualifications personnelles (art. 23 LEI)**

Sont admis les cadres, les spécialistes et les autres travailleurs qualifiés. Sont considérés comme travailleurs qualifiés, en premier lieu, les titulaires d'un diplôme universitaire ou d'une haute école spécialisée qui disposent d'une expérience professionnelle de plusieurs années. Selon la profession ou la spécialisation, des personnes disposant d'une formation spécialisée particulière et d'une expérience professionnelle de plusieurs années peuvent également être admises.

- **Logement (art. 24 LEI)**

Un étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il dispose d'un logement approprié.

Certaines dispositions ne s'appliquent pas à l'admission des frontaliers⁴⁰ ni à l'admission temporaire des prestataires de services transfrontaliers⁴¹. Il est par ailleurs possible de déroger aux conditions d'admission dans d'autres buts, définis à l'art. 30 LEI, par exemple pour simplifier la formation professionnelle et la formation professionnelle continue (let. g) ou encore les échanges de cadres supérieurs

³⁸ Les équivalents plein temps (EPT) sont définis comme le total des heures de travail réellement effectuées dans l'économie suisse divisé par le nombre moyen des heures travaillées pour un emploi à plein temps (définition de l'OFS).

³⁹ Statistique structurelle des entreprises (OFS) [État au 7.1.2022]

⁴⁰ Art. 25 LEI

⁴¹ Art. 26 LEI

et de spécialistes indispensables au sein d'une entreprise qui déploie des activités internationales (let. h).

Le conjoint et les enfants étrangers d'un ressortissant suisse ou du titulaire d'une autorisation d'établissement ou de séjour⁴² peuvent exercer une activité lucrative indépendante ou salariée sur tout le territoire suisse sans autorisation⁴³. Le conjoint et les enfants étrangers du titulaire d'une autorisation de courte durée⁴⁴ ne peuvent, quant à eux, exercer une activité salariée que s'ils disposent d'une autorisation⁴⁵.

Révocation des autorisations

Les autorités compétentes peuvent révoquer l'autorisation accordée à un étranger en vue de l'exercice d'une activité lucrative dans plusieurs cas, notamment s'il ne respecte pas les conditions dont la décision est assortie, s'il a fait de fausses déclarations durant la procédure d'autorisation ou s'il agit de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les met en danger⁴⁶.

4.2.4 Rôles et tâches de la Confédération et des cantons : compétences et gestion dans le cadre du fédéralisme d'exécution

La répartition des compétences entre les autorités fédérales et cantonales compétentes en matière d'étrangers est régie par les art. 40, 98 et 99 LEI, les art. 83 à 86 OASA et l'ordonnance du DFJP concernant l'approbation (OA-DFJP)⁴⁷. Les cantons sont compétents pour l'octroi, le renouvellement et la prolongation des autorisations de séjour, à moins que les ordonnances applicables en la matière ou les directives n'en disposent autrement. L'autorité cantonale du marché du travail transmet au SEM, pour approbation, les décisions préalables portant sur l'octroi d'une autorisation de séjour au sens de l'art. 33 LEI et de l'art. 20 OASA ou d'une autorisation de courte durée au sens de l'art. 32 LEI et de l'art. 19 OASA (art. 85 OASA en relation avec l'art. 1 OA-DFJP⁴⁸). De plus, le service chargé, en vertu du droit cantonal, d'octroyer les autorisations de travail décide, conformément à l'art. 83, al. 2, OASA, si une autorisation de courte durée peut être prolongée ou renouvelée et, pour les titulaires d'une autorisation de courte durée et les requérants d'asile, si un changement d'emploi peut être autorisé.

La *ratio legis* sur laquelle repose la procédure d'approbation (art. 40 et 99 LEI) prévoit une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Conformément à l'ordonnance sur l'organisation du DFJP (Org DFJP)⁴⁹, le SEM assure la surveillance de l'application du droit des étrangers dans les cantons. L'octroi des autorisations, et donc l'examen des conditions d'admission fixées par la LEI, relèvent, quant à eux, de la compétence des autorités cantonales. Dans le cadre de sa fonction de surveillance, le SEM doit notamment garantir une cohérence sur tout le territoire en veillant à l'application uniforme des prescriptions légales, et apprécier l'intérêt économique du pays. La procédure d'approbation est une tâche qui est menée conjointement par les cantons et le SEM. Elle permet, dans le cadre du fédéralisme d'exécution, de garantir une cohérence à l'échelle nationale. Le SEM accomplit également d'autres tâches dans le cadre de sa fonction de surveillance : il procède chaque année à la révision partielle de l'OASA afin de fixer les contingents annuels, gère ces derniers, élabore des directives d'exécution, etc. Il est en outre l'interlocuteur des autorités cantonales pour toutes ces questions.

La collaboration efficace qui s'est établie entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la gestion des nombres maximums de travailleurs qualifiés en provenance d'États tiers s'est davantage

⁴² Art. 42 à 44 LEI.

⁴³ Art. 46 LEI en relation avec l'art. 27 OASA.

⁴⁴ Art. 45 LEI.

⁴⁵ Le principe du respect de l'ordre de priorité inscrit à l'art. 21 LEI ne s'applique pas (art. 26 OASA). L'exercice d'une activité lucrative indépendante n'est pas prévu.

⁴⁶ Art. 62, al. 1, LEI.

⁴⁷ [RS 142.201.1](#)

⁴⁸ Voir également *Décision préalable des autorités du marché du travail et procédure d'admission* (cf. ch. 4.6 des directives LEI).

⁴⁹ [RS 172.213.1](#)

formalisée en 2018 avec la conclusion d'une *convention de gestion des contingents*. Dans cette dernière, le SEM et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) s'engagent conjointement en faveur d'une gestion des contingents efficiente, solidaire et conforme aux intérêts économiques généraux du pays. La convention prévoit également la possibilité pour les cantons de restituer à titre volontaire à la réserve fédérale les unités qu'ils n'utiliseront pas dès la fin du troisième trimestre pour qu'elles soient ensuite réattribuées à des cantons qui font valoir des besoins supplémentaires. Cette possibilité contribue à rendre le système plus souple et permet, lorsque la demande de contingents est forte et qu'il n'en reste pas suffisamment, d'attribuer rapidement et sans formalités excessives ces unités aux cantons qui les demandent. En 2016, les cantons ont ainsi restitué à la Confédération quelque 330 unités inutilisées, qui ont ensuite été réattribuées à des cantons qui avaient des besoins supplémentaires. En 2017, 150 unités ont été transférées.

4.3 L'immigration en chiffres

4.3.1 Évolution de l'immigration

Après l'introduction de la libre circulation des personnes en 2002, l'immigration dans la population résidente permanente de la Suisse (sans le domaine de l'asile) a connu une forte hausse en très peu de temps à partir de 2005 et s'est, en grande partie, stabilisée après une baisse consécutive à la crise économique de 2009. Il en va de même de l'immigration de travailleurs dans la population résidente permanente. Après l'introduction de la libre circulation des personnes, l'immigration de travailleurs dans la population résidente non permanente a nettement diminué entre 2002 et 2009 et est globalement restée stable depuis lors. En 2020, dans le contexte de la crise du coronavirus, elle a toutefois diminué beaucoup plus fortement que l'immigration de travailleurs dans la population résidente permanente de la Suisse, ce qui peut s'expliquer par les restrictions de voyage qui se sont multipliées un peu partout dans le monde. En raison de difficultés liées au franchissement des frontières, les employeurs ont eu tendance à renoncer à engager des collaborateurs pour une durée limitée préférant attendre pour le faire (figure 2).

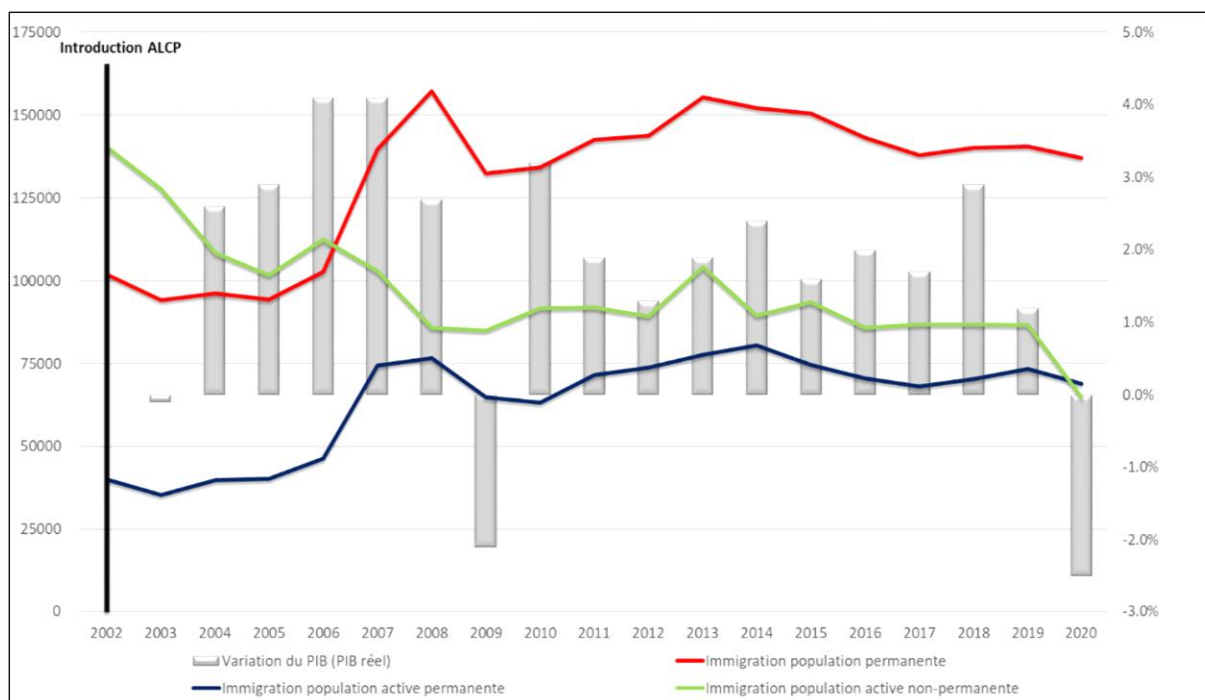


Figure 2: Chiffres de l'immigration et variation du PIB entre 2002 et 2020 (sources : SYMIC/SEM et SECO)

En s'intéressant de plus près au solde migratoire (figure 3), on constate que l'immigration de personnes provenant d'États tiers évolue beaucoup plus régulièrement que celle de personnes provenant d'États membres de l'UE ou de l'AELE ou encore du Royaume-Uni, ce qui s'explique notamment par la limitation du nombre de travailleurs pouvant immigrer en Suisse. L'immigration motivée directement par le marché du travail ne constitue qu'une part marginale de l'immigration totale en provenance des États tiers (voir ch. 4.3.2).

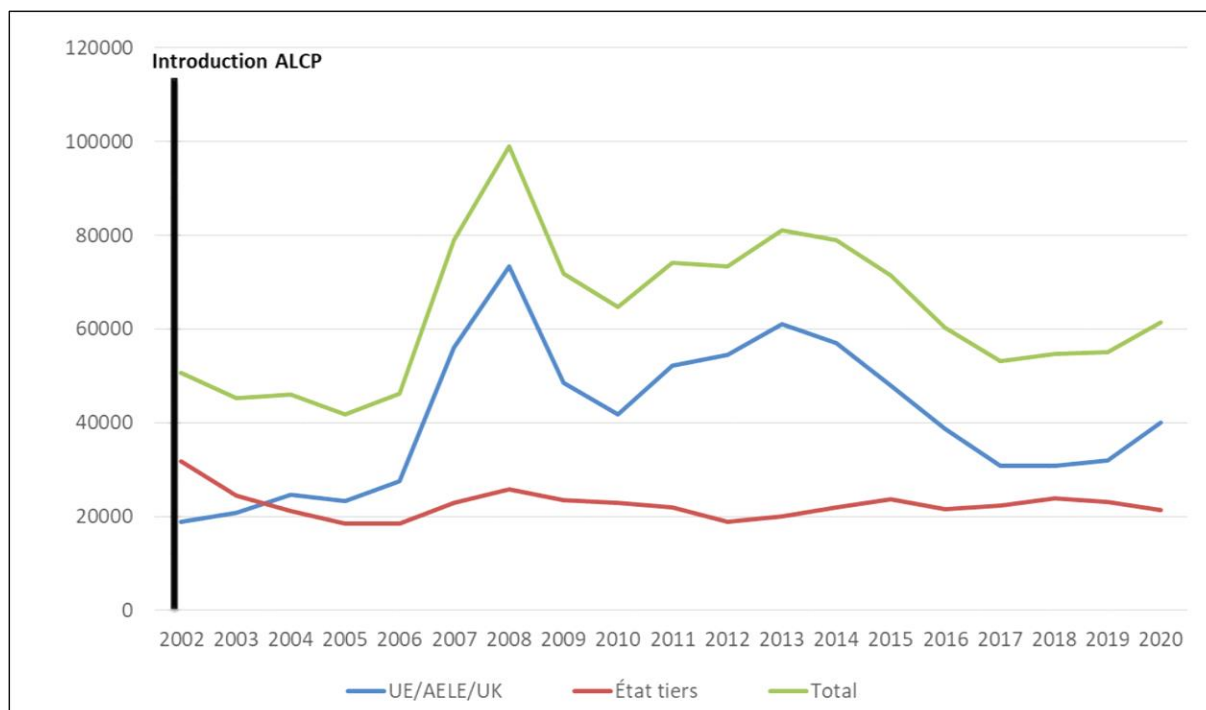


Figure 3: Solde migratoire entre 2002 et 2020 (Source : SYMIC/SEM)

4.3.2 Motifs d'immigration

Les étrangers font le choix d'immigrer en Suisse pour diverses raisons, au premier rang desquelles figure l'exercice d'une activité lucrative (environ 50 % de l'immigration dans la population résidente permanente de la Suisse). Certains viennent cependant aussi, par exemple, pour y suivre une formation ou une formation continue, y passer leur retraite ou accompagner leur conjoint qui y a trouvé un emploi. Représentant environ 30 % de l'immigration annuelle en Suisse, l'immigration au titre du regroupement familial parmi la population résidente permanente constitue le deuxième motif d'immigration (UE/AELE et États tiers). Ces dernières années, l'immigration aux fins de l'exercice d'une activité contingentée⁵⁰ a représenté moins de 5 % de l'ensemble des arrivées dans la population résidente permanente⁵¹ de la Suisse, soit une part marginale. Pour l'économie suisse, l'immigration de main-d'œuvre qualifiée, qui représente la majeure partie de l'immigration aux fins de l'exercice d'une activité contingentée, revêt toutefois une importance particulière (voir chap. 3).

⁵⁰ L'immigration en vue de l'exercice d'une activité lucrative contingentée comprend tous les travailleurs provenant d'États tiers dont la durée de séjour est supérieure à 90 ou 120 jours par année civile ainsi que les prestataires de services des États membres de l'UE et de l'AELE dont la durée de séjour est supérieure, selon les conditions, à 90 ou 120 jours par année civile. Les travailleurs provenant de Roumanie et de Bulgarie étaient soumis au contingentement jusqu'à fin mai 2019 et ceux provenant de Croatie le sont jusqu'à fin 2022.

⁵¹ Cette catégorie de personnes regroupe tous les ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement C, d'une autorisation de séjour B, d'une autorisation de courte durée L pendant 12 mois ou plus et les réfugiés reconnus. Par contre, les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, les diplomates munis d'une autorisation de séjour délivrée par le DFAE, les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille ne sont pas comptés, à moins qu'ils n'exercent une activité lucrative.

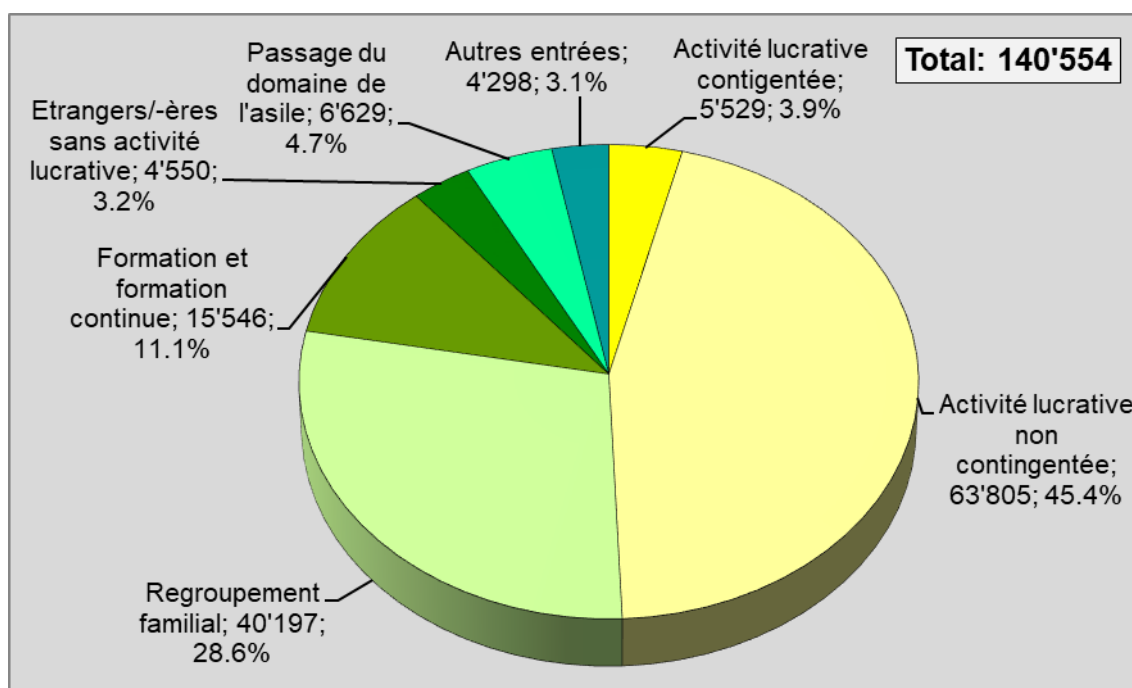


Figure 4: Immigration (afflux) par motifs d'immigration 2019 (population résidente permanente de nationalité étrangère)⁵², source : SYMIC/SEM

S'il l'on tient compte uniquement de l'immigration en provenance d'États tiers dans la population résidente permanente, on s'aperçoit que le regroupement familial constitue près de la moitié des motifs d'entrée en Suisse, suivi des séjours en vue d'une formation ou d'une formation continue (env. 20 %). L'exercice d'une activité lucrative contingentée ne représente, avec 10 %, qu'une faible part de l'ensemble de l'immigration en provenance de ces États (voir tableau 1). Une étude de 2020 mandatée par le SEM révèle que le titulaire d'une autorisation principale (délivrée pour exercer une activité lucrative) est en moyenne rejoint par environ 1,5 membre de sa famille⁵³.

Motifs d'immigration	2016	2017	2018	2019	2020
Regroupement familial	20 882	20 567	20 713	19 499	17 163
Formation et formation continue	8341	8396	8457	8650	7826
Activité lucrative contingentée	3931	4106	4225	4331	3441
Autorisation de séjour sans activité lucrative	494	436	394	344	388
Activité lucrative non contingentée	181	152	161	132	147
Autres motifs ⁵⁴	9054	9660	9845	10 042	9954
Total immigration en provenance d'États tiers	42 883	43 317	43 795	42 998	38 919

Tableau 1: Motifs d'immigration des ressortissants d'États tiers entre 2016 et 2020 (source : SYMIC/SEM)

4.3.3 Utilisation des contingents de travailleurs

Entre 1980 et 2001, des contingents ont été fixés chaque année pour les autorisations de séjour à l'année, les autorisations de courte durée et les autorisations saisonnières. En 2002, l'introduction de la libre circulation totale des personnes avec les pays membres de l'UE et de l'AELE a coïncidé avec l'abolition du statut de saisonnier pour les ressortissants d'États tiers. De 2002 à 2010, les prestataires de services de pays membres de l'UE ou de l'AELE (exerçant leur activité plus de 120 jours), dont le séjour n'était pas régi par l'ALCP, étaient soumis aux contingents réservés aux ressortissants d'États

⁵² Pour illustrer la répartition des différents motifs d'immigration, nous avons pris l'année 2019 comme année de référence, puisqu'en 2020, année marquée par la pandémie, l'exercice d'une activité lucrative contingentée, dont la part s'élevait à 3,1 %, était inférieure aux années précédentes (2019 : 3,9 %, 2018 : 4,3 %, 2017 : 4,2 %).

⁵³ Bureau BASS (sur mandat du SEM) 2020: Studie zu den Aufenthaltsverläufen von ausländischen Familienangehörigen aus dem Familiennachzug (étude disponible en allemand uniquement) [État au 29.10.2021]

⁵⁴ La catégorie *Autres motifs* comprend les réfugiés reconnus après octroi de l'asile, les cas de rigueur provenant du processus d'asile ou le règlement LEtr provenant du processus d'asile.

tiers. Fin 2010, le Conseil fédéral a décidé de créer deux contingents distincts : l'un pour les autorisations de séjour et les autorisations de courte durée réservées aux ressortissants d'États tiers, l'autre pour les prestataires de services de l'UE et de l'AELE. Nous traiterons par la suite uniquement des contingents réservés aux ressortissants d'États tiers.

De 2011 à 2014, les nombres maximums d'autorisations de courte durée (art. 19 OASA) et d'autorisations de séjour (art. 20 OASA) destinées aux ressortissants d'États tiers étaient fixés à respectivement 5000 unités et 3500 unités par an. Après l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » par le peuple en février 2014, le Conseil fédéral a revu à la baisse pour l'année 2015, en raison de considérations sociopolitiques, les contingents destinés à ces ressortissants, de 8500 à 6500, ce qui s'est révélé problématique par la suite et plus particulièrement en 2016, où ces contingents ont été épuisés. Au vu de la demande manifeste, exprimée également par les milieux économiques et les cantons, les nombres maximums ont progressivement été revus à la hausse à partir de 2017 pour atteindre en 2019 le niveau de 2014. Le contingent d'autorisations de courte durée à disposition a alors été réduit au profit des autorisations de séjour afin de mieux répondre aux besoins. Depuis 2019, 4500 autorisations de séjour et 4000 autorisations de courte durée sont mises à disposition pour les ressortissants d'États tiers. L'évolution dans le temps des contingents ainsi que leur utilisation sont représentées sous forme graphique dans les figures 5 et 6. Le tableau 2 montre le nombre d'unités provenant de la réserve fédérale qui ont été attribuées aux cantons (voir ch. 4.2.3 et 4.2.4).

	2016	2017	2018	2019	2020
Autorisations de courte durée (permis L)	2305	2069	1865	1667	858
Autorisations de séjour (permis B)	1682	1907	2386	2787	2025

Tableau 2: Unités provenant de la réserve fédérale attribuées aux cantons entre 2016 et 2020 (source : SYMIC/SEM)

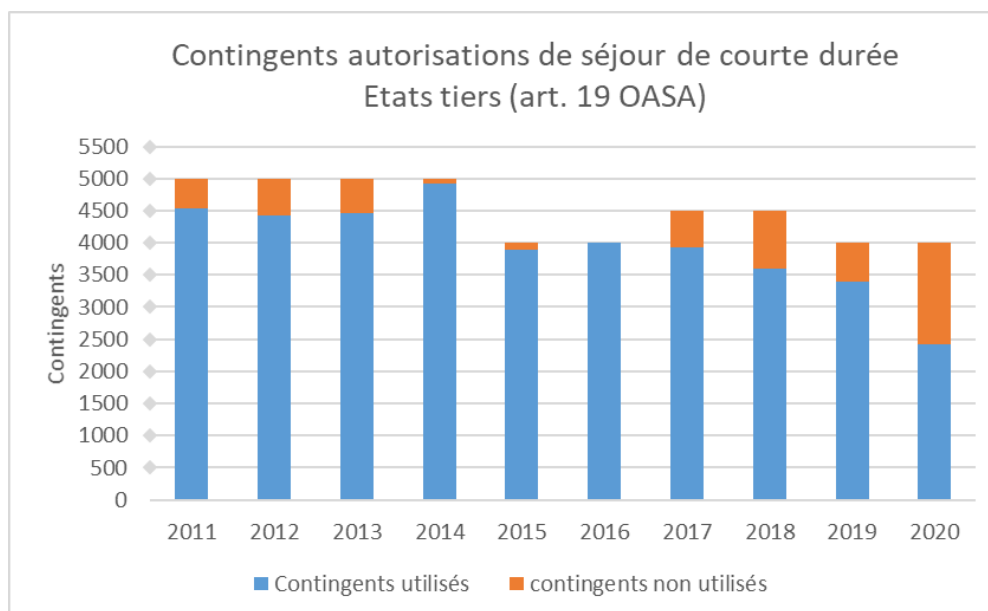


Figure 5: Nombres maximums d'autorisations de courte durée délivrées par année (OASA, annexe 1, ch. 1, let. a et b) et utilisation entre 2011 et 2020 (source : SYMIC/SEM)

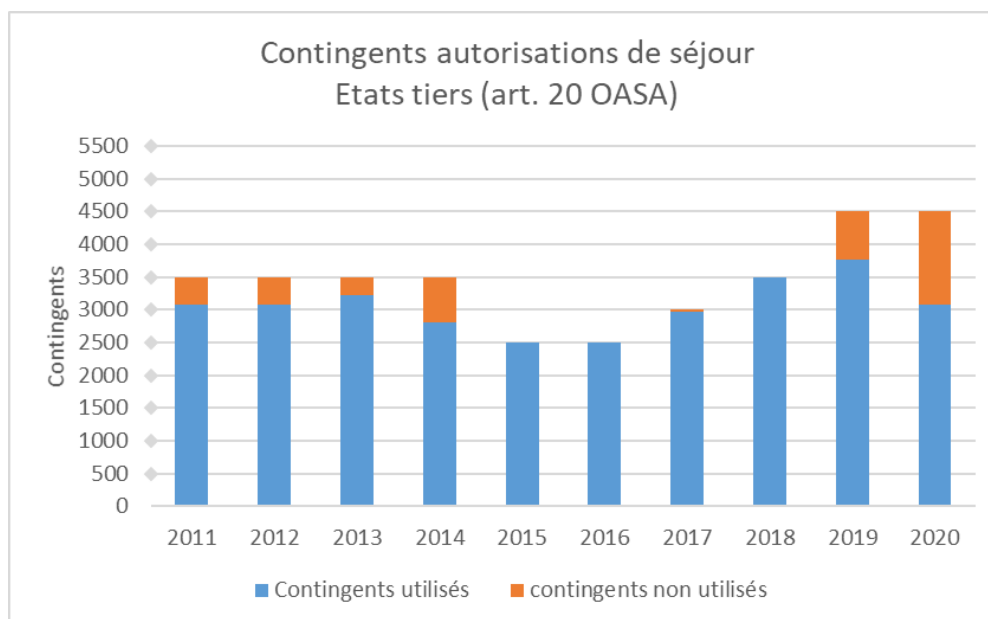


Figure 6: Nombres maximums d'autorisations de séjour délivrées par année (OASA, annexe 2, ch. 1, let. a et b) et utilisation entre 2011 et 2020 (source : SYMIC/SEM)

4.3.4 Besoins en contingents en fonction des branches et des qualifications

La plupart des admissions de travailleurs concernent les branches de l'informatique, du conseil en entreprise, de la recherche et du développement, de l'industrie chimique et pharmaceutique ainsi que de l'industrie alimentaire. Il s'agit de branches qui, selon les chiffres de l'OFS, présentent une valeur ajoutée brute relativement élevée⁵⁵. Les chiffres des cinq dernières années sont représentés dans la figure 7 ci-dessous. Des variations entre les branches de l'informatique et du conseil en entreprise peuvent résulter d'une classification différente des entreprises dans les diverses branches économiques telles que définies par la nomenclature générale des activités économiques (NOGA)⁵⁶.

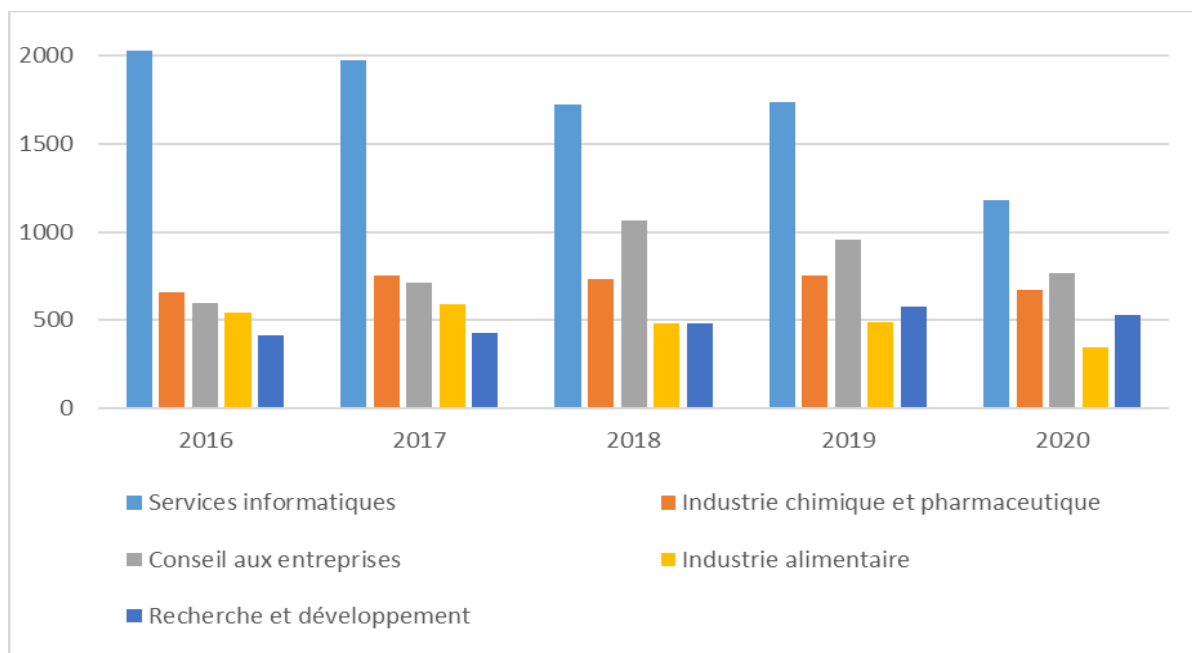


Figure 7: Besoins en contingents par branches (top 5) 2016-2020 (source : SYMIC/SEM)

⁵⁵ Compte de production par branches (2019) : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/mesure-bien-etre/biens-services/biens-services-economiques/structure-branche.assetdetail.14347531.html> [État au 11.08.2021].

⁵⁶ Nomenclature générale des activités économiques (NOGA) [État au 29.10.2021]

La proportion de diplômés du tertiaire se situe toujours à un niveau élevé. En 2020, elle s'élevait à environ 87 % parmi les ressortissants d'États tiers admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative contingentée. Les quelque 13 % restants disposaient de qualifications professionnelles spécifiques (il s'agissait, p. ex., de sportifs) ou avaient été admis dans le cadre d'une activité lucrative en vue de suivre une formation ou une formation continue. Les admissions concernaient, dans la grande majorité des cas, des secteurs professionnels touchés par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

5 Systèmes d'admission dans le monde

5.1 Systèmes d'admission pilotés par l'offre vs la demande

En ce qui concerne l'accès au marché du travail de la main-d'œuvre étrangère qualifiée, on effectue généralement une distinction entre les systèmes d'admission pilotés par l'offre et ceux pilotés par la demande. Dans le premier modèle (systèmes pilotés par l'offre, tels que les systèmes à points p. ex.), les autorités définissent les critères à remplir par les ressortissants étrangers. Il s'agit généralement de critères censés favoriser l'intégration sur le marché du travail (en particulier, le niveau de formation, les connaissances linguistiques, le niveau de qualification dans une profession donnée, l'âge, l'expérience professionnelle, la pénurie de main-d'œuvre dans un secteur donné). Un étranger peut être admis s'il remplit les critères fixés, même s'il n'a pas de contrat de travail. Parmi les systèmes classiques pilotés par l'offre on trouve les systèmes à points, qui sont surtout utilisés dans les pays d'immigration traditionnels tels que l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande, mais aussi dans certains pays européens. Dans les systèmes pilotés par la demande, la sélection est, en revanche, effectuée par les employeurs. Un contrat de travail est alors requis, mais d'autres conditions doivent également être remplies pour être admis.

Dans la dernière étude transversale de grande envergure qu'elle a menée en 2014⁵⁷, l'OCDE avait déjà constaté que les deux modèles étaient de plus en plus souvent combinés et que la plupart des pays membres de l'OCDE disposaient de systèmes hybrides. C'est le cas aussi de la Suisse au regard de l'ALCP. Nous renonçons, par conséquent, à présenter ici en détail les systèmes d'admission en vigueur dans d'autres pays, mais nous nous intéresserons ci-après brièvement aux principales tendances internationales en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère qualifiée en nous appuyant sur les conclusions de l'OCDE⁵⁸.

5.2 Tendances internationales actuelles et nouvelles approches adoptées par certains pays

Ces dernières années, plusieurs pays ont mis sur pied des programmes visant à couvrir les besoins de main-d'œuvre dans certains secteurs en particulier. Il s'agissait, pour la plupart, de programmes pilotes à durée limitée. En outre, plusieurs pays (p.ex., le Canada, l'Australie, le Japon et la Corée) cherchent de plus en plus à encourager la migration vers certaines régions de leur territoire en mettant sur pied, en parallèle à leur système national d'admission, des programmes régionaux dans le but de recruter la main-d'œuvre requise localement.

Depuis quelques années, la moitié environ des pays de l'OCDE proposent, par ailleurs, des visas spéciaux pour les créateurs d'entreprises innovantes et les start-up. En Australie et au Canada, les créateurs de telles entreprises qui ont obtenu les financements nécessaires jouissent immédiatement d'un

⁵⁷ La gestion des migrations de travail : des politiques avisées au service de la croissance économique. In : *Perspectives des migrations internationales 2014 / Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, OCDE, 2014.

⁵⁸ Voir Débats sur les politiques migratoires, N° 21, janvier 2021 : *Comment adopter une gestion des migrations de travail tournée vers l'avenir*, N° 18, mars 2019 : *The Expression of Interest Model : What Lessons for Migration Management in the EU and elsewhere ?* ; N° 4, décembre 2014 : *Qui admettre au titre de l'immigration de travail ?*

droit de séjour permanent, quelle que soit la réussite de leur entreprise. D'autres pays ont également prévu des conditions particulièrement avantageuses pour attirer cette catégorie de personnes.

De plus, la plupart des pays de l'OCDE ont commencé à mener des campagnes d'autopromotion en ligne. Des sites Internet tels que « Make it in Germany » en Allemagne ou « Workindenmark » au Danemark, ainsi que d'autres sites du même type en Estonie, en Suède ou en Nouvelle-Zélande, offrent aux entreprises et aux travailleurs intéressés la possibilité de discuter en ligne et de bénéficier d'une assistance téléphonique. Certains pays comme le Canada vont même plus loin en mettant en avant leurs programmes d'immigration dans les médias sociaux et en apportant immédiatement des réponses personnalisées à des questions précises.

Les démarches pour obtenir une autorisation s'effectuent également de plus en plus souvent en ligne dans la plupart des pays, ce qui permet de simplifier les procédures et de raccourcir la durée de ces dernières. Plusieurs pays de l'OCDE (p. ex., la Hongrie, l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Espagne) ont, en outre, mis en place un système accéléré pour les employeurs ayant obtenu une certification, qui permet de réduire les délais de traitement.

Les tendances spécifiques et les optimisations de processus qui finissent par s'imposer dans les différents pays et la vitesse à laquelle elles sont institutionnalisées dépendent essentiellement d'un grand nombre de facteurs, dont l'importance varie selon le pays, ainsi que des conditions économiques, géographiques, géopolitiques et du marché du travail.

6 Mesures d'optimisation et alternatives au système actuel d'admission des ressortissants d'États tiers qualifiés

En réponse au postulat 19.3651, sont examinées ici plusieurs variantes possibles et des mesures visant à améliorer le système actuel d'admission. Après avoir rapidement étudié la question de la faisabilité juridique de ces mesures (ch. 6.1), nous passerons en revue toutes les mesures qui sont en cours ou qui ont déjà été mises en œuvre (ch. 6.2). Nous nous pencherons ensuite sur d'autres mesures possibles, en analysant leurs avantages et leurs inconvénients (ch. 6.3). Les mesures présentées aux ch. 6.2 et 6.3 sont classées par thèmes : ajustement du système des contingents, modification des conditions qualitatives, accélération des procédures et autres solutions. Après avoir brièvement décrit les mesures envisagées, nous en exposerons les principaux arguments pour et contre. Nous présenterons également l'avis du Conseil fédéral et des partenaires économiques et sociaux interrogés dans le cadre du recensement des besoins effectué en amont pour chacune des mesures dont il est question au ch. 6.3.

6.1 Faisabilité juridique

La faisabilité juridique des mesures envisagées pour améliorer le régime d'admission en vigueur repose sur le respect des dispositions pertinentes de la Cst. (voir ch. [4.2.1](#)). Lors de l'examen de ces mesures, il faut notamment veiller à ce que la gestion autonome de l'immigration des étrangers continue d'être garantie (art. 121a, al. 1, Cst.). Eu égard à l'art. 121a, al. 2, Cst., toute mesure qui ne repose pas sur une limitation, par des plafonds et des contingents, des autorisations initiales en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit en principe être rejetée. Les mesures qui prévoient de maintenir les plafonds et les contingents sont en principe compatibles avec la Cst. Sont toutefois exclues par cette dernière les mesures qui viseraient à supprimer le contingentement ou le principe de la préférence nationale (art. 121a, al. 3, Cst.) ou encore celles qui permettraient d'octroyer une autorisation en vue de l'exercice d'une activité déterminée sans demande d'un employeur, puisqu'une telle demande est requise par l'art. 121a, al. 3, Cst. Les éventuelles mesures d'optimisation doivent en outre tenir compte du fait que la capacité

d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome sont des critères à prendre en considération pour l'octroi d'autorisations de séjour (art. 121a, al. 3, Cst.). Si de nouveaux traités internationaux devaient être conclus, par exemple pour le recrutement de personnel qualifié, il faudrait veiller à ce qu'ils n'aillent pas à l'encontre de l'art. 121a Cst. (art. 121a, al. 4, Cst.).

6.2 Mesures en cours ou déjà mises en œuvre

Des efforts sont continuellement déployés en vue d'améliorer la procédure d'admission des travailleurs provenant d'États tiers. Des optimisations sont en cours en ce qui concerne le système des contingents (voir ch. 6.2.1). Ainsi, un projet de loi élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Dobler (17.3067) prévoit une dérogation aux nombres maximums pour les diplômés des hautes écoles si leur activité indépendante ou salariée revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant. Les conditions d'admission de nature qualitative sont, en outre, en train d'être revues dans le domaine des start-up (voir ch. 6.2.2). Deux mesures visant à accélérer les procédures ont, par ailleurs, commencé à être mises en œuvre (voir ch. 6.2.3). La première doit permettre de réduire la charge de travail qu'entraînent les procédures d'autorisation pour les employeurs par l'harmonisation et la numérisation des processus. La seconde consiste en un réexamen des tâches mandaté par le DFJP, qui a également pour but de simplifier la procédure d'autorisation. Il est notamment prévu de ne plus soumettre certaines catégories de demandes à l'approbation du SEM (art. 99 LEI).

6.2.1 Ajustement du système des contingents

Dérogation aux nombres maximums pour les diplômés des hautes écoles (motion Dobler 17.3067)

Le postulat qui nous occupe ici charge notamment le Conseil fédéral de proposer une nouvelle solution dans le but d'améliorer le modèle actuel de contingent ou de le remplacer par un système plus souple. Une mesure est déjà en cours de mise en œuvre dans ce domaine.

La motion 17.3067 (Dobler) « Si la Suisse paie la formation coûteuse de spécialistes, ils doivent aussi pouvoir travailler ici », déposée le 7 mars 2017, a été adoptée par le Conseil national le 20 septembre 2018 et par le Conseil des États le 19 mars 2019. Elle charge le Conseil fédéral de créer, dans l'OASA, les conditions nécessaires pour que les ressortissants d'États tiers formés dans les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPFZ et EPFL) et qui y ont obtenu un master ou un doctorat dans un domaine qui souffre d'une pénurie avérée de personnel qualifié puissent rester en Suisse facilement et sans formalités excessives afin d'y exercer une activité lucrative. Cet objectif doit être atteint en créant une exception aux nombres maximums annuels d'autorisations de séjour octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative. La mise en œuvre de la motion vise à garantir que les règles en matière d'admission ne soient assouplies que lorsque l'activité en question revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant. Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter cette motion, mais le Parlement l'a adoptée bien qu'elle soit en contradiction avec l'art. 121a, al. 2, Cst. La consultation relative au projet de mise en œuvre du Conseil fédéral a eu lieu de fin octobre 2021 à début février 2022. Le Conseil fédéral précise dans son rapport explicatif du 27 octobre 2021 que la mise en œuvre proposée est contraire à l'interprétation de l'art. 121a Cst. qui avait été faite dans le message du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse »⁵⁹ et dans celui du 4 mars 2016 relatif à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.⁶⁰, et que cette mise en œuvre n'est donc pas conforme au droit. La mise en œuvre de cette mesure permettrait de réduire les obstacles auxquels sont confrontés les employeurs et la main-d'œuvre formée en Suisse, ce qui pourrait contribuer à favoriser la capacité d'innovation de l'économie et à accroître l'attrait du pays aux yeux des talents étrangers. De plus, les formations financées par la Suisse profiteraient davantage à son économie.

⁵⁹ FF 2013 279

⁶⁰ FF 2016 2835

6.2.2 Modification des conditions d'admission de nature qualitative

Facilités pour les start-up

Compte tenu de l'intérêt économique global que revêt pour la Suisse le potentiel d'innovation élevé des start-up, le SEM a décidé de réduire les formalités administratives liés aux demandes d'autorisation⁶¹ et d'assouplir les conditions de rémunération (p. ex., prise en compte des participations) des collaborateurs et des travailleurs indépendants dans le domaine des start-up. Il a pour ce faire pris en compte des propositions et des idées soumises par les milieux économiques. La modification correspondante des directives I Domaine des étrangers⁶² est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2021.

La mise en œuvre de cette mesure permet de réduire les formalités administratives pour les start-up, ce qui peut favoriser la capacité d'innovation de l'économie et contribuer à désamorcer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Cette mesure est en outre cohérente avec les efforts actuellement déployés par le Conseil fédéral pour améliorer les conditions-cadres pour les start-up⁶³.

6.2.3 Accélération des procédures

6.2.3.1 Optimisation des processus (harmonisation, numérisation)

La *stratégie Suisse numérique* du Conseil fédéral prévoit notamment que la population et l'économie puissent accomplir efficacement leurs démarches administratives par voie numérique. Les processus opérationnels de l'administration doivent systématiquement être axés sur les besoins des clients, standardisés et rendus plus efficaces. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont continuellement développées afin de soutenir et d'optimiser la transformation numérique de l'administration. À cet effet, l'offre de prestations électroniques destinée aux entreprises est élargie, en particulier via le portail en ligne *EasyGov*, le guichet en ligne destiné aux entreprises. L'intégration sur cette dernière des annonces et autorisations d'exercer une activité lucrative relevant du droit des étrangers se fait progressivement. Une première étape a été réalisée en août 2021. Les employeurs des 26 cantons ont désormais la possibilité d'effectuer en ligne la procédure d'annonce d'une activité lucrative exercée par une personne admise à titre provisoire ou un réfugié reconnu. D'autres étapes de développement sont prévues dans les années à venir pour les différentes catégories d'autorisations de travail. Les autorisations frontalières UE/AELE devraient ainsi être mises à disposition sur le portail dans le courant du premier semestre 2022. Elles seront suivies des autorisations pour les travailleurs originaires d'États tiers.

En outre, les particuliers et les entreprises n'auront, dans la mesure du possible, à communiquer les informations à l'administration qu'une seule fois selon le principe « once only ». L'administration utilisera les informations de manière transversale, en veillant à respecter la protection des données et en tenant compte de la structure fédérale décentralisée de la Suisse. La possibilité de demander une autorisation de travail via *EasyGov*, qui sera proposée au cours des prochaines années, permettra de répondre à cet objectif. Dans ce système, les employeurs disposent d'un profil personnel qui leur permet de retrouver les informations les concernant via le registre IDE⁶⁴. Ils n'auront donc plus besoin de saisir ces informations à chaque demande.

La question du recours à l'« intelligence artificielle » dans les procédures d'octroi des autorisations pour les travailleurs provenant d'États tiers n'a jusqu'à présent guère été traitée. Les méthodes et les technologies se sont développées à tel point dans ce domaine que certains pays (p. ex., la Finlande et le Canada) utilisent déjà l'intelligence artificielle pour traiter les demandes liées à certains types de séjours

⁶¹ Dans le cas des start-up dont il est établi qu'elles font partie d'un programme d'encouragement cantonal ou fédéral, l'acte constitutif de l'entreprise et/ou l'extrait du registre du commerce peuvent désormais être remis dans un délai de trois mois.

⁶² Consultables à l'adresse www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires I. Domaine des étrangers > Séjour avec activité lucrative (chapitre 4)

⁶³ [Le Conseil fédéral veut améliorer les conditions-cadres pour les start-up en Suisse \(admin.ch\)](http://www.sem.admin.ch) [État au 11.10.2021]

⁶⁴ Chaque entreprise active en Suisse reçoit un [numéro d'identification unique \(IDE\)](#). Cet IDE réduit la charge administrative des entreprises et optimise la collaboration entre les autorités. L'OFS gère le registre IDE pour garantir l'attribution, la gestion et l'utilisation en bonne et due forme de l'IDE.

et de visas. Il conviendra, en Suisse aussi, d'examiner dans les années à venir la possibilité d'automatiser (en partie) les processus décisionnels ou de recourir à l'intelligence artificielle comme outil d'aide à la décision lors de l'octroi des autorisations de travail, en impliquant les cantons et en tenant compte de la *stratégie Suisse numérique* ainsi que des lignes directrices relatives à l'utilisation de l'intelligence artificielle au sein de l'administration fédérale. De tels instruments devraient permettre de réduire considérablement à l'avenir les délais de traitement des autorités concernées, au profit des entreprises et des particuliers.

Les mesures en cours ou mises en œuvre récemment, qui sont décrites ci-dessus, permettent un traitement plus simple et plus efficace des demandes d'autorisation mais aussi une réduction des contraintes administratives.

6.2.3.2 Examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons / Abandon (partiel) de la procédure d'approbation lors de l'admission des travailleurs provenant d'États tiers

Dans les années à venir, le DFJP « libérera » des ressources pour des tâches nouvelles à assumer dans d'autres domaines. Dans le cadre d'un réexamen interne des tâches, le SEM a procédé à une analyse approfondie de la procédure d'approbation en deux temps menée par les cantons et la Confédération. La procédure d'approbation à laquelle sont soumises les autorisations en vue de l'exercice d'une activité lucrative vise à assurer une cohérence sur l'ensemble du territoire, à garantir la sécurité publique et à réduire les risques potentiels liés au marché du travail. Il est envisagé de renoncer, dans certains cas, à soumettre à cette procédure⁶⁵ les autorisations de séjour destinées aux ressortissants d'États tiers. Ainsi, une partie des demandes d'autorisation relèverait exclusivement de la compétence et de la responsabilité des cantons. Il est en revanche prévu de continuer à soumettre à l'approbation du SEM les autorisations qui pourraient porter atteinte aux objectifs mentionnés plus haut, mais il sera possible et même judicieux d'y renoncer en l'absence de risque. Que la procédure d'approbation soit maintenue ou non, les conditions d'admission fixées par la LEI (art. 18 à 26a) demeureront applicables. Les demandes d'autorisation continueraient d'être examinées par les autorités cantonales. Les entreprises pourraient ainsi gagner du temps, puisqu'un examen supplémentaire par la Confédération ne serait plus nécessaire une fois la décision prise par le canton. Elles pourraient également réaliser des économies, car elles devraient assumer uniquement les coûts de la décision cantonale. Le SEM analyse encore la mise en œuvre concrète de cette mesure, avec la participation des cantons, et les ajustements correspondants pourront probablement entrer en vigueur au cours du second semestre 2022.

6.3 Options possibles pour améliorer le système d'admission

Après nous être intéressés aux mesures qui sont en cours ou qui ont déjà été mises en œuvre, nous allons à présent, conformément au mandat confié par le postulat, examiner de plus près les options explicitement mentionnées dans ce dernier, mais aussi d'autres mesures pouvant contribuer à la mise en place d'un système d'admission plus adapté aux besoins de la Suisse, en passant en revue leurs avantages et leurs inconvénients. Nous présenterons également l'avis du Conseil fédéral sur chacune d'entre elles.

⁶⁵ Les autorités cantonales du marché du travail transmettent au SEM, pour approbation, les décisions préalables portant sur l'octroi d'une autorisation de séjour au sens de l'art. 33 LEI et de l'art. 20 OASA ou d'une autorisation de courte durée au sens de l'art. 32 LEI et de l'art. 19 OASA (art. 99 LEI et art. 85 OASA en relation avec l'art. 1 OA-DFJP ; ch. 4.6 des directives LEI).

6.3.1 Ajustement du système des contingents

6.3.1.1 Augmentation des contingents

Les contingents annuels disponibles, qui sont actuellement fixés à 8500 unités au total (état 2022), pourraient être revus à la hausse à un volume qui reste à définir. Cette augmentation pourrait concerner soit la réserve fédérale soit les contingents cantonaux.

Arguments en faveur de cette mesure : Une augmentation des contingents annuels permettrait d'offrir une meilleure sécurité de planification aux entreprises puisqu'elle réduirait le risque d'un épuisement. Un signal positif serait envoyé à l'économie et les craintes liées à ce risque pourraient être apaisées. Des répercussions positives sur l'attrait de la Suisse pourraient également être escomptées. Explicitement mentionnée dans le texte du postulat, cette mesure répond à une demande des milieux économiques.

Arguments contre cette mesure : Le Conseil fédéral dispose déjà, sous le régime en vigueur, de la marge de manœuvre nécessaire pour fixer un volume de contingents suffisant. Depuis leur dernière augmentation en 2019, les contingents n'ont plus été entièrement utilisés. Il n'est par ailleurs pas à exclure qu'une augmentation généralisée ait un impact négatif sur le discours sur l'immigration en général.

Avis du Conseil fédéral : Il convient de donner suite à cette mesure et d'examiner sa mise en œuvre de manière approfondie. Au vu de l'aggravation de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, la possibilité d'une augmentation des contingents doit être étudiée plus en détail en prenant en compte les intérêts économiques prépondérants qui en découleraient. Une augmentation des contingents de travailleurs qualifiés provenant des États non-membres de l'UE ou de l'AELE devrait par ailleurs se révéler socialement acceptable puisque l'immigration constituerait toujours, du fait des conditions d'admission qualitatives, un complément à la main-d'œuvre en Suisse. Il faut continuer de fixer les contingents à un rythme annuel.

6.3.1.2 Répartition différente des contingents en faveur des cantons

Les contingents attribués en début d'année aux cantons suffisent à certains pour toute l'année, tandis que d'autres demandent déjà des unités supplémentaires provenant de la réserve fédérale avant la fin du premier semestre⁶⁶. Depuis la dernière augmentation des contingents pour l'année 2019, les demandes d'unités supplémentaires provenant de la réserve fédérale adressées par les cantons ont toujours pu être entièrement satisfaites. Alors que les contingents d'autorisations de courte durée sont répartis à parts égales entre la Confédération et les cantons, une part plus importante des contingents d'autorisations de séjour est attribuée à la Confédération. Lors de l'affectation en début d'année des contingents aux cantons selon la clé de répartition définie, une part beaucoup plus importante pourrait leur être imputée directement, ce qui laisserait alors une part marginale à la Confédération (réserve d'urgence pour les imprévus).

Arguments en faveur de cette mesure : L'affectation en début d'année d'une part plus importante des contingents directement aux cantons permettrait à ces derniers d'avoir une plus grande marge de manœuvre, mais aussi de réduire la charge administrative qui leur incombe ainsi qu'à la Confédération, puisque les demandes d'unités supplémentaires adressées à cette dernière seraient moins nombreuses. Le fait de savoir que les cantons dans lesquels elles sont implantées disposent d'un contingent de départ plus élevé devrait en outre offrir une plus grande sécurité de planification aux entreprises.

Arguments contre cette mesure : La marge de manœuvre de la Confédération et la prise en compte des intérêts économiques globaux de la Suisse seraient, en cas de besoins supplémentaires imprévus des cantons, plus limitées qu'aujourd'hui.

⁶⁶ À propos des modalités de la procédure de demande et de l'attribution des unités provenant de la réserve fédérale, voir le ch. [4.2.3](#).

Avis du Conseil fédéral : Il convient de donner suite à cette mesure et d'examiner sa mise en œuvre de manière approfondie. Offrir davantage de marge de manœuvre aux cantons est souhaitable si cela permet d'économiser des ressources et d'accroître la sécurité de planification pour les entreprises.

6.3.1.3 Système de contingentement fédéral

On pourrait envisager de renoncer à l'attribution préalable des contingents aux cantons selon la clé de répartition définie et de mettre ces contingents à leur disposition dans une réserve fédérale unique. Les contingents seraient libérés périodiquement (p. ex., tous les trimestres), selon le principe du premier arrivé, premier servi, comme c'est le cas à l'heure actuelle pour les contingents destinés aux prestataires de services de l'UE et de l'AELE et aux travailleurs britanniques. Afin de conserver une certaine marge de manœuvre et de la souplesse, les contingents issus de la réserve de l'année précédente pourraient rester entre les mains de la Confédération. Ils pourraient être mis à la disposition d'un canton qui en fait la demande pour couvrir un besoin exceptionnel.

Arguments en faveur de cette mesure : Une réserve fédérale unique de contingents offrirait l'avantage de mettre tous les contingents à la disposition des cantons de la même façon, et ce quelle que soit leur situation géographique. Par ailleurs, les contingents n'auraient plus besoin d'être gérés, ce qui permettrait à la Confédération et aux cantons d'économiser des ressources administratives. Le fait de savoir qu'il existe une réserve fédérale unique de contingents pouvant être attribués sans conditions de lieu devrait, en outre, améliorer la sécurité de planification pour les entreprises implantées dans les cantons. Cette mesure répond à une demande des milieux économiques.

Arguments contre cette mesure : Si le principe du premier arrivé, premier servi était appliqué rigoureusement, la marge de manœuvre serait beaucoup plus limitée qu'aujourd'hui en cas de besoins supplémentaires imprévus des cantons. De plus, le risque existe que ces derniers se ruent sur les contingents une fois ceux-ci libérés au détriment d'un examen rigoureux des demandes à la lumière des conditions d'admission de nature qualitative. Il se pourrait également qu'on ne puisse plus accepter aucune demande à la fin du trimestre faute d'unités disponibles et qu'on accumule du retard jusqu'au trimestre suivant.

Avis du Conseil fédéral : Il convient de donner suite à cette mesure et d'examiner sa mise en œuvre de manière approfondie. La sécurité de planification accrue qu'elle offrirait aux entreprises et les importantes économies de ressources qui en découleraient constituent des points positifs. La question de savoir si une attribution des contingents plus ou moins centralisée (voir ch. 6.3.1.2) serait plus avantageuse doit être examinée de manière approfondie.

6.3.1.4 Suppression des contingents dans certains domaines

Sous le régime actuel, toutes les catégories de personnes, branches ou groupes professionnels sont soumises, de la même manière, au contingentement. Suite à l'acceptation de la motion Dobler (voir ch. [6.2.1](#)), le Parlement a exigé que seuls les étrangers diplômés d'une haute école suisse soient exemptés des nombres maximums annuels pour les autorisations de séjour octroyées en vue d'exercer une activité lucrative. Une suppression des contingents dans certains domaines impliquerait que les groupes de profession touchés par une forte pénurie de main-d'œuvre qualifiée ne soient plus du tout soumis au contingentement, ce qui permettrait d'admettre sans restriction des travailleurs d'États tiers dans les domaines concernés, tout en continuant cependant à respecter les autres conditions d'admission.

Arguments en faveur de cette mesure : Cette mesure permettrait d'envoyer un signal positif à l'économie et de renforcer l'attrait de la place économique suisse. Explicitement mentionnée dans le texte du postulat, elle répond à une demande des milieux économiques.

Arguments contre cette mesure : Une suppression des contingents irait à l'encontre de l'art. 121a Cst. et nécessiterait une modification de la Cst. Le risque existe que l'acceptation sociale et politique de l'immigration liée au marché du travail de personnes en provenance d'États tiers en soit compromise. Par ailleurs, les efforts déployés dans le domaine de la formation et de la formation continue pour promouvoir le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse dans les professions ayant des difficultés de recrutement pourraient être mis à mal. De plus, on ne dispose pas d'une définition précise de la notion de « profession avec pénurie de main-d'œuvre ».

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Le risque d'une acceptabilité sociale insuffisante, qui pourrait compromettre l'acceptation sociale, l'emporte sur les avantages économiques que cette mesure pourrait présenter. L'incompatibilité de cette mesure avec la Cst. exclut un examen plus approfondi.

6.3.1.5 Contingentement par branches

La mise en place d'un système de contingentement par branches impliquerait une répartition du contingent global entre les différentes branches. Le volume et la répartition seraient déterminés l'année précédente en fonction des besoins de ces dernières.

Arguments en faveur de cette mesure : Cette mesure améliorerait la sécurité de planification pour toutes les branches. En cas d'épuisement des contingents, elle permettrait d'éviter que certains groupes de profession soient favorisés par rapport à d'autres (groupes à forte création de valeur vs ceux qui en créent moins).

Arguments contre cette mesure : Définir les besoins en contingents globaux n'est déjà pas une mince affaire. L'implication de toutes les branches et la prise en compte des souhaits des partenaires sociaux permettent toutefois de fixer les nombres maximums annuels en conciliant les différents intérêts, ce qui devrait se révéler plus difficile à faire avec un système de contingentement par branches. La gestion séparée des contingents alloués aux différentes branches rendrait le système trop complexe et trop lourd. Par ailleurs, il existerait un risque de maintien des structures. Les contingents alloués à chaque branche devraient, en outre, être surveillés et gérés chaque année par les cantons et/ou la Confédération, ce qui augmenterait considérablement leur charge administrative. Le manque de flexibilité de ce système pourrait renforcer le lobbying, ce qui pourrait conduire à ce que certaines branches et certains intérêts particuliers soient favorisés.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Le Conseil fédéral a déjà constaté, dans le cadre de précédents travaux, qu'un système binaire d'admission associé à des contingents par branches ou par entreprises manquerait de flexibilité, serait lourd et ne permettrait pas d'atteindre l'objectif poursuivi⁶⁷.

6.3.1.6 Fixation des contingents tenant davantage compte de données factuelles

Les contingents annuels sont à l'heure actuelle fixés en tenant compte d'indicateurs économiques ainsi que de prévisions conjoncturelles et relatives au marché du travail. Un rapport annuel sur l'évolution de l'utilisation des contingents pourrait également être utilisé pour procéder au recensement annuel des besoins. Une autre solution consisterait à estimer l'immigration « nécessaire » au moyen de modèles macroéconomiques⁶⁸. On pourrait envisager à l'avenir de s'appuyer plus systématiquement sur les prévisions économiques et relatives au marché du travail lors du processus de fixation des contingents et de recourir à des modèles macroéconomiques pour définir le nombre d'unités mises à disposition. Outre le fait que cette approche tiendrait davantage compte de données factuelles, elle permettrait de continuer à prendre en considération dans le processus les préoccupations des milieux économiques et des partenaires sociaux ainsi que des aspects sociopolitiques.

⁶⁷ [Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, p. 74.](#)

⁶⁸ [L'immigration sous contrôle, avenir spécial, avenir Suisse, p. 8](#) [État au 11.10.2021].

Arguments en faveur de cette mesure : Les besoins et les performances de l'économie seraient pris en compte en se fondant sur des données factuelles et des critères objectifs. Le système serait par conséquent plus adapté aux besoins concrets de l'économie, tel que le requiert l'auteur du postulat.

Arguments contre cette mesure : La complexité des modèles macroéconomiques peut induire une confusion due à un manque de transparence.⁶⁹ La difficulté à pondérer les différents critères qui entrent en ligne de compte dans la décision ne doit pas non plus être négligée. Des tensions pourraient apparaître si les valeurs prévues ne correspondent pas aux demandes concrètes des milieux économiques et des partenaires sociaux.

Avis du Conseil fédéral : Il convient de donner suite à cette mesure et d'examiner sa mise en œuvre de manière approfondie. Un système de contingentement qui tiendrait mieux compte des besoins concrets de l'économie que le système actuel serait souhaitable et nécessite un examen plus poussé. Les analyses doivent compléter les estimations des milieux économiques et des cantons et non pas les remplacer.

6.3.1.7 Bourse d'échange de contingents

Le concept de bourse d'échange de contingents est mentionné dans le postulat. Un tel modèle pourrait compléter le système actuel de contingents cantonaux et fédéraux. Les cantons qui auraient besoin d'unités supplémentaires échangeraient alors entre eux ou directement avec les entreprises des contingents de différentes catégories. Ils pourraient également obtenir des contingents moyennant une contrepartie à définir (valeur matérielle/prestation).

Arguments en faveur de cette mesure : Cette mesure peut théoriquement favoriser une meilleure utilisation des contingents disponibles, car les contingents qui ne seraient pas utilisés par un canton seraient réattribués à ceux qui en ont besoin. Comme cette mesure impliquerait une négociation des contingents en fonction de leur valeur économique, elle favoriserait une utilisation mesurée des contingents disponibles et donc une attribution qui tiendrait davantage compte de l'utilité économique globale. L'autonomie des cantons s'en trouverait renforcée.

Arguments contre cette mesure : Les cantons ont déjà la possibilité de restituer à la Confédération les contingents qu'ils n'utiliseront pas, lesquels sont alors intégrés dans la réserve fédérale. La Confédération peut les réattribuer sans formalités administratives excessives à d'autres cantons faisant valoir des besoins supplémentaires. Cette pratique de longue date a été formalisée avec la conclusion en 2018 de la *convention de gestion des contingents*, qui est juridiquement non contraignante (voir ch. 4.2.4). Des processus de consultation complexes seraient nécessaires pour définir les valeurs matérielles ou les prestations qui entreraient en ligne de compte lors d'un échange de contingents. Au vu des différentes perspectives de séjour existant (autorisations de séjour pour les séjours durables vs autorisations de courte durée pour les séjours temporaires), il pourrait se révéler difficile de définir les modalités d'un système d'échange. Une sélection unilatérale, par les poids lourds du marché, des travailleurs présentant la valeur ajoutée la plus élevée pourrait entraîner un déséquilibre entre les intérêts économiques, scientifiques et sociopolitiques, ce qui pourrait aggraver la pénurie de personnel qualifié dans certains secteurs (p. ex., universités, santé).

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Les inconvénients de ce système difficile à mettre en œuvre l'emportent sur ses avantages.

⁶⁹ Une étude préliminaire mandatée par le SEM afin d'évaluer les besoins à venir en matière de main-d'œuvre étrangère a fait ressortir diverses difficultés méthodologiques liées aux modèles macroéconomiques (Étude préliminaire visant à analyser la future demande de main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail suisse étude, Demografik, sur mandat du SEM, 2021).

6.3.1.8 Mise aux enchères des contingents

Le concept de mise aux enchères des contingents est mentionné dans le postulat. Il présente des similitudes avec celui de bourse d'échange présenté au ch. 6.3.1.7. Dans un tel système, l'attribution des autorisations de séjour et des autorisations de courte durée s'effectuerait dans le cadre d'enchères. Les immigrants potentiels ou les entreprises proposeraient à l'État le montant qu'ils seraient prêts à débours pour obtenir l'autorisation en question. Outre un contrôle de l'immigration (nombres maximums annuels), cette mesure générerait des recettes supplémentaires qui pourraient être utilisées à d'autres fins. Le système de mise aux enchères des contingents qui serait mis en place devrait être conforme à l'art. 121a, al. 3, Cst., qui fixe comme critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome.

Arguments en faveur de cette mesure : Outre un contrôle de l'immigration par les nombres maximums annuels, cette mesure permettrait de générer des recettes supplémentaires pour l'État, dont ce dernier pourrait se servir pour financer, par exemple, des mesures d'intégration ou l'infrastructure publique. Comme elle impliquerait une négociation des contingents en fonction de leur valeur économique, elle favoriserait une utilisation mesurée des contingents disponibles et donc une attribution qui tiendrait davantage compte de l'utilité économique globale.

Arguments contre cette mesure : Une sélection unilatérale, par les poids lourds du marché, des travailleurs présentant la valeur ajoutée la plus élevée pourrait entraîner un déséquilibre entre les intérêts économiques, scientifiques et de politique régionale, ce qui pourrait aggraver la pénurie de personnel qualifié dans certains secteurs (p. ex., universités, santé). À l'heure qu'il est, le système d'enchères n'a encore été adopté par aucun pays⁷⁰. Un tel système est difficilement compatible avec les conditions d'octroi des autorisations de séjour prévues par la Cst. (art. 121a, al. 3, Cst.).

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Adopter ce système, pour lequel on ne dispose d'aucun retour d'expérience de l'étranger et qui pourrait même aggraver la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé.

6.3.2 Modification des conditions d'admission de nature qualitative

Le pouvoir d'appréciation laissé par la LEI et l'OASA offre déjà une certaine marge de manœuvre lors de l'examen des conditions d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative, permettant ainsi des assouplissements ciblés dans le cadre légal existant. Il est en outre possible, en modifiant des ordonnances et des directives, de préciser la marge d'appréciation des autorités compétentes et d'améliorer la sécurité de planification pour les entreprises.

6.3.2.1 Abaissement des qualifications requises dans certains domaines

S'agissant des ressortissants d'États tiers, seuls les cadres, les spécialistes ou autres travailleurs qualifiés peuvent obtenir une autorisation de courte durée ou de séjour (art. 23, al. 1, LEI). Selon une pratique constante adoptée depuis des années, il est dérogé à la condition des hautes qualifications, généralement académiques, uniquement dans le cas de l'admission de personnes possédant des connaissances ou des capacités professionnelles particulières, si leur admission répond de manière avérée à un besoin (art. 23, al. 3, let. c, LEI). Dans l'optique d'un assouplissement du système d'admission tenant compte des besoins de l'économie, on pourrait envisager d'étendre la pratique existante aux activités qualifiées pour lesquelles existe une pénurie avérée de main-d'œuvre.

⁷⁰ Cf. [L'immigration sous contrôle, avenir spécial, avenir Suisse](#), p. 8 et [Systèmes de contingentement : la Suisse pourrait s'inspirer d'expériences étrangères | La Vie économique - Plateforme de politique économique](#) [État au 11.10.2021]

Arguments en faveur de cette mesure : Cette mesure, qui prend en compte les besoins concrets de l'économie, répond à une demande directe de l'auteur du postulat et des milieux économiques. L'abaissement des exigences, notamment celles relatives aux diplômes et/ou à l'expérience professionnelle, pourrait contribuer à désamorcer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et donc améliorer la sécurité de planification pour les entreprises. Cette mesure peut être mise en œuvre très facilement en apportant des précisions par voie de directive.

Arguments contre cette mesure : Il n'existe pas de définition commune de la notion de « pénurie de main-d'œuvre qualifiée ». Les critères exacts devraient être définis et revus régulièrement par les autorités fédérales compétentes. En outre, il peut parfois se révéler difficile d'évaluer les titres de formation et les qualifications obtenus à l'étranger, ce qui est particulièrement vrai pour les diplômes non universitaires.

Avis du Conseil fédéral : **Le Conseil fédéral mettra en œuvre cette mesure.** Cette dernière offre en effet un avantage immédiat (*quick win*), car elle permet de répondre rapidement à un besoin des milieux économiques sans avoir à modifier des ordonnances ou des lois. Le DFJP définira, en collaboration avec le DEFR, des critères pour l'application concrète de cette mesure.

6.3.2.2 Abaissement des exigences relatives à l'examen du respect de l'ordre de priorité

La condition du respect de l'ordre de priorité fixée à l'art. 21 LEI a pour but d'exploiter au mieux le potentiel offert par les travailleurs en Suisse. Elle vise à accroître les chances de ces derniers de trouver un emploi et à limiter les entrées de travailleurs supplémentaires provenant d'États tiers aux besoins du marché du travail. Les employeurs qui souhaitent engager du personnel qualifié provenant de ces États doivent, dans chaque cas d'espèce, apporter la preuve des efforts concrets qu'ils ont déployés, mais qui n'ont pas abouti, pour recruter le personnel requis parmi les travailleurs bénéficiant de la priorité. Lors de l'admission de travailleurs qualifiés provenant d'États tiers dans des domaines qui souffrent d'une grave pénurie avérée de main-d'œuvre, on peut toutefois partir du principe que le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse a été pleinement exploité. On pourrait donc renoncer dans ces cas-là à un examen au cas par cas du respect de la priorité accordée aux travailleurs en Suisse et aux ressortissants de l'UE et de l'AELE. Faire reposer cet examen sur l'hypothèse que le potentiel disponible est épuisé au lieu de le réaliser au cas par cas lorsque la demande concerne un domaine souffrant d'une pénurie avérée de main-d'œuvre qualifiée serait conforme au principe de la préférence nationale inscrit dans la Cst. (art. 121a, al. 3, Cst.).

Arguments en faveur de cette mesure : Cette mesure, qui permettrait d'éliminer certains obstacles, pourrait contribuer à améliorer la sécurité de planification pour les entreprises. Elle pourrait profiter aussi bien aux grands groupes qu'aux PME. Par ailleurs, elle pourrait être mise en œuvre facilement et de manière conforme à la Cst., en apportant des précisions par voie de directive. Elle répond à une demande des milieux économiques.

Arguments contre cette mesure : Il n'existe pas de définition commune de la notion de « pénurie de main-d'œuvre qualifiée ». Les critères précis devraient être définis et revus régulièrement par les autorités fédérales compétentes. Il en résulterait une charge de travail supplémentaire pour la Confédération, qui pourrait toutefois être compensée en partie par l'abandon de l'examen approfondi des justificatifs fournis par les employeurs pour prouver qu'ils ont respecté le principe de la préférence nationale. Sur le plan sociopolitique, cette mesure pourrait être perçue comme une atteinte à ce principe.

Avis du Conseil fédéral : **Le Conseil fédéral mettra en œuvre cette mesure.** Cette dernière offre un avantage immédiat (*quick win*), car elle permet de répondre rapidement à un besoin des milieux économiques sans avoir à modifier des ordonnances ou des lois. Le DFJP définira, en collaboration avec le DEFR, des critères pour l'application concrète de cette mesure.

6.3.3 Accélération des procédures

6.3.3.1 Supplément d'émolument pour traitement accéléré

La plupart des pays délivrent des autorisations de séjour moyennant un émolument. Dans certains pays (p. ex., aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Canada), le délai de traitement peut être raccourci en payant un supplément. Cette possibilité n'existe pas encore en Suisse pour les demandes relatives au marché du travail. Conformément à l'ordonnance sur les délais d'ordre (OdelO)⁷¹, les autorités statuent le plus rapidement possible sur ces demandes, en grande majorité dans un délai de dix jours. Sur la base du tarif des émoluments LEI⁷², les émoluments fédéraux pour les autorisations de travail ont été fixés à 180 CHF par décision. Un raccourcissement du délai de traitement ordinaire au niveau fédéral à 3 ou 4 jours maximum, par exemple, se traduirait par un prix proportionnellement plus élevé. Une harmonisation des émoluments et du délai de traitement entre les autorités cantonales mais aussi entre la Confédération et les cantons serait alors nécessaire.

Arguments en faveur de cette mesure : La possibilité de requérir un traitement accéléré pour les demandes importantes et urgentes apporterait une valeur ajoutée aux entreprises. Ces dernières disposeraient ainsi d'une plus grande souplesse et pourraient planifier des embauches à court terme. Le développement mentionné au ch. 6.2.3 de la plateforme destinée aux entreprises *EasyGov* et l'intégration sur cette dernière des autorisations de travail destinées aux ressortissants d'États tiers permettraient de mettre en œuvre de manière uniforme sur tout le territoire les procédures régissant les demandes de traitement accéléré déposées dans les cantons. Cette mesure répond à une demande récurrente des milieux économiques.

Arguments contre cette mesure : Une mise en œuvre rapide de cette mesure serait impossible compte tenu du travail de coordination chronophage qu'il nécessiterait entre la Confédération et les 26 cantons. Une mise en œuvre à l'échelle uniquement cantonale ou fédérale en relativiserait l'effet. Si une majorité d'entreprises venait à recourir aux procédures accélérées (p. ex., parce que le surcoût n'aurait qu'une incidence marginale), l'administration serait contrainte de mobiliser des ressources supplémentaires considérables pour pouvoir garantir, en tout temps, le traitement rapide des demandes sans que la qualité en pâtisse. La hausse de prix devrait être justifiée par une augmentation aussi importante des dépenses, sans quoi les coûts supplémentaires pourraient être considérés comme un nouvel impôt, ce qui pourrait rendre la mise en œuvre plus difficile d'un point de vue juridique.

Avis du Conseil fédéral : Il convient de donner suite à cette mesure et d'examiner sa mise en œuvre de manière approfondie.

Cette mesure, qui répond à une demande récurrente des milieux économiques, pourrait apporter une valeur ajoutée aux entreprises en leur permettant de planifier des embauches à court terme et en leur offrant une meilleure sécurité de planification. Un examen approfondi de la manière dont cette mesure peut être mise en œuvre sur les plans juridique et pratique (ressources requises) est nécessaire.

6.3.3.2 Certified Employer

Dans plusieurs pays (p. ex., aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède), les demandes d'employeurs ayant reçu une certification sont traitées en priorité ou ne sont parfois même plus soumises aux conditions d'admission ordinaires. Une certification pourrait, par exemple, être délivrée aux employeurs qui offrent des conditions de travail équitables et sociales à tous leurs collaborateurs et qui s'engagent de manière avérée en faveur de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile, des chômeurs de longue durée, des chômeurs en fin de droits ou des travailleurs d'un certain âge.

Arguments en faveur de cette mesure : Cette mesure pourrait améliorer la sécurité de planification pour les entreprises certifiées en allégeant les processus. Elle répond à une demande récurrente des

⁷¹ Ordonnance sur les principes et les délais d'ordre relatifs aux procédures d'autorisation, RS 172.010.14

⁷² Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers et l'intégration, RS 142.209

milieux économiques. Elle pourrait ainsi favoriser et encourager la mise en place de conditions de travail équitables pour un large personnel ainsi que l'utilisation du potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse.

Arguments contre cette mesure : Au vu du cadre légal existant, une certification, qui constituerait une exception au régime d'admission ordinaire, ne pourrait vraisemblablement être mise en place qu'en procédant à de nombreuses modifications de loi. La charge administrative supplémentaire pourrait à la rigueur être en partie compensée par le fait qu'il n'y aurait plus à traiter les demandes des employeurs certifiés. Le nouveau processus de certification à mettre en place entraînerait toutefois une augmentation considérable de cette charge. En outre, les petites entreprises et les start-up qui ne disposeraient pas de l'infrastructure nécessaire pour pouvoir, par exemple, proposer des mesures d'intégration se retrouveraient lésées.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Les inconvénients majeurs présentés par cette mesure, notamment la charge administrative supplémentaire qu'elle entraînerait et les modifications de loi qu'elle requerrait au préalable, l'emportent sur les avantages mentionnés.

6.3.4 Autres solutions possibles

6.3.4.1 Accords de recrutement bilatéraux

Le Conseil fédéral a la possibilité de conclure avec des États étrangers ou des organisations internationales des accords visant à renforcer la coopération dans le domaine migratoire et à lutter contre la migration illégale et ses conséquences négatives. Ces accords peuvent porter notamment sur la formation professionnelle et la formation professionnelle continue, le recrutement de travailleurs étrangers et les prestations de services transfrontaliers (art. 100, al. 2, let. e, f et g, LEI). En vertu de l'art. 100, al. 2, let. e, LEI, la Suisse a ainsi passé des accords d'échange de jeunes professionnels⁷³ avec plusieurs États⁷⁴. Ces accords fixent toutefois uniquement les conditions-cadres de la formation professionnelle et de la formation professionnelle continue, les jeunes professionnels devant rechercher eux-mêmes un poste. La Suisse n'a encore jamais conclu, avec aucun pays, d'accord sur le recrutement de travailleurs (art. 100, al. 2, let. f, LEI) dans le but de remédier de façon contrôlée à la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs. Cet instrument est, en revanche, utilisé par plusieurs pays européens⁷⁵, mais aussi par le Canada, le Japon et Israël.

Arguments en faveur de cette mesure : La conclusion d'accords sur le recrutement de travailleurs étrangers (art. 100, al. 2, let. f, LEI) permettrait non seulement de remédier à la pénurie temporaire que connaissent certains secteurs, tout en renforçant la coopération dans le domaine migratoire, mais aussi de lutter contre les conséquences négatives de la migration irrégulière. Il existe déjà une base légale pour ce faire (art 100, al. 2, let. f, LEI). Plusieurs États utilisent déjà cet instrument et on dispose de retours d'expérience (p. ex., projet « Triple Win » en Allemagne).

Arguments contre cette mesure : La conclusion d'accords sur le recrutement de travailleurs (art. 100, al. 2, let. f, LEI) accroîtrait encore plus la dépendance de la Suisse vis-à-vis de la main-d'œuvre étrangère. La possibilité d'attirer des travailleurs qualifiés dans le cadre de tels accords ne répond pas à une demande concrète des milieux économiques et des partenaires sociaux (voir recensement des besoins). Afin que les futurs accords de recrutement apportent une valeur ajoutée et permettent de remédier à la pénurie de spécialistes, par exemple dans le secteur de la santé, il faudrait prévoir des dérogations aux conditions d'admission ordinaires (nombres maximums, ordre de priorité, qualifications professionnelles), ce que les dispositions légales en vigueur ne permettent pas. En effet, l'art. 100, al. 2,

⁷³ Jeunes professionnels (stagiaires) (admin.ch)

⁷⁴ Afrique du Sud, Argentine, Australie, Canada, Chili, États-Unis, Japon, Monaco, Nouvelle-Zélande, Philippines, Russie, Tunisie, Ukraine.

⁷⁵ France, Allemagne, Italie et Espagne. Afin d'améliorer la situation en matière de soins dans le pays, l'Allemagne a lancé le [projet Triple Win](#), qui permet de recruter du personnel soignant provenant d'États tiers.

let. f et g autorise le Conseil fédéral à conclure des accords mais pas à déroger aux conditions d'admission définies au chapitre 5 de la LEI⁷⁶. S'agissant des accords sur le recrutement de travailleurs au sens de l'art. 100, al. 2, let. f et g, LEI, le Conseil fédéral est uniquement habilité à prévoir des dispositions plus favorables concernant l'obligation d'obtenir une autorisation ou de déclarer son arrivée, notamment en vue de faciliter les services transfrontaliers temporaires. En outre, de tels accords pourraient, en fonction de la manière dont ils sont conçus, potentiellement aller à l'encontre des dispositions de l'art. 121a Cst. et de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans l'accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS)⁷⁷. Conformément à l'art. 121a, al. 4, Cst., aucun traité international contraire à l'art. 121a Cst. ne peut être conclu.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

La valeur ajoutée concrète des accords de recrutement bilatéraux est incertaine. Par ailleurs, les coûts escomptés seraient beaucoup plus élevés que ceux d'autres mesures.

6.3.4.2 Système à points

Comme nous l'avons déjà expliqué au ch. 5.1, dans un système à points, on évalue les immigrants en leur attribuant des points en fonction des critères souhaités. Le candidat doit avoir obtenu un minimum de points pour être admis. Le système à points est un système piloté par l'offre, mais qui peut aussi être orienté sur la demande, lorsque par exemple des critères tels qu'un contrat de travail, une capacité d'intégration ou une source de revenus suffisante, qui doivent être évalués à l'aide de points, sont requis. Ces systèmes à points « hybrides » (pilotés aussi bien par l'offre que par la demande) sont, par exemple, utilisés au Canada ou en Nouvelle-Zélande.

Arguments en faveur de cette mesure : L'avantage d'un système à points est qu'il permettrait d'instaurer un pilotage transparent, compréhensible et objectivable. Il favoriserait une application uniforme et équitable et limiterait la prise en considération d'intérêts particuliers (régions, branches).

Arguments contre cette mesure : L'évolution rapide du marché du travail et des différentes branches nécessiterait d'adapter en permanence le système à points, ce qui relativiserait considérablement la prévisibilité et la sécurité de planification pour les entreprises. Très difficiles à élaborer et à gérer, les systèmes à points mobilisent énormément de ressources. Il est en outre impossible de prendre en considération de manière exhaustive toutes les exigences et tous les besoins possibles dans un tel système. Une certaine marge d'appréciation est donc toujours nécessaire. Un pilotage uniquement par l'offre serait contraire à l'art. 121a Cst., qui non seulement prévoit des plafonds à fixer en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale, mais requiert aussi la demande d'un employeur, une capacité d'intégration ainsi qu'une source de revenus suffisante et autonome.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Le Conseil fédéral a déjà examiné en 2002, dans le cadre des travaux relatifs à la nouvelle LEtr, la possibilité d'introduire un système à points⁷⁸. Toutefois, au moment de l'élaboration de cette loi, il a notamment admis qu'un tel système ne serait guère flexible et qu'il ne refléterait que ponctuellement les besoins du marché du travail, raison pour laquelle il risquerait fortement de ne pas couvrir les besoins effectifs. Un système à points serait par ailleurs difficilement compatible avec les dispositions de l'art. 121a Cst.

6.3.4.3 Système « green card »

Le système « green card » est expressément mentionné dans le texte du postulat. Selon ce système bien connu qui est utilisé aux États-Unis, l'obtention de la carte verte au titre de l'emploi présuppose

⁷⁶ Art. 18 à 31 LEI.

⁷⁷ Cf. Marion Panizzon, in : Caroni/Gächter/Thurnherr, Stämpfli Handkommentar zum AuG, Berne 2010, note 21, p. 945.

⁷⁸ [Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse \(2012\)](#), p. 73 ss.

que la personne concernée a trouvé un poste. Il n'existe que peu de possibilités de dérogation. Les cartes vertes en vue de l'exercice d'une activité lucrative sont contingentées et seul un nombre limité en est attribué chaque année. Une fois les contingents épuisés, les demandes sont mises en attente et traitées ultérieurement⁷⁹. De plus, l'employeur américain potentiel doit prouver, mis à part dans quelques rares cas, qu'il a respecté le principe de la préférence nationale⁸⁰. Des visas de séjour et de travail (ou carte vertes) peuvent également être attribués par tirage au sort. Les personnes qui participent à ce tirage au sort n'ont pas besoin de disposer d'un contrat de travail⁸¹. La carte verte donne à son détenteur non seulement le droit de résider de façon permanente sur le territoire américain et de s'installer où il le souhaite, mais aussi de choisir librement son employeur et d'exercer une activité indépendante⁸². Il existe un équivalent à la carte verte américaine dans l'UE, qui est la « carte bleue européenne ». Cette dernière est établie en fonction de la demande (condition requise d'une offre d'emploi) et vise à favoriser la migration à long terme de travailleurs hautement qualifiés vers l'UE.

Arguments en faveur de cette mesure : Le système « green card » est un système hybride qui permet de combiner l'offre et la demande. Il peut contribuer à favoriser l'immigration en provenance de pays qui mettent sinon peu de ressortissants à disposition. Dans le système américain, les détenteurs d'une carte verte fondée sur la demande jouissent d'une pleine mobilité professionnelle et géographique.

Arguments contre cette mesure : Ce système est connu pour être peu commode et administrative-ment lourd en raison de procédures de sélection et d'examen complexes. Un tirage au sort ne permet, par ailleurs, pas de prendre en compte les besoins économiques et va à l'encontre du principe d'équité. En outre, les entreprises n'ont guère de sécurité de planification. Les cartes vertes attribuées par tirage au sort ne garantissent ni l'intégration des personnes concernées sur le marché du travail, ni une source de revenus suffisante et autonome. La demande d'un employeur n'est pas non plus requise dans cette variante, d'où son incompatibilité avec l'art. 121a, al. 3, Cst.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Abandonner le système actuel d'admission au profit d'un système « green card » analogue à celui utilisé aux États-Unis serait compliqué et n'apporterait aucune valeur ajoutée. Un système où les cartes vertes seraient attribuées par tirage au sort irait même à l'encontre de la Cst.

6.3.4.4 Surveillance de l'administration

La surveillance de l'administration est mentionnée dans le postulat. Si ce dernier ne précise pas ce qu'il faut entendre par là, les résultats de l'enquête menée auprès des milieux économiques, des partenaires sociaux et des cantons (cf. chap. 7) livrent ici des éléments de réponse. La surveillance de l'administration se ferait ainsi au moyen d'indicateurs de performance des autorités cantonales, qui permettraient de mesurer l'efficacité de ces dernières, par exemple en ce qui concerne les délais de traitement (ou, le cas échéant, les taux de décisions négatives), et donneraient aux entreprises qui déposent une demande la possibilité de procéder à des comparaisons entre les cantons.

Une surveillance de l'administration au sens large est déjà assurée dans le système actuel. Ainsi, les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral et les tribunaux administratifs cantonaux. Il en va de même pour les décisions positives lorsque le demandeur n'est pas d'accord avec les modalités ou le type d'autorisation obtenu. L'OdelO⁸³, qui fixe les délais de traitement des demandes au niveau fédéral, est un autre outil qui peut être utilisé à des fins de surveillance. Plu-

⁷⁹ [Green Card - Requirements, Application, Tax Implications](#) [État au 11.10.2021]

⁸⁰ [Green Card - Requirements, Application, Tax Implications](#) [État au 11.10.2021]

⁸¹ « Employment based immigration visas, or Green Cards, allow migrants to gain lawful permanent residence in the US in order to engage in skilled work. There are two ways to obtain a US Green Card: one way is through a family member, the other way is to obtain an employment based Green Card (you can also try for the annual Green Card diversity lottery) ». (Source : <http://www.workpermit.com/immigration/usa/usa-employment-based-immigration-visas-green-cards>) [État au 11.10.2021]

⁸² [Green Card - Requirements, Application, Tax Implications](#) [État au 11.10.2021]

⁸³ Ordonnance sur les principes et les délais d'ordre relatifs aux procédures d'autorisation (ordonnance sur les délais d'ordre ; OdelO) ; RS 172.010.14

sieurs cantons, notamment en Suisse latine, disposent déjà de commissions tripartites chargées d'examiner au préalable toutes les demandes d'admission des ressortissants d'États tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative et d'adresser une recommandation à l'autorité cantonale chargée de statuer.

Arguments en faveur de cette mesure : Une mesure faisant appel à des indicateurs de performance permettrait d'accroître la transparence du traitement des demandes et de renforcer la confiance dans les autorités. Elle pourrait parfois stimuler la concurrence entre les cantons et les inciter à raccourcir leurs délais de traitement. Une surveillance de l'administration au moyen d'indicateurs de performance pourrait également améliorer la sécurité de planification pour les entreprises.

Arguments contre cette mesure : Il n'existe aucune raison concrète qui justifierait la nécessité d'étendre les mécanismes de surveillance déjà en place. Le fait de recourir à des indicateurs de performance dans le but de mesurer les différences entre les cantons et de procéder à des comparaisons ne tiendrait pas compte de la structure fédéraliste de la Suisse ni des spécificités des différents marchés du travail cantonaux.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Les inconvénients de cette mesure l'emportent largement sur ses avantages.

6.3.4.5 Taxe d'immigration

La mise en place d'une taxe d'immigration pourrait potentiellement entraîner une hausse du coût de l'immigration et donc permettre de la contrôler. Une telle taxe peut être fixée selon différentes modalités et être assortie à d'autres conditions d'admission. Une taxe d'immigration forfaitaire pourrait, par exemple, être prélevée auprès de l'employeur à chaque autorisation initiale de séjour ou de travail délivrée à un ressortissant d'État tiers en Suisse. Autres propositions : la mise en place d'un émolument d'utilisation⁸⁴ ou d'une sorte de taxe de séjour⁸⁵ ou encore l'adoption par la politique, pour tous les secteurs, d'un pourcentage uniforme du salaire annuel à titre de taxe d'immigration⁸⁶. Il faudrait prévoir des exemptions à la taxe d'immigration (p. ex., formation et formation continue avec activité lucrative, institutions publiques comme les hôpitaux, les universités, les instituts de recherche, etc.)

Arguments en faveur de cette mesure : La mise en place d'une taxe d'immigration impliquerait une participation de l'économie aux coûts pouvant résulter de l'immigration et favoriserait les contrats de travail de longue durée. Grâce aux recettes qu'elle générerait, cette taxe permettrait de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse, ce qui pourrait contribuer à une meilleure acceptation de l'immigration au sein de la société.

Arguments contre cette mesure : Les entreprises des secteurs à forte valeur ajoutée seraient avantagées par rapport aux entreprises des autres secteurs. Un report des coûts de l'employeur sur l'employé pourrait entraîner une pression accrue sur les salaires, ce qui constituerait un inconvénient dans la concurrence pour attirer les talents. Une taxe d'immigration devant être considérée comme un impôt, il faudrait créer la base légale correspondante dans la Cst.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral rejette cette mesure.

Il considère qu'une profonde remise en cause du système actuel d'admission ne se justifie pas. Il faut partir du principe qu'une taxe d'immigration ne pourrait être appliquée que de façon limitée compte tenu de l'existence de traités internationaux et qu'elle donnerait lieu, en ce qui concerne les États tiers, à des systèmes d'admission parallèles et donc potentiellement compliqués.

⁸⁴ [Begrenzungsinitiative - Eintrittspreis für Zuwanderer? Warum der Bundesrat diese Idee ablehnt \(aargauerzeitung.ch\)](#) [État au 11.10.2021]

⁸⁵ [Nur mit Zuwandererabgabe | NZZ](#) [État au 11.10.2021]

⁸⁶ [L'immigration sous contrôle, avenir spécial, avenir Suisse, p. 19](#) [État au 11.10.2021]

6.3.4.6 Faciliter l'exercice d'une activité indépendante

À l'heure actuelle, les titulaires d'une autorisation de séjour B admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative salariée en Suisse ont l'obligation de demander une autorisation s'ils veulent entreprendre une activité indépendante (art. 38, al. 3, LEI), ce qui peut constituer un obstacle dans la mesure où il faut prouver par anticipation, dans le cadre de la procédure d'autorisation, que cette activité a un intérêt économique pour le pays (art. 19 LEI).

Arguments en faveur de cette mesure : Cette mesure pourrait avoir un impact positif sur la promotion de l'innovation en Suisse. Elle permettrait de réduire les formalités pour les start-up et d'accroître les perspectives de séjour à long terme pour les travailleurs qualifiés. La suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation permettrait aux cantons d'économiser des ressources. En outre, cette mesure permettrait de mettre fin à l'inégalité de traitement qui existe entre les titulaires des différents types d'autorisation de séjour B.

Arguments contre cette mesure : Des risques mineurs liés au marché du travail ne sauraient être exclus lors de la création d'entreprises par des personnes peu qualifiées ou dans les secteurs les moins dynamiques.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral mettra en œuvre cette mesure.

Les avantages que présenterait cette mesure pour une place économique suisse innovante l'emportent sur les risques mineurs encourus.

6.4 Vue d'ensemble des mesures d'optimisation et des variantes possibles

Mesures auxquelles donner suite / à analyser de manière approfondie / à mettre en œuvre		Mesures auxquelles ne pas donner suite / à rejeter	
Ch.	Mesure	Ch.	Mesure
Ajustement du système des contingents			
6.3.1.1	Augmentation des contingents	6.3.1.4	Suppression des contingents dans certains domaines
6.3.1.2	Nouvelle répartition des contingents en faveur des cantons	6.3.1.5	Contingentement par branches
6.3.1.3	Système de contingentement fédéral	6.3.1.7	Bourse d'échange
6.3.1.6	Fixation des contingents tenant davantage compte de données factuelles	6.3.1.8	Mise aux enchères des contingents
Modification des conditions d'admission de nature qualitative			
6.3.2.1	Abaissement des qualifications requises dans certains domaines		
6.3.2.2	Abaissement des exigences relatives à l'examen du respect de l'ordre de priorité		
Accélération des procédures			
6.3.3.1	Supplément d'émolument pour traitement accéléré	6.3.3.2	Certified Employer
Autres solutions possibles			
6.3.4.6	Faciliter l'exercice d'une activité lucrative indépendante	6.3.4.1	Accords de recrutement bilatéraux
		6.3.4.2	Système à points
		6.3.4.3	Système « green card »
		6.3.4.4	Surveillance de l'administration
		6.3.4.5	Taxe d'immigration

7 Recensement des besoins des milieux économiques et des partenaires sociaux

En août et septembre 2021, le SEM a mené une enquête auprès des cantons, des représentants des milieux économiques et des partenaires sociaux afin de savoir ce qu'ils attendaient d'un système d'admission adapté aux besoins. Y ont participé l'Union patronale suisse (UPS), *economiesuisse*, l'Union suisse des arts et métiers (usam), la Chambre de commerce américano-suisse (Swiss AmCham)⁸⁷, l'Union syndicale suisse (USS), Travail.Suisse et les cantons (CDEP). Les participants ont été priés de répondre aux questions suivantes :

- Quelles mesures doivent être prises en priorité concernant le système actuel d'admission des travailleurs qualifiés provenant d'États tiers et quels sont les points faibles de ce système ?
- Sur quoi les améliorations devraient-elles plutôt porter ? Le système de contingentement en lui-même (répartition, volume, modalités) ? Les conditions d'admission de nature qualitative (notamment, celles relatives à l'ordre de priorité et aux qualifications professionnelles) ? Les processus ?

En résumé, il ressort des réponses des différents organismes consultés que ces derniers ne remettent pas en question le système actuel dans ses grandes lignes, mais que des ajustements ponctuels sont, à leurs yeux, tout à fait souhaitables. Les demandes et exigences de ces organismes sont présentées ci-dessous.

Union patronale suisse (UPS) / *economiesuisse*

L'UPS exige que des simplifications administratives soient apportées aux procédures d'autorisation et que la sécurité de planification soit améliorée pour les entreprises. Elle remet surtout en cause la répartition actuelle des nombres maximums entre les cantons (clé de répartition) ainsi que l'examen du respect de l'ordre de priorité et des qualifications personnelles, qu'elle considère comme une contrainte administrative. Cet examen, qui est effectué par les autorités cantonales, manque, selon elle, souvent de transparence. L'UPS voit d'un bon œil l'accélération des procédures que permettraient l'abandon de la procédure d'approbation et la numérisation des processus. Elle se montre toutefois plus critique quant à la mise en place d'une bourse d'échange ou d'un contingentement par branches. Les ajustements devraient, selon elle, contribuer à accroître la force d'innovation de l'économie suisse. L'UPS propose par ailleurs que soit examinée la possibilité de remplacer le système de contingentement par un système d'annonce. L'association faîtière *economiesuisse* n'a pas présenté d'observations spécifiques, mais s'est ralliée à la position de l'UPS.

Union suisse des arts et métiers (usam)

Selon l'usam, il conviendrait d'apporter des améliorations concernant, d'une part, les procédures d'autorisation et, d'autre part, les modalités du système de contingentement et la répartition des contingents. Pour accélérer les procédures, l'usam propose que la Confédération formule des directives d'application contraignantes à l'intention des cantons ou que toutes les demandes soient systématiquement traitées par voie électronique via un outil unique auquel toutes les autorités concernées auraient accès. Une revue à la hausse des contingents, une répartition différente des contingents entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons eux-mêmes ainsi qu'une délégation de la compétence en matière d'autorisations de la Confédération aux cantons ou des cantons à la Confédération présenteraient aussi bien des avantages que des inconvénients. En particulier, il faudrait là encore tenir compte des besoins

⁸⁷ La Swiss AmCham est une organisation privée qui compte près de 2000 membres, dont 1600 sont des entreprises au rayonnement international. 25 % de ses membres sont installés aux États-Unis, les 75 % restants étant répartis dans toute la Suisse. Elle couvre tous les domaines du secteur privé (cf. https://www.amcham.ch/about_us/downloads/chamberinbrief.pdf [État au 11.11.2021]). La Swiss AmCham et la société de conseil Deloitte ont publié en 2020 une étude sur les conditions-cadres en vigueur en Suisse pour le recrutement des talents internationaux (<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/tax/deloitte-ch-tax-switzerland-needs-global-talent-de.pdf> [État au 11.11.2021]).

des petits cantons ou, par exemple, des régions de montagne. Pour l'usam, la solution qui consisterait à supprimer totalement les contingents tout en maintenant strictement les conditions de nature qualitative présenterait également des avantages et des inconvénients.

Swiss AmCham

Outre une optimisation des processus qui passerait par un coup de pouce fondamental à la numérisation, la mise en place d'un « guichet unique », l'harmonisation des processus dans toute la Suisse ou le recours à des indicateurs de performance visant à évaluer l'efficacité des autorités cantonales (*surveillance de l'administration*), la Swiss AmCham propose des solutions concrètes pour améliorer le système actuel d'admission. Ainsi, l'instauration d'un « visa fédéral pour l'innovation » permettrait, selon elle, d'améliorer les conditions-cadres pour les jeunes talents et les start-up. La création d'un statut « trusted company » (entreprise de confiance) contribuerait, par ailleurs, à réduire les contraintes administratives lors de voyages d'affaires et de programmes de stages mais aussi à garantir un certain niveau de service pour les entreprises certifiées (p. ex., aucune autorisation requise pour les voyages d'affaires de moins de 30 jours ou un délai de traitement maximal). En ce qui concerne les conditions d'admission de nature qualitative, l'examen du respect de l'ordre de priorité et les exigences élevées concernant les qualifications sont perçus comme les principaux obstacles.

Union syndicale suisse (USS)

L'USS se rallie au consensus selon lequel les ressortissants d'États tiers sont admis à titre complémentaire par rapport aux ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE. Elle considère que le système actuel d'admission ne nécessite aucune mesure. La stabilité et la pérennité des rapports de travail, qui favorisent l'intégration sociale, linguistique et professionnelle des travailleurs étrangers, constituent une préoccupation majeure pour l'USS. Les obstacles à l'instauration de rapports de travail stables ne doivent, par conséquent, pas être trop importants. En outre, le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse doit, selon elle, être pris en compte. Les processus relatifs à l'examen des conditions de travail et de rémunération doivent être optimisés et plus transparents.

Travail.Suisse

Travail.Suisse considère que le système actuel est suffisamment flexible et que les conditions d'admission quantitatives et qualitatives sont appropriées. Il convient, selon elle, d'éviter de créer une pénurie artificielle en fixant des contingents trop bas. Travail.Suisse attache, en outre, une grande importance à l'exploitation du potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse, raison pour laquelle il ne faut pas, selon elle, déroger à l'ordre de priorité. Elle estime toutefois que des améliorations peuvent éventuellement être apportées en ce qui concerne la répartition des contingents. Il importe qu'aussi bien les travailleurs que les employeurs soient soumis à des exigences. On pourrait, par exemple, envisager d'obliger les employeurs à proposer des offres de formation.

Cantons (CDEP)

La majorité des cantons considèrent que le régime d'admission en vigueur est favorable aux entreprises. Un contingentement trop restrictif doit absolument être évité. Du point de vue des employeurs, des lacunes existent principalement au niveau de la conception opérationnelle des procédures d'autorisation. Les employeurs ont besoin de processus numérisés et automatisés comportant peu d'interfaces (accélération des procédures) ainsi que de règles claires et pérennes (sécurité du droit). Les branches souffrant d'une pénurie importante de main-d'œuvre qualifiée voient les conditions d'admission comme un obstacle qui vient souvent retarder le recrutement. Certains cantons sont d'avis qu'il faudrait revoir la répartition des contingents et renoncer à la procédure d'approbation dans le cas des séjours de courte durée dans les secteurs touchés par une forte pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Certains ont demandé une plus grande souplesse dans l'évaluation des qualifications. La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien et permet une gestion dynamique des contingents.

8 Conclusion et suite des travaux

Au vu de l'évolution démographique, de la progression de la numérisation et de la concurrence mondiale de plus en plus forte pour attirer les spécialistes, la Suisse restera à l'avenir tributaire de la main-d'œuvre qualifiée étrangère. L'immigration contribue, en effet, à atténuer la pénurie de travailleurs qualifiés à laquelle elle fait face. Comme les conséquences de l'évolution démographique et des changements structurels se font sentir dans toute l'Europe et dans le monde entier, elle ne constitue toutefois pas le seul moyen de remédier à la pénurie actuelle et à venir de main-d'œuvre qualifiée. Les efforts déployés par les autorités politiques et les milieux économiques suisses, notamment dans les domaines de la formation et de la formation continue, de la promotion du potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse, des travailleurs âgés et de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, jouent en effet, eux aussi, un rôle important. Dans ce contexte, la politique migratoire de la Suisse peut contribuer en partie à ce que l'économie suisse continue d'avoir à l'avenir à sa disposition une quantité suffisante de travailleurs qualifiés. Il restera possible de recruter sans obstacles du personnel dans l'ensemble de l'UE et de AELE au titre de l'ALCP.

Le présent rapport présente des pistes possibles pour améliorer le système actuel d'admission des travailleurs originaires d'États tiers de façon à ce que l'immigration en provenance de ces États reste socialement acceptable et à ce que les besoins des entreprises suisses, mais aussi ceux de l'économie suisse dans son ensemble, soient pris en compte. Les mesures qui seront mises en œuvre devront permettre, d'une part, à l'État de continuer à gérer de manière autonome l'immigration en provenance d'États tiers et, d'autre part, aux entreprises implantées en Suisse de continuer à l'avenir à exploiter au mieux le potentiel offert par la main-d'œuvre qui se trouve sur le territoire.

Il ressort de l'enquête menée auprès des milieux économiques, des partenaires sociaux et des cantons dans le cadre des travaux relatifs au rapport en réponse au postulat « Pour une gestion migratoire répondant aux besoins de la Suisse » (19.3651) que le système actuel d'admission a globalement fait ses preuves. Les préoccupations exprimées par les différents organismes consultés montrent toutefois que des améliorations peuvent être apportées en revoyant les conditions quantitatives et qualitatives et en procédant à des ajustements au niveau des procédures d'autorisation.

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre récemment ou ont commencé à être mises en œuvre afin de répondre aux demandes et aux préoccupations légitimes des milieux économiques et politiques. Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 17.3067 (Dobler), qui demande que les ressortissants d'États tiers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse ne soient plus soumis aux nombres maximaux, il est prévu d'améliorer la capacité d'innovation de l'économie et d'accroître l'attrait de la place économique suisse pour les talents étrangers. La création d'une nouvelle exception aux nombres maximaux, réclamée par l'auteur de la motion, est cependant en contradiction avec l'art. 121a, al. 2, Cst., et la modification de loi en question n'a pas encore été adoptée par le Parlement. L'assouplissement des règles d'admission des personnes qualifiées provenant d'États tiers pour les start-up permet de réduire davantage les contraintes administratives. De plus, la mise en place du portail EasyGov et le développement permanent de son offre mais aussi les efforts entrepris pour numériser et harmoniser de plus en plus de processus ainsi que le réexamen des tâches en cours au sein du DFJP aux fins de renoncer, dans certains cas, à la procédure d'approbation permettront d'apporter de nouvelles améliorations au niveau des processus.

En réponse au postulat qui nous occupe ici et soucieux de prendre en compte les exigences et les préoccupations formulées par les milieux économiques, les partenaires sociaux et les cantons dans le cadre de l'enquête menée à cet effet, le Conseil fédéral propose de **mettre en œuvre** ou d'**examiner de manière approfondie** plusieurs mesures visant à améliorer le système actuel d'admission des personnes qualifiées provenant d'États tiers sur le marché du travail. Ces mesures

- répondent à des exigences connues des cantons, des milieux économiques et des partenaires sociaux,
- apportent une valeur ajoutée immédiate à l'économie,
- peuvent être considérées comme socialement acceptables,
- sont juridiquement réalisables
- et n'entraînent pas une charge administrative disproportionnée.

Afin d'apporter une valeur ajoutée immédiate aux entreprises qui soumettent des demandes, le Conseil fédéral charge le DFJP d'assouplir d'ici la fin de l'année 2022, par voie de directive, les conditions relatives à la preuve du respect de l'ordre de priorité et aux qualifications personnelles requises. Les modalités concrètes requièrent une planification approfondie, à laquelle est associée le DEFR.

Dans le but de continuer à améliorer la capacité d'innovation de la place économique suisse, le Conseil fédéral charge le DFJP de créer, dans le cadre d'une prochaine révision de la LEI, les conditions légales requises pour exempter les titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) de l'obligation de demander une autorisation lorsqu'ils souhaitent mettre un terme à leur activité salariée pour devenir indépendants.

Le Conseil fédéral charge le DFJP d'examiner, en collaboration avec le DEFR et avec la participation des cantons et des partenaires sociaux, les modifications à apporter au système des contingents (augmentation, nouvelle répartition, système de contingentement fédéral, fixation des contingents tenant davantage compte de données factuelles) afin d'accroître au maximum la sécurité de planification pour les entreprises. D'ici fin mars 2023, le DFJP présentera au Conseil fédéral un rapport sur les résultats de cet examen, accompagné d'une proposition concernant la suite des travaux.

Une optimisation des procédures de demande ayant été exigée à plusieurs reprises, le Conseil fédéral charge le DFJP d'examiner, d'une part, les conditions requises pour instaurer, au niveau fédéral et cantonal, un supplément d'émolument pour le traitement accéléré des demandes d'autorisation de travail destinées aux ressortissants d'États tiers et, d'autre part, les conséquences financières, juridiques et sur l'état du personnel auxquelles il faudrait s'attendre pour l'économie, la Confédération et les cantons.

Enfin, le Conseil fédéral charge le DFJP de lui présenter, d'ici fin mars 2023, un rapport sur l'avancée de ces mesures et sur les résultats des mandats d'examen qui lui ont été confiés, et de lui soumettre une proposition concernant la suite des travaux.

Compte tenu des défis que l'évolution démographique va poser et des attentes des milieux économiques, des partenaires sociaux et des cantons, les mesures d'amélioration proposées visent, à moyen terme, à mieux adapter aux besoins le système actuel d'admission des travailleurs provenant d'États tiers et à le rendre plus compétitif. Elles apportent une valeur ajoutée immédiate aux entreprises implantées en Suisse, tout en étant socialement acceptables. Au cours des prochaines années, il faudra continuer à suivre de près les évolutions sociales, économiques et politiques ainsi que les changements qui s'opèrent sur le marché du travail, et être capable de s'y adapter. C'est la raison pour laquelle, tout en veillant à préserver les fondements de la politique suisse en matière d'admission, à garantir son acceptabilité sociale et à respecter les dispositions de l'art. 121a Cst. – notamment, la gestion autonome de l'immigration et l'exploitation optimale du potentiel offert par les travailleurs en Suisse –, on soumettra aussi à un examen régulier les futures adaptations du système qui auront pour objectif une adéquation aux besoins.