



Personenfreizügigkeit - Zuwanderung

Worum geht es?

Die Schweiz und die EU haben 1999 das Freizügigkeitsabkommen (FZA) abgeschlossen. Das FZA erlaubt es EU-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen, unter gewissen Bedingungen in der Schweiz zu leben, zu arbeiten und zu studieren. Für Schweizerinnen und Schweizer gelten die gleichen Bedingungen in den EU-Staaten. Die arbeitsmarktorientierte Zu- und Wegwanderung steht dabei im Vordergrund.

2004 erliess die EU die Richtlinie 2004/38/EG (sog. Unionsbürgerrichtlinie). Diese Richtlinie regelt das Recht von EU-Staatsangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Sie räumt hingegen keine politischen Rechte ein, insbesondere kein aktives oder passives Wahlrecht.

Im Zug der Stabilisierung des bilateralen Wegs soll das FZA aktualisiert werden. Für die Personenfreizügigkeit mit der EU übernimmt die Schweiz dabei teilweise die Richtlinie 2004/38/EG. Die Migration im Rahmen des FZA bleibt weiterhin auf die Erwerbstätigkeit ausgerichtet. Damit kann die Schweizer Wirtschaft mit den erforderlichen Fachkräften verstärkt, aber auch das Schweizer Sozialsystem geschützt werden. Weiter werden die Bestimmungen in der Schweizer Bundesverfassung in Sachen strafrechtliche Landesverweisung respektiert. Schliesslich wird das Meldeverfahren für wirtschaftlich motivierte Kurzaufenthalte beibehalten.

Grundzüge

Die Richtlinie 2004/38/EG wird massgeschneidert auf die Schweiz übernommen und mit einem wirksamen dreistufigen Schutzdispositiv verknüpft, welches Ausnahmen und Absicherungen umfasst. Als Ausnahmen gelten bewusste, explizite Abweichungen von Regelungen, die in der Richtlinie 2004/38/EG eigentlich vorgesehen wären; Absicherungen hingegen sind Massnahmen innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens der Richtlinie. Eine konkretisierte Schutzklausel ergänzt das Schutzdispositiv.

Ausnahmen:

- Landesverweisung: Dank einer Ausnahme wahrt die Schweiz die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung. Die Schweiz übernimmt somit keine Bestimmung, die betreffend Landesverweisung über das bestehende FZA hinausgeht. Es ist keine Änderung der Bundesverfassung (BV) oder des Strafgesetzbuches (StGB) nötig. Die Landesverweisung von straffälligen ausländischen Staatsangehörigen erfolgt weiterhin gemäss bisheriger Gesetzgebung (Art. 121 BV, Art. 66a ff. StGB).
- Daueraufenthalt und Sozialhilfe: Das in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehene Daueraufenthaltsrecht, welches EU-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen nach fünfjährigem Aufenthalt zusteht, steht in der Schweiz nur Erwerbstätigen und ihren Familienangehörigen offen. Perioden von vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit von sechs Monaten oder mehr zählen für die Berechnung der Fünfjahresfrist nicht.

Absicherungen:

- Entzug des Aufenthaltsrechts: Die Schweiz kann den Aufenthalt als Erwerbstätige von unfreiwillig arbeitslosen Personen und ihren Familienangehörigen beenden, wenn diese sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen und nicht mit Behörden wie z.B. den öffentli-

chen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) kooperieren, um eine Stelle zu finden. Der missbräuchliche Bezug von staatlichen Leistungen wie Sozialhilfe- oder Arbeitslosengelder kann wie bisher zum Entzug des Aufenthaltsrechts führen.

- Meldepflicht: Das bisherige Meldeverfahren in der Schweiz für Stellenanretende im Kurzaufenthalt (bis zu drei Monaten) wird beibehalten, was Arbeitsmarktkontrollen ermöglicht. Die Meldepflicht wird auf selbstständig Erwerbstätige ausgedehnt. Damit wird verhindert, dass die auf 90 Tage beschränkte Dienstleistungsfreiheit umgangen werden kann.

Schutzklausel:

- Konkretisierung: Die Schweiz und die EU haben sich auf eine Konkretisierung der bestehenden Schutzklausel (Art. 14 Abs. 2 FZA) in einem neuen Artikel geeinigt. Die Vertragsparteien können die konkretisierte Schutzklausel bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen auslösen, die aufgrund der Personenfreizügigkeit entstanden sind.
- Gemischter Ausschuss / Schiedsgericht: Will die Schweiz die Schutzklausel und die dazugehörigen Schutzmassnahmen anwenden, gelangt sie zunächst an den Gemischten Ausschuss (GA) des FZA. Einigen sich die Schweiz und die EU nicht im GA, kann die Schweiz ein Schiedsgericht anrufen. Das Schiedsgericht prüft, ob die Voraussetzungen für Schutzmassnahmen gegeben sind. Bei einem positiven Entscheid kann die Schweiz eigenständig Schutzmassnahmen ergreifen. Führen die Schutzmassnahmen zu einem Ungleichgewicht der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien unter dem FZA, könnte die EU als Reaktion Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des FZA ergreifen, die verhältnismässig sein müssen. Bei einem negativen Entscheid des Schiedsgerichts kann die Schweiz trotzdem Schutzmassnahmen ergreifen. Wenn aber die EU der Ansicht ist, dass diese Massnahmen das FZA verletzen, könnte sie ein Streitbeilegungsverfahren anstreben und Ausgleichsmassnahmen im Rahmen aller Binnenmarktabkommen (mit Ausnahme der Landwirtschaft) ergreifen.
- Ordentliches Verfahren / dringliches Verfahren: Im ordentlichen Verfahren kann die Anrufung der Schutzklausel nach einer Konsultation im GA von 60 Tagen dem Schiedsgericht vorgelegt werden. Liegt eine dringliche Situation vor, verkürzt sich die Konsultation im GA auf 30 Tage. Sowohl im ordentlichen als auch im dringlichen Verfahren muss das Schiedsgericht innert sechs Monaten ab Konstituierung entscheiden, ob die Anwendung der Schutzklausel gerechtfertigt ist. Beim dringlichen Verfahren kann die Schweiz eine vorläufige Anwendung von Schutzmassnahmen bereits während des Verfahrens bis zum definitiven Entscheid beantragen. Das Schiedsgericht muss innert 30 Tagen über einen solchen Antrag entscheiden.

Weitere Vereinbarungen:

- Grenzgänger: Grenzgängerinnen und Grenzgänger erhalten weiterhin eine Sonderbescheinigung, wie bereits heute. Auch die geltende Grenzgängerdefinition bleibt bestehen.
- Immobilienwerb: Die bisherige Ausnahme gilt weiterhin. Der Erwerb von Immobilien durch Ausländerinnen und Ausländer zu Spekulations- oder Anlagezwecken bleibt verboten.
- Biometrische Identitätskarten: Schweizer Bürgerinnen und Bürger können selbst entscheiden, ob sie eine solche Karte beantragen. Nicht-biometrische Identitätskarten verlieren nach einer elfjährigen Übergangsfrist ihre Gültigkeit für Reisen in die EU. Die Verwendung nicht-biometrischer Identitätskarten in der Schweiz bleibt möglich.
- Übergangsfrist: Betreffend die Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG hat der Bundesrat eine Übergangsfrist von zwei Jahren ausgehandelt, was insbesondere für die kantonale Umsetzung von grossem Nutzen ist. Zudem konnte erreicht werden, dass Aufenthaltsperioden vor Inkrafttreten des aufdatierten Abkommens nicht rückwirkend an den Erwerb des Daueraufenthalts für Erwerbstätige angerechnet werden.

- Niederlassungsbewilligung: Die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) wird durch das neue Daueraufenthaltsrecht nicht ersetzt. Die Niederlassungsbewilligung ist an Integrationskriterien geknüpft (z.B. Kenntnisse einer Landessprache) und ist eine Voraussetzung für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Mit der EU wurde vereinbart, dass neu für alle EU-Staatsangehörige eine Mindestdauer von fünf Jahren gelten soll, bis für sie eine Niederlassungsbewilligung infrage kommt. Heute gelten für einige EU-Mitgliedstaaten fünf und für andere zehn Jahre. Für EU-Staatsangehörige in der Schweiz würde damit dieselbe einheitliche Mindestdauer gelten wie für Schweizerinnen und Schweizer in der EU.
- Studiengebühren: Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang von EU-Studierenden zu einer Schweizer Hochschule sowie zu Stipendien fallen weiterhin nicht unter das FZA. EU-Studierende haben also weiterhin keinen Anspruch auf Zugang zu einer Schweizer Hochschule oder zu Stipendien in der Schweiz. Die Schweiz verpflichtet sich jedoch, EU-Studierende künftig bei den Studiengebühren von überwiegend öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie Schweizer Studierende. Auch Schweizer Studierende werden künftig in der ganzen EU die gleichen Studiengebühren wie EU-Studierende bezahlen. Dies gilt auch für allfällige Unterstützungsmechanismen für Studiengebühren. Bezüglich dem Gesamtanteil an EU-Studierenden in der Schweiz wird im Abkommen festgehalten, dass dieser nicht verringert werden soll. Daraus entsteht den Schweizer Hochschulen jedoch keine Verpflichtung, ihr Zulassungssystem anzupassen. Der prüfungsfreie Zugang für schweizerische Maturandinnen und Maturanden zu Hochschulen in der Schweiz bleibt damit unangetastet.

Umsetzung in der Schweiz

Das Schutzdispositiv, welches im Zusammenhang mit der massgeschneiderten Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG sowie weiterer EU-Rechtsakte ins FZA ausgehandelt wurde, wird durch inländische Umsetzungs- und Begleitmassnahmen ergänzt.

- Daueraufenthalt und Sozialhilfe: Das Daueraufenthaltsrecht für Erwerbstätige und ihre Familienangehörigen wird nur auf Gesuch hin geprüft und allenfalls gewährt. Das Daueraufenthaltsrecht erlischt, wenn es in missbräuchlicher oder betrügerischer Weise geltend gemacht wurde. Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie Studierende und Nichterwerbstätige aus der EU können kein Daueraufenthaltsrecht geltend machen und haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Hierzu braucht es eine Präzisierung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG).
- Entzug des Aufenthaltsrechts: Unfreiwillig arbeitslos gewordene EU-Staatsangehörige müssen sich beim RAV anmelden. Wird die vereinbarte Wiedereingliederungsstrategie nicht eingehalten, gibt es eine Meldung des RAV an die Migrationsbehörde. Wenn EU-Staatsangehörige sechs Monate nach Ablauf der Arbeitslosenentschädigung noch keine neue Stelle gefunden haben, erlischt ihr Aufenthaltsrecht als Erwerbstätige, ausser sie können darlegen, dass sie innert angemessener Frist Aussicht auf eine neue Stelle haben. Hierzu braucht es eine Präzisierung des AIG und des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG).
- Meldepflicht bei kurzfristiger Erwerbstätigkeit: Die Pflicht zur Benutzung des Online-Meldeverfahrens wird neu im Entsendegesetz verankert. Somit wird sichergestellt, dass für alle Personen aus der EU, die in der Schweiz für höchstens drei Monate arbeiten wollen, eine Meldung abgesetzt werden muss, unabhängig davon, ob es sich um Angestellte oder Selbstständige handelt. Die Meldung dient der Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der Verhinderung der Umgehung der auf 90 Tage beschränkten Dienstleistungsfreiheit.
- Schutzklausel: Die Voraussetzungen für die Auslösung der Schutzklausel, das Ergreifen allfälliger Schutzmassnahmen sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren werden im Rahmen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) konkretisiert.

Im AIG werden in folgenden Bereichen Schwellenwerte festgelegt: Nettozuwanderung, Grenzgängerbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Wird ein Schwellenwert

überschritten, so muss der Bundesrat die Auslösung der Schutzklausel prüfen. In folgenden Bereichen werden Indikatoren festgelegt: Zuwanderung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Wohnungswesen und Verkehr. Zeigt ein Indikator an, kann der Bundesrat die Auslösung der Schutzklausel ebenfalls prüfen. Die Höhe der Schwellenwerte wird in der Verordnung definiert. Die Kantone haben die Möglichkeit, beim Bundesrat die Prüfung der Auslösung der Schutzklausel zu beantragen und geeignete regionale oder kantonale Schutzmassnahmen vorzuschlagen.

Vor der Aktivierung des Schutzklauselverfahrens und vor dem Ergreifen von Schutzmassnahmen konsultiert der Bundesrat die parlamentarischen Kommissionen, die Kantone und die Sozialpartner. FZA-kompatible Massnahmen haben Vorrang. Der Bundesrat kann als Schutzmassnahmen jedoch auch Abweichungen (wie beispielsweise Höchstzahlen für bestimmte Aufenthaltskategorien, die Prüfung des Inländervorrangs oder die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) einführen, sofern dies zur Beseitigung der Störung erforderlich ist. Reichen die im AIG bereits vorgesehenen Massnahmen nicht aus oder werden andere Schutzmassnahmen benötigt, um auf eine gewisse Situation zu reagieren, unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine entsprechende Vorlage.

- Umsetzungs- und Begleitmassnahmen zu den Studiengebühren: Um die künftige Nicht-Diskriminierung betreffend Studiengebühren zwischen EU- und Schweizer Studierenden umzusetzen, muss das ETH-Gesetz angepasst werden. Was die kantonalen universitären Hochschulen und die kantonalen Fachhochschulen anbelangt, so werden in verschiedenen Kantonen Anpassungen der entsprechenden Rechtserlasse notwendig sein.

Durch die Nicht-Diskriminierung bei den Studiengebühren entstehen gewissen Hochschulen Mindereinnahmen, die durch eine Begleitmassnahme abgedeckt werden sollen. Dazu ist eine Anpassung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) notwendig. Diese sieht vor, dass der Bund 50 Prozent der Mindereinnahmen von kantonalen Hochschulen für vier Jahre übernimmt.

Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz ist auch in Zukunft auf die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen angewiesen, um ihren Arbeits- und Fachkräftebedarf zu decken. Das aufdatierte FZA definiert den dafür notwendigen rechtlichen Rahmen und ermöglicht einen unkomplizierten Zugang zum Arbeitskräftepotential der EU. Gleichzeitig gewährleistet ein umfassendes Schutzdispositiv im Zuwanderungsbereich,

- dass die Zuwanderung aus der EU arbeitsmarktorientiert bleibt;
- dass weiterhin die Landesverweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern gemäss bisheriger Gesetzgebung möglich ist;
- dass negative Folgen für die Schweizer Sozialsysteme abgewendet und allfällige Missbräuche bekämpft werden.

Mit der neu konzipierten Schutzklausel erhält das Schweizer Schutzdispositiv zudem ein zusätzliches Instrument für den Fall, dass die Zuwanderung zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen führt.

Konkret

- **Schutzklausel:** Die Zahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Tessin steigt stetig an. Gleichzeitig gibt es im Tessin mehr Stau, volle öffentliche Verkehrsmittel und eine steigende Arbeitslosigkeit, besonders im Verkauf und Baugewerbe. Der Kanton Tessin kann dem Bundesrat einen Antrag stellen, um das Verfahren zur Aktivierung der Schutzklausel zu prüfen und beschränkte Schutzmassnahmen für die Region vorzuschlagen. Wenn der Schwellenwert bei der Grenzgängerbeschäftigung in der ganzen Schweiz erreicht ist, *muss* der Bundesrat prüfen, ob die Schutzklausel aktiviert werden soll. Falls der Bundesrat

feststellt, dass durch die Anwendung des FZA schwere wirtschaftliche und soziale Probleme vorliegen, kann er dem GA einen Antrag zum Ergreifen von Schutzmassnahmen stellen. Trifft der GA innert drei Monaten keine Entscheidung, kann der Bundesrat das Schiedsgericht anrufen. Dieses prüft, ob tatsächlich schwere wirtschaftliche Probleme vorliegen. Bei einem positivem Entscheid des Schiedsgerichts kann die Schweiz gewisse Schutzmassnahmen ergreifen (z.B. Kontingente für EU-Grenzgängerinnen und Grenzgänger in den Bereichen Verkauf und Baugewerbe) und die EU kann gegebenenfalls geeignete Ausgleichmassnahmen beschliessen.

- **Vorteil Personenfreizügigkeit für Schweizerinnen und Schweizer in der EU:** Eine Grafikdesignerin aus Zürich hat ein Jobangebot in München erhalten. Dank dem FZA kann sie weiterhin ohne grossen Aufwand nach Deutschland ziehen. Sie muss keinen Visumsantrag stellen oder eine Arbeitserlaubnis beantragen. Sie hat dieselben Rechte und Arbeitsbedingungen wie ihre deutschen Arbeitskolleginnen und -kollegen. Ihr Freund hat einen Studienplatz an einer Hochschule in München erhalten und möchte sie begleiten. Dank dem aufdatierten FZA darf er bei den Semestergebühren nicht diskriminiert werden und bezahlt die gleich hohen Studiengebühren wie deutsche Studierende.
- **Keine Einwanderung in Sozialhilfe:** Ein ausgebildeter Pfleger aus Lyon beginnt am *Centre hospitalier universitaire vaudois* (CHUV) in Lausanne zu arbeiten. Sollte er seinen Job verlieren und arbeitslos werden, ist er verpflichtet, sich beim RAV anzumelden und mit den Behörden im Hinblick auf eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu kooperieren. Tut er dies nicht, kann er den Status als Erwerbstätiger verlieren. Mit dem aufdatierten FZA darf er dauerhaft in der Schweiz bleiben, wenn er fünf Jahre in der Schweiz gearbeitet hat und nicht sechs Monate oder mehr vollständig von Sozialhilfe abhängig war bzw. ist.