

Das Kleingedruckte zur Zuwanderung

Die neuen EU-Verträge erweitern die Personenfreizügigkeit – aber anders, als man meinen könnte

FABIAN SCHÄFER, BERN

Die Bestätigung kommt von höchster Stelle: Ja, die neuen Abkommen mit der EU würden zu einer Ausweitung der Personenfreizügigkeit führen. So hat es der Staatssekretär für Migration, Vincenzo Mascioli, im Interview mit der NZZ gesagt. Aber was bedeutet das genau? Wie würden sich die neuen Verträge auf die Zuwanderung auswirken?

Dies dürfte die wichtigste Frage sein, wenn das Volk in zwei, drei Jahren darüber abstimmt. Daneben verblassen die anderen Streithemen vom Lohnschutz bis zu den «fremden Richtern». Die neuen bilateralen Abkommen werden kaum eine Chance haben, wenn sich der Eindruck durchsetzt, dass ihrerwegen noch mehr Personen aus der EU einwandern werden als bisher.

Sicheres weiß man erst im Nachhinein. Doch manches lässt sich bereits heute sagen – anhand der Unterlagen für die Vernehmlassung, von Auskünften des Staatssekretariats für Migration (SEM) und von Statistiken. Eine Annäherung in sieben Punkten.

■ **Ohne Arbeit läuft nichts.** Anders als innerhalb der EU wird die Personenfreizügigkeit (PFZ) in der Schweiz weiterhin am Arbeitsmarkt anknüpfen. Wer eine Stelle hat, darf kommen und bleiben. Wenn EU-Bürger hingegen ohne Arbeitsvertrag einreisen, können sie drei Monate bleiben, erhalten aber weder ein Aufenthaltsrecht noch Sozialhilfe. Wenn sie Arbeit finden, diese aber rasch wieder verlieren (im ersten Jahr), können sie neu vorübergehend Sozialhilfe beziehen. Doch nach sechs Monaten ist Schluss, dann entfällt auch das Aufenthaltsrecht.

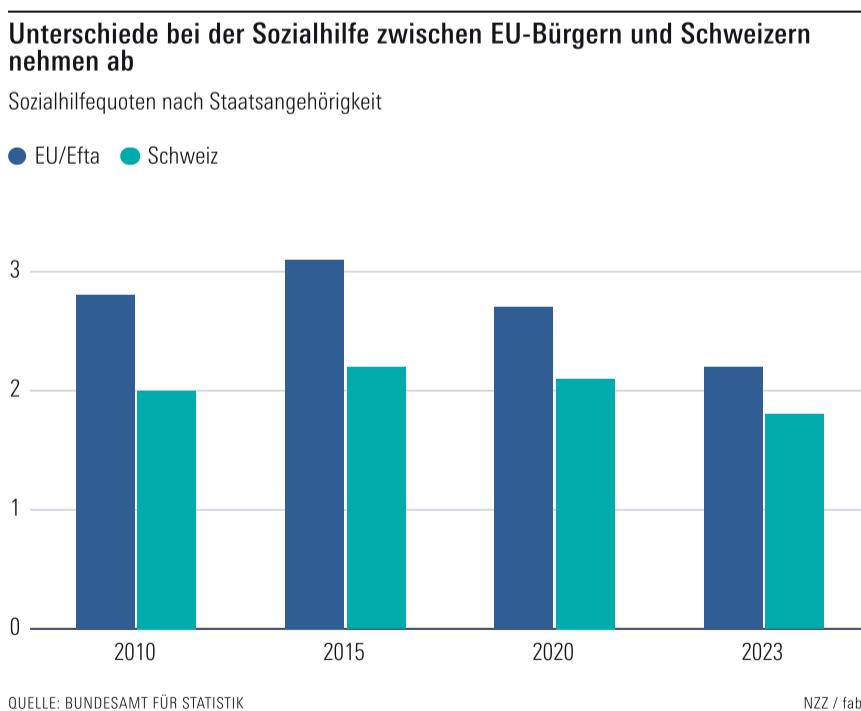
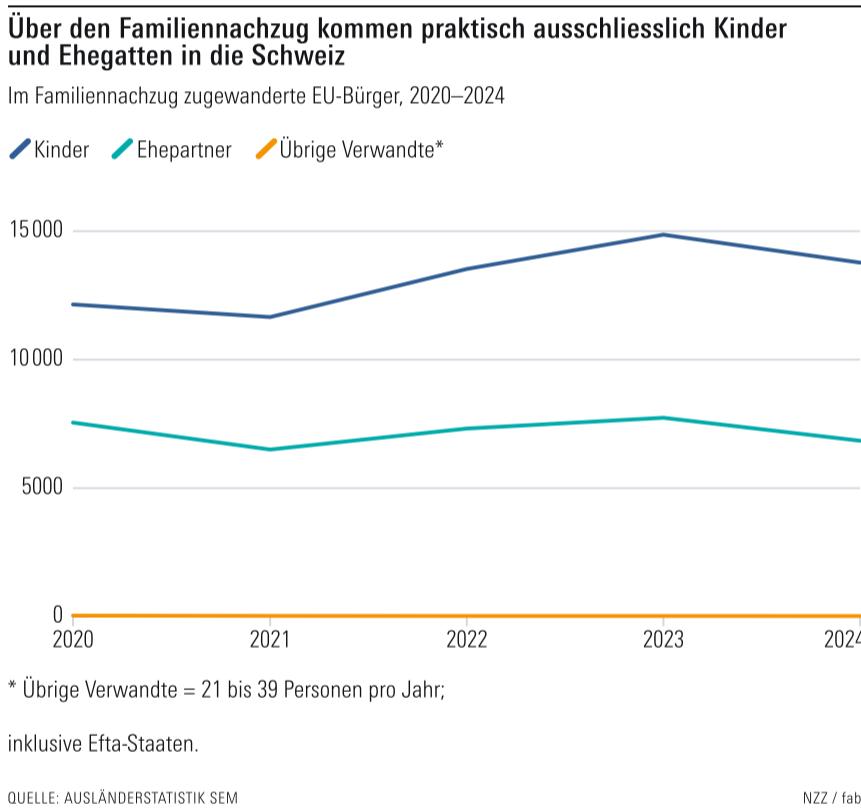
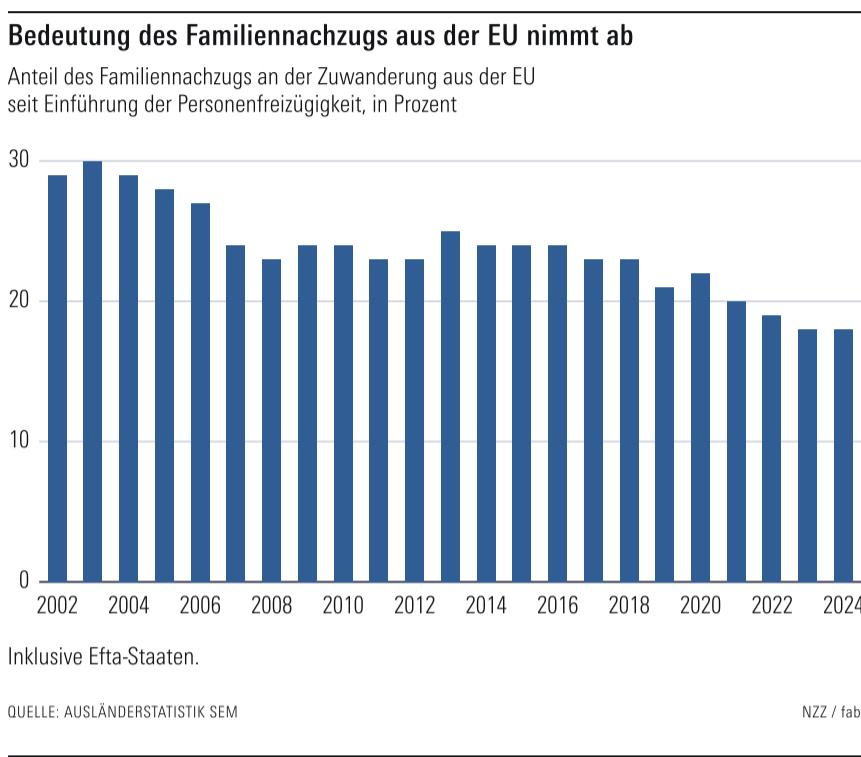
■ **Der Familiennachzug wird ausgeweitet – auf dem Papier.** Im Kern bleibt auch beim Familiennachzug alles beim Alten: Personen aus der EU, die in der Schweiz arbeiten, können Ehegatten, Kinder und Enkel unter 21 Jahren mitnehmen. Im Prinzip können sie auch Eltern, Grosseltern und Schwiegereltern nachziehen, aber das kommt fast nie vor (siehe Punkt 3). All dies bleibt gleich. Dennoch ist eine spezifische Ausweitung geplant – zumindest auf dem Papier: Homosexuelle Paare in eingetragener Partnerschaft werden beim Familiennachzug neu formell gleich behandelt wie Ehepaare. Laut dem SEM dürfte dies aber folgenlos bleiben, weil das Schweizer Ausländergesetz diese Gleichbehandlung bereits heute vorsieht.

Davon profitierten schon bisher auch Paare aus der EU. Der Grund ist das Diskriminierungsverbot, das von Anfang an Teil der PFZ war: Erwerbstätige EU-Bürger mit einem Schweizer Arbeitgeber dürfen hierzulande weder beim Familiennachzug noch bei der Sozialhilfe oder anderen Themen schlechter behandelt werden als Schweizer.

Das Umgekehrte hingegen ist möglich und wird auch praktiziert: Beim Familiennachzug gelten für EU-Bürger grosszügigere Regelungen als für die meisten Schweizer. Dies bekommen primär eingebürgerte Schweizer zu spüren, die Verwandte aus Drittstaaten zu sich holen möchten. EU-Bürger können dies schon heute, auch daran ändert sich nichts.

Mit anderen Worten: Der relevante Ausbau des Familiennachzugs ist mit der Einführung der PFZ im Jahr 2002 erfolgt. Insofern sollten sich die Dimensionen wenig verändern. Der Anteil des Familiennachzugs an der Zuwanderung aus der EU hat seit Einführung der PFZ fast stetig abgenommen – von 29 auf 18 Prozent. Ein Grund dürfte sein, dass die Zuzüger relativ jung sind. Umgekehrt hat die direkte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt von 53 auf 71 Prozent zugenommen.

■ **Es kommen keine Clans.** Dass Einwanderer ihre Kernfamilie – Part-



ner und Kinder – mitnehmen können, dürfte kaum umstritten sein. Anders wäre es aus, wenn sie ganze Clans mitbrächten, von Gross- und Schwiegereltern bis zu erwachsenen Stiefkindern. Doch solche Fälle sind rar. Laut dem SEM sind die Anforderungen gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs hoch: Erstens müssten Eltern oder Grosseltern auf Unterstützung angewiesen sein. Zweitens müsste die Person, die sie in die Schweiz hole, garantieren, dass sie für ihren Unterhalt aufkomme. Bei

Die Personenfreizügigkeit wird weiterhin am Arbeitsmarkt anknüpfen. Wer eine Stelle hat, darf kommen und bleiben.

Zweifeln könne die Schweiz den Nachzug verweigern. Auch spätere Wegweisungen sind gemäss SEM möglich.

An diesen Regeln ändert sich nichts. Sie dürfen dazu beitragen, dass sich der Familiennachzug fast ganz auf die Kernfamilie beschränkt. Die Zahl der «übrigen Verwandten» war in den vergangenen Jahren so klein, dass sie in der Grafik kaum erkennbar ist. Sie schwankte zwischen 20 und 40 Personen pro Jahr – im Vergleich zu ungefähr 14 000 Kindern und 7000 Ehegatten.

■ **Die Wohnung spielt keine Rolle mehr.**

Quasi im Kleingedruckten des Familiennachzugs gibt es eine auffällige Lockerung: Heute verlangt das PFZ-Abkommen eine angemessene Wohnung. Dieses Kriterium soll ersatzlos wegfallen. Was bedeutet das? Praktisch nichts, sagt das SEM: Es komme schon heute kaum je vor, dass ein Familiennachzug an dieser Regel scheitere, nicht zuletzt wegen des Diskriminierungsverbots. Die Anforderungen an die Wohnung seien nach der Praxis des Bundesgerichts niedrig. Zudem können die Kantone gemäss SEM auch weiterhin Mietverträge verlangen. Temporäre Unterkünfte wie Hotels würden höchstens am Anfang geduldet, danach sei weiterhin eine dauerhafte Wohnadresse nötig.

■ **Die Schweiz hat Spielraum.** Neben dem herkömmlichen gibt es für weitere Verwandte einen «erleichterten» Familiennachzug. Diese Bezeichnung ist allerdings irreführend, da die Hürden eigentlich höher sind: Hier gibt es keinen Anspruch, der Entscheid liegt im Ermessen des Gaststaats und richtet sich nach dessen Gesetzen. Die Schweiz hat also Spielraum – auch wenn er mit den neuen Abkommen abnimmt: Die Regeln bei der Prüfung des Einzelfalls und der Ablehnung von Gesuchen werden verschärft.

Hinzu kommt eine handfeste Ausweitung: Neu können EU-Bürger auch für Konkubinatspartner und pflegebedürftige Angehörige einen erleichterten Nachzug beantragen. Allerdings schränkt das EU-Recht die Kriterien relativ stark ein: Kranke Angehörige dürfen nur einreisen, wenn «schwerwiegende gesundheitliche Gründe» die «persönliche Pflege» durch die ausgewanderte Person «zwingend erforderlich machen». Von Konkubinatspaaren können die Kantone «seine ordnungsgemäss bescheinigte dauerhafte Beziehung» verlangen.

Das SEM rechnet auch hier nicht mit grossen Auswirkungen, zumal die Schweiz den Familiennachzug in solchen Konstellationen im Einzelfall schon jetzt zulässt – als Härtefall gemäss Ausländergesetz.

■ **Daueraufenthalt und Sozialhilfe für die ganze Familie.**

Bei allen bisherigen Punkten ging es um die Zuwanderung an sich: um die Frage, wie viele Personen neu in die Schweiz ziehen können. Die PFZ regelt aber auch, unter welchen Umständen Eingewanderte aus der EU im Land bleiben und Sozialleistungen beziehen können. Hier sind grössere Veränderungen zu erwarten. Vor allem soll die Schweiz ein neues Recht auf Daueraufenthalt einführen, das es in der EU und den EWR-Staaten bereits gibt.

Im Gegensatz zu diesen Staaten führt der Weg zum Daueraufenthalt in der Schweiz über den Arbeitsmarkt: Wer fünf Jahre ununterbrochen als Erwerbstätiger hier lebt, kann dauerhaft bleiben. Ist er zwischendurch sechs Monate oder länger voll von Sozialhilfe abhängig, wird die Frist verlängert. Folgenlos ist hingegen der Bezug von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung (ALV), weil man in dieser Zeit weiterhin als Erwerbstätiger gilt. Somit ist dieser Ablauf denkbar: Man arbeitet dreieinhalb Jahre, bezieht 18 Monate ALV

und erhält danach den Daueraufenthalt. Allerdings muss man sich in den 18 Monaten um Arbeit bemühen und alle Auflagen der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfüllen.

Auch die Angehörigen, die im Familiennachzug eingereist sind, erhalten nach fünf Jahren den Daueraufenthalt, auch wenn sie nicht erwerbstätig sind – und auch wenn sie später nicht mehr mit der erwerbstätigen Person zusammenleben, der sie den Daueraufenthalt verdanken. Gesamthaft werden die Bleiberechte mit dem neuen Status markant erweitert.

Gross sind Vorteile vor allem für Personen aus den östlichen EU-Staaten. Sie können heute erst nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) beantragen, die am ehesten mit dem Daueraufenthalt vergleichbar ist. Bürger der «alten» EU-Staaten im Westen haben diese Möglichkeit bereits heute nach fünf Jahren.

Doch auch für sie bringt der Daueraufenthalt Verbesserungen: Der C-Ausweis kann widerrufen werden, wenn jemand «dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen» ist. Allerdings muss der Widerruf im Einzelfall verhältnismässig sein. Wer unverdutzt arm wird, darf gemäss Bundesgericht nach so vielen Jahren nicht mehr in jedem Fall weggewiesen werden. Zudem hat das Parlament zumindest im Grundsatz beschlossen, dass der Bezug von Sozialhilfe kein Grund mehr sein soll, den C-Ausweis nach zehn Jahren noch zu entziehen. Damit wäre der Unterschied zum Daueraufenthalt nicht mehr gross. Dieser sieht keinerlei Beschränkungen der Sozialhilfe vor (allerdings ermöglicht er auch keine Einbürgerung).

Im Vergleich mit den heutigen Regeln für den C-Ausweis würde der Daueraufenthalt dazu führen, dass mehr EU-Zuwanderer Sozialhilfe beziehen, weil sie keine ausländerrechtlichen Konsequenzen mehr befürchten müssten. Dies bestätigt eine Studie des Büros Ecoplan im Auftrag des Bundes. Allerdings sollten die Ausmassen nicht sehr gross sein: Laut der Studie könnte die Zahl der Sozialhilfebezüger um 1,1 bis 1,5 Prozent zunehmen (3000 bis 4000 Personen). Eine relativ kleine Zunahme droht zudem bei den Ergänzungseistungen für Frühpensionierte.

Eine Analyse des Bundesamts für Statistik und der Universitäten Neuenburg und Freiburg von 2020 hat ergeben, dass sich die Migration gesamt positiv auf das Schweizer Wohlfahrtssystem auswirkt – dass vor allem Einwanderer aus der EU mehr beitragen, als sie an Leistungen beziehen. Daran sollte sich gemäss der Ecoplan-Studie durch die geplante Ausweitung der PFZ nichts ändern.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre ist ermutigend. Seit 2010 haben sich die Sozialhilfekoten der Zuwanderer aus den EU-Ländern und der Schweizer angenähert. Jüngst lagen sie bei 2,2 und 1,8 Prozent.

■ **Fazit:** Die geplante Erweiterung der PFZ dürfte dazu führen, dass vor allem Einwanderer aus osteuropäischen Staaten und solche mit unsicheren und schlecht bezahlten Jobs einfacher in der Schweiz bleiben und bei Bedarf Sozialhilfe beziehen können. Mit einer massiven Zunahme der Zuwanderung ist hingegen kaum zu rechnen. Der grosse Schritt ist vor 23 Jahren mit der Einführung der PFZ erfolgt. Daneben verblassen die Auswirkungen der neuen Abkommen.

Deutlich wichtiger sind zwei andere Faktoren: Das künftige Ausmass der Zuwanderung hängt von der Entwicklung der Wirtschaft ab – und davon, ob die Schweiz an der PFZ festhält. Dies kann das Stimmvolk voraussichtlich nächstes Jahr entscheiden, wenn die SVP-Initiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» an die Urne kommt.