

Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 4. April 2014

Bericht

1 Einleitung

Im Januar 2012 beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA).¹ Dies geschah, nachdem die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum seit Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juni 2002 stärker als erwartet zugenommen und damit vermehrt zu Diskussionen über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und deren Steuerung durch die Behörden geführt hatte.

Die zuständige Subkommission EJPB/BK der GPK des Nationalrates (GPK-N) entschied am 18. Juni 2012 auf der Grundlage der Vorschläge der PVK, den Fokus der Evaluation einerseits auf die Auswirkungen des FZA und andererseits auf die Rolle des Bundes in der Umsetzung des Abkommens zu richten. Untersucht werden sollten insbesondere die Aufenthaltsverläufe der zugewanderten Personen sowie die Fragen, inwiefern die zugewanderten Personen Arbeitslosenentschädigung bzw. Sozialhilfe beanspruchten und ob ein solcher Bezug Konsequenzen für ihr Aufenthaltsrecht hatte. Am 9. November 2012 beschloss die GPK-N zudem auf Antrag der Subkommission, auch der Frage des allfälligen Bezugs von Leistungen aus der Invalidenversicherung (IV) nachzugehen, obwohl ein solcher Bezug für das Aufenthaltsrecht in der Schweiz nicht relevant ist.

Um die aufgeworfenen Fragestellungen klären zu können, führte die PVK im Unterschied zu den bisher vorliegenden Studien eine Längsschnittbetrachtung durch, wobei teilweise gewisse Daten erstmals überhaupt miteinander verknüpft wurden.² Nach dem Abschluss der Untersuchung führte die PVK im September 2013 zum Berichtsentwurf beim EJPB, beim WBF, beim Bundesamt für Statistik (BFS) und beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Verwaltungskonsultation durch.

Die Subkommission EJPB/BK nahm an ihrer Sitzung vom 18. November 2013 vom Bericht der PVK vom 6. November 2013 zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (siehe Anhang 2) sowie von diversen, offen gebliebenen Fragen zum kantonalen Vollzug Kenntnis. Im Rahmen ihrer weiteren Befassung nahm die Subkommission von den Beschlüssen des Bundesrates vom 15. Januar 2014 Kenntnis. Sie stellte fest, dass mit den in Aussicht gestellten Massnahmen eine Vielzahl der von der PVK aufgezeigten Mängel angegangen werden sollen.³ Im Bewusstsein, dass die Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014

¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit; abgeschlossen am 21. Juni 1999 (Freizügigkeitsabkommen, SR **0.142.112.681**).

² Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 1.2.1 und 1.2.4.

³ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Januar 2014, «Personenfreizügigkeit: Weitere Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung». Die vom Bundesrat in Aussicht gestellten Massnahmen sind noch nicht konkretisiert, weshalb ihre Auswirkungen noch nicht beurteilt werden können. Sie wurden deshalb in der vorliegenden Berichterstattung nicht vertieft berücksichtigt.

Auswirkungen auf die aktuell geltende Rechtslage haben wird, leitete die Subkommission ihre Schlussfolgerungen und Anträge an die GPK-N weiter, die den vorliegenden Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen an ihrer Sitzung vom 4. April 2014 verabschiedete und dem Bundesrat übermittelte. Die Kommission gab den Bericht zusammen mit der Evaluation der PVK zur Veröffentlichung frei.⁴

Der vorliegende Bericht der GPK-N stützt sich auf die Beurteilungen im Evaluationsbericht der PVK.⁵ Er ist somit komplementär zum Bericht der PVK vom 6. November 2013 und führt dessen Ergebnisse nur soweit auf, wie es zum Verständnis notwendig ist.

Die nachfolgenden Hauptkapitel befassen sich zum einen mit den beschränkten Möglichkeiten der Steuerung der Zuwanderung unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (Kap. 2) und zum anderen damit, wie die Kantone diese Möglichkeiten nutzten (Kap. 3.1) bzw. wie der Bund dafür besorgt war, dass sie genutzt werden können (Kap. 3.2).

2 Möglichkeiten der Steuerung der FZA-Zuwanderung

2.1 Aufenthaltsrecht

Gemäss Freizügigkeitsabkommen hat jeder Bürger und jede Bürgerin eines Vertragsstaates unter Berücksichtigung allfälliger Übergangsbestimmungen⁶ ein Einreise-⁷ und bei Erfüllung der – je nach Aufenthaltszweck spezifischen – Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht⁸ bezüglich aller Vertragsstaaten. Zwar sind die Kantone auch bei FZA-Zuwanderern für die Erteilung der notwendigen Bewilligungen für einen mehr als drei Monate dauernden Aufenthalt in der Schweiz zuständig (siehe dazu Kap. 3.1). Dabei steht ihnen in Bezug auf die Erteilung einer Bewilligung aber *kein Ermessen* zu. Auch hat die Bewilligungserteilung nur deklaratorische Bedeutung.⁹

Das Aufenthaltsrecht kann nur bei Vorliegen besonderer Umstände (Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit¹⁰ oder wenn EU/EFTA-Angehörige¹¹ länger die Schweiz verlassen¹²) und unter restriktiven Bedingungen eingeschränkt werden.

⁴ Die Materialien zum PVK-Bericht werden auf deren Website publiziert.

⁵ Der Zeitraum der Untersuchung erstreckt sich grundsätzlich auf die gesamte Geltungsdauer des FZA. Er wurde aber durch die Datenverfügbarkeit beschränkt. So waren für die PVK Daten zur Sozialhilfe und Informationen zur Erwerbstätigkeit, zur Arbeitslosigkeit und zur Sozialhilfeabhängigkeit nur bis Ende 2010 verfügbar.

⁶ Art. 10 FZA. So kann die Schweiz während den Übergangsfristen den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt beschränken; im Wesentlichen über die Prüfung der arbeitsmarktlichen Voraussetzungen, die Festlegung von Kontingenten und die Anrufung der Ventilklausel.

⁷ Art. 3 FZA.

⁸ Art. 4 und 6 in Verbindung mit Anhang I FZA.

⁹ Zwar entbindet dies die Aufenthaltsberechtigten nicht davon, sich die Bewilligung zu beschaffen bzw. die erforderlichen Angaben zu machen. Eine Verletzung dieser Meldepflichten führt jedoch nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechts.

¹⁰ Vgl. Art. 5 Anhang I FZA.

¹¹ Aufgrund von Assoziierungsabkommen gilt das FZA auch für die Mitgliedstaaten der EFTA (Norwegen, Island, Fürstentum Liechtenstein).

¹² Vgl. Art. 6 Abs. 5, Art. 12 Abs. 5 und Art. 24. Abs. 6 Anhang I FZA.

Ein Sozialleistungsbezug hat dagegen grundsätzlich keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Vielmehr können die unter dem FZA zugewanderten Personen in der Schweiz gegenüber den verschiedenen Sozialversicherungen (bezüglich Alter, Invalidität, Tod, Krankheit, Mutterschaft, Unfall, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen) dieselben Leistungsansprüche geltend machen wie Schweizerinnen und Schweizer. Dabei werden in anderen Vertragsstaaten verbrachte und einen Leistungsanspruch begründende Beitragszeiten angerechnet,¹³ so zum Beispiel in Bezug auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Der Anspruch auf Sozialhilfe richtet sich dagegen nach kantonalem Recht.¹⁴ Zu beachten sind aber das Diskriminierungsverbot¹⁵ und bei Arbeitnehmenden das Gebot der Inländergleichbehandlung.¹⁶

Das Aufenthaltsrecht lässt sich bei Sozialleistungsbezug allerdings unter gewissen Voraussetzungen einschränken, wobei jede Einschränkung des Aufenthaltsrechts verhältnismässig sein muss.¹⁷

So *kann* der Bezug von Sozialhilfe dazu führen, dass das Aufenthaltsrecht verloren geht. Das ist bei Nichterwerbstätigen der Fall, da ausreichende finanzielle Mittel eine Aufenthaltsvoraussetzung darstellen,¹⁸ und bei selbständig Erwerbenden, falls ein existenzsicherndes Einkommen eine solche Voraussetzung darstellt.¹⁹ Dagegen hat ein Sozialhilfebezug bei Arbeitnehmenden keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, weil das Aufenthaltsrecht hier an die Erwerbstätigkeit anknüpft.²⁰

Auch *kann* Arbeitslosigkeit bei zugewanderten Personen, deren Bewilligung an die unselbständige Erwerbstätigkeit gebunden ist, unter bestimmten Umständen aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben. Von Bedeutung ist dabei u. a. der Bewilligungstyp, die Dauer der Arbeitslosigkeit, ob die Arbeitslosigkeit freiwillig oder unfreiwillig ist (siehe dazu Kap. 3.2) und ob die Arbeitslosigkeit «vom zuständigen Arbeitsamt ordnungsgemäss bestätigt» wurde.²¹ Hinzu kommt, dass immer auch geprüft werden muss, ob nicht aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht besteht (insb. als Familiennachzug oder auch als Nichterwerbstätige bei genügenden finan-

¹³ Vgl. Art. 8 FZA in Verbindung mit Anhang II.

¹⁴ Mit Medienmitteilung vom 15. Januar 2014 hat der Bundesrat angekündigt, dass eine schweizweit verbindliche Regelung für EU/EFTA-Stellensuchende in der Schweiz geschaffen werden soll, wonach diese Personen keine Sozialhilfe erhalten sollen.

¹⁵ Art. 2 FZA. Das Diskriminierungsverbot untersagt, FZA-Zuwanderer nur deswegen ungleich zu behandeln, weil sie keine Schweizer sind.

¹⁶ Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA. Dem Gebot der Inländergleichbehandlung folgend müssen unter dem FZA zugewanderte und inländische Personen grundsätzlich gleich behandelt werden.

¹⁷ Vgl. für Ermessensentscheide Art. 96 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20).

¹⁸ Art. 24 Abs. 1 und 4 Anhang I FZA. Bei im Familiennachzug eingereisten Personen ist dies nicht der Fall (vgl. Art. 3 Anhang I FZA).

¹⁹ Die Frage, ob dies so ist, ist umstritten. Das BFM nennt in seinen Weisungen ein existenzsicherndes Einkommen als Aufenthaltsvoraussetzung für selbständig Erwerbende (BFM, Weisungen über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs, Abschnitt 4.3.2). Der einschlägige Art. 12 Anhang I FZA nennt die Erwirtschaftung eines existenzsichernden Einkommens aus der selbständigen Erwerbstätigkeit dagegen nicht explizit als Aufenthaltsvoraussetzung. Vgl. dazu Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 4.1.2.

²⁰ Vgl. insb. Art. 6 Anhang I FZA.

²¹ Vgl. insb. Art. 6 Abs. 6 Anhang I FZA (zitierte Stelle).

ziellen Mitteln zur Existenzsicherung, wobei allfällige Arbeitslosenentschädigungen zu berücksichtigen sind)²².

Alles in allem sind die Steuerungsmöglichkeiten der Zuwanderung in Bezug auf die Beschränkung des Aufenthaltsrechts für die Bundes- bzw. die kantonalen Behörden beschränkt. Die PVK schätzt in ihrem Bericht das Potenzial zur Beschränkung des Aufenthaltes von unter dem FZA-Zugewanderten aufgrund von Sozialleistungsbezügen als insgesamt sehr gering ein.²³

2.2 Zuwanderung und Erwerbstätigkeit

Gemäss Evaluation der PVK²⁴ sind 78 % der bis Ende 2011 unter dem FZA eingewanderten Über-18-Jährigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit eingereist.²⁵ 9 % kamen im Familiennachzug. Nur bei 13 % erfolgte die Zuwanderung nicht als Familiennachzug und nicht zum Zweck der Erwerbstätigkeit, wobei mehr als die Hälfte davon (7,6 %) zum Zweck einer Ausbildung einreiste. Zudem konnte die PVK aufzeigen, dass die Einwanderung auf die Bedürfnisse des schweizerischen Arbeitsmarktes und auch auf die konjunkturelle Lage in der Schweiz und in der EU reagiert.

Allerdings förderte die Analyse der PVK auch zutage,²⁶ dass es zwischen dem bei der Einreise angegebenen Aufenthaltszweck und der tatsächlichen Erwerbstätigkeit der Personen gewichtige Unterschiede gibt. 8 % aller zum Zweck der Erwerbstätigkeit Eingereisten waren nie erwerbstätig und blieben dennoch länger als ein Jahr in der Schweiz. Weitere 13 % der Personen, die mit dem Zweck der Erwerbstätigkeit in die Schweiz eingereist waren, waren zu Beginn ihres Aufenthalts während mindestens zwei Monaten nicht erwerbstätig, obwohl sie einen gültigen Arbeitsvertrag mit einem Schweizer Arbeitgeber hätten haben müssen. Und auch die umgekehrte Situation gibt es offenbar ziemlich häufig: Personen reisen als Nichterwerbstätige in die Schweiz ein, arbeiten dann aber trotzdem. So wurden über 60 % der als Familiennachzug als Nichterwerbstätige Eingereisten in den ersten vier Jahren nach der Einreise ebenfalls erwerbstätig.

Worin die Gründe für diese Differenz im Einzelnen liegen, wurde von der PVK nicht untersucht. Für beides gibt es aber verschiedene Erklärungsmöglichkeiten, auch solche, die in Bezug auf die rechtliche Beurteilung der Zuwanderung an sich nicht problematisch sind: Das heisst, es handelt sich um Personen, die ohnehin über ein (eventuell beschränktes) Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügen (z. B. als Familienmitglieder nachgezogene Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen,²⁷

²² Vgl. Art. 24 Abs. 3 Anhang I FZA.

²³ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 5.2.2 und 5.3.2.

²⁴ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 3.1 und 3.2.

²⁵ Davon 99 % zum Zweck der Aufnahme einer *unselbständigen* Erwerbstätigkeit.

²⁶ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 5.1.1.

²⁷ Diesen steht weiterhin ein Aufenthaltsrecht aufgrund des Familiennachzugs zu (Art. 3 Anhang I FZA). Handelt es sich dabei ebenfalls um Angehörige eines FZA-Mitgliedstaates, besitzen sie zudem ein Aufenthaltsrecht als unselbständig Erwerbstätige (Art. 4 in Verbindung mit Art. 6 Anhang I FZA).

oder Stellensuchende,²⁸ die – obwohl ohne gültigen Arbeitsvertrag eingereist – als Erwerbstätige registriert wurden).

Zusammenfassend stellt die GPK-N deshalb fest, dass die Zuwanderung unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen bisher primär eine *Arbeitsmigration* war.

Aufgrund der aufgezeigten Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck regt die GPK-N im Interesse einer möglichst korrekten Öffentlichkeitsinformation an, dass das Bundesamt für Migration (BFM) im Zuwanderungsmonitoring bis zur Verbesserung der Datenlage (siehe Kap. 3.1) explizit darauf hinweist, worauf sich dieses stützt und dass eine substantielle Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck besteht.

2.3 Zuwanderung und Sozialleistungsbezug

In ihrer Untersuchung konnte die PVK aufzeigen,²⁹ dass sich die Sozialleistungsbezugsquote der Zugewanderten seit dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens nach anfänglich tiefen Werten bis 2010 allmählich denjenigen der Schweizerinnen und Schweizer angenähert (Sozialhilfe) bzw. diese teilweise übertraffen (Arbeitslosenentschädigung) hat.³⁰

Diese Entwicklung ist nicht überraschend: Zum einen ist die Anzahl Personen, die kurze Zeit nach ihrer Einreise in einen Mitgliedsstaat Sozialleistungen beziehen, in der Regel sehr klein. Das Risiko, Sozialleistungen zu benötigen, steigt erfahrungsgemäss mit der Aufenthaltsdauer. Zum anderen wandern Personen, die unter dem FZA in einen Vertragsstaat eingereist sind und dann arbeitslos werden oder Sozialhilfe beziehen, in der Regel nicht oder zumindest nicht sofort wieder aus. Das konnte die PVK auch für die Schweiz beobachten.³¹

Allerdings konnte die PVK innerhalb der FZA-Zuwanderung eine ausgeprägte Häufung von Aufenthaltswerdegängen mit Sozialleistungsbezügen von Personen aus den südlichen EU-Mitgliedsstaaten feststellen. Dabei sei nach Ansicht der PVK aber weniger ihre geografische Herkunft entscheidend als vielmehr die Tatsache, dass diese häufig in Branchen mit tiefen Löhnen und unsicheren Arbeitsverhältnissen arbeiten. Dabei handelt es sich insbesondere um das Bau- und Gastgewerbe, die Landwirtschaft und den Detailhandel sowie um Anstellungen als Hauspersonal.³²

In Anbetracht dessen, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen noch relativ jung ist, darf erwartet werden, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von FZA-

²⁸ Stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige haben das Recht, sich zum Zweck der Stellensuche bis zu sechs Monate in die Schweiz zu begeben (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA).

²⁹ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 3.3.

³⁰ Bezüglich Invaliditätsrenten gilt dies nicht. Hier ist der Anteil der Rentenbezüger bei den FZA-Zugewanderten im Vergleich zur Totalzuwanderung klar tiefer (0,1 %) als bei Schweizerinnen und Schweizern (rund 6 %).

³¹ Gemäss PVK nahmen denn auch gut zwei Drittel der Arbeitslosen in der Schweiz in der Folge wieder eine Erwerbstätigkeit auf (vgl. Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 3.3.1).

³² Siehe dazu die Tabelle 16 in Teil III der Materialien zur PVK-Evaluation vom 6. November 2013, in Verbindung mit der Tabelle A 7 im Anhang zu Teil III der Materialien.

Zuwanderern in der Schweiz noch zunehmen wird. Die Sozialleistungsbezugsquoten dürften sich entsprechend ebenfalls erhöhen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die PVK für ihre Untersuchung noch kaum auf Daten bezüglich der Zuwanderung aus den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, für die der freie Personenverkehr erst 2006 bzw. 2009 eingeführt wurde, zurückgreifen konnte. Dabei handelt es sich aber oft um Personen, die in unsicheren Arbeitsverhältnissen und/oder in Tieflohnbranchen beschäftigt werden. Deshalb erscheint der GPK-N wichtig, dass die Entwicklung der Sozialleistungsbezugsquoten fortlaufend beobachtet wird.

Hinzu kommt die für die GPK-N wichtige Feststellung der PVK, wonach 60 % der Zugewanderten, die 2010 Sozialhilfe bezogen, gleichzeitig erwerbstätig waren. Damit gehörten Ende 2010 rund 0,5 % aller seit dem 1. Juni 2002 unter dem Freizügigkeitsabkommen zugewanderten und in der Schweiz verbliebenen Personen zu den sogenannten «Working poor»: Sie erwirtschafteten mit ihrer Erwerbstätigkeit kein existenzsicherndes Einkommen.³³ Inwiefern es sich dabei um ein Problem handelt, das durch den freien Personenverkehr gegebenenfalls begünstigt wurde, muss an dieser Stelle offen bleiben. In ihrem Bericht vom 16. Juni 2011 zur Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen³⁴ zeigte die PVK aber auf, dass das durch die Personenfreizügigkeit erhöhte Angebot an Arbeitskräften Druck auf die Löhne in der Schweiz ausübt. Der GPK-N ist es deshalb ein Anliegen, dass die Entwicklung der Löhne in diesem Bereich genau beobachtet wird.

Empfehlung 1 Lohnentwicklung und Sozialleistungsbezugsquoten beobachten

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Entwicklung der Sozialleistungsbezugsquoten, des durchschnittlichen Lohnniveaus und der Tiefstlöhne der Bereiche, die von der Zuwanderung besonders betroffen sind, genau zu beobachten. Zudem wird der Bundesrat dazu eingeladen, zur Frage, welche Massnahmen er gedenkt zu treffen, damit mit den erwirtschafteten Löhnen die Lebenshaltungskosten in der Schweiz gedeckt werden können, der GPK-N Bericht zu erstatten.

2.4 Zwischenfazit

Die GPK-N hält fest, dass es sich bei der Zuwanderung unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen bisher primär um eine Arbeitsmigration gehandelt hat. Seit Inkrafttreten des FZA haben aber die Sozialleistungsbezugsquoten und auch die Anzahl Personen, die sich kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften konnten, zugenommen. Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass die Zuwanderung (ausserhalb der Übergangsgestimmungen) nur geringfügig gesteuert werden kann, erachtet es die GPK-N als wichtig, dass diese Entwicklung genau beobachtet wird.

³³ Zwar konnte nicht eruiert werden, wie hoch der Anstellungsgrad bei den betroffenen Personen ist. Für den Erhalt bzw. die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung als unselbständig erwerbende Person reicht eine marginale Nebenbeschäftigung bzw. eine Teilzeitarbeit von untergeordnetem Umfang aber nicht aus. Die Bewilligungsvoraussetzung der Arbeitnehmereigenschaft gilt in diesem Fall als faktisch nicht erfüllt.

³⁴ Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Bericht der PVK vom 16. Juni 2011 (BBl 2012 1207).

3 Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten

3.1 Kantonaler Vollzug des FZA

Die Verordnung vom 22. Mai 2002³⁵ über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP) regelt den Vollzug des FZA in der Schweiz. Artikel 26 VEP legt fest, dass die Aufenthaltsbewilligungen von den zuständigen kantonalen Behörden erteilt werden. Sie sind allerdings verpflichtet, die erteilten Bewilligungen (und gewisse weitere für den Vollzug des Abkommens bedeutende Daten) im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS), das vom BFM betrieben wird³⁶ (siehe dazu Kap. 3.2), zu erfassen.³⁷

Notwendige Informationen für den kantonalen Vollzug – Sozialleistungsbezug

Damit die kantonalen Migrationsbehörden den Vollzug des FZA sicherstellen und die wenigen Steuerungsmöglichkeiten der FZA-Zuwanderung (vgl. Kap. 2.1) nutzen können, benötigen sie Informationen über die Zugewanderten; einerseits zu den Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts (insb. zum Aufenthaltszweck), andererseits zu den Sozialleistungsbezügen, welche allenfalls eine Einschränkung des Aufenthaltsrechts erlauben.

Unter Verweis auf die allgemeinen ausländerrechtlichen Verfahren werden die FZA-Zugewanderten deshalb verpflichtet, für bewilligungspflichtige Aufenthalte im Rahmen des Bewilligungsverfahrens gewisse Auskünfte zu erteilen.³⁸ Hingegen sind EU/EFTA-Staatsangehörige nicht verpflichtet, zu einem späteren Zeitpunkt den Bezug von Sozialleistungen oder eine Änderung des Aufenthaltszwecks anzuzeigen.

Was den Bezug von Sozialleistungen betrifft, sollten die notwendigen Informationen in Zukunft über die verschiedenen Behörden an die Migrationsbehörden fließen. So sind die Sozialhilfebehörden seit dem 1. Januar 2008 (in den allermeisten Fällen) explizit auskunftspflichtig, seit dem 1. Januar 2009 hat sogar unaufgefordert eine Meldung an die zuständigen Migrationsbehörden zu erfolgen, wenn eine zugewanderte Person Sozialhilfe bezieht.³⁹ Und nachdem die Arbeitslosenkassen und die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) seit dem 1. April 2011 im Einzelfall und auf begründetes Gesuch hin auskunftspflichtig waren,⁴⁰ sind sie seit dem

³⁵ Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 142.203).

³⁶ Art. 2 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA, SR 142.51).

³⁷ Art. 7 Abs. 1 und 4 BGIAA in Verbindung mit Art. 5 und 7 Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung, SR 142.513).

³⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 1 VEP mit Verweis auf die entsprechenden ausländerrechtlichen Bestimmungen.

³⁹ Art. 97 Abs. 3 Bst. d AuG in Verbindung mit Art. 82 Abs. 5 Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201).

⁴⁰ Art. 97a Abs. 1 Bst. f Ziffer 7 AVIG.

1. Januar 2014 nun auch dazu verpflichtet, die Migrationsbehörden bezüglich FZA-Zugewanderten unaufgefordert über folgende Sachverhalte zu informieren:⁴¹

- über die Anmeldung bei einem RAV im ersten Aufenthaltsjahr;⁴²
- über das Ende der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder
- über die Ablehnung einer Leistungspflicht.

Auch wenn die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den behördlichen Informationsaustausch aus Sicht der GPK-N sehr lange gedauert hat, nimmt sie mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die Migrationsbehörden nun Zugang zu den Informationen über den Sozialhilfe- und den Arbeitslosenentschädigungsbezug haben, um die FZA-Zuwanderung in diesem Bereich steuern zu können. Die GPK-N würdigt auch die Ankündigung des Bundesrates vom 15. Januar 2014, dass auch ein automatischer Informationsaustausch über den Bezug von Ergänzungsleistungen eingeführt werden soll, da ein solcher ebenfalls aufenthaltsrelevant sein kann. Sie fordert den Bundesrat dennoch auf, zu prüfen, ob darüber hinaus nicht noch weitere Informationszugänge geschaffen werden müssten, um das Aufenthaltsrecht von FZA-Zugewanderten aufgrund von Sozialleistungsbezügen steuern zu können.

Empfehlung 2 Informationsgrundlagen zum Sozialleistungsbezug

Der Bundesrat wird aufgefordert, zu prüfen, ob die Migrationsbehörden Zugang zu Informationen bezüglich weiterer Sozialleistungsbezüge benötigen, um die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Steuerung der FZA-Zuwanderung ausschöpfen zu können.

Notwendige Informationen für den kantonalen Vollzug – Aufenthaltszweck

Sehr überrascht ist die Kommission, dass – wie im Bericht der PVK dargelegt⁴³ – das Personenfreizügigkeitsabkommen nach Ansicht der von der PVK konsultierten Bundesbehörden die Schaffung einer Meldepflicht für FZA-Zugewanderte bezüglich der Änderung des Aufenthaltszwecks oder der Aufnahme bzw. Aufgabe einer Erwerbstätigkeit gar nicht zulässt. Einer solchen Verpflichtung stünde im Wesentlichen das Diskriminierungsverbot⁴⁴ entgegen.⁴⁵

41 Art. 97 Abs. 3 Bst. e AuG und Art. 97a Abs. 1 Bst. b^{ter} Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) in Verbindung mit Art. 82 Abs. 6 und 7 VZAE.

42 Es ist unklar, weshalb die unaufgeforderte Meldung der Anmeldung auf das erste Aufenthaltsjahr beschränkt wurde.

43 Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 4.2.1.

44 Art. 2 FZA.

Eine solche Information wäre aus Sicht der GPK-N aber für den Vollzug des FZA ausserordentlich relevant. Denn erfährt z. B. die Migrationsbehörde nicht, dass eine Person ihre Erwerbstätigkeit aufgibt, kann sie auch nicht prüfen, ob diese über ausreichende finanzielle Mittel für eine Aufenthaltsbewilligung als Nichterwerbstätige verfügt.⁴⁶

Die GPK-N erachtet denn auch die in der Untersuchung der PVK ausgewiesene Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck⁴⁷ für problematisch. Die Tatsache, dass diesbezüglich beträchtliche kantonale Unterschiede bestehen, deutet darauf hin, dass trotz des Fehlens einer Meldepflicht den Migrationsbehörden gewisse Informationen vorliegen.

Gerade in Anbetracht dessen, dass der Aufenthaltszweck der unselbständigen Erwerbstätigkeit gemäss FZA nicht nur ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz, sondern auch einen diskriminierungsfreien Zugang zu Sozialleistungen begründet, fordert die GPK-N den Bundesrat dazu auf, die Gründe für diese kantonalen Unterschiede mit den Kantonen zu klären. Auf der Basis dieser Klärung ist dann auf eine rasche Verbesserung der Datenlage in Richtung der am besten dokumentierten Kantone hinzuwirken.

Empfehlung 3 Klärung der kantonalen Unterschiede beim Ausmass der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Gründe für die Unterschiede zwischen den Kantonen bei der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck von FZA-Zugewanderten mit den Kantonen zu klären und der GPK-N darüber Bericht zu erstatten. Auf der Basis der dadurch erlangten Informationen zum kantonalen Vollzug ist die Verbesserung der Datenlage umgehend an die Hand zu nehmen.

⁴⁵ Für den EU-Raum hat der Europäische Gerichtshof aus dem Diskriminierungsverbot darüber hinaus ein allgemeines Verbot von Beschränkungen der Mobilität von Arbeitnehmern abgeleitet, welches selbst grenzüberschreitende Beschränkungen verbietet, die auch im Inland gelten (Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Dezember 1995 [sogenanntes «Bosman-Urteil»], Rechtssache C-415/93, Sammlung der Rechtsprechung 1995, Seite I-4921). Ob das FZA – insb. in Art. 8 Anhang I – ebenfalls ein allgemeines Beschränkungsverbot enthält, ist umstritten; eine entsprechende Rechtsprechung fehlt bisher. Die Entwicklung deutet aber in diese Richtung (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. Mai 2003 [Rechtssache C-438/00, Sammlung der Rechtsprechung 2003, Seite I-04135], wonach auch gegenüber assoziierten Staaten ein allgemeines Verbot der Mobilitätsbeschränkung von Arbeitnehmenden gilt).

⁴⁶ Diesbezüglich bleibt der Bundesrat in seiner Medienmitteilung vom 15. Januar 2014 zur Missbrauchsbekämpfung offen, wenn er festhält, dass klar definiert werden soll, «unter welchen Voraussetzungen EU-/EFTA-Bürgerinnen und Bürger das Aufenthaltsrecht verlieren, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit aufgeben». Die entsprechenden Voraussetzungen sind an sich bereits weitgehend bekannt (siehe Kap. 2.1; bezüglich des unbestimmten Begriffs der «unfreiwilligen Arbeitslosigkeit» siehe Kap. 3.2). Offen ist vielmehr, wie die zuständigen Behörden an die zur Beurteilung notwendigen Informationen gelangen können.

⁴⁷ Vgl. Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personalfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 5.1.1.

Darüber hinaus wird der Bundesrat dazu aufgefordert, eine Lösung für die konzeptionellen Mängel bezüglich der Informationsbereitstellung für die wenigen Steuerungsmöglichkeiten der FZA-Zuwanderung zu finden.

Empfehlung 4 Notwendige Grundlagen für Informationszugang schaffen

Der Bundesrat wird aufgefordert, zu prüfen, wie die kantonalen Vollzugsbehörden an die für die Steuerung der FZA-Zuwanderung notwendigen Informationen gelangen, namentlich über die Änderung des Aufenthaltszwecks und über eine Aufnahme oder Aufgabe einer Erwerbstätigkeit, ohne die Regelung des Personenfreizügigkeitsabkommens zu verletzen.

Nutzung der vorhandenen Informationen

Ist eine Aufenthaltsvoraussetzung nicht mehr erfüllt, erlischt das Aufenthaltsrecht. Die Aufenthaltsbewilligung entfällt allerdings nicht automatisch, sie muss von den zuständigen Behörden widerrufen werden.⁴⁸

Da die einer Aufenthaltsbeschränkung zugrunde liegenden Umstände (wie die Aufgabe der Erwerbstätigkeit oder der Sozialleistungsbezug) im ZEMIS nicht erfasst werden, konnte die PVK im Rahmen ihrer Untersuchung nicht genau beziffern, inwieweit die kantonalen Vollzugsbehörden tatsächlich aufenthaltsbeschränkende Massnahmen wie einen Bewilligungswiderruf ergriffen hatten.

Da über längere Zeit kein Daten- und Informationsaustausch zwischen den Behörden stattfand, hatten die kantonalen Migrationsbehörden wohl schlechterdings oft keine Kenntnis davon, dass eine Steuerung möglich gewesen wäre (siehe dazu Kap. 3.1).

In Anbetracht dessen, dass im Jahr 2008 die gesetzlichen Grundlagen für den Informationsaustausch unter den zuständigen Behördenstellen zumindest bezüglich der Sozialhilfe geschaffen wurden, gelangte die PVK aber zur Erkenntnis, dass die wenigen, real zur Verfügung gestandenen Möglichkeiten, die Zuwanderung unter dem FZA zu steuern, auch dann nicht in allen Fällen genutzt wurden, wenn die entsprechenden Informationen vorlagen.⁴⁹

Letztlich handelt es sich beim Entscheid, das Aufenthaltsrecht einer unter dem FZA zugewanderten Person zu beschränken, um einen Ermessensentscheid im Einzelfall, bei dem die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie der Grad der Integration zu berücksichtigen sind.⁵⁰ Es erscheint der GPK-N aber wichtig, dass einerseits die zur Verfügung stehenden Steuerungsmöglichkeiten jeweils geprüft werden. Unter anderem ist dabei dem öffentlichen Interesse an einem Schutz der Sozialleistungssysteme vor unberechtigten Leistungsbezügen und vor einer übermässigen Zuwanderung von nicht Erwerbstätigen entsprechende Beachtung zu schenken. Andererseits erachtet es die GPK-N als notwendig, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen von den Kantonen möglichst einheitlich vollzogen wird.

⁴⁸ Vgl. Art. 23 VEP.

⁴⁹ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 5.2.3 und 5.3.3.

⁵⁰ Vgl. Art. 96 AuG.

Empfehlung 5 Nutzung der Steuermöglichkeiten

Der Bundesrat wird aufgefordert, sich im Rahmen seiner Kompetenzen dafür einzusetzen, dass die zuständigen kantonalen Behörden die vorhandenen Möglichkeiten systematisch prüfen, die Zuwanderung aus den Vertragsstaaten des Personenfreizügigkeitsabkommens durch Bewilligungsentzug oder -befristung zu steuern.

Unterschiede zwischen den Kantonen

Die GPK-N begrüsst, dass der Bundesrat mit Medienmitteilung vom 15. Januar 2014 angekündigt hat, verschiedene Grundsätze im Bundesrecht festhalten zu wollen, «um einen schweizweit einheitlichen Vollzug sicherzustellen» – so insbesondere bezüglich der Verweigerung einer Niederlassungsbewilligung bei vorangegangener Arbeitslosigkeit, bezüglich des Verlusts des Aufenthaltsrechts bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit oder bezüglich der (Nicht-)Leistung von Sozialhilfe an Stellensuchende. Die Arbeiten der PVK förderten im Bereich des Vollzugs des Personenfreizügigkeitsabkommens aber diverse weitere erklärungsbedürftige Unterschiede zwischen den Kantonen zutage.⁵¹ Im Interesse eines einheitlichen und wirksamen Vollzugs des FZA fordert die GPK-N den Bundesrat dazu auf, die Gründe für diese von der PVK festgestellten Unterschiede mit den Kantonen zu klären.

Empfehlung 6 Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Gründe für die in Anhang 1 befindlichen Feststellungen zu den teilweise erheblichen Differenzen beim Vollzug des Personenfreizügigkeitsabkommens und bei der Gewährung von Niederlassungsbewilligungen zwischen den Kantonen mit diesen zu klären und der GPK-N darüber Bericht zu erstatten.

3.2 Aufgabenwahrnehmung durch den Bund

Aufsicht über den kantonalen Vollzug

Gemäss Artikel 124 Absatz 1 des Ausländergesetzes hat der Bundesrat die Aufsicht über den Vollzug der ausländerrechtlichen Bestimmungen. Ohne den Umfang der Aufsichtspflicht zu präzisieren, hat er diese Aufgabe in Bezug auf das Personenfreizügigkeitsabkommen an das BFM delegiert.⁵² Allerdings ist in den weiteren gesetz-

⁵¹ Vgl. Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 5.1.2, 5.1.3 und 5.1.4.; siehe Anhang 1.

⁵² Art. 33 VEP.

lichen Grundlagen vorgesehen, dass das BFM für eine einheitliche Praxis beim kantonalen Vollzug des FZA besorgt sein soll.⁵³

Die PVK stellte im Rahmen ihrer Untersuchung fest,⁵⁴ dass das BFM diese Aufsicht in der Praxis bisher nur sehr zurückhaltend wahrgenommen hat. Neben einer restriktiven Interpretation der eigenen Aufgabe liege das insbesondere daran, dass das Amt gar nicht über die notwendigen Informationen verfüge, um die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch die Kantone zu überprüfen und damit auf eine einheitliche Praxis hinzuwirken.

An sich besitzt das BFM mit dem Zentralen Migrationsinformationssystem ein geeignetes Instrument, die entsprechend notwendigen Informationen zu verwalten. Das ZEMIS dient denn u. a. auch dem Zweck, das BFM bezüglich des Vollzugs des FZA zu unterstützen.⁵⁵ Allerdings wurde das ZEMIS nicht entsprechend konzipiert. Trotz der Verknüpfung mit zahlreichen anderen Systemen fehlen im ZEMIS für den Vollzug des FZA relevante Angaben – so z. B. zur Erwerbssituation oder zum Sozialhilfebezug der eingetragenen Person. Und auch die ergriffenen aufenthaltsbeschränkenden Massnahmen werden im ZEMIS nicht erfasst. Die Daten zum Aufenthaltszweck entsprechen zudem oft nicht der Realität (siehe Kap. 2.2 und 3.1).

Die GPK-N ist sich bewusst, dass die Datenqualität nicht alleine von der eingesetzten IT-Infrastruktur, sondern im Wesentlichen von der Verfügbarkeit der Informationen und ihrer Verwaltung (vgl. Kap. 2.2) abhängt. Ebenfalls anerkennt sie, dass die Behebung der konzeptionellen Mängel des ZEMIS aufgrund der Komplexität des Systems eine besondere Herausforderung darstellt. Die Kommission erachtet es allerdings für notwendig, dass den letztlich für den Vollzug verantwortlichen Behörden ein Instrument zur Verfügung gestellt wird, das ihnen erlaubt, ihre Aufgabe auch zu erfüllen. Darüber hinaus muss es dem BFM möglich sein, auf eine einheitliche Praxis beim Vollzug über das FZA hinzuwirken. Ohne eine entsprechende Datenbank, welche alle für die Steuerung der FZA-Zuwanderung notwendigen Informationen enthält, können die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone die an sie gestellten Anforderungen kaum erfüllen.

Empfehlung 7 Notwendige Instrumente zur Verfügung stellen

Der Bundesrat wird aufgefordert, zu prüfen, wie sowohl den vollzugsverantwortlichen Behörden als auch dem BFM ein Instrument zur Verfügung gestellt werden kann, das ihnen erlaubt, ihre jeweilige Aufgabe (Vollzug bzw. Aufsicht) zu erfüllen. Dabei sollen die Funktionalität und die tatsächliche Nutzung des ZEMIS überprüft und allenfalls angepasst werden.

⁵³ So ist insb. in Art. 85 Abs. 1 Bst. a VZAE festgelegt, dass dem BFM die Erteilung einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung zur Zustimmung vorzulegen ist, wenn das BFM ein solches Zustimmungsverfahren zur Koordination der Praxis im Rahmen des Gesetzesvollzugs für bestimmte Personen- und Gesuchskategorien als notwendig erachtet.

⁵⁴ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 4.3.

⁵⁵ Art. 3 Abs. 2 Bst. c und i und Abs. 4 BGIAA.

Präzisierung der «unfreiwilligen Arbeitslosigkeit»

Damit die zuständigen kantonalen Behörden die Regeln des Freizügigkeitsabkommens vollziehen können, müssen sie aber nicht nur (soweit nötig) in das nationale Recht umgesetzt werden. Gerade um einen *einheitlichen* Vollzug zu unterstützen, haben die Bundesbehörden auch Weisungen zu erlassen, in denen sie das Freizügigkeitsabkommen und die verschiedenen nationalen Bestimmungen erläutern.

Das dafür zuständige BFM hat denn auch Weisungen zur (schrittweisen) Einführung der Personenfreizügigkeit publiziert. Dabei hat es das Amt allerdings unterlassen, den Begriff der «unfreiwilligen Arbeitslosigkeit» zu definieren. Das ist deshalb problematisch, weil es sich dabei um einen Begriff handelt, der in Bezug auf das Aufenthaltsrecht von grosser Bedeutung, für das Schweizer Recht aber neu ist.⁵⁶

In seiner Medienmitteilung vom 15. Januar 2014 stellt der Bundesrat nun in Aussicht, die Voraussetzungen klar zu definieren, unter denen EU/EFTA-Zugewanderte ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn diese ihre Erwerbstätigkeit aufgeben. Die GPK-N geht davon aus, dass in diesem Rahmen geregelt werden soll, was unter «unfreiwilliger Arbeitslosigkeit» zu verstehen ist.

In Anbetracht der Bedeutung des Begriffs auch für die Steuerungsmöglichkeit der Zuwanderung erachtet die GPK-N eine Klärung für notwendig und dringlich.

Empfehlung 8 Klärung der Rechtslage

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die zuständigen Behörden den Begriff der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit gemäss Artikel 6 Absätze 1 und 6 Anhang I FZA und damit die Rechtslage in Bezug auf die Möglichkeiten eines Entzugs des Aufenthaltsrechts für EU/EFTA-Angehörige aufgrund von Arbeitslosigkeit umgehend klären und allfällige vollzugsnotwendige Vorgaben den Kantonen kommunizieren.

Ressourcensituation

Bezogen auf das heutige Aufgabenprofil stellt die GPK-N gestützt auf den Bericht der PVK⁵⁷ ein Missverhältnis zwischen den vielfältigen Aufgaben der zuständigen Sektion Personenfreizügigkeit im BFM und den verfügbaren personellen Ressourcen fest. Dies führt gerade in Zeiten, in denen regelmässig Rechtsänderungen und Weisungsanpassungen anstehen, zur Vernachlässigung der Aufsichtsfunktion.

⁵⁶ Vgl. Art. 6 Abs. 1 und 6 Anhang I FZA. Im Umkehrschluss zur Regelung in Abs. 6 Anhang I FZA, wonach bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit die Möglichkeit, dass aufenthaltsrechtliche Konsequenzen gezogen werden können, davon abhängt, wie lange das Arbeitsverhältnis gedauert hat, ist bei freiwilliger Arbeitslosigkeit unter Umständen ein Widerruf der Aufenthaltserlaubnis auch sofort zulässig.

⁵⁷ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK vom 6. November 2013, Kap. 4.4.

Empfehlung 9 Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im BFM

Der Bundesrat veranlasst umgehend, dass das Amt bzw. das Departement dafür sorgt, dass die Aufgaben und Ressourcen der zuständigen Sektion in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, damit dieses eine aktive Aufsicht betreiben kann.

4 Schlussfolgerung

Die GPK-N stellt fest: Der Schweiz stehen nur beschränkte Möglichkeiten zur Verfügung, die FZA-Zuwanderung im Bedarfsfall zu steuern. So können Personen, die unter dem FZA in die Schweiz gekommen sind, in vielfältiger Weise Ansprüche auf Sozialleistungen geltend machen, ohne dass dies zum Verlust des Aufenthaltsrechts führt. Allerdings handelte es sich bisher bei der Zuwanderung unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen im Wesentlichen um eine Arbeitsmigration: Wer in diesem Rahmen in die Schweiz eingereist ist, kam, um hier zu arbeiten, und hat dies in der Regel auch getan.

Allerdings sieht die GPK-N auch Handlungsbedarf:

- So besaßen die kantonalen Vollzugsbehörden regelmässig die notwendigen Informationen nicht, um das Aufenthaltsrecht im Einzelfall auch wirklich einschränken und damit von den wenigen Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch machen zu können.
- Die Informationen, die den Migrationsbehörden tatsächlich zur Verfügung gestanden haben, nutzten diese bisher nicht konsequent, um von ihren Möglichkeiten zur Beschränkung des Aufenthaltsrechts Gebrauch zu machen.
- Und letztlich schauten die Aufsichtsbehörden des Bundes dieser Entwicklung zu, ohne sich dafür einzusetzen, dass bessere Grundlagen geschaffen werden, damit die Möglichkeiten der Steuerung der FZA-Zuwanderung auch ausgeschöpft werden (können).

5

Weiteres Vorgehen

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bis zum 15. August 2014 zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts und der PVK-Evaluation Stellung zu nehmen. Dabei ist unter Bezugnahme auf das für Juni 2014 in Aussicht gestellte Umsetzungskonzept zur neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung auch darzulegen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen der Kommission umzusetzen gedenkt.

4. April 2014

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Präsident: Rudolf Joder

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EJPD/BK:
Alfred Heer

Der Sekretär der Subkommission EJPD/BK:
Philipp Mäder

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (Arbeitslosenversicherungsgesetz, SR 837.0)
Art.	Artikel
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, SR 142.20)
BBl	Bundesblatt
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BFV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BGIAA	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003 (SR 142.51)
BK	Bundeskanzlei
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
EFTA	Europäische Freihandelszone (<i>European Free Trade Association</i>)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit; abgeschlossen am 21. Juni 1999 (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
insb.	insbesondere
IV	Invalidenversicherung
Kap.	Kapitel
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SR	Systematische Rechtssammlung
u. a.	unter anderem/anderen
VEP	Verordnung über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten sowie unter den

Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation vom
22. Mai 2002 (Verordnung über die Einführung des freien Personen-
verkehrs, SR 142.203)

vgl.

vergleiche

VZAE

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom
24. Oktober 2007 (SR 142.201)

WBF

Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

ZEMIS

Zentrales Migrationsinformationssystem

z. B.

zum Beispiel

Zusammenstellung verschiedener Feststellungen zum kantonalen Vollzug des Personenfreizügigkeitsabkommens und zur Gewährung von Niederlassungsbewilligungen (Empfehlung 6)

Nachfolgende Feststellungen der PVK verlangen nach einer Klärung. Der Bundesrat ist dazu aufgefordert, die Gründe für diese Feststellungen zusammen mit den Kantonen zu klären und darüber Bericht zu erstatten:

Feststellung 1: Es bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen bei der Gewährung von Niederlassungsbewilligungen (vgl. Materialien, Teil III, Kapitel 7.1, Grafik 27, sowie Materialien, Teil III, Tabellenanhang, Kapitel 2.6, Tabelle A 22).

Feststellung 2: Personen, die zum Zweck der Ausbildung einreisen, erhalten in einigen Kantonen relativ oft B-Bewilligungen mit einer Gültigkeit von *über* einem Jahr, obschon für solche Personen bloss eine während der Dauer der Ausbildung jährlich erneuerbare Bewilligung für ein Jahr vorgesehen ist (vgl. Materialien, Teil III, Kapitel 7.1, Grafik 28).

Feststellung 3: Es gibt klare Hinweise darauf, dass die Daten im ZEMIS nicht aktuell sind und sich die Nachführung der ZEMIS-Daten von Kanton zu Kanton erheblich unterscheidet (Materialien, Teil III, Kapitel 7.1, Grafik 26, und Materialien, Teil III, Kapitel 7.1, Grafik 25).

Feststellung 4: Die Dauer und die Konsequenzen einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit unterscheiden sich je nach Kanton (vgl. Materialien, Teil III, Kapitel 7.2.1, Grafik 29; Materialien, Teil III, Kapitel 7.2.3, Tabellen 80 und 81, sowie Materialien, Teil III, Kapitel 7.2.3, Grafik 31).⁵⁸

Feststellung 5: Die Dauer und die Konsequenzen eines aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs unterscheiden sich je nach Kanton (vgl. Materialien, Teil III, Kapitel 7.2.2, Grafik 30 und Tabellenanhang, Tabelle A64, sowie Materialien, Teil III, Kapitel 7.2.3, Grafik 32 und Tabelle 83).⁵⁹

Feststellung 6: Von den Personen mit Aufenthaltszweck «Stellensuche» haben über 4 % eine B-Bewilligung, obwohl der Aufenthalt zum Zweck der Stellensuche auf maximal 12 Monate beschränkt ist (vgl. Materialien, Teil III, Kapitel 4.2.3, Tabelle 33).

Feststellung 7: Rund 2,5 % der unter dem FZA eingereisten Personen haben keine Bewilligung, sind jedoch sowohl im ZEMIS als auch bei der AHV registriert (vgl. Materialien, Teil III, Kapitel 4.2.3, Tabelle 32).

⁵⁸ Aufgrund von unklaren Definitionen dieser Konstellationen und fehlenden Daten (im ZEMIS werden aufenthaltsbeschränkende Massnahmen nicht erfasst) konnten die Häufigkeit der verschiedenen Konstellationen und deren Konsequenzen nur indirekt ermittelt bzw. geschätzt werden. Die Ergebnisse sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

⁵⁹ Dito.

