



Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit

**Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der
Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats 14.4005 vom
6. November 2014**

vom 4. März 2016

Übersicht

Das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft. In dieser Zeit hat die Zuwanderung aus dem EU-/EFTA-Raum stärker als erwartet zugenommen, was vermehrt zu Diskussionen über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und deren Steuerung durch die Behörden geführt hatte. Aufgrund dessen beauftragte die Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2012 mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA.

Auf Basis der Evaluation der PVK vom 6. November 2013 verfasste die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) einen Bericht über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA und kam darin zum Schluss, dass der Vollzug des FZA bzw. des EFTA-Übereinkommens (Anhang K) nur ungenügend funktioniert. Die GPK-N richtete im genannten Bericht vom 4. April 2014 neun Empfehlungen an den Bundesrat, zu denen dieser am 13. August 2014 Stellung nahm. In der Auswertung der Stellungnahme des Bundesrates kam die GPK-N am 6. November 2014 zum Schluss, dass die Empfehlung 2 «Informationsgrundlagen zum Sozialleistungsbezug» und 8 «Klärung der Rechtslage» bereits umgesetzt wurden, die anderen sieben jedoch noch vertieft abgeklärt werden müssen. Sie forderte den Bundesrat daher auf, zu vier Empfehlungen (Empfehlung 1 «Lohnentwicklung und Sozialleistungsquoten beobachten», Empfehlung 4 «Notwendige Grundlagen für Informationszugang schaffen», Empfehlung 7 «Notwendige Instrumente zur Verfügung stellen» und Empfehlung 9 «Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im SEM») weitere Abklärungen zu treffen. Die übrigen drei Empfehlungen (Empfehlung 3 «Klärung der kantonalen Unterschiede beim Ausmass der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck», Empfehlung 5 «Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten» sowie Empfehlung 6 «Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug») wandelte sie in das Postulat 14.4005 «Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit» um. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats, das am 11. März 2015 vom Nationalrat angenommen wurde.

In Beantwortung des Postulats der GPK-N vom 6. November 2014 legt der Bundesrat vorliegenden Bericht vor. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, zusammen mit den Kantonen einerseits die Gründe für die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA festzustellen und andererseits abzuklären, wie die Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen von den Kantonen einheitlicher genutzt werden können.

Der vorliegende Bericht der unter Federführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in Zusammenarbeit mit der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarkthbehörden entstanden ist, geht in einem ersten Teil auf die Massnahmen ein, die der Bundesrat bisher getroffen hat, um den Vollzug des FZA zu vereinheitlichen und allfällige

Missbräuche zu verhindern. In diesem Zusammenhang wird auf den Bericht Amarelle Bezug genommen, der vom Bundesrat am 18. September 2015 verabschiedet wurde. Der Bericht zeigt den Stand und die Umsetzung des 2010 vom Bundesrat beschlossenen Massnahmenpakets zur Verbesserung des Vollzugs des FZA auf. Darin enthalten sind Massnahmen gegen Sozialdumping und unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge sowie Massnahmen im Bereich des Aufenthaltsrechts. Zudem wird auf die Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen» verwiesen, die Gegenstand einer Teilrevision des Ausländergesetzes bildet. Die Vorlage sieht eine Präzisierung der Rechtslage in Bezug auf die Möglichkeiten eines Entzugs des Aufenthaltsrechts für EU-/EFTA-Staatsangehörige aufgrund von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit vor und schafft gleichzeitig die rechtliche Grundlage für den Datenaustausch betreffend Ergänzungsleistungen. Ferner soll auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden, dass stellensuchende EU-/EFTA-Staatsangehörige von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.

In einem zweiten Teil befasst sich der Bericht mit den Ursachen, die zu einem unterschiedlichen Vollzug des FZA führen sowie mit den Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Bewilligungen.

Ursachen eines unterschiedlichen Vollzugs des FZA

Im Bericht wird festgestellt, dass sich die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA – neben dem politisch gewollten Ermessensspielraum der Kantone aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz – insbesondere auch mit den unterschiedlichen geografischen und politischen Situationen der einzelnen Kantone erklären lassen. Die Kantone sind aufgrund ihrer Grösse und ihrer geografischen Lage mit einer unterschiedlich hohen Zuwanderung konfrontiert, die sich überdies unterschiedlich zusammensetzt. Folglich sehen die einzelnen Kantone im Ausländerbereich andere personelle und finanzielle Ressourcen vor. Des Weiteren besteht keine Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks für EU-/EFTA-Staatsangehörige, was zu einer Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck führen kann.

Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten durch den Entzug oder die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen

Der Bundesrat stimmt der GPK-N im Bericht zu, dass die Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung – insbesondere durch den Widerruf bzw. die Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen bei Nichterfüllen der Aufenthaltsvoraussetzungen – möglichst einheitlich genutzt werden sollen. In diesem Zusammenhang wird im Bericht jedoch angemerkt, dass sich die Zuwanderung durch den Entzug und die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen nur bedingt steuern lässt, da diese Massnahme nur möglich ist, wenn die betroffenen Personen keine Aufenthaltsansprüche aus dem FZA mehr geltend machen können.

Aufgrund dessen kommt der Bundesrat im Bericht zum Schluss, dass die kantonalen Behörden Wegweisungsmassnahmen im Sinne eines Entzugs bzw. einer Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen nur dann konsequent ausüben können,

wenn sie einerseits von aufenthaltsrelevanten Veränderungen Kenntnis erhalten und wenn andererseits auslegungsbedürftige Begriffe (wie derjenige der Arbeitnehmer-eigenschaft bzw. des Erlöschens des Aufenthaltsrechts der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers) durch den Bund genauer bestimmt werden.

Im Bericht wird dargelegt, dass durch die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für den Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den Behörden der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung sowie für den vorgesehenen Datenaustausch mit den für die Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden, die nötigen Voraussetzungen für die Überprüfung des Aufenthaltsrechts vorliegen. Ferner zeigt der Bericht auf, dass die Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen», welche das Erlöschen des Aufenthaltsrechts für arbeitnehmende EU-/EFTA-Staatsangehörige präzisiert, für eine Optimierung des Vollzugs des FZA von zentraler Bedeutung ist.

Um einen einheitlichen Vollzug des FZA zu gewährleisten hat der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen in einem dritten Teil des Berichts, entsprechend dem ermittelten Handlungsbedarf, mögliche Massnahmen aufgeführt. Diese sehen – wie von der GPK-N beabsichtigt – eine stärkere Aufsichtsfunktion des Bundes vor und streben gleichzeitig einen Ausbau der Vollzugsunterstützung der kantonalen Behörden in Form von Schulungen und Workshops zu rechtlichen Grundsatz- und Koordinationsfragen an. Dagegen wird die Einführung einer Meldepflicht bei einer Änderung des Aufenthaltszwecks vom Bundesrat aus verschiedenen Gründen nicht als zielführend erachtet und deshalb als mögliche Massnahme verworfen.

Erweiterung des Zustimmungsverfahrens

Im Rahmen der Abklärungen der kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA und der damit einhergehenden Diskussion über die Aufsicht des Bundes, hat die VKM vorgeschlagen, sensible Bereiche des FZA dem Staatssekretariat für Migration zur Zustimmung zu unterbreiten. Da die Empfehlungen der GPK-N im Wesentlichen den Zweck verfolgen, durch eine konsequente Überprüfung des Aufenthaltsrechts den unberechtigten Bezug von Sozialleistungen zu verhindern, zeigt der Bundesrat im Bericht als Möglichkeit eine Erweiterung des Zustimmungsverfahrens auf zwei Bereiche auf:

- Erlöschen des Aufenthaltsrechts nach dem Verlust der Arbeitnehmer-eigenschaft

Bisher fehlte den Kantonen die nötigen Instrumente, um das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer während der Gültigkeitsdauer einer Kurz- bzw. Aufenthaltsbewilligung festzustellen, da keine Meldepflicht bei der Aufgabe der Erwerbstätigkeit besteht. Da die Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen» eine klare Regelung in Bezug auf das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit einer Kurz- bzw. Aufenthaltsbewilligung bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorsieht, zeigt der Bundesrat als Möglichkeit eine Erweiterung des Zustimmungsverfahrens auf

die im Gesetzesprojekt in Artikel 61a des Ausländergesetzes vorgesehenen Fälle auf.

- Erlöschen des Aufenthaltsrechts beim Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen

Der Bundesrat kommt im Bericht zum Schluss, dass die Beantragung von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen durch nichterwerbstätige EU-/EFTA-Staatsangehörige einen sensiblen Bereich darstellt, da dies aufenthaltsrechtlich von Relevanz ist. Diese Fälle sollen deshalb ebenfalls dem Zustimmungsverfahren unterstellt werden.

Technische Anpassungen des ZEMIS

Als weitere Massnahme sieht der Bundesrat einen technischen Ausbau des zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) durch die Einführung neuer Datenfelder und Bemerkungscodes in sensiblen Bereichen vor. Ziel des Ausbaus ist es, das ZEMIS zu einem adäquaten Aufsichtsinstrument des Bundes für den Vollzug des FZA auszubauen. Zudem würden die technischen Anpassungen statistische Erhebungen in beschränktem Umfang erlauben.

Ausbau der Vollzugsunterstützung

Als dritte Massnahmen sieht der Bundesrat in seinem Bericht einen Ausbau der Vollzugsunterstützung vor. Der Bundesrat erwähnt in diesem Zusammenhang unter anderem die Durchführung von Schulungen und Workshops in den Kantonen zu rechtlichen Grundsatz- und Koordinationsfragen sowie einen Ausbau der Regionalkonferenzen als Gefäss für Diskussionen über komplexe Anwendungsfragen und zusätzlichen Regelungsbedarf.

Schliesslich äussert sich der Bundesrat zur Empfehlung der GPK-N, dass der zuständigen Sektion im SEM angemessene Ressourcen für eine aktivere Aufsichtsfunktion des Bundes zur Verfügung gestellt werden sollen. Der Bundesrat zeigt in seinem Bericht auf, dass eine aktivere Aufsichtsfunktion oder die Wahrnehmung weiterer Aufgaben durch die Sektion mit den bestehenden Mitteln nicht möglich ist. Damit die Sektion die von der GPK-N geforderte aktivere Aufsicht des Bundes über den Vollzug des FZA ausüben und die vorgesehenen Massnahmen (Zustimmungsverfahren, technische Anpassungen des ZEMIS und Ausbau der Vollzugsunterstützung) umsetzen kann, sind zusätzliche Stellen notwendig.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2860
Abkürzungsverzeichnis	2865
1 Auftrag und Organisation der Arbeiten	2866
1.1 Ausgangslage	2866
1.2 Auftrag und Vorgehen	2866
1.2.1 Bericht der GPK-N über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA	2867
1.2.2 Stellungnahme des Bundesrats zu den Empfehlungen der GPK-N	2868
1.2.3 Zweiter Bericht der GPK-N zur Stellungnahme des Bundesrats	2868
1.2.4 Stellungnahme des Bundesrats zum Bericht der GPK-N	2869
2 Bisherige Massnahmen zur Vereinheitlichung des Vollzugs des FZA	2870
2.1 Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Amarelle	2870
2.2 Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen»	2873
2.2.1 Hintergrund	2873
2.2.2 Inhalt des Gesetzespakets	2874
3 Gründe der kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA	2875
3.1 Ergebnisse der Abklärungen mit den Kantonen	2875
3.1.1 Bewilligungserteilung	2876
3.1.2 Differenzen zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck	2878
3.2 Handlungsbedarf	2880
4 Nutzung der Möglichkeiten zum Entzug oder zur Befristung der Aufenthaltsbewilligung durch die Kantone	2881
4.1 Ergebnisse der Abklärung mit den Kantonen	2881
4.2 Handlungsbedarf	2881
5 Mögliche Massnahmen aufgrund des ermittelten Handlungsbedarfs	2883
5.1 Verstärkte Aufsicht des Bundes beim Vollzug des FZA	2883
5.1.1 Zustimmungsverfahren	2884
5.1.2 Technische Anpassung des ZEMIS	2886
5.2 Vollzugsunterstützung	2888
5.2.1 Aktuelle Instrumente der Sektion Personenfreizügigkeit für die Vollzugsunterstützung	2888
5.2.2 Ausbau der Vollzugsunterstützung	2889
5.3 Evaluation in Form eines Berichts	2890
6 Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im SEM	2890
7 Fazit	2892

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
AuG	Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BBl	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung SR 101
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFTA-Übereinkommen	Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation, SR 0.632.31
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30
FZA Freizügigkeits- abkommen	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681
GPK	Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
VEP	Verordnung vom 22. Mai 2002 über die Einführung des freien Personenverkehrs, SR 142.203
VKM	Vereinigung kantonaler Migrationsbehörden
VSAA	Verband der schweizerischen Arbeitsmarktbehörden
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, SR 142.201
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Bericht

1 Auftrag und Organisation der Arbeiten

1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 14.4005 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) «Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit» vom 6. November 2014. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den Kantonen zu klären:

1. welche Gründe es gibt für die teilweise erheblichen kantonalen Unterschiede beim Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit;
2. wie die Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen von den Kantonen besser und einheitlicher genutzt werden können.

Er wird zudem beauftragt, innerhalb eines Jahres einen Bericht über die Ergebnisse dieser Abklärungen vorzulegen.»

Der Bundesrat beantragte am 28. Januar 2015 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat nahm das Postulat am 11. März 2015 an.

1.2 Auftrag und Vorgehen

Die GPK-N stellte gestützt auf den Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vom 6. November 2013¹ «Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen» fest, dass der Vollzug des Abkommens vom 21. Juni 1999² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) sowie derjenige des Übereinkommens vom 4. Januar 1960³ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen, Anhang K) nur ungenügend funktionieren.⁴ In ihrem Bericht vom 4. April 2014⁵ «Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen» richtete die GPK-N deshalb neun Empfehlungen an den Bundesrat, zu denen dieser am 13. August 2014 Stellung nahm (Stellungnahme des Bundesrats vom 13. August 2014⁶). In der Auswertung der Stellung-

¹ BBl 2014 8221

² SR 0.142.112.681

³ SR 0.632.31

⁴ Für die EFTA-Staatsangehörigen ist das EFTA-Übereinkommen die Rechtsgrundlage für die Personenfreizügigkeit. Wird in der Folge das FZA genannt, ist das EFTA-Übereinkommen mitgemeint.

⁵ BBl 2014 8201

⁶ BBl 2014 8277

nahme des Bundesrats kam die GPK-N am zum Ergebnis, dass zwei Empfehlungen bereits umgesetzt wurden (Empfehlungen 2 und 8), die anderen sieben jedoch noch vertieft abgeklärt werden müssen (Bericht der GPK-N vom 6. November 20147). Sie forderte den Bundesrat daher auf, zu vier Empfehlungen (Empfehlungen 1, 4, 7 und 9) weitere Informationen zu liefern bzw. Abklärungen zu treffen, und wandelte die übrigen drei Empfehlungen (Empfehlungen 3, 5 und 6) in ein Postulat um.

Mit dem Postulat der GPK-N wurde der Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einerseits die Gründe für die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA festzustellen und andererseits abzuklären, wie die Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen einheitlicher genutzt werden können.

Der vorliegende Bericht, der unter Federführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen bzw. der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und dem Verband der schweizerischen Arbeitsmarkthörden (VSAA) entstanden ist, veranschaulicht in einem ersten Teil die Massnahmen, die der Bundesrat bisher getroffen hat, um den Vollzug des FZA zu vereinheitlichen und allfällige Missbräuche zu verhindern. In einem zweiten Teil befasst sich der Bericht mit den Ursachen, die zu einem unterschiedlichen Vollzug des FZA führen, sowie mit den Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Bewilligungen. In einem dritten Teil zeigt der Bundesrat mögliche Massnahmen für eine verstärkte Aufsichtsfunktion des Bundes beim Vollzug des FZA sowie Massnahmen im Rahmen eines Ausbaus der Vollzugsunterstützung auf. In diesem Zusammenhang äussert er sich ebenfalls zur offenen Empfehlung der GPK-N hinsichtlich der Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im Staatssekretariat für Migration (SEM).

1.2.1 Bericht der GPK-N über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA

Die PVK wurde im Januar 2012 von der GPK-N mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA beauftragt, nachdem die Zuwanderung aus dem EU-/EFTA-Raum seit Inkrafttreten des FZA am 1. Juni 2002 stärker als erwartet zugenommen und entsprechend zu Diskussionen über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und deren Steuerung durch die Behörden geführt hatte.

Der Fokus der Evaluation wurde einerseits auf die Auswirkungen des FZA und andererseits auf die Rolle des Bundes in der Umsetzung des Abkommens gelegt. Die PVK führte eine Längsschnittbetrachtung durch, wobei gewisse Daten erstmals miteinander verknüpft wurden. Die für den Vollzug des FZA zuständigen kantonalen Behörden wurden im Rahmen der Verwaltungskonsultation nicht begrüsst.

Auf der Grundlage dieser Evaluation stellte die GPK-N fest, dass es sich bei der Zuwanderung unter dem FZA im Wesentlichen um eine Arbeitsmigration handelt und die Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung unter dem FZA lediglich

beschränkt sind. Dennoch setzt sich der Bericht mit den Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung aufgrund der zur Verfügung stehenden Instrumente auseinander und befasst sich mit der Aufsichtspflicht des Bundes über den Vollzug des FZA. Aufgrund des ermittelten Handlungsbedarfs erliess die GPK-N im Bericht neun Empfehlungen zuhanden des Bundesrats.

1.2.2 Stellungnahme des Bundesrats zu den Empfehlungen der GPK-N

Der Bundesrat nahm am 13. August 2014 zu den Empfehlungen der GPK-N Stellung und pflichtete der GPK-N bei, dass es sich bei der Zuwanderung im Rahmen des FZA vor allem um eine Arbeitsmigration handelt. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass primär die Wirtschaft – durch die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte – die Einwanderung steuert.

Des Weiteren wies der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf die laufenden Arbeiten zur Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen» (vgl. Ziff. 2.2), die bereits bestehenden Kontrollmechanismen sowie die flankierenden Massnahmen hin. Zudem machte er auf die Umsetzungsarbeiten im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 121a der Bundesverfassung⁸ (BV) und die möglichen Auswirkungen auf die Empfehlungen der GPK-N aufmerksam.

Im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichts konsultierte das SEM die zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden: die VKM, den VSAA, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK), die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die Konsultation ergab, dass sich die unterschiedliche Umsetzung in den Kantonen insbesondere auf zwei Gründe zurückführen lässt: Einerseits besteht im Sinne des föderalistischen Systems der Schweiz bei den Kantonen ein politisch gewollter Ermessensspielraum, der unterschiedlich genutzt wird. Andererseits sehen sich die Kantone durch ihre geografische Lage mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert.

1.2.3 Zweiter Bericht der GPK-N zur Stellungnahme des Bundesrats

Die GPK-N veröffentlichte am 6. November 2014 ihren zweiten Bericht zur Stellungnahme des Bundesrats vom 13. August 2014. Darin stellte sie fest, dass mit bereits getroffenen Massnahmen zwei Empfehlungen (Empfehlungen 2 und 8) angemessen Rechnung getragen wird. So begrüsst die GPK-N den Entscheid des Bundesrats, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zum Informationsaustausch zwischen den kantonalen Migrationsbehörden und den für die Ergänzungsleistungen

⁸ SR 101

zuständigen Behörden zu schaffen und die rechtlichen Folgen von Arbeitslosigkeit auf das Aufenthaltsrecht zu klären.

Bei vier Empfehlungen (Empfehlungen 1, 4, 7 und 9), die im Wesentlichen eine optimalere Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten vorsehen, wünschte die GPK-N zusätzliche Informationen und Abklärungen. Dabei stehen die Verfügbarkeit von Daten und Informationen im Vordergrund. Die Kommission erachtet die Datenlage als zu wenig umfangreich, damit die Kantone das geltende Recht vollziehen können und der Bund seine Aufsichtspflicht angemessen ausüben kann.

Die restlichen drei Empfehlungen (Empfehlungen 3, 5 und 6) wandelte die GPK-N in das Postulat 14.4005 um.

1.2.4 Stellungnahme des Bundesrats zum Bericht der GPK-N

Der Bundesrat nahm am 22. April 2015⁹ zum zweiten Bericht der GPK-N Stellung. Er nahm die vier Empfehlungen der GPK-N, die nicht in das Postulat 14.4005 umgewandelt worden waren, zur Kenntnis und führte umfassende Abklärungen zu deren Umsetzung durch. Die Empfehlungen 4 «Notwendige Grundlagen für Informationszugang schaffen», 7 «Notwendige Instrumente zur Verfügung stellen» sowie 9 «Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im SEM» wurden im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Berichts zusammen mit den Kantonen analysiert und werden unter den Ziffern 3.1.2, 5.1.2 und 6 weiter ausgeführt.

Bezüglich Empfehlung 1 «Lohnentwicklung und Sozialleistungsbezugsquoten beobachten» hielt der Bundesrat fest, dass er der Empfehlung der GPK-N, eine periodische Datenverknüpfung zur Erfassung der Entwicklung des durchschnittlichen Lohnniveaus, der Tiefstlöhne und der Sozialleistungsbezugsquoten einzuführen, grundsätzlich zustimmt. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sollen solche weitergehenden statistischen Analysen in einem bestehenden und bewährten Gefäss erfolgen.

Das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU hat den Auftrag, die demografischen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf nationaler Ebene und soweit möglich in den Grossregionen der Schweiz zu

⁹ BBl 2015 3555

beurteilen.¹⁰ Eine periodische Datenverknüpfung entspricht dem Mandat des Observatoriums in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen und soll deshalb im Rahmen des Observatoriumsberichts erfolgen.¹¹

2 Bisherige Massnahmen zur Vereinheitlichung des Vollzugs des FZA

2.1 Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Amarelle

Am 24. Februar 2010 beschloss der Bundesrat ein Massnahmenpaket¹² zur Verbesserung des Vollzugs FZA. Darin enthalten sind Massnahmen gegen Sozialdumping und unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge sowie Massnahmen im Bereich des Aufenthaltsrechts. Mit dem Postulat 13.3597 «Personenfreizügigkeit. Monitoring und Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens in den Bereichen Sozialleistungen und Aufenthaltsrecht» vom 21. Juni 2013 beauftragte Nationalrätin Cesla Amarelle den Bundesrat mit der Evaluation der 15 Massnahmen, die er 2010 im Rahmen des Massnahmenpakets beschlossen hatte.

In Erfüllung des Postulats verabschiedete der Bundesrat am 18. September 2015 einen Bericht¹³, der den Stand und die Umsetzung der 2010 beschlossenen Massnahmen durch Bund und Kantone darlegt. Der Bericht zeigt auf, dass die Massnahmen durch Bund und Kantone im Wesentlichen umgesetzt wurden und in der Praxis Wirkung zeigen. Die notwendigen Gesetzesänderungen sind bereits in Kraft oder befinden sich zurzeit in Vorbereitung.

¹⁰ Im Einzelnen hat das Observatorium folgende Aufgaben: als Plattform der Bundesverwaltung für den Austausch von Informationen dienen; periodisch die wissenschaftlichen Arbeiten oder die von den verschiedenen betroffenen Ämtern durchgeführten Analysen zusammenfassen und auf dieser Grundlage die Probleme identifizieren, die durch den freien Personenverkehr entstehen könnten; wo angezeigt mittel- oder langfristig wissenschaftliche Studien initiieren und begleiten; gegebenenfalls die umfassenden politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Konsequenzen aufzeigen und entsprechende Vorschläge machen; einen periodischen Bericht über die wichtigsten Aspekte des freien Personenverkehrs verfassen (Quelle: 11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU. Der Bericht ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.seco.admin.ch > Dokumentation > Publikationen und Formulare > Studien und Berichte > Arbeit > Observatoriumsberichte – Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt > 11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU).

¹¹ Wichtig ist dabei, dass die durch die Datenverknüpfung gewonnenen Daten im Sinne von Empfehlung 1 nicht im Vollzug verwendet werden dürfen. Das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01) deckt solche Datenverwendungen nicht ab. Die Daten zur Erfassung der Entwicklung des durchschnittlichen Lohnniveaus, der Tiefstlöhne und der Sozialleistungsbezugsquoten dienen somit ausschliesslich dem regelmässigen Monitoring und werden in anonymisierter Form vorliegen.

¹² www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Personenfreizügigkeit Schweiz–EU/EFTA

¹³ www.ejpd.admin.ch > Aktuell > News > 2015 > Bundesrat verabschiedet Bericht zum Vollzug des Freizügigkeitsabkommens

Massnahmen gegen die missbräuchliche Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen

Der Bericht zeigt auf, dass die flankierenden Massnahmen im Rahmen der Personenfreizügigkeit wesentliche Instrumente darstellen, um die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen vor Missbräuchen zu schützen. Es wird dargelegt, dass die bestehenden Massnahmen – um einen möglichst wirksamen Schutz zu garantieren – regelmässig evaluiert und bei Bedarf angepasst werden.

Auf normativer Ebene wird hervorgehoben, dass im Jahr 2013 im Entsendegesetz vom 8. Oktober 1993¹⁴ eine Grundlage eingeführt wurde, die es erlaubt, Scheinselbstständigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern gezielter zu bekämpfen. Im selben Jahr wurde ausserdem eine Solidarhaftung der Erstunternehmer für ihre Subunternehmer eingeführt, die den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Kettenverträgen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe gezielt verbessert¹⁵. Zudem hat der Bundesrat die Gültigkeitsdauer der NAV Hauswirtschaft vom 20. Oktober 2010¹⁶, die unter anderem die Arbeits- und Ruhezeiten von Hausangestellten regelt und zwingende Mindestlöhne vorschreibt, bis Ende 2016 verlängert. Schliesslich weist der Bericht darauf hin, dass der Bundesrat am 1. Juli 2015 die Botschaft¹⁷ zur Änderung des Entsendegesetzes zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet hat. Diese enthält den Vorschlag, die Verwaltungssanktionen zu verschärfen.

Auf Ebene des Vollzugs werden im Bericht insbesondere die Audits erwähnt, die seit 2013 die Arbeitsweise der Vollzugsstellen evaluieren und Verbesserungsmassnahmen empfehlen. Die Arbeitsweise der Vollzugsorgane wird ergänzend unter anderem mit Schulungsveranstaltungen und Austauschtagungen optimiert. Im Bericht wird auch darauf hingewiesen, dass die Tätigkeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), als Aufsichtsbehörde im Bereich des Vollzugs der flankierenden Massnahmen, seitens der Eidgenössischen Finanzkontrolle ebenfalls einem Audit unterzogen wurde. Die Ergebnisse des Audits fielen positiv aus. Das SECO wird die Empfehlungen umsetzen.

Schliesslich wird erwähnt, dass das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005¹⁸ gegen Schwarzarbeit, das wie die flankierenden Massnahmen ein Instrument der Arbeitsmarktaufsicht darstellt, einer Revision unterzogen wird. Ziel der Revision ist, die Wirksamkeit des Gesetzes zu erhöhen.

Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge sowie im Bereich des Aufenthaltsrechts

Im Bereich der Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge wird im Bericht, wie von der Postulantin gefordert, als erstes auf die im Massnahmenpaket verwendeten Begriffe «unberechtigt» und «missbräuchlich» näher eingegangen. Es wird aufgezeigt, dass es sich hierbei um keine Rechtsbegriffe

¹⁴ SR 823.20

¹⁵ Art. 5 des Entsendegesetzes und Art. 8a–8c der Verordnung vom 21. Mai 2003 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV; SR 823.201).

¹⁶ SR 221.215.329.4

¹⁷ BBl 2015 5845

¹⁸ SR 822.41

handelt und auch keine allgemeingültigen Definitionen existieren. Unberechtigte Sozialleistungsbezüge liegen grundsätzlich vor, wenn die materiellen Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt werden. Der Missbrauchstatbestand ist hingegen erfüllt, wenn die betroffenen Personen dies mit Absicht und unter Aufwendung von krimineller Energie herbeizuführen versuchen.

Ferner wird im Bericht aufgezeigt, dass der Bundesrat und der Gesetzgeber aufgrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen die Leistungen der schweizerischen Sozialversicherungen an strengere Voraussetzungen knüpfen. Die bisherigen und vor allem die geplanten Gesetzesrevisionen im Bereich der Sozialversicherungen, insbesondere der Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Invalidenversicherung haben zum Ziel, die Sozialwerke an die geänderten demografischen Gegebenheiten anzupassen und nachhaltig zu sichern. Diese Massnahmen werden jedoch nicht im Hinblick auf die Steuerung der Zuwanderung an die Hand genommen.

Da Leistungen von Sozialversicherungen wie Arbeitslosentaggelder und Ergänzungsleistungen jedoch einen unmittelbaren Einfluss auf das Aufenthaltsrecht von EU-/EFTA-Staatsangehörigen haben können, hat der Bundesrat im Massnahmenpaket ergänzend beschlossen, eine bessere Koordination zwischen den Vollzugsbehörden der Arbeitslosenversicherung und den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden zu ermöglichen. Aufgrund dessen erarbeitete das SEM die notwendigen gesetzlichen Grundlagen, die seit dem 1. Januar 2014 in Kraft sind¹⁹. Des Weiteren sieht die laufende Revision des AuG «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen» die Einführung einer Datenübermittlung an die kantonalen Ausländerbehörden über den Bezug von Ergänzungsleistungen vor (vgl. Ziff. 2.2.2). Damit sollen die Migrationsbehörden in die Lage versetzt werden, in Missbrauchsfällen die einschlägigen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

Im Bereich der Sozialhilfe weist der Bericht darauf hin, dass eine verlässliche Beurteilung des Missbrauchspotenzials zurzeit nicht möglich ist, da die Zuständigkeit in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegt und kein Monitoring auf gesamtschweizerischer Ebene besteht. Da Sozialhilfe aber nur ausgerichtet werden kann, wenn eine gültige Aufenthaltsbewilligung vorliegt, kommt der Bericht zum Schluss, dass missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Sozialhilfebezug durch eine engmaschige Prüfung der Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verhindert werden kann. Unabdingbare Voraussetzung ist die konsequente Umsetzung des gesetzlich bereits vorgesehenen Datenaustauschs zwischen den Sozialhilfe- und Migrationsbehörden sowie die vorgesehene Datenübermittlung an die kantonalen Ausländerbehörden über den Bezug von Ergänzungsleistungen. Eine weitere Möglichkeit der verstärkten Kontrolle sieht der Bericht in der Regelung des Verlusts der Arbeitnehmereigenschaft bzw. dem Erlöschen des Aufenthaltsrechts für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. Ziff. 2.2.2) vor. Diese Änderung ist ebenfalls in

¹⁹ Art. 82 Abs. 6 der Verordnung vom 24. Okt. 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR **142.201**), Art. 97 Abs. 3 Bst. e des Ausländergesetzes vom 16. Dez. 2005 (AuG; SR **142.20**) sowie Art. 97a Abs. 1 Bst. b^{ter} des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (SR **837.0**).

der Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen» vorgesehen.

Vollzugsmonitoring

Im Bericht in Erfüllung des Postulats Amarelle wird ebenfalls auf die dreimonatige Pilotphase des Vollzugsmonitoring eingegangen, welche die Tauglichkeit des Monitorings in der Praxis testen und allfälligen Handlungsbedarf in Form von Massnahmen zur Bekämpfung der Missbräuche im Rahmen der Personenfreizügigkeit identifizieren sollte. Die Erkenntnisse der Pilotphase flossen in den Bericht ein und zeigen auf, dass im Rahmen der Erhebung lediglich Einzelfälle von Missbrauch und kein flächendeckender Missbrauch festgestellt wurden. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass bei den erhobenen Fällen mit Missbrauchspotenzial zahlenmässig teilweise erhebliche kantonale Unterschiede festgestellt wurden.

2.2 Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen»

2.2.1 Hintergrund

Dem Bundesrat ist es ein zentrales Anliegen, dass die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr konsequent umgesetzt werden und dass den negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit unter Einbezug aller beteiligten Akteure angemessen begegnet wird. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass bei der Anwendung des FZA vor allem in Bezug auf die Gewährung von Sozialhilfe oder das Erlöschen des Aufenthaltsrechts als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer eine unterschiedliche Praxis und wenig Klarheit bestehen. Aufgrund dessen hat der Bundesrat, unabhängig von der Umsetzung von 121a BV, am 15. Januar 2014 das EJPD und das Eidgenössische Departement des Innern mit der Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage beauftragt.

Diese Gesetzesanpassungen wurden in die Vorlage zur Umsetzung von Artikel 121a BV aufgenommen, da so das Gesetzgebungsverfahren vereinfacht werden kann. Zudem dienen diese Vollzugsverbesserungen ebenfalls einer besseren Steuerung der Zuwanderung. Es soll ausgeschlossen werden, dass ausländische Stellensuchende in der Schweiz Sozialhilfe beziehen. Weiter definiert die Vorlage die Kriterien, wann eine unfreiwillig arbeitslose Person nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses ihr Aufenthaltsrecht verliert, und sie sieht einen Datenaustausch zwischen den Behörden vor, sobald Ergänzungsleistungen bezogen werden.

Vom 2. Juli bis zum 22. Oktober 2014 wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde ebenfalls eine Änderung der Verordnung vom 22. Mai 2002²⁰ über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP), beziehungsweise von Artikel 18 Absatz 2 VEP, vorgeschlagen. In der VEP sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass EU-/EFTA-Staatsangehörige, die eine Kurzaufenthaltsbewilligung zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz beantragen,

über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssen. Diese Änderung ist am 1. April 2015 in Kraft getreten.

2.2.2 Inhalt des Gesetzespakets

Mit den im Gesetzespaket vorgeschlagenen Änderungen soll die einheitliche Anwendung des FZA auf gesamtschweizerischer Ebene sichergestellt und die Rechtslage in Bezug auf die Auslegung bestimmter Bestimmungen geklärt werden. Diese Anpassungen entsprechen ebenfalls den von der GPK-N formulierten Empfehlungen 2 und 8. So wird einerseits eine Präzisierung der Rechtslage bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses und andererseits die rechtliche Grundlage für den Datenaustausch betreffend Ergänzungsleistungen geschaffen. Das Gesetzesprojekt sieht im Wesentlichen folgende drei Punkte vor:

Sozialhilfeausschluss von Stellensuchenden

Aktuell findet sich keine gesetzliche Regelung in einem Bundesgesetz, die festhält, ob stellensuchenden Ausländerinnen und Ausländern Sozialhilfe zu gewähren ist oder nicht. Allfällige Regelungen sind im kantonalen Recht enthalten.

Im Bereich der Gewährung von Sozialhilfe an stellensuchende Ausländerinnen und Ausländer besteht derzeit in den einzelnen Kantonen eine unterschiedliche Gesetzgebung und Praxis. Zur Klarstellung der rechtlichen Situation und Vereinheitlichung der Praxis sowie zur Schaffung von Rechtssicherheit sieht das Gesetzesprojekt deshalb vor, alle Ausländerinnen und Ausländer sowie ihre Angehörigen von Bundesrechts wegen von der Sozialhilfe auszuschliessen, wenn sie lediglich zur Stellensuche in die Schweiz kommen.

Erlöschen des Aufenthaltsrechts als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer

Das EU-Recht legt für den Fall des Verlusts der Arbeitnehmereneigenschaft bei unfreiwilliger Aufgabe der Erwerbstätigkeit während des ersten Aufenthaltsjahres fest, dass die Arbeitnehmereneigenschaft noch während mindestens sechs Monaten aufrechterhalten bleibt. Diese Regelung ist in einer von der Schweiz im Rahmen des FZA nicht übernommenen Richtlinie enthalten. Zum Zeitpunkt des Verlusts der Arbeitnehmereneigenschaft nach dem ersten Aufenthaltsjahr äussert sich das EU-Recht nicht. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zeigt hinsichtlich des Verlusts der Arbeitnehmereneigenschaft zwar gewisse Grundprinzipien auf, definiert den genauen Zeitpunkt des Verlusts jedoch nicht. Auch das FZA äussert sich diesbezüglich nicht eindeutig. Aufgrund dessen soll das Gesetzespaket eine klare Regelung zur Bestimmung des Zeitpunkts des Verlusts der Arbeitnehmereneigenschaft bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses schaffen.

Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den für die Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden

Das FZA sieht vor, dass eine Person mit einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit über einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz sowie über genügend finanzielle Mittel verfügen muss, damit sie keine Sozialhilfeleistungen beanspruchen kann. Andernfalls erlischt ihr Aufenthaltsrecht. Die finanziellen Mittel werden dann

als ausreichend betrachtet, wenn Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Situation keine Sozialhilfe beantragen können bzw. wenn die finanziellen Mittel höher sind als der Betrag, der in der Schweiz nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006²¹ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt. Den Migrationsbehörden fehlen allerdings regelmässig die notwendigen Informationen, um gegebenenfalls eine Aufenthaltsbewilligung entziehen zu können, da zurzeit keine rechtlichen Bestimmungen bestehen, die einen Informationsaustausch beim Bezug von Ergänzungsleistungen – analog der Bestimmung beim Sozialhilfebezug – erlauben.

Mit dem angestrebten Datenaustausch zwischen den für die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen zuständigen Organen und den kantonalen Migrationsbehörden soll der Informationsfluss verbessert werden. Die gesetzliche Grundlage soll durch eine Änderung des ELG wie auch des AuG geschaffen werden. Die vorgeschlagene Regelung betrifft grundsätzlich alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich als Nichterwerbstätige in der Schweiz aufhalten.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde von einer Mehrheit gewünscht, dass sich der Datenaustausch nicht mehr nur auf die Auszahlung der jährlichen Ergänzungsleistung, sondern auch auf die Sachleistung (Vergütung von Krankheits- und Behindernungskosten, Art. 3 Abs. 1 Bst. b ELG) beziehen soll, die ebenfalls eine Kategorie von Zusatzleistungen darstellt. Die Vorlage wurde in diesem Sinne angepasst und sieht nun zusätzlich einen Datenaustausch bei der Auszahlung von Sachleistungen ab einer gewissen Höhe vor. Es wird entsprechend vorgeschlagen, dass sich der Informationsaustausch auf die Ergänzungsleistungen beschränkt, die dem Bundesrecht unterstehen. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe präzisieren, welche Daten konkret übermittelt werden müssen.

Ausserdem wird vorgeschlagen, Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung explizit von Ergänzungsleistungen auszuschliessen.

3 Gründe der kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA

3.1 Ergebnisse der Abklärungen mit den Kantonen

Die Evaluation der PVK macht im Rahmen des Vollzugs des FZA in gewissen Bereichen eine unterschiedliche Praxis der kantonalen Migrationsbehörden sichtbar. Einerseits wird aufgezeigt, dass zwischen den Kantonen Unterschiede in der Bewilligungspraxis bestehen, andererseits weisen die analysierten Daten auf eine Diskrepanz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck hin. Aufgrund dessen wurde der Bundesrat im Rahmen des Postulats aufgefordert, die Gründe für die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA zusammen mit den Kantonen zu klären.

²¹ SR 831.30

Der Bundesrat und die Kantone bzw. die VKM haben die Daten der PVK-Evaluation gemeinsam analysiert und die entsprechenden Ursachen ermittelt, die nachfolgend dargestellt werden.

3.1.1 Bewilligungserteilung

Die Datenanalyse der PVK wies im Rahmen des Vollzugs des FZA in einigen Bereichen auf eine unterschiedliche Bewilligungspraxis der Kantone hin. Im Interesse eines einheitlichen und wirksamen Vollzugs des FZA forderte die GPK-N den Bundesrat deshalb in Empfehlung 6 auf, die Ursachen der Unterschiede beim kantonalen Vollzug in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu klären.

Wie bereits in der Stellungnahme des Bundesrats vom 13. August 2014 ausgeführt wurde, resultieren die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA – zumindest teilweise – aus den politischen und geografischen Gegebenheiten der einzelnen Kantone. Neben dem politisch gewollten und auf das föderalistische System der Schweiz zurückzuführenden Ermessensspielraum der Kantone beim Vollzug des FZA ist die geografische und organisatorische Situation der einzelnen Kantone in die Überlegung hinsichtlich der Unterschiede einzubeziehen. Die Tatsache, dass sich die Kantone aufgrund ihrer unterschiedlichen geografischen Lage und Grösse mit unterschiedlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung konfrontiert sehen, muss berücksichtigt werden. Die Unterschiede zeigen sich nicht zuletzt in der Rechtsprechung der kantonalen Judikativen, die direkten Einfluss auf die jeweilige kantonale Vollzugspraxis der Migrationsbehörde hat. Ebenfalls gilt zu beachten, dass die Kantone für den Ausländerbereich – sowohl in personeller wie in finanzieller Hinsicht – unterschiedliche Ressourcen vorsehen.

Damit die von der PVK ermittelten kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA geklärt werden können, wurden die Bereiche, die eine erhebliche unterschiedliche Handhabung innerhalb der Kantone aufwiesen, zusammen mit der VKM analysiert. Unterschiede wurden insbesondere bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung B bzw. bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung C festgestellt. Des Weiteren zeigen die erhobenen Daten der PVK auf, dass die Nachführung von Schlüsselinformationen im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) nicht in allen Kantonen gleich schnell erfolgt. Die Analyse ergab folgende Ergebnisse:

Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen²²

Ein wesentlicher Grund für die kantonalen Unterschiede bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen bzw. bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen liegt neben der kantonalen Vollzugspraxis und dem entsprechenden Handlungsspielraum der Kantone in der unterschiedlichen Zusammensetzung der Zuwanderung in die einzelnen Kantone.

Die Aufenthaltsbewilligung eines EU-/EFTA-Staatsangehörigen wird nach fünf Jahren automatisch verlängert, sofern die Bewilligungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Mit einzelnen EU-/EFTA-Staaten (Belgien, Bundesrepublik Deutsch-

²² PVK-Bericht vom 6. Nov. 2013, Kap. 5.1.2.

land, Dänemark, Frankreich, Fürstentum Liechtenstein, Griechenland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien) bestehen jedoch Niederlassungsvereinbarungen, die eine Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren vorsehen (Anspruch bei Erfüllen der Voraussetzungen). Die Kantone sind daher verpflichtet von Amtes wegen zu prüfen, ob die betreffenden Personen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erfüllen, und haben gegebenenfalls die Bewilligung zu erteilen.

Anders verhält es sich, wenn kein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung besteht, weil keine Niederlassungsvereinbarung vorliegt oder kein gesetzlicher Anspruch (Familiennachzug nach Art. 43 AuG) besteht. In diesen Fällen erfolgt eine Erteilung nach Ermessen, was ein weiterer Grund für die unterschiedliche kantonale Handhabung darstellt.

Zudem haben die Kantone an ordentliche und ausserordentliche Professorinnen und Professoren, die an einer Universität, einer Eidgenössischen Technischen Hochschule oder am «Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales» unterrichten, unmittelbar eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen²³. Diese Praxis kann ebenfalls statistisch erhobene Abweichungen begründen.

Mangelnde Qualität der Registrierung im ZEMIS²⁴

Die PVK stellte im Bericht fest, es gebe Hinweise darauf, dass die Daten im ZEMIS nicht aktuell seien und die Nachführung der ZEMIS-Daten sich von Kanton zu Kanton unterscheiden würden.

Im Rahmen der Abklärung dieser Frage mit den Kantonen hat sich gezeigt, dass sich die Unterschiede betreffend den Zeitpunkt der Erfassung der Daten im ZEMIS auf die unterschiedliche Grösse und Organisation der Kantone zurückführen lassen. Nach der Anmeldung und der Gesuchseinreichung bei einer Gemeinde, ist die weitere Bearbeitung von der kantonalen Organisation abhängig. Damit lassen sich die Unterschiede bei der Erfassung der Einreise von EU-/EFTA-Staatsangehörigen erklären. Auch die Nachführung der Ausreise kann mit den Arbeitsabläufen der Einwohnerkontrollen zusammenhängen. Des Weiteren gilt zu berücksichtigen, dass sich Ausländerinnen und Ausländer bei der Ausreise nicht immer bei den zuständigen Behörden abmelden. Dies führt ebenfalls zu einem verspäteten Eintrag im ZEMIS.

Auch die ungleiche Nachführung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im ZEMIS kann verschiedene Ursachen haben. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass sich die Person zu spät anmeldet, da das Gesuch durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer und nicht durch den Arbeitgeber einzureichen ist. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, dass EU-/EFTA-Staatsangehörige im Rahmen des Meldeverfahrens bis zu drei Monaten im Kalenderjahr in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen. In diesem Fall ist eine Registrierung im ZEMIS als erwerbstätige Person nicht vorgesehen. Ferner gilt zu beachten, dass sich die Lebens- und Erwerbsituation von Personen, die über eine fünfjährige Aufenthaltsbewilligung verfügen, ändern kann,

²³ Siehe Weisungen AuG Ziff. 3.4.3.4 (www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > Ausländerbereich).

²⁴ PVK-Bericht vom 6. Nov. 2013, Kap. 5.1.3.

ohne dass die Migrationsbehörden davon Kenntnis erhalten, da keine Meldepflicht besteht (siehe dazu Ziff. 3.1.2).

Weitere Unterschiede beim Vollzug des FZA

Die Datenanalyse der PVK wies in Einzelfällen eine Erteilung von Bewilligungen durch die kantonalen Behörden entgegen den Bestimmungen des FZA, dem nationalen Recht sowie den Weisungen des SEM aus. So wurden beispielsweise Personen mit dem Aufenthaltszweck zur Stellensuche eine Aufenthaltsbewilligung B mit einer Gültigkeit von fünf Jahren statt eine Kurzaufenthaltsbewilligung L erteilt. Ebenfalls wurde festgestellt, dass einige Kantone Personen, die zu Ausbildungszwecken in der Schweiz waren, eine überjährige Aufenthaltsbewilligung statt einer auf ein Jahr befristeten Bewilligung erteilt hatten²⁵.

Die Abklärung mit der VKM ergab, dass es sich bei den genannten Fällen, um Sachverhalte handelt, deren Regelung grundsätzlich klar ist und die in den Weisungen des SEM entsprechend ausgeführt werden. Es handelt sich in diesen Einzelfällen de facto um Fehler bei der Erteilung der jeweiligen Bewilligungen. Die VKM führte diesbezüglich aus, dass es in der Verantwortung des SEM liege, die Weisungen und Regelungen des FZA mittels Kontrollen oder eventuell mittels eines Zustimmungsverfahrens in sensiblen Bereichen durchzusetzen.

3.1.2 Differenzen zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck

Die Untersuchung der PVK hat gezeigt, dass der ursprünglich deklarierte Aufenthaltszweck der unter dem FZA zugewanderten Personen oft nicht mit dem tatsächlichen Aufenthaltszweck übereinstimmt, wobei das Ausmass dieser Differenz von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ist²⁶. Die GPK-N forderte den Bundesrat deshalb in Empfehlung 3 auf, die Gründe für die kantonalen Unterschiede zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck von zugewanderten EU-/EFTA-Staatsangehörigen zu klären. Die GPK-N fand diese Tatsache insbesondere hinsichtlich der Personen mit einem Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit besorgniserregend, da mit diesem Aufenthaltsrecht in der Schweiz auch ein diskriminierungsfreier Zugang zu Sozialleistungen begründet wird.

Der Bundesrat wies bereits in seiner Stellungnahme vom 13. August 2014 darauf hin, dass eine Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck nicht vollständig vermieden werden kann, da keine Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks besteht. Zudem können zugewanderte Personen gestützt auf das FZA – bei Erfüllung der Aufenthaltsvoraussetzungen – einen Anspruch auf Bewilligungserteilung geltend machen. Den erteilten Bewilligungen kommt dementsprechend nur ein deklaratorischer Charakter zu. Des Weiteren ist an dieser Stelle auf die Ausführungen unter Ziffer 3.1.1 hinsichtlich der Nachführung bzw. Registrierung im ZEMIS hinzuweisen.

²⁵ PVK-Bericht vom 6. Nov. 2013, Kap. 5.1.4.

²⁶ PVK-Bericht vom 6. Nov. 2013, Kap. 5.1.1; Materialien zum PVK-Bericht vom 6. Nov. 2013, Teil III, Quantitative Analyse, Ziff. 7.1.

Im Zusammenhang mit der Klärung der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck wurde der Bundesrat in Empfehlung 4 aufgefordert, eine Meldepflicht für EU-/EFTA-Staatsangehörige zu prüfen. Der Bundesrat klärte die Einführung einer Meldepflicht bei einer Änderung des Aufenthaltszwecks – wie in der Stellungnahme vom 22. April 2015 angekündigt – im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zu Artikel 121a BV vertieft ab. In der Abklärung gelangte er zum Ergebnis, dass die Einführung einer entsprechenden Meldepflicht für EU-/EFTA-Staatsangehörige grundsätzlich möglich ist, sofern das im FZA enthaltene Diskriminierungsverbot nicht verletzt und das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt wird. Die Abklärung zeigte aber auch auf, dass eine Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks für die Kantone einen beträchtlichen administrativen Aufwand bedeuten würde, der in keinem Verhältnis zum verfolgten Zweck steht. Ergänzend kann festgehalten werden, dass auch die Einführung einer generellen Meldepflicht für EU-/EFTA-Staatsangehörige bei der Aufgabe oder dem Verlust der Erwerbstätigkeit – die das im FZA enthaltene Diskriminierungsverbot und das Prinzip der Verhältnismässigkeit verletzt – einen beträchtlichen administrativen Aufwand für die Kantone bedeuten würde und deshalb nicht als zielführend erachtet wird²⁷. Hinzu kommt, dass sich die Verletzung ausländerrechtlicher Vorschriften grundsätzlich auf die Nichtbeachtung von Anmeldepflichten beschränkt und weder die Anordnung einer Einreisesperre noch diejenige einer Wegweisung rechtfertigt²⁸. Entsprechend ist die Verlässlichkeit einer entsprechenden Meldepflicht anzuzweifeln (Datenqualität).

Zudem wäre von einer FZA-konformen Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks nur eine beschränkte Anzahl Personen betroffen. So kann ein Stellen- oder Wohnsitzwechsel nicht einer Meldepflicht unterliegen, da für EU-/EFTA-Staatsangehörige, die in der Schweiz als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erwerbstätig sind, eine berufliche und geografische Mobilität gilt. Eine Meldepflicht des Arbeitgebers oder der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Falle eines beruflichen oder geografischen Wechsels wäre folglich weder mit dem FZA vereinbar, noch stellt der Wechsel eine Änderung des Aufenthaltszwecks dar. Ebenfalls nicht unter die Meldepflicht fallen würde der Wechsel von der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer zur selbstständigen Erwerbstätigkeit (sowie der umgekehrte Fall), da auch hier keine Änderung des Aufenthaltszwecks vorliegt. Ferner würden auch Familienangehörige von EU-/EFTA-Staatsangehörigen nicht von einer Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks erfasst, da sie einen Rechtsanspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt haben und sich ihr Aufenthaltszweck durch die Aufnahme oder Aufgabe einer Erwerbstätigkeit nicht ändert.

Auch nicht unter die Meldepflicht fallen würde die Aufgabe oder der Verlust einer Erwerbstätigkeit von EU-/EFTA-Staatsangehörigen, solange die betroffenen Perso-

²⁷ Einen Anhaltspunkt zur betroffenen Personengruppe liefern die Erhebungen des SECO: Diese zeigen auf, dass sich im Jahr 2015 40'222 EU27-Staatsangehörige bei der Arbeitslosenversicherung als arbeitslos registriert haben. Diese Personen wären unter anderem von der Einführung einer entsprechenden Meldepflicht betroffen und müssten durch die kantonalen Migrationsbehörden erfasst werden (siehe www.seco.admin.ch > Aktuell > Medieninformationen > 2016 > 8. Januar 2016, Die Lage auf dem Arbeitsmarkt).

²⁸ Art. 120 Abs. 1 Bst. a AuG und Art. 32a VEP.

nen weiterhin über die Arbeitnehmereigenschaft verfügen. Dies ist unter anderem während der Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung der Fall. Eine Meldepflicht bei der Aufgabe der Arbeitsstelle, bevor staatliche Leistungen bezogen werden, würde deshalb dazu führen, dass die kantonalen Vollzugsbehörden in jedem Einzelfall vorab prüfen müssten, ob noch eine Arbeitnehmereigenschaft vorliegt. Damit wäre – wie bereits erwähnt – ein erheblicher personeller und finanzieller Aufwand verbunden, der in keinem Verhältnis zum verfolgten Zweck steht.

Somit wären von einer allfälligen Einführung einer Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks grundsätzlich nur EU-/EFTA-Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung betroffen, die ihre Arbeitsstelle oder ihre Tätigkeit als Selbstständige aufgeben und sich als Nichterwerbstätige weiterhin in der Schweiz aufhalten wollen sowie diejenigen, die über eine Aufenthaltsbewilligung als Nichterwerbstätige verfügen und erstmals eine Arbeit aufnehmen wollen.

Da die Einführung einer Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks aufgrund der gemachten Ausführungen lediglich eingeschränkt zur Anwendung gelangen würde, erachtet der Bundesrat die Einführung einer solchen Meldepflicht nicht als verhältnismässig. Zudem wollte die GPK-N mit der Einführung einer Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks in erster Linie erreichen, dass die kantonalen Vollzugsbehörden an die für die Steuerung der FZA-Zuwanderung notwendigen Informationen gelangen. Wie bereits ausgeführt wurde, würde die Einführung einer Meldepflicht bei der Aufgabe der Erwerbstätigkeit jedoch dazu führen, dass die kantonalen Behörden in jedem Einzelfall vorab prüfen müssten, ob noch eine Arbeitnehmereigenschaft vorliegt, da diese bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit nicht automatisch endet. Dies hätte einen erheblichen administrativen und personellen Aufwand für die Kantone zur Folge.

Auch ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Einführung einer Meldepflicht, die von der GPK-N vorgebrachte Problematik hinsichtlich eines unberechtigten bzw. missbräuchlichen Sozialleistungsbezugs nicht verhindern würde, da ein unberechtigter Bezug von Sozialhilfe nur vorliegt, wenn die betroffenen Personen die Anspruchsvoraussetzungen an den Aufenthalt nicht erfüllen. (Davon ausgenommen sind nicht erwerbstätige EU-/EFTA-Staatsangehörige. Diese müssen über genügende finanzielle Mittel verfügen.). Entsprechend kann missbräuchlicher oder unberechtigter Sozialhilfebezug nur durch eine konsequente Überprüfung des Aufenthaltsrechts – insbesondere bei Verlust der Arbeitnehmereigenschaft im Fall der unfreiwilligen Aufgabe der Erwerbstätigkeit – verhindert werden.

Der Bundesrat und die VKM erachten deshalb das unter Ziffer 5.1.1 aufgezeigte Zustimmungsverfahren in sensiblen Bereichen als zielführendere Variante.

3.2 Handlungsbedarf

Damit die Unterschiede beim Vollzug des FZA möglichst ausgeräumt werden, ist unter Berücksichtigung der unterschiedlichen kantonalen Voraussetzungen, eine einheitliche Praxis bei der Erteilung, der Verlängerung und beim Entzug von Bewilligungen anzustreben. Die Abklärungen mit der VKM haben ergeben, dass die Kantone vom Bund in erster Linie eine kompetente und zeitnahe Erledigung von

Anfragen sowie eine klare Zuständigkeitsregelung erwarten, was aus Sicht des Bundesrats heute gegeben ist. Einem Ausbau der Vollzugsunterstützung im Rahmen von Schulungen und eines intensivierten Austauschs stehen sie positiv gegenüber. Auch einem angemessenen Ausbau der Kontrolltätigkeit des Bundes verschliessen sie sich nicht und haben diesbezüglich den Vorschlag unterbreitet, in besonders sensiblen Bereichen, allenfalls ein Zustimmungsverfahren einzuführen.

Da der Bundesrat die Einführung einer Meldepflicht bei der Änderung des Aufenthaltszwecks aufgrund der gemachten Ausführungen nicht als zielführend erachtete, nahm er den Vorschlag der VKM auf, ein Zustimmungsverfahren in sensiblen Bereichen zu prüfen. Aus den Erkenntnissen, die der Bund aus der Analyse mit den Kantonen bzw. der VKM gewann, erarbeitete er mögliche Massnahmen, die zu einem einheitlicheren Vollzug des FZA führen sollen (siehe Ziff. 5).

4 Nutzung der Möglichkeiten zum Entzug oder zur Befristung der Aufenthaltsbewilligung durch die Kantone

4.1 Ergebnisse der Abklärung mit den Kantonen

Die GPK-N forderte den Bundesrat in Empfehlung 5 auf, sich im Rahmen seiner Kompetenz dafür einzusetzen, dass die zuständigen kantonalen Behörden die Steuerungsmöglichkeiten systematisch und möglichst einheitlich nutzen. Insbesondere soll konsequent von der Möglichkeit eines Widerrufs bzw. einer Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung von EU-/EFTA-Staatsangehörigen Gebrauch gemacht werden, sofern diese die Aufenthaltsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen.

Der Bundesrat und die Kantone stimmen der GPK-N zu, dass aufenthaltsbeschränkende Möglichkeiten möglichst einheitlich genutzt werden sollen. Dennoch sind sie sich einig, dass sich die Zuwanderung durch den Entzug und die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen nur bedingt steuern lässt, da diese Massnahmen nur möglich sind, wenn die betroffenen Personen keine Ansprüche aus dem FZA mehr geltend machen können. Ebenfalls macht der Bundesrat darauf aufmerksam, dass die Verfahren über den Entzug und die Befristung von Bewilligungen sehr aufwendig und schwierig sind, da sich die Situation der betroffenen Personen während des Verfahrens häufig ändern kann. Eine wesentliche Herausforderung stellt laut VKM der auslegungsbedürftige Begriff der Arbeitnehmereigenschaft bzw. das Erlöschen des Aufenthaltsrechts als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer dar. Ob einer Person bei Arbeitslosigkeit oder beim Bezug von Sozialhilfe das Aufenthaltsrecht entzogen werden kann, hängt davon ab, ob sie noch über die Arbeitnehmereigenschaft verfügt.

4.2 Handlungsbedarf

Die kantonalen Behörden können Bewilligungen entsprechend den oben gemachten Ausführungen grundsätzlich nur entziehen bzw. nicht verlängern, wenn die zugewanderten Personen die Aufenthaltsvoraussetzungen des FZA nicht mehr erfüllen.

Vorbehalten bleibt ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung gemäss Artikel 5 Anhang I FZA. In diesem Fall, kann eine Wegweisungsmassnahme auch ergriffen werden, wenn die ausländische Person die Voraussetzungen für einen Aufenthalt in der Schweiz gestützt auf die Bestimmungen des FZA erfüllt (Arbeitnehmereigenschaft, ausreichende finanzielle Mittel als Nichterwerbstätige oder Nichterwerbstätiger).

Bei nichterwerbstätigen EU-/EFTA-Staatsangehörigen ist das Vorliegen von genügenden finanziellen Mitteln eine Voraussetzung, damit sie von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen können. Die finanziellen Mittel werden dann als ausreichend betrachtet, wenn Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Situation keine Sozialhilfe beantragen können bzw. wenn die finanziellen Mittel höher sind als der Betrag, der in der Schweiz nach den Bestimmungen des ELG zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt (vgl. Ziff. 2.2.2). Demgegenüber erfüllen Personen aus EU-/EFTA-Staaten die Aufenthaltsvoraussetzungen als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht mehr, wenn sie nicht mehr über die Arbeitnehmereigenschaft verfügen.

Die Abklärungen mit der VKM haben ergeben, dass die kantonalen Behörden Wegweisungsmassnahmen im Sinne eines Entzugs bzw. einer Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen nur dann konsequent ausüben können, wenn sie einerseits von aufenthaltsrelevanten Veränderungen Kenntnis erhalten und andererseits auslegungsbedürftige Begriffe wie beispielsweise denjenigen der Arbeitnehmereigenschaft bzw. das Erlöschen des Aufenthaltsrechts bei Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern durch den Bund genauer bestimmt werden.

Mit der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für den Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den Behörden der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung sowie für den vorgesehenen Datenaustausch mit den für die Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden sind die nötigen Voraussetzungen für die Überprüfung des Aufenthaltsrechts bei Ereignissen, die im Einzelfall aufenthaltsrechtlich relevant sind, geschaffen worden. Die VKM hat diesbezüglich ausgeführt, dass sich insbesondere der Meldefluss zwischen den Sozialhilfebehörden und Migrationsbehörden eingespielt hat und gut funktioniert. Der Datenaustausch mit den Behörden der ALV funktioniert gemäss VKM prinzipiell ebenfalls gut. Allerdings besteht hinsichtlich der zu übertragenden Daten von EU-/EFTA-Staatsangehörigen, deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung verneint wird (Art. 82 Abs. 6 Bst. b VZAE) und für welche die Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung endet (Art. 82 Abs. 6 Bst. d VZAE) noch ein gewisses Optimierungspotenzial. Die betroffenen Ämter der Bundesverwaltung sind zurzeit dabei, eine Lösung zu erarbeiten. Des Weiteren ist die Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen», welches das Ende des Aufenthaltsrechts für EU-/EFTA-Staatsangehörige als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und das Ende der Arbeitnehmereigenschaft präzisiert, für einen einheitlicheren kantonalen Vollzug von zentraler Bedeutung (vgl. Ziff. 2.2.2).

Der Bundesrat hat die von der VKM als sensibel identifizierten Bereiche, die aufenthaltsrechtlich von Relevanz sind, in die Variante des Zustimmungsverfahrens aufgenommen (vgl. Ziff. 5.1.1).

5 **Mögliche Massnahmen aufgrund des ermittelten Handlungsbedarfs**

Der unter den Ziffern 3.2 und 4.2 erwähnte Handlungsbedarf hat aufgezeigt, dass sich die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des FZA nur vermindern lassen, wenn eine einheitliche Praxis bei der Erteilung, der Verlängerung und beim Entzug von Bewilligungen angestrebt wird. Der Bundesrat hat deshalb zusammen mit den Kantonen mögliche Massnahmen eruiert, die den unterschiedlichen kantonalen Voraussetzungen Rechnung tragen und trotzdem eine Vereinheitlichung des Vollzugs des FZA bringen. Die Massnahmen sehen – wie von der GPK-N beabsichtigt – eine stärkere Aufsichtsfunktion des Bundes vor und streben gleichzeitig einen Ausbau der Vollzugsunterstützung der kantonalen Behörden in Form von Schulungen und Workshops zu rechtlichen Grundsatz- und Koordinationsfragen an. Die Kantone werden bei einer Umsetzung der Massnahmen frühzeitig in den Prozess einbezogen.

5.1 **Verstärkte Aufsicht des Bundes beim Vollzug des FZA**

Dem Bund steht gemäss Artikel 121 Absatz 1 BV die umfassende Gesetzgebungskompetenz im Ausländerrecht zu. Der Vollzug des Ausländerrechts einschliesslich des FZA wurde dahingegen vollständig an die Kantone übertragen. Ihnen obliegt es, die ausländerrechtlichen Bewilligungen zu erteilen, zu verlängern oder zu entziehen. Vorbehalten ist die Zuständigkeit des Bundes in denjenigen Fällen, in denen nach Ansicht des Bundesrats die Bewilligung zur Zustimmung zu unterbreiten ist (vgl. Art. 99 AuG und Art. 28 VEP).

Die Aufsicht über den Vollzug des FZA durch die Kantone kommt nach Artikel 124 Absatz 1 AuG i. V. m Artikel 33 VEP dem SEM zu. Es ist gehalten die Anwendung des Abkommens im Bereich der Personenfreizügigkeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EU-/EFTA-Staaten) auf Bundesebene zu überwachen.

Bisher wurde die Aufsicht des Bundes über den Vollzug des FZA jedoch restriktiv ausgelegt und nur zurückhaltend wahrgenommen. Eine Kontrolle des Vollzugs durch das SEM erfolgte vornehmlich indirekt in Form von Austausch, Weisungen und einer generellen Vollzugsunterstützung (vgl. Ziff. 5.2.1). Lediglich in einigen Sonderfällen des Familiennachzugs von Drittstaatsangehörigen zu EU-/EFTA-Staatsangehörigen besteht heute bereits ein Zustimmungsverfahren²⁹.

Die restriktive Auslegung der Bundesaufsicht über den Vollzug des FZA hat politische und entwicklungsbedingte Gründe. Seit Inkrafttreten des Abkommens im Jahr 2002 ist die Einführung der Personenfreizügigkeit mit den Staaten der EU und der EFTA schrittweise erfolgt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt hat sich innerhalb der in den Übergangsbestimmungen festgelegten Grenzen (Kontingente, Kontrolle der

²⁹ Vgl. Art. 6 Bst. d–f der Verordnung des EJPD vom 13. August 2015 über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide. SR **142.201.1**

Lohn- und Arbeitsbedingungen usw.) entwickelt. Erst seit Juni 2014 kommen die EU-Mitgliedstaaten vollumfänglich in den Genuss der vollen Personenfreizügigkeit. (Davon ausgenommen sind Bulgarien, Rumänien und Kroatien.) Der politische Wille zu einer umfassenderen Aufsicht war daher bisher nicht gegeben.

Laut Einschätzung der GPK-N hat sich die politische Situation in den letzten Jahren jedoch massgeblich verändert. Sie ist deshalb der Auffassung, dass sich die Ausübung der Aufsicht durch das SEM nicht mehr darauf beschränken kann, einen Austausch mit den Kantonen zu pflegen und diese nur zu unterstützen, wenn sie mit eigenen Anfragen oder Vollzugsproblemen ans SEM gelangen.

Der Bundesrat hat die Forderung der GPK-N zur Kenntnis genommen, dass ein politischer Wille besteht, die Aufsichtsfunktion des Bundes bzw. des SEM umfassender auszulegen und den Vollzug des FZA einer verstärkten Überwachung zu unterziehen. Er hat deshalb entsprechend der Forderung der GPK-N und unter Berücksichtigung des mit den Kantonen eruierten Handlungsbedarfs eine Erweiterung des Zustimmungsverfahrens auf neue Fälle und einen technischen Ausbau des ZEMIS geprüft.

5.1.1 Zustimmungsverfahren

Im Rahmen der Abklärungen der kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA und der damit einhergehenden Diskussion über die Aufsicht des Bundes, haben die Kantone den Vorschlag angebracht, sensible Bereiche des FZA dem Zustimmungsverfahren zu unterbreiten. Wie bereits ausgeführt wurde, liegt der Vollzug des FZA im Kompetenzbereich der Kantone. Vorbehalten ist das im AuG verankerte Zustimmungsverfahren, das dem Bundesrat erlaubt festzulegen, in welchen Fällen Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten sind (Art. 99 AuG). Diese gesetzliche Bestimmung gilt auch für das FZA (vgl. Art. 28 VEP i. V. m. Art. 83 und 85 VZAE sowie Art. 99 AuG)³⁰.

Da bereits heute die gesetzliche Grundlage dafür besteht, sensible Bereiche des FZA der Zustimmung des Bundes zu unterbreiten und die GPK-N im Bericht vom 4. April 2014 bzw. 6. November 2014 eine systematische und einheitliche Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten durch die Kantone sowie eine aktivere Aufsicht des Bundes forderte, erachtet der Bundesrat die Erweiterung des Zustimmungsverfahrens als geeignetes Instrument.

Die Empfehlungen der GPK-N verfolgen im Wesentlichen den Zweck, durch eine konsequente Überprüfung des Aufenthaltsrechts den unberechtigten Bezug von Sozialleistungen zu verhindern. Aufgrund dessen zeigt der Bundesrat die Möglichkeit auf, das aktuelle Zustimmungsverfahren auf folgende zwei Bereiche auszuweiten:

³⁰ Die Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländischen Bewilligungen und Vorentscheide führt die Fälle aus, die dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten sind. Diese Verordnung ist bei einer Erweiterung des Zustimmungsverfahrens anzupassen.

Erlöschen des Aufenthaltsrechts nach Verlust der Arbeitnehmereigenschaft

Die GPK-N geht gestützt auf die Analyse der PVK davon aus, dass es sich bei der Zuwanderung unter dem FZA bisher im Wesentlichen um eine Arbeitsmigration handelt. Die konsequente Überprüfung des Erlöschens des Aufenthaltsrechts als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer beim Verlust der Arbeitnehmereigenschaft innerhalb einer gültigen Kurz- bzw. Aufenthaltsbewilligung ist daher von essenzieller Bedeutung.

Bisher fehlten den Kantonen die nötigen Instrumente, um das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern während der Gültigkeitsdauer einer Kurz- bzw. Aufenthaltsbewilligung festzustellen, da keine Meldepflicht bei der Aufgabe der Erwerbstätigkeit besteht (vgl. Ziff. 3.1.2). Durch die Einführung des Datenaustauschs zwischen den Vollzugsbehörden der Arbeitslosenversicherung und den Migrationsbehörden am 1. Januar 2014 erhalten die Kantone inzwischen in den vorgesehenen Fällen die notwendigen Daten, die zur Überprüfung des Aufenthaltsrechts notwendig sind (vgl. Ziff. 2.1 und Art. 82 Abs. 6 VZAE).

Die Abklärungen mit den Kantonen haben jedoch ergeben, dass – trotz der Einführung eines Datenaustauschs – in den einzelnen Kantonen in Bezug auf allenfalls zu ergreifende Wegweisungsmassnahmen eine unterschiedliche Praxis herrscht. Diese Unterschiede lassen sich auf den auslegungsbedürftigen Begriff der Arbeitnehmereigenschaft zurückführen (vgl. Ziff. 4.2). Da die Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen» eine klare Regelung in Bezug auf das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit einer Kurz- bzw. Aufenthaltsbewilligung nach unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorsieht (vgl. Ziff. 2.2.2), zeigt der Bundesrat als Möglichkeit eine Erweiterung des Zustimmungsverfahrens auf die im Gesetzesprojekt in Artikel 61a AuG vorgesehenen Fälle auf. Dabei sollen dem SEM nur diejenigen Fälle zur Zustimmung unterbreitet werden, in denen die kantonalen Behörden ein weiterführendes Aufenthaltsrecht gewähren.

Erlöschen des Aufenthaltsrechts bei Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen

Nicht erwerbstätige EU-/EFTA-Staatsangehörige müssen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Wenn diese Personen Sozialhilfe in Anspruch nehmen, oder Ergänzungsleistungen beantragen, erlischt ihr Aufenthaltsrecht (vgl. Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA sowie BGE 135 II 265). In einem solchen Fall ist die kantonale Behörde gehalten zu prüfen, ob die Aufenthaltsvoraussetzungen gemäss FZA weiterhin erfüllt sind oder ob der Aufenthalt der ausländischen Personen gestützt auf einen anderen Zulassungsgrund allenfalls fortgesetzt werden kann.

In Anbetracht der heutigen Praxis und unter Berücksichtigung der politischen Rahmenbedingungen in der Schweiz ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Beantragung von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen durch nicht erwerbstätige EU-/EFTA-Staatsangehörige ebenfalls einen sensiblen Bereich beim Vollzug des FZA darstellt, welcher der Zustimmung unterbreitet werden sollte. Auch in diesem Bereich sollen dem SEM nur diejenigen Fälle von nicht erwerbstätigen EU-/EFTA-

Staatsangehörigen zur Zustimmung unterbreitet werden, denen trotz Sozialhilfe- bzw. Ergänzungsleistungsbezug ein weiterführendes Aufenthaltsrecht gewährt wird. Für die zuständigen kantonalen Behörden sollte entsprechend eine Pflicht zum Erlass eines Entscheids in den genannten Fällen geschaffen werden.

Durch die Erweiterung des Zustimmungsverfahrens auf die genannten sensiblen Bereiche des FZA könnte das SEM seine Aufsichtspflicht über die kantonalen Migrationsbehörden unmittelbar wahrnehmen und allfälligen Missbrauch verhindern. Die Unterbreitung dieser Bereiche unter das Zustimmungsverfahren, würde jedoch Anpassungen auf Verordnungsstufe erfordern.

5.1.2 Technische Anpassung des ZEMIS

Als weitere Variante besteht die Möglichkeit, das ZEMIS zu einem adäquaten Aufsichtsinstrument des Bundes für den Vollzug des FZA auszubauen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 22. April 2015 verschiedene Modifikationsmöglichkeiten des Systems mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen erläutert. Gleichzeitig hat er auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die der Datenschutz und das FZA vorsehen, aufmerksam gemacht und entsprechende Grenzen eines Ausbaus aufgezeigt. Da es sich beim ZEMIS in erster Linie um eine Registerdatei handelt, die Administrativdaten zur ausländerrechtlichen Regelung enthält, werden zurzeit nur die bei der Einreise relevanten ausländerrechtlichen Daten gespeichert. Nachträgliche Daten bzw. Änderungen werden bislang nur dann erfasst, wenn diese den zuständigen Behörden mitgeteilt werden.

Wie bereits hinsichtlich des Zustimmungsverfahrens dargelegt wurde, ist eine umfassende flächendeckende Aufsicht des Bundes über den Vollzug des FZA weder politisch gewünscht, noch liesse sich der administrative und finanzielle Aufwand mit dem zu erwartenden Nutzen rechtfertigen. Der Bundesrat erachtet daher einen technischen Ausbau des ZEMIS lediglich in sensiblen Bereichen als zielführend.

Ein entsprechender Ausbau des ZEMIS wäre deshalb dahingehend auszugestalten, dass neue Datenfelder für die manuelle Erfassung durch die zuständigen kantonalen Behörden von potenziell aufenthaltsrechtlich relevanten Daten eingebaut werden. Es kommen nur Daten in Frage, die den kantonalen Behörden bereits vorliegen und die sie nicht erst beschaffen müssen. Dies dürften in erster Linie folgende Daten sein: Meldungen zum Bezug und zur Dauer von Sozialhilfe und von Geldern der ALV und künftig allenfalls auch Daten zum Bezug von Ergänzungsleistungen (vgl. Ziff. 2.2.2).

Parallel dazu zeigt der Bundesrat die Möglichkeit auf, mittels Bemerkungscodes nicht nur wie heute Aufenthaltsregelungen festzuhalten, sondern künftig auch rechtskräftige Entscheide bei der Nichterteilung, der Nichtverlängerung sowie beim Widerruf einer Bewilligung zu erfassen. Zudem würden die laufenden Zustimmungsverfahren gemäss Ziff. 5.1.1 des vorliegenden Berichts erfasst werden.

Die Einführung von neuen Datenfeldern hätte daher gegenüber einer Datenverknüpfung, wie sie in Ziff. 1.2.4. dieses Berichts beschrieben wird, insofern einen Mehrwert, dass zusätzliche, nicht anonymisierte Informationen über Personen vorliegen,

die zu Vollzugszwecken genutzt werden können. Zusätzliche Bemerkungscodes würden Daten und Informationen liefern, die in den existierenden Registerdateien nicht vorhanden sind.

Die technischen Anpassungen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Datenfelder und zusätzlichen Bemerkungscodes könnten allenfalls im Gegenzug in beschränktem Umfang wiederum für statistische Zwecke verwendet werden.

Mit der Erfassung dieser Daten im ZEMIS würde gewährleistet, dass die Meldungen, welche die kantonalen Vollzugsbehörden erreichen, zentralisiert und für alle Kantone aber auch für den Bund – zusätzlich zum oben vorgeschlagenen Zustimmungsverfahren – zu Aufsichtszwecken einsehbar sind. Anhand dieser Daten könnte das SEM zumindest stichprobenweise Einzelfallüberprüfungen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen vornehmen. Inwiefern in diesem Bereich und anhand des ZEMIS die Aufsicht verstärkt werden könnte, ist einerseits von den parlamentarischen Beratungen der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des AuG (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen) zu den Vollzugsverbesserungen FZA und andererseits von den personellen Ressourcen abhängig.

Die technische Umsetzung kann über bereits bestehende bzw. erweiterbare Bemerkungscodes und über die Einführung neuer Datenfelder sowie über entsprechende Weisungen erfolgen. Die Kosten für die technische Umsetzung dieser beiden Massnahmen werden zurzeit auf 100 000 bis 500 000 Franken geschätzt, bei einer Umsetzungsdauer von mindestens einem Jahr. Die möglichen Kosten sind für die Bemerkungscodes als eher tief und für die Datenfelder als mittel einzustufen. Derzeit ist eine genaue Kostenschätzung noch nicht möglich, da die Anforderungen noch nicht im Detail geklärt sind.

Zudem werden Anpassungen auf Gesetzesebene erforderlich, da besonders schützenswerte Daten des ZEMIS gespeichert würden. Ferner muss eine gesetzliche Verpflichtung zur Datenerfassung hinsichtlich der oben genannten aufenthaltsrechtlich relevanten Daten für die Kantone geschaffen werden.

Im Vergleich zur Variante des Zustimmungsverfahrens muss beachtet werden, dass die manuelle Erfassung von neuen Daten für die kantonalen Behörden einen zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwand bedeutet, der für die Kantone bei der Bearbeitung der Einzelfälle keinen Mehrwert darstellt. Andererseits würde der Ausbau von ZEMIS die Bundesbehörden in die Lage versetzen, ihrer Aufsichtspflicht wirksamer nachkommen zu können und anhand des erweiterten Datensatzes im ZEMIS gewisse statistische Auswertungen zum Sozialleistungsbezug sowie hinsichtlich der nicht erteilten Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen vorzunehmen.

5.2 Vollzugsunterstützung

5.2.1 Aktuelle Instrumente der Sektion Personenfreizügigkeit für die Vollzugsunterstützung

Der Aufgabenbereich der Sektion Personenfreizügigkeit im SEM ist umfangreich ausgestaltet und umfasst neben der Unterstützung der Kantone beim Vollzug des FZA ein breites Aufgabengebiet. So ist sie innerhalb des SEM Kompetenzzentrum und Hauptansprechpartnerin für alle Fragen, welche die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU sowie ihren Mitgliedsstaaten betreffen. Des Weiteren ist die Sektion zuständig für die Verwaltung und die Weiterentwicklung des FZA. Dazu zählen die Vorbereitung der Verhandlungen über die Änderung und Ausdehnung des FZA sowie weiterer bi- und multilateraler Abkommen im Bereich der Arbeitsmarktzulassung. Die Sektion ist weiter zuständig für die Umsetzung des FZA ins Landesrecht und eine angemessene Vollzugsunterstützung und Beratung der Kantone. Die Sektion nimmt zudem weitere Koordinationsaufgaben innerhalb der Bundesverwaltung wahr, organisiert den jährlich Gemischten Ausschuss Personenverkehr und beteiligt sich an den ökonomischen, statistischen und politischen Analysen der Freizügigkeit.

Das aktuelle Aufgabenportfolio der Sektion Personenfreizügigkeit umfasst daher neben den rein politischen und wirtschaftlichen Fragestellungen auch die direkte Vollzugsunterstützung der Kantone.

Die aktuelle Vollzugsunterstützung der kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden umfasst im Einzelnen folgende Tätigkeiten:

- periodische Überarbeitung der Weisungen zum freien Personenverkehr;
- Verfassen von Rundschreiben zuhanden der kantonalen Migrations- und Arbeitsämter;
- Präzisierung auslegungsbedürftiger Begriffe bzw. Bestimmungen des FZA in Weisungen oder Rundschreiben;
- Beratung der kantonalen Behörden in Grundsatzfragen zum Vollzug des FZA und bei komplexen Fragestellungen;
- Teilnahme an regionalen Konferenzen der kantonalen Behörden.

Diese Instrumente der Vollzugsunterstützung dienen auch der Klärung von auslegungsbedürftigen Begriffen bzw. Bestimmungen des FZA. Rechtliche Grundsatz- und Koordinationsfragen, d.h. kantonsübergreifende Fragen, werden mithilfe der genannten Instrumente identifiziert und geklärt sowie die erarbeitete Lösung den kantonalen Behörden kommuniziert.

Im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen können bei den bereits existierenden Instrumenten der Vollzugsunterstützung lediglich punktuelle Verbesserungen herbeigeführt werden, beispielsweise durch die Bestimmung von Schwerpunkten im Bereich der Vollzugsunterstützung oder durch eine Optimierung von Kommunikationswegen in der Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden.

5.2.2 Ausbau der Vollzugsunterstützung

Im Rahmen eines Ausbaus der Vollzugsunterstützung ist einerseits eine Erweiterung der bestehenden Instrumente (vgl. Kap. 5.2.1) als auch die Einführung von neuen Instrumenten im Bereich der Vollzugsunterstützung vorgesehen.

Folgende neue Massnahmen im Bereich der Vollzugsunterstützung sollen eingeführt werden:

- Durchführung von Schulungen und Workshops in den Kantonen;
- Regelmässiger Austausch mit einzelnen Behörden und Sachbearbeitern vor Ort;
- Ausbau der Regionalkonferenzen als Gefäss für Diskussionen über komplexe Anwendungsfragen und allfälligen zusätzlichen Regelungsbedarf.

Die Durchführung von Schulungen und Workshops in den Kantonen zu rechtlichen Grundsatz- und Koordinationsfragen ist eine neue Massnahme, die im Bereich der Vollzugsunterstützung wahrgenommen werden kann. Dadurch soll erreicht werden, dass das FZA und die darin enthaltenen Regelungen, die einen Einfluss auf das Aufenthaltsgesetz haben können, besser bekannt werden und dadurch eine konsequentere Umsetzung der geltenden Bestimmungen erreicht wird. In den letzten Jahren liess sich eine Zunahme von komplexen rechtlichen Fragestellungen im Rahmen des FZA durch die Kantone oder Dritte feststellen, die zunehmend rechts- und amtsübergreifend ausgestaltet sind. Mögliche Faktoren dieser Entwicklung sind unter anderem die konstante Weiterentwicklung des Abkommens, die Folgen von Entscheiden des Bundesgerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts sowie eine Zunahme des Gebrauchs der Freizügigkeitsrechte durch EU-/EFTA-Staatsangehörige. Eine Vollzugsunterstützung der kantonalen Behörden in Grundsatzfragen zur Umsetzung des FZA und bei komplexen Fragestellungen (beispielsweise durch die Intensivierung der Beratung und der Schulungen) wäre daher sinnvoll.

Ein regelmässiger Austausch mit einzelnen Behörden, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern vor Ort sowie ein Ausbau der Regionalkonferenzen würden einen engeren und durch klare Zuständigkeiten gekennzeichneten Kontakt zwischen dem SEM und den Kantonen erlauben. Dies würde eine frühzeitige Feststellung von allfälligen Fehlentwicklungen beim Vollzug ermöglichen.

Durch einen Ausbau der Vollzugsunterstützung würde zudem die Rolle des Bundes gestärkt; die Wahrnehmung der Aufsichts- und Koordinationsfunktion würde verbessert werden. Durch die Institutionalisierung der Instrumente im Bereich der Vollzugsunterstützung könnte eine verstärkte Harmonisierung der kantonalen Praxis im Bereich des FZA umgesetzt werden.

Eine ausgebauten bzw. erweiterten Vollzugsunterstützung würde auch eine verbesserte Grundlage für die kantonalen Behörden bei ihrer Vollzugsaufgabe ermöglichen. Zudem könnte der Bedarf der kantonalen Behörden bei der Vollzugsunterstützung frühzeitig erkannt werden. Diese Erkenntnisse können anschliessend wieder in die Vollzugsunterstützung einfließen.

5.3 Evaluation in Form eines Berichts

Als zusätzliches Instrument wird vorgeschlagen, dass das SEM in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen jährlichen Bericht über die wesentlichen Aspekte des Vollzugs des FZA in summarischer Form publiziert. Der Zweck des Berichts würde einerseits darin bestehen, den Stand und die Umsetzung der unter Ziffer 5 aufgeführten Massnahmen darzulegen und über die laufenden Arbeiten auf Bundes- und Kantonsebene zu informieren. Andererseits würde der Bericht dazu dienen, einen allfälligen Handlungsbedarf im Rahmen des Vollzugs des FZA zu identifizieren. Zudem könnten darin statistische Auswertungen gestützt auf die neuen Daten veröffentlicht werden, die zur Untersuchung des wirksamen Vollzugs des FZA herangezogen werden. Dies würde es dem Bundesrat erlauben, sich bei seiner Kommunikation und seinen Schlussfolgerungen auf aussagekräftige, vollständige und objektive Daten zu stützen, um mehr Transparenz zu schaffen und das Vertrauen in das FZA zu stärken. Ferner hätte der Bericht zum Ziel, zusammen mit den Kantonen Schwerpunktthemen für das folgende Jahr in denjenigen Bereichen zu erarbeiten, in denen beispielsweise Vollzugsprobleme festgestellt werden und entsprechend Schulungen notwendig werden würden.

6 Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im SEM

Im Bericht vom 4. April 2014 bzw. 6. November 2014 kam die GPK-N zum Schluss, dass die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des FZA zumindest teilweise auf die ungenügende Aufsicht des Bundes zurückzuführen sind. In diesem Zusammenhang stellte sie ein Missverhältnis zwischen den vielfältigen Aufgaben der für die Aufsicht des Vollzugs des FZA zuständigen Sektion des SEM und deren verfügbaren personellen Ressourcen fest. Aufgrund dessen forderte die GPK-N den Bundesrat mit der Empfehlung 9 dazu auf, der Sektion Personenfreizügigkeit genügend Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit diese eine aktivere Aufsicht über den Vollzug des FZA wahrnehmen kann.

Gegenwärtig setzen sich die personellen Ressourcen der Sektion Personenfreizügigkeit aus zehn Vollzeitstellen zusammen. Unter Berücksichtigung des derzeitigen Aufgabenbereichs der Sektion (vgl. Ziff. 5.2.1) ist die Ausübung einer aktiveren Aufsichtsfunktion in Bezug auf den Vollzug des FZA oder die Wahrnehmung weiterer Aufgaben mit den bestehenden Mitteln nicht möglich. Die Ausübung der von der GPK-N geforderten verstärkten Aufsicht, würde folglich – entsprechend der Ausgestaltung der Aufsichtsfunktion und der zusätzlichen Aufgaben – eine Erhöhung der Ressourcen erfordern. Da eine aktivere Aufsicht durch das Zustimmungsverfahren und/oder den Ausbau des ZEMIS erfolgen kann, werden die benötigten Stellen einzeln angegeben. Eine Finanzierung der nachfolgend aufgeführten sechs Stellen durch eine interne Kompensation ist aufgrund der Erfüllung anderweitiger prioritärer Bundesaufgaben des SEM nicht möglich.

Aufsichtsfunktion des Bundes (3 Stellen):

- *Bearbeitung der Fälle im Rahmen des Zustimmungsverfahrens (2 Stellen):*

Eine Ermittlung der exakten Anzahl der Fälle, die der Sektion Personenfreizügigkeit neu in den vorgesehenen Bereichen zur Zustimmung zu unterbreiten wären (vgl. Ziff. 5.1.1), ist nicht möglich, da keine entsprechenden Erhebungen vorliegen. Allerdings kann die Evaluation der PVK einen Anhaltspunkt zur Anzahl der Fälle liefern, die im Bereich des Erlöschens des Aufenthaltsrechts nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Sektion Personenfreizügigkeit unterbreitet würden.

Wie unter Ziff. 5.1.1 ausgeführt wurde, sollen die in der Gesetzesvorlage «Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen» in Artikel 61a AuG vorgesehenen Fälle dem Zustimmungsverfahren unterliegen. Davon betroffen wären unter anderem EU-/EFTA-Staatsangehörige, mit einer Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung, deren Aufenthaltsrecht im ersten Aufenthaltsjahr sechs Monate nach der unfreiwilligen Beendigung des Arbeitsverhältnisses erlischt. Der PVK-Bericht vom 6. November 2013 quantifiziert die Anzahl dieser Fälle (EU-/EFTA-Staatsangehörige, mit einer Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung, deren Aufenthaltsrecht als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer im ersten Aufenthaltsjahr sechs Monate nach der unfreiwilligen Beendigung des Arbeitsverhältnisses erlischt) mit 3100 pro Jahr, die potenziell aufenthaltsrechtliche Folgen haben³¹. Zu diesen Fällen würden zusätzlich noch Fälle von EU-/EFTA-Staatsangehörigen kommen, deren Aufenthaltsrecht gestützt auf Artikel 61a E-AuG nach dem ersten Aufenthaltsjahr in der Schweiz erlischt sowie Fälle von nichterwerbstätigen EU-/EFTA-Staatsangehörigen, die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beantragen.

- *Überprüfung der Daten im ZEMIS (1 Stelle):*

Stichprobenweise Einzelfallüberprüfungen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen über bereits bestehende bzw. erweiterbare Bemerkungscodes und über die Einführung neuer Datenfelder.

Vollzugsunterstützung (3 Stellen):

Die neu für die Vollzugsunterstützung zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wären für folgende Aufgaben zuständig sein:

- Unterstützung der Vollzugsorgane in Grundsatzfragen zum Vollzug des FZA und bei komplexen Fragestellungen: verstärkte Begleitung der Kantone, welche mit dem Vollzug des FZA betraut sind, um einen einheitlichen Vollzug in der Gesetzesanwendung zu gewährleisten;
- Ausbildung und Information der Vollzugsorgane: Durchführung von Schulungen und Workshops zu rechtlichen Grundsatz- und Koordinationsfragen, um eine konsequentere Umsetzung der geltenden Bestimmungen zu erreichen;

³¹ Materialien zum PVK-Bericht vom 6. November 2013, Teil III; Quantitative Analyse, Ziff. 7.2.1.

- Austausch mit den kantonalen Behörden: Ausbau der Regionalkonferenzen als Gefäss für Diskussionen über komplexe Anwendungsfragen und die frühzeitige Feststellung von allfälligen Fehlentwicklungen beim Vollzug;
- Evaluation in Form eines jährlichen Berichts.

7

Fazit

Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass sich die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA – neben dem politisch gewollten Ermessensspielraum der Kantone aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz – insbesondere auch mit den unterschiedlichen geografischen und politischen Situationen der einzelnen Kantone erklären lassen. Diese sind aufgrund ihrer Grösse und geografischen Lage mit einer unterschiedlich hohen Zuwanderung konfrontiert, die sich überdies in ihrer Zusammensetzung unterscheidet. Folglich sehen die Kantone im Ausländerbereich unterschiedliche Ressourcen vor und sind anders organisiert.

Der Bundesrat kommt im vorliegenden Bericht zum Schluss, dass sich die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des FZA – wie von der GPK-N gefordert – durch eine aktivere Aufsicht des Bundes sowie durch einen Ausbau der Vollzugsunterstützung verringern lassen. Dagegen beurteilt er die Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug und die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen als gering, da diese Massnahmen nur möglich sind, wenn die betroffenen Personen keine Aufenthaltsansprüche aus dem FZA mehr geltend machen können. Dennoch stimmt der Bundesrat der GPK-N zu, dass die Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung – insbesondere durch den Widerruf bzw. die Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen beim Nichterfüllen der Aufenthaltsvoraussetzungen – möglichst einheitlich genutzt werden sollen.

Aufgrund des eruierten Handlungsbedarfs zeigt der Bundesrat deshalb verschiedene Massnahmen auf, die kumulativ oder individuell eingeführt werden können: eine Erweiterung des Zustimmungsverfahrens auf sensible Bereiche des FZA, technische Anpassungen im ZEMIS und einen Ausbau der Vollzugsunterstützung. Die Erweiterung des Zustimmungsverfahrens auf sensible Bereiche des FZA (vgl. Ziff. 5.1.1) erachtet der Bundesrat dabei als zentrales Mittel, um den Vollzug im Rahmen des FZA zu vereinheitlichen und den unberechtigten Bezug von Sozialleistungen zu verhindern.

Im Bericht wird aufgezeigt, dass eine aktivere Aufsichtsfunktion des Bundes oder die Wahrnehmung weiterer bzw. zusätzlicher Aufgaben durch die zuständige Sektion im SEM mit den bestehenden Mitteln nicht möglich ist. Deshalb bedingt die von der GPK-N geforderte stärkere Aufsicht des Bundes über den Vollzug des FZA, die Gewährung zusätzlicher Stellenprozente.