



Zuwanderung und Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)

Worum geht es?

Die Schweiz und die EU haben 1999 das Freizügigkeitsabkommen (FZA) abgeschlossen. Das FZA erlaubt es EU/EFTA-Staatsangehörigen, unter gewissen Bedingungen in der Schweiz zu leben, zu arbeiten und zu studieren. Für Schweizerinnen und Schweizer gelten die gleichen Bedingungen in Bezug auf die EU/EFTA-Staaten. Die Zuwanderung zum Arbeitsmarkt steht dabei im Vordergrund.

2004 erliess die EU die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL). Dadurch erweiterte sie die Aufenthaltsrechte für EU-Staatsangehörige innerhalb der EU. Die UBRL regelt das Recht von EU-Staatsangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Sie räumt hingegen keine politischen Rechte ein, insbesondere kein aktives oder passives Wahlrecht.

Im Zug der Weiterentwicklung des bilateralen Wegs möchte die EU das FZA um die Inhalte der UBRL ergänzen. In den Verhandlungen strebte der Bundesrat folgende Ziele an: Die Folgen für das Schweizer Sozialsystem sollten beschränkt, die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung (Ausschaffungsinitiative) eingehalten und das Schweizer Lohnschutzniveau erhalten werden (siehe auch Faktenblatt über den Lohnschutz). Zusätzlich sollten die Mechanismen des FZA zur Bewältigung unerwarteter Auswirkungen konkretisiert werden (Schutzklausel).

Verhandlungsergebnis

In den Verhandlungen wurden Lösungen gefunden, mit welchen die Schweizer Anliegen umgesetzt werden. Die UBRL wird lediglich massgeschneidert auf die Schweiz übernommen und mit einem wirksamen Schutzdispositiv verknüpft, welches Ausnahmen und Absicherungen umfasst. Eine konkretisierte Schutzklausel ergänzt das Schutzdispositiv.

Ausnahmen:

- Landesverweisung: Hier hat die Schweiz mit der EU eine Ausnahme vereinbart. Damit kann die Schweiz die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung wahren. Die Schweiz übernimmt keine Bestimmung der UBRL, die betreffend Landesverweisung über das FZA hinausgeht.
- Daueraufenthalt und Sozialhilfe: Das in der UBRL vorgesehene Daueraufenthaltsrecht, welches EU-Staatsangehörigen nach fünfjährigem Aufenthalt zusteht, steht in der Schweiz nur Erwerbstätigen offen. Perioden von vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit über sechs Monate zählen für die Berechnung der Fünfjahresfrist nicht.

Absicherungen:

- Entzug des Aufenthalts: Die Schweiz kann den Aufenthalt von erwerbslosen Personen beenden, wenn diese sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen und nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung (RAV) kooperieren, um eine Stelle zu finden.
- Lohnschutz: Das bisherige Meldeverfahren in der Schweiz für Stellenanretende im Kurzaufenthalt (bis zu drei Monaten) wird beibehalten, was Arbeitsmarktkontrollen ermöglicht. Die Meldepflicht wird auf selbständig Erwerbstätige ausgedehnt. Damit wird verhindert, dass die auf 90 Tage beschränkte Dienstleistungsfreiheit umgangen werden kann.

Schutzklausel:

- Konkretisierung der Schutzklausel: Die Schweiz und die EU haben sich auf eine Konkretisierung der Schutzklausel (Art. 14 Abs. 2 FZA) geeinigt. Diese neu konzipierte Schutzklausel kann bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen ausgelöst werden.
- Innenpolitische Umsetzung: Die Konkretisierung der Voraussetzungen für die Auslösung der Schutzklausel sowie allfälliger Schutzmassnahmen wird die Schweiz im Rahmen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) vornehmen. Der Bundesrat wird diesen Gesetzesentwurf dem Parlament mit der Botschaft zum Gesamtpaket vorlegen.
- Aktivierung: Die neu konzipierte Schutzklausel kann von der Schweiz eigenständig aktiviert werden.
- Gemischter Ausschuss / Schiedsgericht: Will die Schweiz die Schutzklausel anwenden, gelangt sie zunächst an den Gemischten Ausschuss (GA) Schweiz-EU. Einigen sich die Schweiz und die EU nicht im GA, kann die Schweiz ein Schiedsgericht einberufen. Das Schiedsgericht prüft, ob die Voraussetzungen für Schutzmassnahmen gegeben sind. Bei einem positiven Entscheid kann die Schweiz Schutzmassnahmen ergreifen. Führen die Schutzmassnahmen zu einem Ungleichgewicht der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien unter dem FZA, könnte die EU als Reaktion Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des FZA ergreifen, die verhältnismässig sein müssten.
- Ordentliches Verfahren / dringliches Verfahren: Im ordentlichen Verfahren kann die Anrufung der Schutzklausel nach einer Konsultation im GA von 60 Tagen dem Schiedsgericht vorgelegt werden. Liegt eine dringliche Situation vor, verkürzt sich die Konsultation im GA auf 30 Tage. Sowohl im ordentlichen als auch im dringlichen Verfahren muss das Schiedsgericht innert sechs Monaten entscheiden, ob die Anwendung der Schutzklausel gerechtfertigt ist. Beim dringlichen Verfahren kann die Schweiz eine vorläufige Anwendung von Schutzmassnahmen, bereits während des Verfahrens bis zum definitiven Entscheid, beantragen. Dazu muss das Schiedsgericht innert 30 Tagen entscheiden.

Weitere Schweizer Anliegen, die abgesichert werden konnten:

- Grenzgänger: Grenzgängerinnen und Grenzgänger erhalten weiterhin eine Sonderbescheinigung, wie bereits heute. Auch die geltende Grenzgängerdefinition bleibt bestehen.
- Immobilienwerb: Die bisherige Ausnahme zum Erwerb von Immobilien bleibt bestehen.
- Biometrische Identitätskarten: Schweizer Bürgerinnen und Bürger können selbst entscheiden, ob sie eine solche Karte beantragen. Nicht-biometrische Identitätskarten verlieren nach einer elfjährigen Übergangsfrist ihre Gültigkeit für Reisen in die EU. Die Verwendung nicht-biometrischer Identitätskarten im Inland bleibt möglich.
- Übergangsfrist: Betreffend die Übernahme der UBRL hat der Bundesrat eine Übergangsfrist von zwei Jahren ausgehandelt, was insbesondere für die kantonale Umsetzung von grossem Nutzen ist. Zudem konnte erreicht werden, dass Aufenthaltsperioden vor Inkrafttreten der UBRL nicht rückwirkend an den Erwerb des Daueraufenthalts angerechnet werden.
- Niederlassungsbewilligung: Im Übrigen wurde vereinbart, dass neu für alle EU-Staatsangehörige eine Mindestdauer von fünf Jahren gelten soll, bis für sie eine Niederlassungsbewilligung infrage kommt. Gemäss der heutigen Regelung gelten für einige EU-Mitgliedstaaten heute fünf und für andere zehn Jahre. Für EU-Staatsangehörige in der Schweiz würde damit dieselbe einheitliche Mindestdauer gelten wie für Schweizerinnen und Schweizer in der EU. Die zusätzlich anwendbaren Integrationskriterien (wie z.B. Kenntnisse einer Landessprache, Beachtung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, keine Abhängigkeit von der Sozialhilfe etc.) gelten weiterhin.

Studiengebühren

Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang von EU-Studierenden zu einer Schweizer Hochschule sowie des Zugangs zu Stipendien fallen weiterhin nicht unter das FZA. Die Schweiz verpflichtet sich jedoch, EU-Studierende bei den Studiengebühren von überwiegend öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie CH-Studierende. Dafür werden fortan auch CH-Studierende in der EU gleich wie EU-Studierende

behandelt. Das heutige System der Zulassung zu Schweizer Hochschulen und damit auch der prüfungsfreie Zugang für schweizerische Maturandinnen und Maturanden sowie die Stipendienvergabe bleiben unangetastet. EU-Studierende haben weiterhin keinen Anspruch auf Stipendien.

Die Verhandlungsziele wurden erreicht.

Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz ist auch in Zukunft auf die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen angewiesen, um ihren Arbeits- und Fachkräftebedarf zu decken. Die ausgehandelte Lösung definiert den dafür notwendigen rechtlichen Rahmen und ermöglicht einen unkomplizierten Zugang zum Arbeitskräftepotential der EU. Gleichzeitig konnte der Bundesrat mit den Ausnahmen und Absicherungen ein umfassendes Schutzdispositiv im Zuwanderungsbereich aushandeln. Dieses Schutzdispositiv

- garantiert, dass die Zuwanderung aus der EU arbeitsmarktorientiert bleibt;
- erlaubt der Schweiz weiterhin die Landesverweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern gemäss bisheriger Gesetzgebung;
- verhindert die direkte Einwanderung in die Sozialsysteme;
- schützt das Schweizer Lohnniveau.

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