

Die Zuwanderung in die Schweiz wird einfacher

Das neue Freizügigkeitsabkommen würde den Familiennachzug ausweiten

KATHARINA FONTANA

Ein 48-jähriger Nordmazedonier muss die Schweiz verlassen, seine EU-Aufenthaltsbewilligung wird widerrufen. Das hat das Bundesgericht kürzlich entschieden. Der Mann hatte 2017 eine Slowenin geheiratet. Wenige Tage vor der Hochzeit war die Frau nach St. Gallen gezogen und erhielt in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung; Slowenien gehört seit 2004 zur Europäischen Union.

Im Juni 2018 erhielt ihr Ehemann als Familienangehöriger ebenfalls eine EU-Aufenthaltsbewilligung, befristet bis 2023. 2019 trennten sich die Ehegatten. 2021 widerrief das kantonale Migrationsamt die Aufenthaltsbewilligung für den Nordmazedonier. Der Mann zog den Entscheid bis nach Lausanne, doch ohne Erfolg.

Das Urteil ist eine Routineangelegenheit. Das Bundesgericht erlässt dutzendweise Entscheide zu EU-Aufenthaltsbewilligungen. Entweder sind es EU-Bürger, die vor Gericht gehen und gegen die Nichtverlängerung ihrer Bewilligung Beschwerde einreichen, oder es sind Familienangehörige. Das vorliegende Urteil ist insofern interessant, weil es ein Beispiel dafür bietet, was sich mit den neuen EU-Verträgen – konkret: mit dem Freizügigkeitsabkommen und der von der Schweiz zu übernehmenden EU-Unionsbürgerrichtlinie – ändern würde. Für den Nordmazedonier würde die Sache anders ausgehen.

Die Personenfreizügigkeit ist das politisch heisseste Dossier des EU-Vertragspakets. Die Schweiz hat der Forderung der EU nachgegeben und sich bereit erklärt, die Richtlinie «über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten», zu übernehmen. Sie tut dies nicht vollständig, sondern laut Bundesrat «massgeschneidert». Die Schweiz konnte einzelne Dinge abwehren, die in der Richtlinie stehen, doch im Grundsatz werden hierzulande künftig dieselben Regeln zum Aufenthalt gelten wie in der EU. Die Schweizer Diplomaten betonten in den letzten Wochen mehrfach, dass sie hart verhandelt und Etliches für die Schweiz herausgeholt hätten. Das mag sein. Klar ist aber auch: Die Schweiz muss viele neue Pflichten übernehmen.

Daueraufenthalt ohne Arbeit

Der grösste Brocken ist das Daueraufenthaltsrecht. Die EU gewährt allen ihren Bürgern und deren Familienangehörigen nach fünf Jahren das Recht, dauerhaft im Land zu bleiben – unabhängig davon, ob die Leute arbeiten oder nicht. Daueraufenthalt bedeutet: Die Person kann sich unbefristet im neuen Land niederlassen. Sie verliert ihr Recht nur dann, wenn sie für mindestens zwei Jahre weggeht. Der Bezug von Sozialhilfe ändert am Recht auf Daueraufenthalt hingegen nichts.

Der Bundesrat wertet es als grossen Erfolg, dass er «eine gewichtige Ausnahme» herausholen konnte: Das dauerhafte Aufenthaltsrecht gibt es – anders als in der EU – nur dann, wenn ein EU-Bürger während fünf Jahren in der Schweiz gearbeitet hat. Auf diese Weise will man verhindern, dass die Leute mit einem Arbeitsvertrag in die Schweiz kommen, ihre Familien nachkommen lassen, bald einmal nicht mehr erwerbstätig sind, dem Sozialstaat zur Last fallen und gleichwohl nach fünf Jahren unbefristet bleiben können. Das sei ausgeschlossen, es gehe nur um Personen, «die nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert sind», versichert der Bundesrat in seinen Erläuterungen.

Doch die Regelung ist keineswegs so strikt und arbeitsmarktbezogen, wie der Bundesrat sie darstellt. Braucht ein EU-Bürger in der Schweiz Sozial-



Kritiker befürchten, dass es mit weiterer Zuwanderung noch enger wird.

MICHAEL BUHOLZER / KEYSTONE

hilfe, gilt er während dieser Zeit weiterhin als Erwerbstätiger. Nur wenn die Sozialhilfe länger als sechs Monate dauert, wird die Fünfjahresfrist unterbrochen. Auch spielt es keine Rolle, ob der Betreffende während der fünf Jahre in der Schweiz Arbeitslosengelder bezieht. Denn auch ein Arbeitsloser behält seinen Status als Erwerbstätiger, sofern er sich bei der Arbeitsvermittlung meldet.

Damit ist es möglich, dass ein EU-Bürger in die Schweiz kommt, dreieinhalb Jahre arbeitet und dann anderthalb Jahre arbeitslos ist. Nach fünf Jahren hat er Anspruch auf das Daueraufenthaltsrecht. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) bestätigt dies.

Das neue Daueraufenthaltsrecht gilt nicht nur für den EU-Bürger allein, sondern auch für seine Familienangehörigen, egal, welcher Nationalität sie sind. Dazu zählen der Ehegatte, die Kinder und Enkel, wenn sie noch nicht 21 Jahre alt sind, sowie die Eltern oder Grosseltern, sofern sie von ihren Verwandten unterstützt werden. Auch die Familie des Ehegatten kann unter denselben Bedingungen einreisen.

Ein Beispiel: Kommt ein Portugiese, der mit einer Tunesierin verheiratet ist, in die Schweiz, kann er nicht nur seine Frau, seine Kinder oder seine Eltern in die Schweiz nachkommen lassen. Der Anspruch auf Familiennachzug gilt auch für die tunesischen Schwiegereltern und für allfällige Stiefkinder. Neu sollen all diese Personen nach fünf Jahren ein eigenständiges Recht auf Daueraufenthalt in der Schweiz erhalten.

Zudem gibt es Privilegien für gewisse Gruppen: So erlangen zum Beispiel ältere Personen, die in die Schweiz ziehen und sich vorzeitig pensionieren lassen, schon vor Ablauf der fünf Jahre ein unbefristetes Aufenthaltsrecht. Der Bundesrat geht davon aus, dass EU-Bürger künftig schon mit 63 Jahren den Daueraufenthalt in der Schweiz geltend machen können.

Daneben muss die Schweiz weitere Anpassungen vornehmen, um dem europäischen Recht zu genügen. Etwa bei der Scheidung: Zieht ein EU-Bürger mit seinem Ehegatten, der aus einem Drittstaat stammt, in die Schweiz und scheitert die Ehe vor Ablauf der fünf Jahre, die zum Daueraufenthalt berechtigten, kann der geschiedene Gatte künftig einfacher in der Schweiz bleiben. Er verliert sein Aufenthaltsrecht nicht mehr, sofern die Ehe mindestens

drei Jahre gedauert hat und ein Jahr davon in der Schweiz gelebt wurde. Der eingangs erwähnte Nordmazedonier, der während 20 Monaten als Ehemann einer EU-Bürgerin in St. Gallen gelebt hat, könnte unter dem neuen Recht in der Schweiz bleiben.

Neue Verpflichtungen

Das neue Abkommen bringt also für EU-Bürger und ihre Familienangehörigen, ob aus einem europäischen Land oder einem Drittstaat stammend, deutliche Verbesserungen. Zudem wird auch der Familiennachzug ausgebaut: Zusätzlich zu den Gatten, Kindern, Eltern, Schwiegereltern usw. können auch wei-

Der Familiennachzug macht schon heute einen wesentlichen Teil der Zuwanderung aus der EU aus.

tere Verwandte, beispielsweise die Onkel oder die Cousins, einreisen, sofern sie von ihrem Verwandten unterstützt werden oder pflegebedürftig sind. Auch haben Konkubinatspartner einen Anspruch darauf, erleichtert in die Schweiz nachzukommen.

Zudem fällt die Bedingung weg, dass es für den Familiennachzug eine «angemessene Wohnung» braucht – also eine, wie sie für Schweizer üblich ist. Laut Auskunft des SEM heisst das nicht automatisch, dass auch ein Business-Appartement oder eine ähnliche Unterkunft als Wohnadresse für eine Familie genügen würde. Die Unterkunft müsse weiterhin auf einen langfristigen Aufenthalt ausgelegt sein, temporäre Adressen wie Hotels könnten nur kurz nach der Einreise akzeptiert werden.

Der Bundesrat räumt ein, dass die Schweiz mit der Übernahme des EU-Rechts neue Verpflichtungen eingeht, «die sich auf die Zuwanderung in die Schweiz auswirken können». Der Familiennachzug und die damit verbundenen Rechte würden in verschiedenen Punkten erweitert und erleichtert. Er sieht darin aber kein Problem: Es sei davon auszugehen, dass es sich «um eine ver-

nachlässigbare Anzahl von zusätzlichen Personen handelt, die aufgrund der neuen Rechte» in die Schweiz einwandern würden.

Kritiker weisen darauf hin, dass der Bundesrat das Ausmass der Zuwanderung in der Vergangenheit schon mehrfach massiv unterschätzt hat und man sich folglich in keiner Weise auf seine Aussagen verlassen könne. Unbestritten ist jedenfalls, dass der Familiennachzug schon heute einen wesentlichen Teil der Zuwanderung aus der EU ausmacht: Laut Bundesrat stellen die Angehörigen knapp einen Viertel der Eingewanderten dar.

Kein Widerspruch?

Schliesst die Schweiz die Verträge mit der EU wie geplant ab, wird die Zuwanderung einfacher. Das wirft verfassungsrechtliche Fragen auf. 2014 hiessen Volk und Stände die Initiative gegen die Masseneinwanderung gut, sie steht seither als Artikel 121a in der Bundesverfassung. Die Bestimmung sieht vor, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuert, und sie hält fest: «Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.»

Sind der erweiterte und erleichterte Familiennachzug mit diesem Verfassungsartikel vereinbar? Stehen das neue Freizügigkeitsabkommen und die Übernahme des EU-Rechts nicht in Widerspruch dazu? Der Bundesrat gibt sich gelassen: Die Zahl der Personen, die auf dem Weg des erleichterten Familiennachzugs in die Schweiz einreisen würden, werde nicht so gross sein, dass sie eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung verhindere. Deshalb existiere kein Widerspruch.

Damit wird die Debatte aber nicht erledigt sein. Es gibt durchaus Stimmen (auch in der Bundesverwaltung), die der Auffassung sind, man müsse redlicherweise den Zuwanderungsartikel anpassen, um die Personenfreizügigkeit mit der EU ausbauen zu können. Diese Verfassungsänderung müsse Teil der Abstimmung über die EU-Verträge sein. Das würde bedeuten, dass sich Volk und Stände äussern könnten. Damit wäre auch klar, dass es für die neuen Abkommen ein obligatorisches Referendum mit doppeltem Mehr braucht. Im Parlament wurden bereits Vorstösse eingereicht, die in diese Richtung gehen.

Beide Seiten wollen Vorteile schon jetzt nützen

Schweiz und EU unterzeichnen eine gemeinsame Erklärung

DANIEL IMWINKELRIED, BRÜSSEL

Bis das neu ausgehandelte Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in Kraft tritt, wird es noch Jahre dauern. Vor knapp zwei Wochen hat der Bundesrat zwar die Vernehmlassung eröffnet. Die Volksabstimmung wird jedoch frühestens 2027 stattfinden, wahrscheinlich aber erst 2028. Das ist eine lange Zeitspanne, zumal es einige Fragen gibt, zu denen entweder die Schweiz, die EU oder beide Parteien gerne mehr Klarheit und Gewissheit hätten.

Am Dienstagmittag haben Bundesrat Ignazio Cassis und der für die Schweiz zuständige EU-Kommissar Maros Sefcovic in Brüssel dazu eine Erklärung unterzeichnet. Die beiden Politiker haben sich zum ersten Mal seit zwei Jahren in der EU-Hauptstadt getroffen. Die Schweiz sei ein enger Nachbar und für die EU ein überlebenswichtiger Handelspartner, sagte Sefcovic. Tatsächlich ist das Land, gemessen an den Ausfuhren, der viertwichtigste Markt des Staatenbundes.

Kein Risiko beim Strom

Ein gewichtiges Thema der Erklärung ist der Strommarkt. Die Schweiz soll in diesem Bereich ebenfalls Teil des Binnenmarkts werden. Bis es allenfalls so weit ist, verpflichten sich die Schweiz und die EU, alles für eine sichere Stromversorgung vorzukehren. Das ist auch im Interesse der Elektrizitätsfirmen in den Nachbarländern der Schweiz. Diese ist für Strom eine wichtige europäische Drehscheibe, und ihre Stauseen dienen als Speicher in jenen Phasen, in denen es in der EU zu viel Solar- und Windenergie gibt. Gerade deutsche Elektrizitätsfirmen legen daher viel Wert auf ein geregeltes Verhältnis zur Schweiz.

Ein weiterer wichtiger Punkt der Übereinkunft ist die Forschung. Nachdem der Bundesrat vor vier Jahren beschlossen hatte, die Verhandlungen mit der EU über ein Rahmenabkommen abzubrechen, herrschte zwischen den beiden Parteien Eiszeit. Die EU piesackte die Schweiz, indem sie diese aus den Forschungsk Kooperationen «Horizon», «Euratom» und «Digital Europe» ausschloss.

Schrittweise hat die Schweiz jüngst wieder Zugang bekommen, mit der Erklärung vom Dienstag ist nun gleichsam wieder der ursprüngliche Zustand hergestellt. Schweizer Forscher dürfen gleichberechtigt an den Programmen teilnehmen und Fördermittel direkt bei der EU beantragen. Die Erklärung soll laut Aussagen von Cassis und Sefcovic kein Ablaufdatum haben.

Vorerst gilt es laut Sefcovic aber, einige Vorteile, die das neue Abkommen seiner Ansicht nach beiden Parteien bringen werde, bereits zu nutzen. Das sei umso wertvoller in Zeiten wie jetzt, «in denen die globale Unsicherheit engere Partnerschaften erfordert».

Die EU in der Charmeoﬀensive

Solche Höflichkeiten sind einerseits eine diplomatische Gepflogenheit. Andererseits befindet sich die EU mitten in einer Charmeoﬀensive – nicht nur gegenüber der Schweiz, sondern auch gegenüber anderen Staaten, die sie als politisch und wirtschaftlich attraktive Partner ansieht. Dazu zählen in Europa vornehmlich Grossbritannien und Norwegen; global gesehen versucht die EU engere Bande zu Japan, Südkorea, Kanada sowie zu den Ländern in Südamerika und auf der Arabischen Halbinsel zu knüpfen. «Ein Dutzend möglicher Handelsabkommen liegt auf meinem Schreibtisch», sagte Sefcovic.

Hintergrund dieser Bemühungen sind die angespannten Beziehungen zu den USA, dem eigentlich engsten Verbündeten der EU. Seit Donald Trump Präsident ist, hat sich das Verhältnis stark eingetrübt. In militärischen Fragen hat man sich zwar am derzeit laufenden Nato-Gipfel in Den Haag gefunden. Keine einfache Lösung gibt es dagegen im Handelsdossier.