

**Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und
Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen**
**Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 6. November 2013

Übersicht

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU ist mittlerweile seit gut zehn Jahren in Kraft. In dieser Zeit hat die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum stark zugenommen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) den Auftrag erteilt, den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen zu evaluieren. Die Evaluation liegt in der Zuständigkeit der Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

*Im Rahmen der Evaluation wurden verschiedene qualitative und quantitative Analysen durchgeführt. In den hier vorliegenden **Materialien** werden das Vorgehen und die Ergebnisse dieser Analysen ausführlich dargestellt.*

- In **Teil I** der Materialien werden zunächst Ausgangslage und Ziel der Evaluation beschrieben sowie die Fragestellungen und Schwerpunkte der Evaluation erläutert. Dieser Teil gibt weiter einen Überblick zu den beiden Analyseteilen – dem quantitativen und dem qualitativen Teil – und behandelt die Frage des Datenschutzes und der Rechtmässigkeit des Vorgehens. Zudem werden wichtige Einschränkungen der vorliegenden Evaluation benannt.*
- Im **Teil II** der Materialien werden Vorgehen und Ergebnisse der qualitativen Analysen vorgestellt.*
- **Teil III** der Materialien erläutert die Methodik und enthält die Resultate der quantitativen Analysen.*

*Die wesentlichen Erkenntnisse werden im **Bericht** der PVK zusammenfassend vorgestellt und gewürdigt. Die folgende Übersichtstabelle zeigt, welche Teile der Materialien als Grundlage für die Beurteilungen im Bericht dienten. Damit tragen die Materialien zur Nachvollziehbarkeit der Evaluation bei und liefern der interessierten Leserin und dem interessierten Leser zusätzliche Informationen.*

Kapitel im Bericht Kap. Überschrift	Zugehörige Materialien		
	Teil	Kap.	Überschrift
1 Einleitung			
1.1 Ausgangslage und Auftrag	I	1	Ausgangslage und Ziel der Evaluation
		1.1.1	Untersuchungsschwerpunkte
	III	2.1	Zielsetzung und Fragestellungen
1.2 Vorgehen	I	1.1.2	Analyseteile
		1.1.3	Datenschutz und Rechtmässigkeit des Vorgehens
		1.2	Grenzen der Untersuchung
	II	2	Methodik (qualitative Analysen)
	III	2	Konzept und Methodik (quantitative Analysen)
1.3 Aufbau des Berichts	--	--	--

Kapitel im Bericht		Zugehörige Materialien		
<i>Kap.</i>	<i>Überschrift</i>	<i>Teil</i>	<i>Kap.</i>	<i>Überschrift</i>
2	Die rechtliche Regelung des Aufenthalts unter dem FZA			
2.1	Das Freizügigkeitsabkommen im Überblick	II	3	Die rechtliche Regelung des Aufenthalts unter dem FZA (einleitende Bemerkungen)
2.2	Regelung des Aufenthalts	II	3.1	Aufenthaltsvoraussetzungen und Einschränkungen der Personenfreizügigkeit
3	Die Auswirkungen des FZA			
3.1	Eckdaten der Zuwanderung	III	3	Eckdaten der Zuwanderung unter dem FZA
			4.2	Erste Aufenthaltssituation und Aufenthaltsverlauf
3.2	Aufenthalts- und Erwerbsverläufe	III	4	Aufenthaltsverläufe von FZA-Zugewanderten
			6.1	Analyse des Einflusses der Konjunktur auf die Zuwanderung unter dem FZA
3.3	Sozialleistungsbezüge der Zugewanderten	II	3.2	Aufenthaltsregelung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit
		III	5	Sozialleistungsbezüge von FZA-Zugewanderten
			6.2	Kosten des Sozialleistungsbezugs
3.4	Das Monitoring der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA	II	6	Das Monitoring der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA
		III	6.3	Beurteilung der Information der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA
4	Die Aufsicht der Bundesbehörden			
4.1	Rechtliche Umsetzung des FZA durch die Bundesbehörden	II	4	Die Konkretisierung der rechtlichen Bestimmungen durch die Bundesbehörden
4.2	Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Vollzug	II	3.3	Regelung des Vollzugs
4.3	Die Aufsicht über den Vollzug	II	5.1	Aufsichtsinstrumentarium der Bundesbehörden
			5.2	Handeln der Bundesbehörden bei Vollzugsproblemen
		III	7.2.4	Aufsicht Bundesbehörden
4.4	Ressourceneinsatz des BFM	--	--	--
5	Der kantonale Vollzug der Aufenthaltsregelungen			
5.1	Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen im Allgemeinen	III	7.1	Vollzug Kantone
5.2	Aufenthalt bei Arbeitslosigkeit	III	7.2.1	Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen bei Arbeitslosigkeit
			7.2.3	Aufenthaltsbeschränkende Massnahmen
5.3	Aufenthalt beim Bezug von Sozialhilfe	III	7.2.2	Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen von Sozialhilfe
			7.2.3	Aufenthaltsbeschränkende Massnahmen
6	Schlussfolgerungen	--	--	--

Teil I

**Teil I:
Gesamtrahmen**

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage und Ziel der Evaluation	2
1.1 Untersuchungsgegenstände und Fragestellungen	2
1.1.1 Untersuchungsschwerpunkte	3
1.1.2 Analyseteile	4
1.1.3 Datenschutz und Rechtmässigkeit des Vorgehens	6
1.2 Grenzen der Untersuchung	11

1 Ausgangslage und Ziel der Evaluation

In den zehn Jahren, seit das Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU und den EFTA-Staaten (Freizügigkeitsabkommen, FZA) Mitte 2002 in Kraft getreten ist, hat die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum stark zugenommen. Im Jahrzehnt vor dem FZA stammte die Netto-Zuwanderung fast ausschliesslich aus Drittstaaten. Diese Netto-Zuwanderung aus Drittstaaten blieb seit Inkrafttreten des FZA in etwa konstant (ca. 25'000 Personen pro Jahr). Hinzu kam jedoch eine knapp um die Hälfte höhere Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum (ca. 37'000 Personen pro Jahr). Die Debatte über Kosten und Nutzen der Personenfreizügigkeit sowie die Möglichkeiten der Behörden, die Zuwanderung unter dem FZA zu steuern, ist in vollem Gange.

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Räte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 27. Januar 2012 mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA beauftragt. Am 18. Juni 2012 hat die für die Evaluation zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Nationalrates (GPK-N) anhand einer Projektskizze der PVK über die genauere inhaltliche Ausrichtung der Evaluation entschieden.

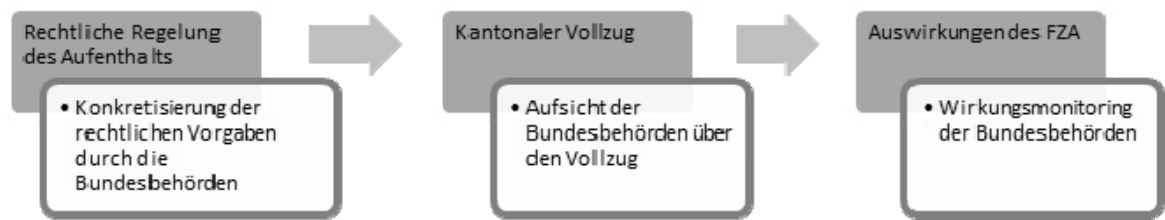
Ziel der Evaluation ist aufzuzeigen, inwiefern der Bund als Aufsichtsbehörde und die Kantone als Vollzugsbehörden den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern im gegebenen rechtlichen Rahmen beeinflussen können und wie sie von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen. Zudem sollen die Aussagen der Bundesbehörden zur Personenfreizügigkeit und ihren Auswirkungen auf ihre Plausibilität hin überprüft werden.

In den folgenden Abschnitten wird der Gesamttrahmen der Evaluation beschrieben. Zuerst werden anhand eines Modells die Untersuchungsgegenstände und Fragestellungen dargestellt. Zudem werden die Schwerpunkte genannt, welche die Subkommission EJPD/BK der GPK-N gesetzt hat. Weil die Evaluation aus einem quantitativen und einem qualitativen Analyseteil besteht, wird in Abschnitt 1.1.2 erläutert, welche Fragestellungen durch welchen Analyseteil beantwortet werden. Zudem wird vertieft auf die Problematik des Datenschutzes und der Rechtmässigkeit des Vorgehens bei der statistischen Analyse eingegangen. In Abschnitt 1.2 werden schliesslich wichtige Grenzen der vorliegenden Evaluation benannt.

1.1 Untersuchungsgegenstände und Fragestellungen

Ausgangspunkt der vorliegenden Evaluation ist das FZA. Untersucht wird erstens, wie im Abkommen der Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz geregelt ist, wie es vollzogen wird und welche Auswirkungen es hat. Zweitens wird untersucht, welche Rolle die Bundesbehörden dabei spielen. Genauer wird analysiert, wie die Bundesbehörden die rechtlichen Vorgaben konkretisiert haben und wie sie den Vollzug des Abkommens und seine Auswirkungen überprüfen. Abbildung 1 stellt diese Untersuchungsgegenstände dar.

Untersuchungsgegenstände: Das FZA und die Rolle der Bundesbehörden



Für jeden Untersuchungsgegenstand (d.h. jedes Kästchen in Abbildung 1) wurde eine Fragestellung definiert (vgl. Tabelle 1). Die sechs Fragestellungen werden im Schlussbericht beantwortet. Die Fragestellungen zu der rechtlichen Regelung des Aufenthalts sowie jene zu den Auswirkungen des FZA verlangen lediglich eine Beschreibung, während die übrigen Fragestellungen auf eine Bewertung der jeweiligen Untersuchungsgegenstände abzielen.

Tabelle 1

Fragestellungen

Untersuchungsgegenstand	Fragestellung
Rechtliche Regelung des Aufenthalts	Wie ist der Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA geregelt?
Konkretisierung des Rechts durch die Bundesbehörden	Haben die Bundesbehörden die rechtlichen Bestimmungen angemessen konkretisiert?
Kantonaler Vollzug	Ist die Bewilligungspraxis der kantonalen Vollzugsbehörden zweckmässig?
Aufsicht der Bundesbehörden	Ist die Aufsicht des Bundes zweckmässig?
Auswirkungen des FZA	Welche Auswirkungen des FZA lassen sich feststellen?
Wirkungsmonitoring der Bundesbehörden	Sind die Informationen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA fundiert und plausibel?

1.1.1 Untersuchungsschwerpunkte

Die für die Evaluation zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-N hat an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2012 entschieden, dass die PVK die obigen Fragestellungen zuerst allgemein beantworten soll und zusätzlich vertieft darauf eingehen soll, wie sich die Situation präsentiert, wenn die unter dem FZA zugewanderten Personen arbeitslos oder von der Sozialhilfe abhängig werden. Abbildung 2 gibt einen grafischen Überblick zu den Untersuchungsschwerpunkten.

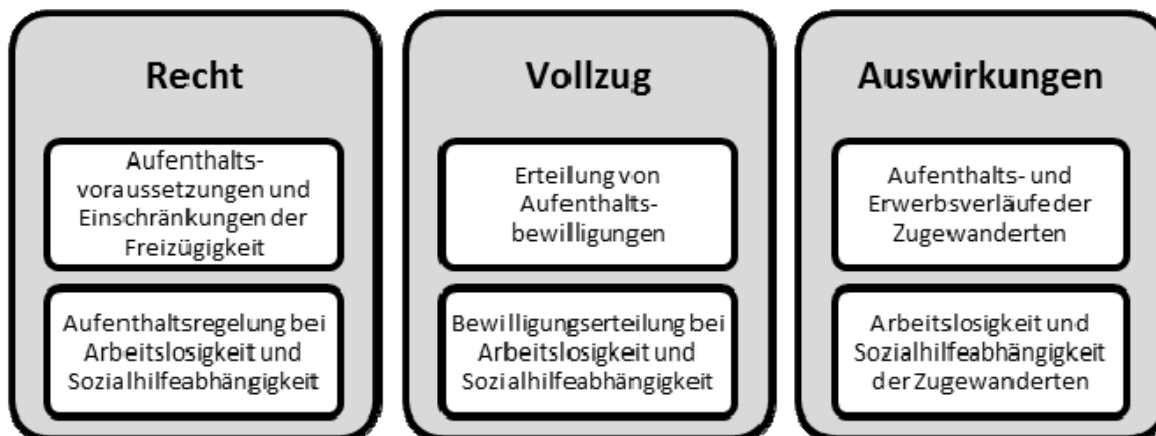
Teil I

Im allgemeinen Teil (so genanntes Grundmodul) werden die rechtlichen Voraussetzungen, die für einen Aufenthalt unter dem FZA erfüllt sein müssen, analysiert und die Schranken der Personenfreizügigkeit erörtert. Ausgehend davon wird untersucht, welche Bewilligungen in der Praxis erteilt werden. Schliesslich werden die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der Personen rekonstruiert, um daraus Anhaltspunkte zu den Auswirkungen des FZA zu gewinnen. Die bestehenden Untersuchungen zur Zuwanderung unter dem FZA basieren auf Querschnittvergleichen (Momentaufnahmen). Die Verläufe der Zugewanderten in der Schweiz wurden dagegen noch nie im Längsschnitt untersucht. Diesbezüglich besteht somit eine wichtige Wissenslücke, die durch die vorliegende Evaluation gefüllt werden soll.

Als Vertiefung werden die rechtlichen Regelungen untersucht, die bei Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit gelten. Im Vordergrund steht dabei, inwiefern der Aufenthalt einer Person aus diesen Gründen beschränkt werden kann. Darauf aufbauend wird anschliessend die Bewilligungspraxis der Kantone bei arbeitslosen oder von der Sozialhilfe abhängigen Personen untersucht. Schliesslich geht es auch darum, das Ausmass der Problematik der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfeabhängigkeit unter den Zugewanderten zu erfassen.

Abbildung 2

Untersuchungsschwerpunkte



An ihrer Sitzung vom 9. November 2012 beschloss die GPK-N anlässlich der Zwischenberichterstattung zur Evaluation zudem, dass die verfügbaren Angaben zum Bezug von Invalidenrenten bei der Analyse der Auswirkungen des FZA einbezogen werden sollen. Angesichts von Zweifeln bezüglich der Aussagekraft wurde jedoch auf eine vertiefte Analyse verzichtet. Namentlich wurden die rechtlichen Grundlagen und ihre Anwendung nicht analysiert.

1.1.2 Analyseteile

Um die Fragestellungen zu beantworten, wurden sowohl quantitative als auch qualitative Analysen durchgeführt, wobei je nach Untersuchungsgegenstand das qualitative oder das quantitative Vorgehen im Vordergrund stand (vgl. Tabelle 2).

Die quantitativen Analysen lieferten die primäre Grundlage, um die Fragestellungen zu den Auswirkungen des FZA und zum Wirkungsmonitoring zu beantworten. Dar-

Teil I

über hinaus wurden damit auch Erkenntnisse zum kantonalen Vollzug und zur Aufsicht der Bundesbehörden gewonnen. Für die quantitativen Datenanalysen hat die PVK am 3. Juli 2012 sieben Stellen zur Offertstellung eingeladen und auf der Basis der eingegangenen Offerten am 22. August der Arbeitsgemeinschaft Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, und Interface GmbH, Luzern, ein Expertenmandat erteilt. Das Vorgehen und die Ergebnisse dieses statistischen Analyseteils sind im entsprechenden Materialienband beschrieben. Im folgenden Kapitel 1.1.3 werden zudem die Überlegungen zur Rechtmässigkeit des gewählten Vorgehens dargestellt.

Die qualitativen Analyseteile führte die PVK selber durch. Anhand der qualitativen Analysen sollen die beiden Fragestellungen zum Recht und zur Aufsicht der Bundesbehörden beantwortet werden und zusätzliche Erkenntnisse zum Wirkungsmonitoring gewonnen werden. Ursprünglich war zudem geplant, dass Gruppengespräche mit Vertretern der kantonalen Vollzugsbehörden als primäre Datengrundlage zur Fragestellung des kantonalen Vollzugs dienen würden sowie ergänzende Informationen zur Aufsicht des Bundes liefern würden. Die PVK stellte diese Gespräche jedoch zunächst zurück, unter anderem aufgrund von Verzögerungen bei den übrigen Analysen. Am 3. Juli 2013 entschied dann die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-N, dass die PVK gänzlich auf diese Gespräche verzichten soll. Die Datengrundlage, namentlich zum kantonalen Vollzug, ist deshalb beschränkt (vgl. Kapitel 1.2 zu den Grenzen der Untersuchung).

Tabelle 2

Zuteilung der Fragestellungen

Untersuchungsgegenstand	Fragestellung	Quantitativ (extern)	Qualitativ (PVK)
Rechtliche Regelung des Aufenthalts	Wie ist der Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA geregelt?		●
Konkretisierung des Rechts durch die Bundesbehörden	Haben die Bundesbehörden die rechtlichen Bestimmungen angemessen konkretisiert?		●
Kantonaler Vollzug	Ist die Bewilligungspraxis der kantonalen Vollzugsbehörden zweckmässig?	○	(●) ¹
Aufsicht der Bundesbehörden	Ist die Aufsicht des Bundes zweckmässig?	○	●
Auswirkungen des FZA	Welche Auswirkungen des FZA lassen sich feststellen?	●	
Wirkungsmonitoring der Bundesbehörden	Sind die Informationen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA fundiert und plausibel?	●	○

Legende: ●/○ = primäre/sekundäre Quelle für die Beantwortung der Fragestellung.

¹ Nachträglicher Wegfall der qualitativen Erhebungen bei den kantonalen Behörden.

Das Vorgehen bei den qualitativen Analysen ist in Teil II der Materialien, Kapitel 2 beschrieben, dasjenige bei den quantitativen Analysen findet sich im Teil III der Materialien, Kapitel 2.

Teil I

Im Bericht werden die Ergebnisse der beiden Analyseteile synthetisiert und die Fragestellungen je in einem Kapitel beantwortet.

Um sicherzustellen, dass die relevanten Aspekte durch die beiden Analyseteile abgedeckt werden, wurden die einzelnen Fragestellungen in Form von Teilfragestellungen präzisiert. Diese wurden im Verlaufe der Evaluation dem Stand des Wissens flexibel angepasst. Die Teilfragestellungen sind werden später in den Materialien erläutert (qualitativ: Teil II, Kapitel 2.1, quantitativ: Teil III, Kapitel 2.1).

1.1.3 Datenschutz und Rechtmässigkeit des Vorgehens

Im Rahmen des quantitativen Analyseteils sind sensible Personendaten analysiert und miteinander verknüpft worden. Die Verknüpfung mehrerer Datenbestände bedeutet, dass über die einzelne Person verschiedene Informationen zusammenkommen, womit das Risiko persönlicher Nachteile bei einem Missbrauch der Daten steigt. Deswegen kommt der Rechtmässigkeit des Vorgehens und dem Datenschutz bei dieser Evaluation eine grosse Bedeutung zu.

Die PVK hat die Rechtmässigkeit des Vorgehens mit Mitarbeitenden des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten sowie mit Datenschutzbeauftragten der verschiedenen Bundesstellen abgeklärt. Dass die PVK die Evaluation im Rahmen ihrer Kompetenzen rechtskonform durchführen kann, wurde durch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten bestätigt.¹

Für die Rechtmässigkeit des Vorgehens der Evaluation sind drei Punkte zu beachten:

1. Die *Datenbestände* der Bundesverwaltung, welche für die Evaluation verwendet werden, müssen rechtmässig sein, d.h. auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen.
2. Die PVK und ihre externen Experten müssen das *Zugriffsrecht* auf die einzelnen Datenbestände haben.
3. Die *Weitergabe* von Daten zwecks Verknüpfung der verschiedenen Datenbestände muss rechtmässig erfolgen.

In der Folge wird erläutert, wie diese drei Anforderungen bei der vorliegenden Evaluation erfüllt wurden.

1.1.3.1 Rechtmässigkeit der Datenbestände

Bei den meisten Datenbeständen, auf die sich die Evaluation stützt, handelt es sich um Datensammlungen und Statistiken der Bundesverwaltung, die dauerhaft angelegt sind. Für diese ist gemäss Art. 17 Datenschutzgesetz (SR 235.1) eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Wie in Tabelle 3 aufgeführt, verfügen sämtliche verwendete Datenbestände über eine solche gesetzliche Grundlage. Zuweilen gibt sogar eine eigene Verordnung.

¹ Schreiben des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vom 30. Oktober 2012. Die im Schreiben erwähnten Punkte wurden beim Vorgehen der Evaluation berücksichtigt.

Teil I

Eine Ausnahme stellt der SHIVALV-Datensatz dar, der von der Bundesverwaltung zu Forschungszwecken aus Daten von bestehenden Statistiken (mit je eigener gesetzlicher Grundlage) zusammengestellt wurde. Bei solchen Forschungsdatensätzen müssen die Bestimmungen des Datenschutz- und des Bundesstatistikgesetzes (SR 431.01) eingehalten werden, was beim SHIVALV-Datensatz gegeben ist.

Tabelle 3

Gesetzliche Grundlage der verwendeten Datenbestände

Datenbestand	Gesetzliche Grundlage
Zentrales Migrationsinformationssystem ZEMIS	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA), SR 142.51 ZEMIS-Verordnung, SR 142.513
AHV-Einkommensstatistik (individuelle Konten, IK)	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10, insbesondere Art. 49a Bst. f und Art. 72 Abs. 5 Bundesstatistikgesetz, SR 431.01
SHIVALV ¹ : Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit: Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung	Bundesstatistikgesetz, SR 431.01, insbesondere Art. 14 und Art. 19 Abs. 2 Statistikerhebungsverordnung, SR 431.012.1, insbesondere Art. 9 Datenschutzgesetz, SR 235.1, insbesondere Art. 22
Auszahlungssystem der Arbeitslosenstellen ASAL	Arbeitslosenversicherungsgesetz, SR 837.0, insbesondere Art. 96b Verordnung über die Informations- und Auszahlungssysteme der Arbeitslosenversicherung, SR 837.063.1
Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsmarktsystem AVAM	Arbeitslosenversicherungsgesetz, SR 837.0, insbesondere Art. 96b Arbeitsvermittlungsgesetz, SR 823.11, insbesondere Art. 35 Verordnung über das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM-Verordnung), SR 823.114
Sozialhilfestatistik	Bundesstatistikgesetz, SR 431.01 Statistikerhebungsverordnung, SR 431.012.1, Anhang (Nr. 67 in der Liste der statistischen Erhebungen des Bundes)
IV-Statistik	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20, insbesondere Art. 68
Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt SESAM	Bundesstatistikgesetz, SR 431.01 Statistikerhebungsverordnung, SR 431.012.1, Anhang (Nr. 17 in der Liste der statistischen Erhebungen des Bundes)

¹ Verwendet wurde ein erweiterter SHIVALV-Datensatz, der den Bezug von Arbeitslosenentschädigung ab 2002 ausweist und auch Personen umfasst, die zwar bei der Arbeitsvermittlung registriert sind, jedoch keine Entschädigung beziehen.

Teil I

1.1.3.2 Zugriffsrechte der PVK und der externen Experten

Gemäss Art. 10 Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV, SR 171.115) verfügt die PVK bei Aufträgen der GPK über die Informationsrechte der Aufschichtskommis-sionen gemäss Art. 153 Parlamentsgesetz (ParlG, SR 171.10). Die PVK kann diese Informationsrechte an externe Sachverständige, in diesem Falle an die Berner Fach-hochschule und Interface, übertragen (Art. 10 ParlVV). Mit den Informationsrechten der GPK ist der Zugriff auf sensible Personendaten möglich. Von den Informationsrechten ausgenommen sind lediglich die Protokolle der Bundesratssitzungen sowie gewisse geheim klassifizierte Informationen (vgl. Art. 153 Abs. 6 ParlG).

Allerdings müssen die PVK und ihre externen Sachverständigen die *Verhältnismäs-sigkeit* beachten. Dies bedeutet, dass die PVK nur auf Daten zugreifen darf, die für die Beantwortung der Fragen der GPK geeignet und erforderlich sind. In Tabelle 4 ist aufgeführt, welche Fragestellungen anhand der einzelnen Datenbestände beant-wortet werden sollen.

Tabelle 4

Eignung der verwendeten Datenbestände

Datenbestand	Eignung für die Evaluation
Zentrales Migrationsinformationssystem ZEMIS	Fragestellungen zu Aufenthaltsverläufen und Voll-zug der Aufenthaltsbestimmungen
AHV-Einkommensstatistik (individuelle Konten, IK)	Fragestellungen zu Erfüllung der Aufenthaltsvoraus-setzungen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens
SHIVALV: Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit: Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung	Fragestellungen zu Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebe-zug und Bezug von Invalidenrenten
Auszahlungssystem der Arbeitslosenkas-sen ASAL	Datenbasis SHIVALV zu Arbeitslosigkeit (Bezug Arbeitslosenentschädigung)
Sozialhilfestatistik	Datenbasis SHIVALV zu Sozialhilfebezug
IV-Statistik	Datenbasis SHIVALV zu Invalidenrentenbezügen
Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsmarkt-system AVAM	Fragestellungen zu Arbeitslosigkeit (registrierte Stellensuchende ohne Bezug von Arbeitslosenent-schädigung)
Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt SESAM	Fragestellungen zum soziodemographischen Profil der zugewanderten Personen

Um den Eingriff in die Persönlichkeitsrechte möglichst gering zu halten (Zumutbar-keit) und das Risiko eines Missbrauchs zu minimieren, hat die PVK folgende Mass-nahmen getroffen:

- Die von der Bundesverwaltung eingeforderten Datensätze umfassten nur je-ne Datenfelder aus den Datenbanken, die für die Beantwortung der Frage-

Teil I

stellungen notwendig waren, obwohl eine Gesamtabfrage technisch allenfalls einfacher gewesen wäre als eine selektive Abfrage.

- Um Verknüpfungen zwischen verschiedenen Datenbanken vornehmen zu können, muss ein eindeutiger Identifikator vorhanden sein. Die externen Experten erhielten jedoch *pseudonymisierte Nutzdaten* mit einem aussagelosen Identifikator, hingegen keine Personenangaben (d.h. keine Namen, Vornamen, AHV-Nr. oder Personen-ID), über welche die Personen identifizierbar wären.
- In den Vertrag mit den externen Experten wurde eine Reihe von zusätzlichen Datenschutzbestimmungen aufgenommen.

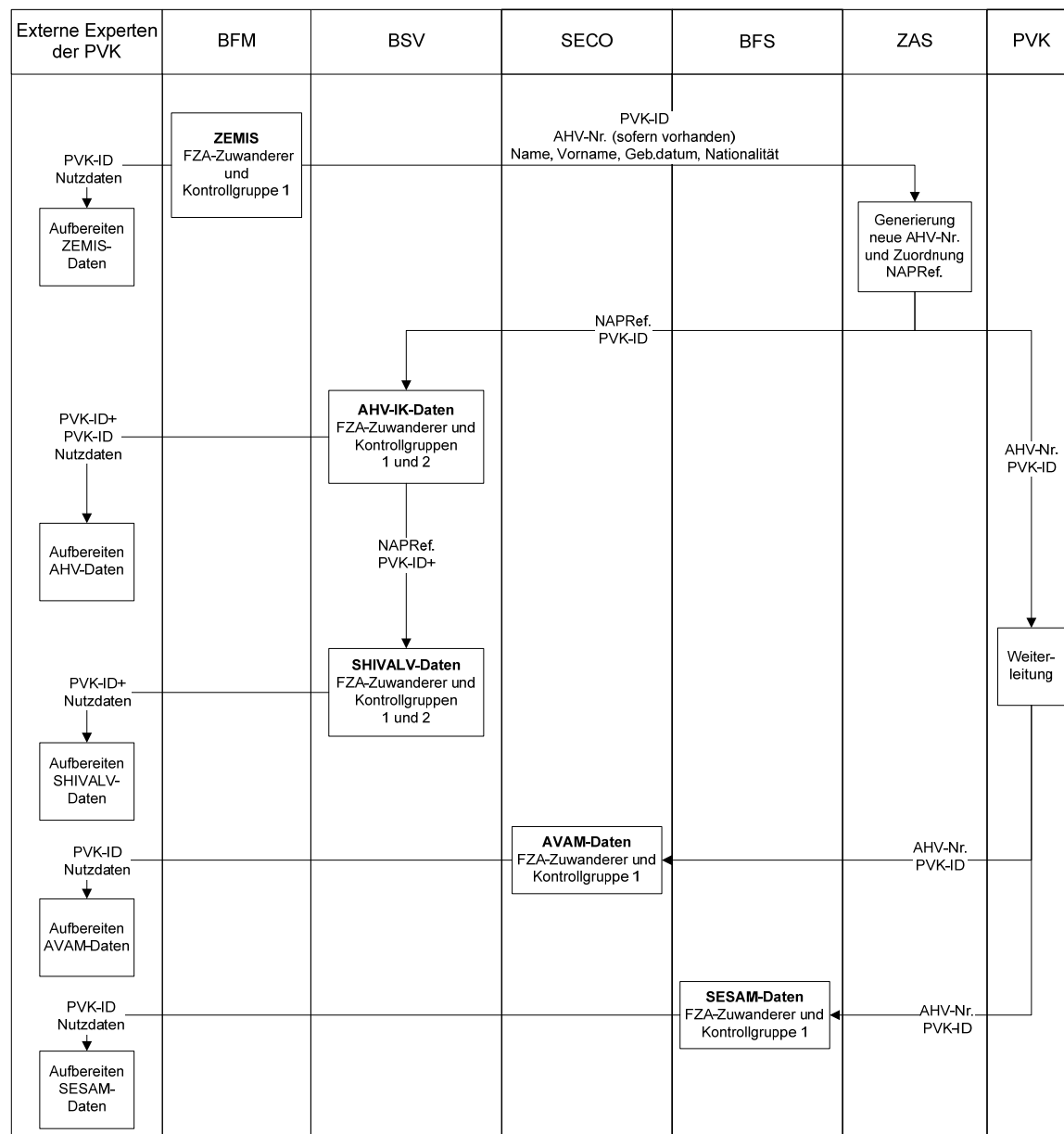
1.1.3.3 Rechtmässigkeit des Verknüpfungsverfahrens

Die Verknüpfung der Datensätze wurde auf zwei Arten vorgenommen:

- a) *Datenweitergabe zwischen Bundesverwaltungsstellen*: Sofern eine rechtliche Grundlage für den Datenaustausch zwischen den Verwaltungseinheiten vorhanden war, wurde die Verknüpfung der Daten direkt durch die Verwaltungseinheiten vorgenommen. Sie tauschten dabei lediglich die Personenidentifikatoren aus, hingegen keine Nutzdaten.
- b) *Datenweitergabe via PVK*: In den übrigen Fällen verlangte die PVK gestützt auf die Informationsrechte der GPK von der ersten Bundesstelle die Personenidentifikatoren und stellt diese der zweiten Bundesstelle zu mit dem Auftrag, zu diesen Personen die entsprechenden Nutzdaten aus ihren Systemen herauszulesen und den externen Experten in pseudonymisierter Form zuzustellen. Da dies aufwendiger und vom Persönlichkeitsschutz delikater ist, weil mit der PVK eine zusätzliche Stelle in die Datenflüsse eingeschaltet wird, wurde diese Lösung nur gewählt, wenn die erste Lösung nicht möglich war.

Die Datenflüsse sind in Abbildung 3 dargestellt.

Datenflussdiagramm



Legende: FZA-Zuwanderer: EU/EFTA-Staatsangehörige, die unter dem FZA in die Schweiz eingereist sind; Vergleichsgruppe 1: EU/EFTA-Staatsangehörige, die vor dem FZA in die Schweiz eingereist sind; Vergleichsgruppe 2: Schweizer/innen (Stichprobe); PVK-ID: Vom BFM vergebene eindeutige nicht sprechende Nr. über den Ausländerbestand (FZA-Zuwanderer und Vergleichsgruppe 1); PVK-ID+: Vom BSV vergebene eindeutige nicht sprechende Nr. über den gesamten Personenbestand (FZA-Zuwanderer und Vergleichsgruppen 1 und 2); NAPRef.: Vom BSV intern eingesetzte nicht sprechende eindeutige Nr.

Quelle: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit und PVK

Tabelle 5 beschreibt die übertragenen Daten und gibt die gesetzliche Grundlage für die Datenflüsse an.

Datenflüsse und gesetzliche Grundlagen

Datenfluss	Übertragene Daten	Gesetzliche Grundlage
Bundesstellen ⇒ externe Experten der PVK	Nutzdaten aus den verschiedenen Datenbanken <i>ohne Personenangaben</i> Identifikator ist eine aussagelose Laufnummer (sog. PVK-ID)	Art. 10 Parlamentsverwaltungsverordnung, SR 171.115, i. V. m. Art. 153 Parlamentsgesetz, SR 171.10
BFM(ZEMIS) ⇒ ZAS	Aussagelose PVK-ID und Personenangaben, die zur Generierung einer AHV-Nummer notwendig sind, sowie alte und neue AHV-Nummer, sofern sie in ZEMIS verzeichnet sind	Art. 9 Abs. 1 Bst. h und Art. 13 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA), SR 142.51 Art. 9 Bst. h und Art. 13 Abs. 1 Bst. a ZEMIS-Verordnung, SR 142.513
ZAS ⇒ BSV(AHV)	Aussagelose PVK-ID und pseudonymisierte AHV-Nummer (sog. NAPRef), die das BSV für seine internen Sozialversicherungsstatistiken verwendet	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10, insbesondere Art. 50a Abs. 1 Bst. a und Art. 49a Bst. e und f
BSV(AHV) ⇒ BSV(SHIVALV)	Aussagelose PVK-ID+ und pseudonymisierte AHV-Nummer (NAPRef). Die AHV-Nutzdaten werden durch das BSV nicht mit den SHIVALV-Daten verknüpft.	Bundesstatistikgesetz, SR 431.01, Art. 14a Abs. 1
ZAS ⇒ PVK	Aussagelose PVK-ID und alte bzw. neue AHV-Nummer.	Art. 10 Parlamentsverwaltungsverordnung, SR 171.115, i. V. m. Art. 153 Parlamentsgesetz, SR 171.10
PVK ⇒ SECO(AVAM)	Aussagelose PVK-ID+ und alte bzw. neue AHV-Nummer.	Art. 10 Parlamentsverwaltungsverordnung, SR 171.115, i. V. m. Art. 153 Parlamentsgesetz, SR 171.10
PVK ⇒ BFS(SESAM)	Aussagelose PVK-ID+ und alte bzw. neue AHV-Nummer.	Art. 10 Parlamentsverwaltungsverordnung, SR 171.115, i. V. m. Art. 153 Parlamentsgesetz, SR 171.10

1.2 Grenzen der Untersuchung

Die Aussagekraft der vorliegenden Evaluation ist in verschiedener Hinsicht begrenzt.

In Bezug auf die *quantitativen Analysen* liegt eine wichtige Einschränkung darin, dass gewisse Daten nur für den *Zeitraum* bis Ende 2010 verfügbar waren. Dies betrifft namentlich die Angaben zur Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe-

Teil I

abhängigkeit. Die Daten zur Sozialhilfe sind zudem erst ab 2005 verfügbar. Die Daten zum Aufenthalt aus ZEMIS liegen dagegen bis Ende 2011 vor. Die Einschränkungen in Bezug auf den Zeitraum sind umso gewichtiger, als es in der vorliegenden Evaluation nicht um Momentaufnahmen geht (z. B. Situation im Jahr 2010), sondern um Verläufe. Für die Nationalitätengruppe der EU-8 ist das FZA aber erst im April 2006, für jene der EU-2 gar erst im Juni 2009 in Kraft getreten. Deshalb sind bis zum Ende des verfügbaren Datenzeitraums noch gar nicht so viele Personen aus diesen Ländern unter dem FZA in die Schweiz eingewandert und die Verläufe der Personen können nur über eine kurze Zeit beobachtet werden. Da sich die Zusammensetzung der FZA-Zuwanderung seit 2010 markant verändert hat, indem die Zuwanderung aus den Nachbarländern (insbesondere Deutschland) stark ab- und jene aus Südeuropa, der EU-8 und der EU-2 deutlich zugenommen hat, gelten die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation nur beschränkt auch für die Gegenwart und Zukunft. Vielmehr müssen die Verschiebungen bei der Zuwanderung bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Eine weitere wichtige Einschränkung der Aussagekraft ergibt sich bei der statistischen Analyse aus der begrenzten Verlässlichkeit namentlich der Daten aus ZEMIS. Die Abklärungen und Aufbereitungsschritte haben in verschiedenster Hinsicht *Fehler in den Daten* (vgl. Teil III, Kapitel 2.4) sowie Mängel bei der Konzeption von ZEMIS (vgl. Teil II, Kapitel 5.1.1) zutage gebracht.

Bei der *qualitativen Analyse* besteht die wichtigste Einschränkung darin, dass die *Perspektive der kantonalen Vollzugsorgane fehlt*. Ursprünglich war vorgesehen, Zwischenergebnisse der statistischen Analyse im Rahmen von Fokusgruppen (Gruppengesprächen) mit Vertretern der kantonalen Vollzugsbehörden zu besprechen sowie mit ihnen den kantonalen Vollzug und die Aufsicht durch den Bund zu diskutieren. Die PVK hat diese Gespräche zunächst zurückgestellt und schliesslich gemäss Beschluss der zuständigen Subkommission darauf verzichtet. Dies führt dazu, dass die Evaluation bezüglich des kantonalen Vollzugs, aber auch bezüglich der Aufsicht des Bundes nur über beschränkte Bewertungsgrundlagen verfügt und eine Reihe von Fragen offen bleibt.

Teil II

Teil II: Qualitative Analysen

Inhaltsverzeichnis

1 Aufbau der qualitativen Materialien	3
2 Methodik	3
2.1 Teilfragestellungen und Bewertungskriterien	3
2.2 Empirisches Vorgehen	5
2.2.1 Explorative Interviews	6
2.2.2 Expertenkonsultation Recht	6
2.2.3 Validierungsinterviews BFM	7
2.2.4 Analyse der gesetzlichen Grundlagen und der Rechtsliteratur	7
2.2.5 Analyse von Verwaltungsdokumenten	8
2.2.6 Analyse der öffentlichen Kommunikation	9
3 Die rechtliche Regelung des Aufenthalts unter dem FZA	10
3.1 Aufenthaltsvoraussetzungen und Einschränkungen der Personen- freizügigkeit	12
3.1.1 Erwerbstätige	15
3.1.2 Nichterwerbstätige	18
3.1.3 Familiennachzug	22
3.1.4 Verbleiberecht	24
3.1.5 Schranken der Personenfreizügigkeit	25
3.1.6 Übergangsbestimmungen	27
3.2 Aufenthaltsregelung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit	31
3.2.1 Aufenthaltsrecht bei Arbeitslosigkeit	32
3.2.2 Aufenthaltsrecht bei Sozialhilfeabhängigkeit	42
3.3 Regelung des Vollzugs	48
3.3.1 Zuständigkeiten für Vollzug und Aufsicht	48
3.3.2 Meldepflichten und Informationsrechte	49
3.4 Zusammenfassung	51
4 Die Konkretisierung der rechtlichen Bestimmungen durch die Bundesbehörden	52
4.1 Logische Kohärenz der Bestimmungen	53
4.2 Angemessenheit der geltenden Bestimmungen	54
4.3 Angemessenheit der Klärungen des FZA-Rechts	56
4.4 Zusammenfassung	57
5 Die Aufsicht der Bundesbehörden über den kantonalen Vollzug	57
5.1 Aufsichtsinstrumentarium der Bundesbehörden	58
5.1.1 Qualität der Konzeption	59
5.1.2 Qualität der Anwendung	61

Teil II

5.1.3 Qualität der Nutzung	61
5.2 Handeln der Bundesbehörden bei Vollzugsproblemen	62
5.3 Information der Bundesbehörden über die geltenden aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen	64
5.3.1 Information der Vollzugsbehörden	64
5.3.2 Öffentliche Kommunikation	67
5.4 Zusammenfassung	70
6 Das Monitoring der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA	71
6.1 Monitoring-Instrumentarium der Bundesbehörden	71
6.1.1 Monitor Zuwanderung	72
6.1.2 Observatoriumsbericht	74
6.1.3 Zusammenfassung	75
6.2 Öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA	75
6.2.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft	76
6.2.2 Auswirkungen auf die Sozialleistungen	78
Abkürzungsverzeichnis	80
Literatur- und Dokumentenverzeichnis	82
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	85

Teil II

1 Aufbau der qualitativen Materialien

Im Folgenden werden die qualitativen Analysen beschrieben:²

- Kapitel 2 beschreibt die Methodik, indem die Teilfragestellungen, Bewertungskriterien und das empirische Vorgehen erläutert werden
- In Kapitel 3 werden die rechtlichen Regelungen des Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA beschrieben.
- Kapitel 4 beantwortet die Fragestellung, ob die Bundesbehörden die rechtlichen Bestimmungen angemessen konkretisiert haben.
- In Kapitel 5 erörtert die Zweckmässigkeit der Aufsicht des Bundes über den Vollzug.
- In Kapitel 6 werden die wichtigsten Aussagen der Bundesbehörden zu den Wirkungen der Personenfreizügigkeit darstellt. Diese Auswertung bildet die Grundlage für eine Bewertung der Plausibilität der Aussagen der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA.

2 Methodik

In diesem Kapitel wird die Methodik der quantitativen Analysen erläutert. Dazu werden zunächst die Teilfragestellungen und Bewertungskriterien vorgestellt, die für die Beantwortung der Fragestellungen der Evaluation definiert wurden. (Abschnitt 2.1). In Abschnitt 2.2 werden anschliessend die einzelnen qualitativen Datenerhebungen genauer beschrieben.

2.1 Teilfragestellungen und Bewertungskriterien

Die qualitativen Analysen liefern Grundlagen zur Beantwortung von vier der sechs Fragestellungen der Evaluation. Die folgende Tabelle führt zu den Hauptfragestellungen die zugehörigen Teilfragestellungen auf, welche durch die qualitativen Analysen beantwortet werden. Beim Wirkungsmonitoring der Bundesbehörden stellen die qualitativen Analysen nur die sekundäre Grundlage dar; diese Hauptfragestellung wird primär durch das externe Mandat beantwortet (siehe Teil III).

² Das Vorgehen und die Resultate der statistischen Auswertungen sind in Teil III der Materialien dargestellt. Im Bericht der PVK werden die wichtigsten Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Auswertungen zusammengeführt.

Teilfragestellungen der qualitativen Analyse

Untersuchungsgegenstand	Haupt- und Teilfragestellungen
Rechtliche Regelung des Aufenthalts	<p>Wie ist der Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA geregelt?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Was sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen Aufenthalt unter dem FZA für verschiedene Kategorien von Zugewanderten (Erwerbstätige, Nichterwerbstätige, Familiennachzug)? – Durch welche rechtlichen Schranken wird die Personenfreizügigkeit eingeschränkt?
Konkretisierung des Rechts durch die Bundesbehörden	<p>Haben die Bundesbehörden die rechtlichen Bestimmungen angemessen konkretisiert?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sind die konkretisierenden Gesetze, Verordnungen und Weisungen adäquat und kohärent? – Haben die Bundesbehörden über die Zeit zu einer Klärung der Auslegung des FZA-Rechts beigetragen?
Aufsicht der Bundesbehörden	<p>Ist die Aufsicht des Bundes zweckmässig?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Informiert die Bundesverwaltung angemessen über die geltenden Bestimmungen zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA? – Verfügt die Bundesverwaltung über die notwendigen Instrumente, um eine wirkungsvolle Aufsicht zu gewährleisten? – Reagiert der Bund bei Vollzugsproblemen rechtzeitig und angemessen?
Wirkungsmonitoring der Bundesbehörden	<p>Sind die Informationen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA fundiert und plausibel?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verfügt die Bundesverwaltung über die notwendigen Instrumente, um ein wirkungsvolles Monitoring über die Auswirkungen des FZA zu gewährleisten? – Welches sind die Hauptaussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA?

Während die Fragestellungen zur rechtlichen Regelung des Aufenthalts sowie die letzte Fragestellung nach den Hauptaussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA rein deskriptiv sind, verlangen die übrigen Fragestellungen eine Bewertung durch die Evaluation. Die PVK hat deshalb entsprechende Kriterien formuliert und die Teilkriterien im Hinblick auf die Beantwortung der Hauptfragestellungen gewichtet (vgl. Tabelle 7). Diese Kriterien wurden, wo notwendig, in Form von Indikatoren weiter präzisiert. Die entsprechenden Indikatoren sind jeweils einleitend zu den Ergebniskapiteln aufgeführt.

Bewertungskriterien der qualitativen Analyse

Haupt/Teilfragestellung	Haupt-/Teilkriterien	Relevanz
Haben die Bundesbehörden die rechtlichen Bestimmungen angemessen konkretisiert?	Angemessenheit der rechtlichen Bestimmungen	
Sind die konkretisierenden Gesetze, Verordnungen und Weisungen adäquat und kohärent?	logische Kohärenz der geltenden Bestimmungen	mittel
	Angemessenheit der geltenden Bestimmungen	hoch
Haben die Bundesbehörden über die Zeit zu einer Klärung der Auslegung des FZA-Rechts beigetragen?	Angemessenheit der vorgenommenen Klärungen der rechtlichen Bestimmungen	gering
Ist die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug zweckmässig?	Zweckmässigkeit der Aufsicht	
Verfügt die Bundesverwaltung über die notwendigen Instrumente, um eine wirkungsvolle Aufsicht zu gewährleisten?	Qualität des Aufsichts-instrumentariums	mittel
Reagiert der Bund bei Vollzugsproblemen rechtzeitig und angemessen?	Rechtzeitigkeit des Eingreifens	mittel
	Angemessenheit des Eingreifens	mittel
Sind die Informationen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA fundiert und plausibel?	Qualität der Information	
Verfügt die Bundesverwaltung über die notwendigen Instrumente, um ein wirkungsvolles Monitoring über die Auswirkungen des FZA zu gewährleisten?	Qualität des Monitoring-Instrumentariums	

2.2 Empirisches Vorgehen

Der qualitative Analyseteil der Evaluation basiert einerseits auf Interviews und andererseits auf der Analyse von Dokumenten. Explorative Interviews zu Beginn der Untersuchung dienten dazu, das Vorgehen zu präzisieren, und lieferten bereits gewisse Antworten auf die Fragestellungen. Darauf folgte eine eingehende qualitative Analyse der Rechtsgrundlagen. Zur Rolle des Bundes wurden zusätzlich qualitative Dokumentenanalysen vorgenommen. Zum Schluss wurden die Ergebnisse der Evaluation in zwei Validierungsgesprächen mit dem BFM besprochen.³

Tabelle 8 gibt einen Überblick über die verschiedenen Arten von Interviews und Dokumentenanalysen, die durchgeführt wurden. Zudem ist daraus ersichtlich, bei

³ Auf die ursprünglich geplanten Gespräche mit Vollzugsbehörden wurde, wie in Teil I, Kap. 1.1.2 erwähnt, mit Entscheid der Subkommission EJPD/BK der GPK-N verzichtet.

Teil II

welchen Untersuchungsgegenständen die einzelnen Methoden als Datengrundlage dienten. Nachfolgend werden die verschiedenen Erhebungen näher beschrieben.

Tabelle 8

Erhebungsmethoden

Erhebungsmethode	Kapitel 2: Rechtliche Regelung FZA	Kapitel 3: Rege-Konkretisierung Recht durch Bund	Kapitel 4: Aufsicht Bund	Kapitel 5: Wirkungsmonitoring Bund
Explorative Interviews	○	○	○	○
Expertenkonsultation Recht	●	●		
Validierungsinterviews BFM	○	○	○	○
Analyse gesetzliche Grundlagen und Rechtsliteratur	●	○		
Analyse Verwaltungsdokumente	●	●	●	●
Analyse Information der Öffentlichkeit			●	●

Legende: ●/○ = primäre/sekundäre Datengrundlage

2.2.1 Explorative Interviews

Im Rahmen der Erarbeitung der Projektskizze führte die PVK zwischen März und April 2012 mit Personen aus der Bundesverwaltung insgesamt elf explorative Interviews durch, je vier im BFM und SECO sowie drei im BSV. Die Personen sind im Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner aufgeführt.

In den explorativen Gesprächen ging es namentlich darum abzuklären, welche Daten und Dokumente für die Evaluation verfügbar sind. Auch wurden Fragen zum rechtlichen Rahmen und zu den Zuständigkeiten des Bundes besprochen. Die Gespräche lieferten bereits erste Antworten auf die Fragestellungen der Evaluation.

Zwei Gespräche im BFM wurden persönlich vor Ort durchgeführt. Diese basierten auf einem vorgängig erarbeiteten Leitfaden. Die übrigen Gespräche wurden telefonisch auf der Basis von einzelnen spezifischen Fragen durchgeführt.

Die elf Gespräche wurden protokolliert und anhand eines Codiersystems, das sich an den Fragestellungen und Bewertungskriterien der Evaluation orientierte, computer-gestützt codiert (MAXqda) und systematisch ausgewertet. Die Aussagen betrafen sämtliche Untersuchungsgegenstände. Der im Nachgang an die Gespräche oftmals erfolgte Austausch per E-Mail oder Telefon für ergänzende Angaben wurde dagegen nicht systematisch dokumentiert und ausgewertet.

2.2.2 Expertenkonsultation Recht

Im Verlaufe der Evaluation wurden zu rechtlichen Fragen verschiedene Personen konsultiert (vgl. Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner). Zur Klärung

Teil II

von offenen Fragen zum Freizügigkeitsrecht sowie für eine Bewertung der rechtlichen Grundlagen wurde im August 2012 mit einer Juristin und einem Juristen, beide mit Spezialisierung im Migrationsrecht, je ein Leitfadeninterview durchgeführt. Diese wurden auf Tonband aufgenommen, protokolliert und anhand eines Codiersystems, das sich an den Fragestellungen und Bewertungskriterien der Evaluation orientierte, computergestützt codiert (MAXqda) und systematisch ausgewertet. Die Ergebnisse sind in die Rechtsanalyse eingeflossen. Zu einer spezifischen Frage bezüglich internationalen Sozialversicherungsrechts hat die PVK im Oktober 2012 eine weitere Juristin telefonisch konsultiert.

Entwürfe der Kapitel zu den rechtlichen Regelungen (Kapitel 2) und zur Konkretisierung derselben durch den Bund (Kapitel 4) hat die PVK im März 2013 einem Freizügigkeitsrechtsexperten zum Gegenlesen gegeben. Im Nachhinein gab es allerdings noch verschiedene Änderungen. Die Inhalte der entsprechenden Kapitel liegen allein in der Verantwortung der PVK.

2.2.3 Validierungsinterviews BFM

Die Ergebnisse der Evaluation, insbesondere jene zur Rolle des Bundes, wurden Ende Juni bzw. Anfang Juli 2013 mit der Kontaktperson der PVK im BFM sowie mit der Amtsleitung anlässlich zweier Validierungsgespräche besprochen. Die Gespräche wurden auf Band aufgenommen, protokolliert und anhand eines Codiersystems, das sich an den Fragestellungen und Bewertungskriterien der Evaluation orientierte, ausgewertet. Im Nachgang fand jeweils noch ein Austausch von ergänzenden Informationen per E-Mail und Telefon statt.

2.2.4 Analyse der gesetzlichen Grundlagen und der Rechtsliteratur

Um die deskriptive Fragestellung, wie der Aufenthalt von Personen unter dem FZA geregelt ist, beantworten zu können, hat die PVK die entsprechenden rechtlichen Grundlagen sowie die Literatur zum FZA aufgearbeitet. Analysiert wurden schwerpunktmässig folgende gesetzliche Grundlagen:

- Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (mit Anhängen)⁴
- Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP)⁵
- Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)⁶

⁴ SR 0.142.112.681.

⁵ SR 142.203.

⁶ SR 142.20.

Teil II

- Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)⁷

Daneben wurden punktuell weitere gesetzliche Grundlagen konsultiert (z. B. zur Ausländerdatenbank ZEMIS oder zur Arbeitslosenversicherung). Auf die entsprechenden Grundlagen wird im Text jeweils verwiesen.

Für die Interpretation der gesetzlichen Bestimmungen wurde die vorhandene Literatur zum Migrationsrecht im Allgemeinen und zum Freizügigkeitsrecht im Speziellen konsultiert (vgl. Literaturverzeichnis). Zudem wurden einzelne in der Literatur zitierte Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesgerichts analysiert.

Das Literaturstudium diente nicht allein der deskriptiven Aufarbeitung der geltenden Regelungen (vgl. Kapitel 2), sondern es wurden auch evaluative Aussagen erfasst, die in die Bewertung der Rolle der Bundesbehörden bei der Konkretisierung des FZA-Rechts (vgl. Kapitel 4) eingeflossen sind.

2.2.5 Analyse von Verwaltungsdokumenten

Eine wichtige Grundlage bei allen Fragestellungen, welche die qualitative Analyse beantworten sollte, waren Verwaltungsdokumente. Die wichtigsten Dokumente sind im Dokumentenverzeichnis aufgeführt.

Als Teil der Aufarbeitung der rechtlichen Regelungen zum Aufenthalt unter dem FZA (vgl. Kapitel 2) sowie um die Rolle der Bundesbehörden bei deren Konkretisierung (vgl. Kapitel 4) bewerten zu können, wurden die Weisungen des BFM zur VEP einer eingehenden Analyse unterzogen. Auch die Rundschreiben der Verwaltung an die kantonalen Vollzugsbehörden wurden berücksichtigt. Dieselben Dokumente spielten auch eine wichtige Rolle bei der Analyse der Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug (vgl. insbesondere Kapitel 5.2).

Um die Information der Bundesbehörden gegenüber den kantonalen Vollzugsorganen zu bewerten (vgl. Kapitel 5.3), wurden die Weisungen und Rundschreiben einer systematischen computergestützten Inhaltsanalyse (MAXqda) unterzogen. Der Fokus lag auf den kommunizierten Regelungen zu einem Aufenthalt bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit.⁸ Dabei wurde die älteste elektronisch verfügbare Version vom März 2004 der jüngsten Version vom Mai 2011 bzw. vom August 2012 (Kapitel 4) gegenübergestellt. Da wenige Änderungen festgestellt werden konnten, wurde auf eine Analyse der Zwischenversionen verzichtet.

Neben Weisungen und Rundschreiben hat die PVK weitere Verwaltungsdokumente wie Informationsnotizen zu gewissen rechtlichen Aspekten oder auf dem Internet publizierte Angaben in die Analyse einbezogen.

Um das Aufsichts- und Monitoringinstrumentarium der Bundesbehörden bewerten zu können (vgl. Kapitel 5.1 und 6.1), wurden einerseits eine Risikoanalyse der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu ZEMIS sowie andererseits E-Mail-Nachrichten, welche die PVK und ihre externen Mandatnehmer im Zuge der vorliegenden Unter-

⁷ SR 142.201.

⁸ Basis für das Auffinden der relevanten Stellen war eine Suche nach den Zeichenfolgen «arbeitslos» und «sozialhilfe» bzw. «fürsorge».

Teil II

suchung mit der Bundesverwaltung ausgetauscht haben, nachträglich einer systematischen Analyse unterzogen. Die im Untersuchungsprozess angefallenen Dokumente geben namentlich Auskunft über die Qualität der Daten der Verwaltung.

Schliesslich hat die PVK zum Monitoring der Bundesbehörden (vgl. Kapitel 6.1) den monatlich durch das BFM publizierten Monitor Zuwanderung sowie die jährlich veröffentlichten Berichte des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (SECO in Zusammenarbeit mit BFM, BFS und BSV) systematisch ausgewertet.

2.2.6 Analyse der öffentlichen Kommunikation

Als Teil der Analyse der Aufsicht wurde bewertet, wie der Bund die Öffentlichkeit über die Regelungen informiert, die für EU/EFTA-Staatsangehörige unter dem FZA bei Arbeitslosigkeit oder einem Bezug von Sozialhilfe gelten (vgl. Kapitel 3.2). Zudem wurden die Hauptaussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA systematisch erhoben (vgl. Kapitel 6.2). Diese Erhebung dient als Grundlage, um die Plausibilität der Aussagen der Bundesbehörden anhand der Ergebnisse der vorliegenden Evaluation zu spiegeln (vgl. Teil III, Kapitel 6.3).

Datengrundlage für die Analyse der öffentlichen Kommunikation sind öffentliche Verlautbarungen von Bundesrat und Bundesverwaltung in Form von Medienmitteilungen und Erläuterungen des Bundesrates zu den Volksabstimmungen zum FZA in den jeweiligen Abstimmungsbüchlein. Bezüglich der geltenden Regelungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit konnten in diesen Grundlagen keine Aussagen gefunden werden, weshalb zusätzlich noch die Botschaften zu den Abstimmungsvorlagen, die das FZA betreffen, untersucht wurden. Ausgewertet wurden somit namentlich folgende Dokumente:

- Botschaften des Bundesrates (nur Information über aufenthaltsrechtliche Regelungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit):
 - Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG (Bilaterale Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union);
 - Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen osteuropäischen EU-Staaten, Zypern und Malta sowie Revision der flankierenden Massnahmen);
 - Botschaft vom 14. März 2008 zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie zu dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien;
 - Botschaft vom 7. Dezember 2012 zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung».

Teil II

- Stellungnahmen des Bundesrates in drei Abstimmungsbüchlein:
 - Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 (bilaterale Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union);
 - Volksabstimmung vom 25. September 2005 (Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen osteuropäischen EU-Staaten, Zypern und Malta sowie Revision der flankierenden Massnahmen);
 - Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 (Personenfreizügigkeit Schweiz–EU: Weiterführung des Abkommens und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien).
- Medienmitteilungen des Bundesrates zum Bericht über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz vom 4. Juli 2012 sowie zur Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»;
- Medienmitteilung des EJPD zur Unterzeichnung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien, 2008;
- Medienmitteilungen des SECO zu den jährlich publizierten Berichten des Observatoriums zum FZA über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt (Observatoriumsberichte 2005 bis 2012);

Die Dokumente wurden einer computergestützten qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring⁹ unterzogen (Software MAXqda). Das theoriegeleitete Kategoriensystem wurde induktiv im Laufe der Kodierung weiter verfeinert. Die kodierten Segmente wurden anschliessend analysiert und die Hauptaussagen herausgeschält.

3 Die rechtliche Regelung des Aufenthalts unter dem FZA

Das FZA wurde als eines von sieben sektoriellen Abkommen («Bilaterale I») zwischen der Schweiz und der EU nach langen Verhandlungen am 21. Juni 1999 unterzeichnet. Während die Schweiz in anderen Bereichen ein Interesse an einer vollwertigen Teilnahme am gemeinsamen Wirtschaftsraum der EU hatte, ging es ihr im Bereich des Personenverkehrs um eine partielle Öffnung.¹⁰ Die sieben Abkommen sind durch die «Guillotine-Klausel» miteinander verbunden. Art. 25 FZA legt fest, dass bei einer Kündigung dieses Abkommens auch die anderen sechs bilateralen Abkommen dahinfallen würden.

Das FZA ist nach Genehmigung aller sieben bilateralen Abkommen durch das Schweizer Volk und die zuständigen Organe der Vertragspartner am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Dieselben Regelungen zum freien Personenverkehr wie im FZA gelten gemäss Anhang K der EFTA-Konvention auch für Angehörige der EFTA-Staaten (Norwegen, Island und Fürstentum Liechtenstein).

⁹ Mayring, Philipp, 2003, qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim und Basel: UTB.

¹⁰ Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6309f.

Teil II

Seither gilt im Schweizer Ausländerrecht ein duales System: Für EU/EFTA-Staatsangehörige¹¹ brachte das FZA eine deutliche Lockerung der Zulassungsbedingungen, während Drittstaatsangehörige nach wie vor dem restriktiveren Ausländergesetz (AuG)¹² unterstellt sind. Für EU/EFTA-Staatsangehörige gilt das AuG nur, wenn das FZA keine einschlägigen Regelungen enthält oder wenn die Bestimmungen des AuG günstiger sind (Art. 12 FZA, Art. 2 Abs. 2 und 3 AuG).

Das FZA besteht aus vier Teilen: dem eigentlichen Abkommen, das 25 Artikel umfasst, dem Anhang I (Freizügigkeit), dem Anhang II (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) und dem Anhang III (Anerkennung von Berufsqualifikationen). Es wird ergänzt durch zwei Zusatzprotokolle, welche den Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten zum FZA regeln (Zusatzprotokolle von 2004 und 2009).¹³ Für die vorliegende Evaluation sind vor allem das Abkommen und Anhang I relevant. Das Abkommen hält in den Art. 2 bis 7 die Grundsätze zur Personenfreizügigkeit fest und verweist für genauere Regelungen auf den Anhang I.

Das Abkommen und seine Anhänge können zum grössten Teil direkt angewendet werden und müssen nicht ins Landesrecht überführt werden. Die Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP)¹⁴ und die zugehörigen Weisungen des Bundesamtes für Migration (BFM) konkretisieren die Bestimmungen und regeln den Vollzug des FZA im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung.¹⁵

Die Schweiz hat die in der EU bei Vertragsabschluss, d.h. am 21. Juni 1999, geltenden Rechtsgrundlagen zum Personenverkehr (sog. «acquis communautaire»), übernommen. Gemäss Art. 16 Abs. 2 FZA ist die Schweiz bei der Auslegung von Begriffen des FZA, die dem EU-Recht entstammen, an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bis zu diesem Zeitpunkt gebunden.¹⁶ Weiterentwicklungen des EU-Rechts und der EU-Rechtsprechung seit dem 21. Juni 1999 muss die Schweiz nicht übernehmen. Jedoch kann der Gemischte Ausschuss zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz–EU Urteile des EuGH für die Schweiz verbindlich erklären.¹⁷

Der Gemischte Ausschuss ist ein gemeinsames Organ der Schweiz und der EU, in dem beide Vertragsparteien gleich vertreten sind. Er trifft sich mindestens einmal jährlich und entscheidet einstimmig (Art. 14 FZA). Der Gemischte Ausschuss wacht über «die Verwaltung und die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens» (Art. 14 Abs. 1 FZA), ist zuständig für die Beilegung von Streitigkeiten über dessen

¹¹ Als Familienangehörige von EU/EFTA-Staatsangehörigen können sich Drittstaatsangehörige ebenfalls auf das FZA berufen, vgl. Abschnitt 3.1.3.

¹² SR 142.20.

¹³ Ein weiteres Zusatzprotokoll zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien ist paraphiert und wird vom Parlament voraussichtlich im Frühling 2014 behandelt.

¹⁴ SR 142.203.

¹⁵ Laut Spescha et al., 2012, S. 595, regelt die VEP primär die Verfahren und enthält keine über das FZA hinausgehende materielle Bestimmungen.

¹⁶ Um dem im FZA verankerten Ziel der Schaffung einer parallelen Rechtslage (Art. 16 Abs. 1 FZA) Rechnung zu tragen, kann das Bundesgericht zur Auslegung des FZA auch später ergangene Urteile des EuGH heranziehen. Es kann aber aus triftigen Gründen auch zu einer anderen Rechtauffassung als der EuGH kommen. Vgl. 136 II 5 E 3.4

¹⁷ Caroni et al., 2011, S. 174. Art. 16 Abs. 2 FZA hält fest: «Über die Rechtsprechung nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens wird die Schweiz unterrichtet. Um das ordnungsgemässe Funktionieren dieses Abkommens sicherzustellen, stellt der Gemischte Ausschuss auf Antrag einer Vertragspartei die Auswirkungen dieser Rechtsprechung fest.»

Teil II

Auslegung (Art. 19 Abs. 1 FZA) sowie für Änderungen in den Anhängen II und III (Art. 18 FZA). Eine seiner wichtigsten Funktionen liegt darin, dass er gemäss Art. 16 Abs. 2 FZA EuGH-Rechtsprechung als verbindlich für die Schweiz erklären kann. Die Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss steht unter dem Vorsitz des BFM.

In der Folge wird das Aufenthaltsrecht unter dem FZA erläutert. Die Darstellung fokussiert auf jene Aspekte, die für die nachfolgende empirische Analyse relevant sind. Einerseits werden die Voraussetzungen für einen Aufenthalt unter dem FZA dargestellt. Andererseits wird vertieft auf die Regelungen zum Aufenthalt bei Arbeitslosigkeit und bei Sozialhilfeabhängigkeit als Basis für die beiden Vertiefungsmodule eingegangen. Anschliessend wird auf die Regelung des Vollzugs des FZA-Rechts eingegangen. Zum Schluss werden die Ergebnisse zusammengefasst und die rechtlichen Handlungsspielräume der Vollzugsbehörden eingeschätzt.

Die Darstellungen basieren auf dem Studium der relevanten rechtlichen Grundlagen (FZA mit Anhängen und Konkretisierungen im nationalen Recht), der Literatur zum Migrations- und Freizügigkeitsrecht, auf einer Analyse der Weisungen und Rundschreiben sowie weiteren relevanten Verwaltungsdokumenten. Zudem wurden Migrations- und Freizügigkeitsrechtsexperten konsultiert sowie durch Gespräche und Nachfragen bei der Verwaltung ergänzende Informationen eingeholt (vgl. auch Kapitel 2.2 zum empirischen Vorgehen).

3.1 Aufenthaltsvoraussetzungen und Einschränkungen der Personenfreizügigkeit

Es entspricht dem Grundgedanken der Personenfreizügigkeit, die Mobilität von Personen im EU/EFTA-Raum zu fördern. Zentral hierfür ist Art. 2 FZA, der die Diskriminierung von EU/EFTA-Staatsangehörigen, die sich auf den Vertrag berufen können, verbietet. Verboten sind nach der Rechtsprechung des EuGH sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierungen.¹⁸ Die Voraussetzungen an einen Aufenthalt unter dem FZA sind deshalb vergleichsweise niedrig.

Für die Einreise (und Ausreise) brauchen die EU/EFTA-Angehörige lediglich eine gültige Identitätskarte oder einen gültigen Reisepass (Art. 3 FZA, Art. 1 Abs. 1 Anhang I FZA). Ein Visum darf nur von Personen aus Drittstaaten verlangt werden, die im Rahmen des Familiennachzugs einreisen wollen (Art. 1 Abs. 1 Anhang I FZA).

Das FZA unterscheidet nach Aufenthaltszwecken verschiedene Personenkategorien und legt jeweils spezifische Aufenthaltsvoraussetzungen fest. Erfüllt eine Person die jeweiligen Voraussetzungen, so hat sie ein Recht auf Aufenthalt. Die Behörden haben kein Ermessen.

Aufenthalte von weniger als drei Monaten sind für Angehörige der FZA-Vertragsstaaten nicht bewilligungspflichtig. Aufenthalte von weniger als drei Mona-

¹⁸ Im Urteil Bosman, bei dem es um die Transferregeln der UEFA und FIFA ging, hat der EuGH (Rs. C-415/93. Slg. 1995, I-4921) aus dem Diskriminierungsverbot ein allgemeines Verbot von Beschränkungen der innereuropäischen Mobilität von Arbeitnehmern abgeleitet, auch wenn die Beschränkungen im Inland ebenfalls gelten. Ob das FZA ebenfalls ein allgemeines Beschränkungsverbot enthält, ist umstritten. Eine entsprechende Rechtsprechung fehlt bisher (Caroni et al., 2011, Migrationsrecht, S. 187-189).

Teil II

ten mit Erwerbstätigkeit müssen den Behörden aber gemeldet werden. Längere Aufenthalte sind bewilligungspflichtig.¹⁹ Gemäss FZA gibt es drei Typen von Bewilligungen:

- (Dauer-)Aufenthaltsbewilligungen für die Dauer von mindestens fünf Jahren (Bewilligung «B»);²⁰
- Kurzaufenthaltsbewilligungen für die Dauer von mindestens drei und höchstens zwölf Monaten (Bewilligung «L»);
- Grenzgängerbewilligungen (Bewilligung «G»).

Nicht im FZA geregelt sind dagegen die Niederlassungsbewilligungen (Bewilligung «C»). Deren Erteilung richtet sich nach Art. 34 AuG. Demnach wird eine Niederlassungsbewilligung nach einem regulären und ununterbrochenen Aufenthalt von zehn Jahren erteilt, sofern kein Widerrufsgrund nach Art. 62 AuG (z. B. Falschangaben im Bewilligungsverfahren, längerfristige Freiheitsstrafen, Sozialhilfeabhängigkeit) vorliegt. Die Erteilung liegt aber im Ermessen der Behörden; es besteht kein Anrecht auf eine Niederlassungsbewilligung. Angehörige der EU-15 und EFTA haben laut dem BFM jedoch aufgrund von Niederlassungsvereinbarungen, welche die Schweiz mit einzelnen Ländern getroffen hat, sowie aufgrund von Erklärungen des Bundesrates und Gegenrechtserwägungen bereits nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren ein Anrecht auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung.²¹ Dieser Rechtsanspruch gilt allerdings nur, soweit kein Widerrufsgrund nach Art. 62 AuG vorliegt.²² Die fünfjährige Aufenthaltsbewilligung B wird bei EU-15/EFTA-Staatsangehörigen deshalb in der Regel nicht verlängert, sondern gleich eine Niederlassungsbewilligung erteilt. Gegenüber Staatsangehörigen aus den EU-8- und den EU-2-Staaten sowie Zypern und Malta bestehen dagegen keine besonderen staatsvertraglichen Verpflichtungen, daher werden Niederlassungsbewilligungen normalerweise erst nach der im AuG vorgesehenen Frist eines regulären und ununterbrochenen Aufenthalts von zehn Jahren erteilt.

Die Aufenthaltsvoraussetzungen, die für die einzelnen Personenkategorien gelten, sind in Tabelle 9 zusammengefasst und werden anschliessend erläutert.

¹⁹ Die Bewilligung hat keine rechtsbegründende, sondern bloss deklaratorische Bedeutung (Personen aus den EU/EFTA-Staaten erhalten nicht erst durch die Erteilung der Bewilligung ein Aufenthaltsrecht, die Bewilligung bestätigt aber, dass die Person die Aufenthaltsvoraussetzungen erfüllt).

²⁰ B-Bewilligungen können unter bestimmten Umständen auch für weniger als fünf Jahre erteilt werden.

²¹ Weisungen BFM, 2011, Kap. 9; Weisungen BFM zum AuG, Kap. 3.4.3.2-3.4.3.3. Ob die Frist tatsächlich in allen Fällen fünf Jahre beträgt, ist fraglich. Im Falle von Österreich gilt gemäss BGE 120 Ib 360 eine Frist von zehn Jahren. Auf eine genauere Abklärung der Fristen wurde jedoch verzichtet, weil viele Vereinbarungen nicht publiziert sind (vgl. BGE 119 IV 65 E. 1b). Den Bewilligungsinstanzen ist die Existenz von Niederlassungsvereinbarungen gemäss Kennern denn auch nicht immer bekannt.

²² Erteilung gemäss Art. 43 Abs. 2 und Art. 51 Abs. 2 Bst. b AuG. Vgl. Migrationsamt des Kantons Zürich, 2011, Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Weisungen/Praxis, Kap. 4.1.2.1 i.V.m. Kap. 3.2.

Aufenthaltsvoraussetzungen nach Aufenthaltszweck

Kategorie	Voraussetzung	Erteilte Bewilligung
<i>Erwerbstätige</i>		
Arbeitnehmer	Arbeitsvertrag mit Schweizer Arbeitgeber mit Dauer ≤ 3 Monate	keine Bewilligung, nur Meldepflicht
	Arbeitsvertrag mit Schweizer Arbeitgeber mit Dauer > 3 Monate	Kurzaufenthaltsbewilligung L; Gültigkeitsdauer: = Dauer des Arbeitsverhältnisses
	Arbeitsvertrag mit Schweizer Arbeitgeber mit Dauer ≥ 12 Monate oder unbefristet	Aufenthaltsbewilligung B; Gültigkeitsdauer: 5 Jahre
Selbständiger	Existenzsichernde selbständige Geschäftstätigkeit in der Schweiz; Erfüllung der Anforderungen an berufliche Qualifikation/Diplome	Aufenthaltsbewilligung B; Gültigkeitsdauer: 5 Jahre
Grenzgänger	Arbeitsvertrag mit Schweizer Arbeitgeber mit Dauer > 3 Monate oder selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz; Mindestens wöchentliche Rückkehr an Wohnsitz im Ausland	Grenzgängerbewilligung G; Gültigkeitsdauer: 5 Jahre bei Vertrag von mindestens 12 Monaten, sonst = Dauer des Arbeitsvertrags
	Arbeitsvertrag mit Schweizer Arbeitgeber mit Dauer ≤ 3 Monate; Mindestens wöchentliche Rückkehr an Wohnsitz im Ausland	keine Bewilligung, nur Meldepflicht
<i>Nichterwerbstätige</i>		
Nichterwerbstätige allgemein	Genügend finanzielle Mittel; Krankenversicherung	Aufenthaltsbewilligung B; Gültigkeitsdauer: 5 Jahre, bei begründetem Zweifel bezüglich ausreichender Mittel 2 Jahre
Stellensuchende	Stellensuche mit Dauer ≤ 3 Monate; Kein Bezug von Sozialhilfe. Bei Bewilligung: Nachweis genügend finanzieller Mittel (inkl. Arbeitslosenentschädigung)	Grundsatz: keine Bewilligung, keine Meldepflicht Ausnahme: Bewilligung L für maximal 6 Monate bei Import der Arbeitslosenentschädigung
	Stellensuche mit Dauer > 3 Monate Genügend finanzielle Mittel (inkl. Arbeitslosenentschädigung)	Kurzaufenthaltsbewilligung L; Gültigkeitsdauer ab Beginn der Stellensuche: maximal 6 Monate
	Stellensuche mit Dauer > 6 Monate Nachweis von Erfolgsaussichten; Genügend finanzielle Mittel (inkl. Arbeitslosenentschädigung)	Kein Aufenthaltsanspruch. Bei Bewilligung des Gesuchs: Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung L; Gültigkeitsdauer ab Beginn der Stellensuche: maximal 12 Monate

Teil II

Kategorie	Voraussetzung	Erteilte Bewilligung
Personen in Ausbildung	Zulassung zu anerkannter Lehranstalt; Krankenversicherung; Glaubhaftigkeit genügender finanzieller Mittel	Kurzaufenthaltsbewilligung L; Gültigkeitsdauer: = Dauer der Ausbildung bzw. 12 Monate, falls Ausbildung länger dauert oder B-Bewilligung, auf 12 Monate befristet
Rentner/innen	Genügend finanzielle Mittel (über Betrag, der Anrecht auf Ergänzungsleistungen begründet); Krankenversicherung	Aufenthaltsbewilligung B
Dienstleistungsempfänger (medizinische Kur usw.)	Aufenthalt mit Dauer ≤ 3 Monate; Kein Bezug von Sozialhilfe	Keine Bewilligung, keine Meldepflicht
	Aufenthalt mit Dauer > 3 Monate; Genügend finanzielle Mittel; Krankenversicherung	Kurzaufenthaltsbewilligung L; Gültigkeitsdauer: = Dauer der empfangenen Dienstleistung
<i>Familiennachzug</i>		
Familiennachzug allgemein	Verwandtschaft mit aufenthaltsberechtigter Person, unabhängig von eigener Staatsangehörigkeit: <ul style="list-style-type: none"> – Ehegatte; – Kinder oder Enkel/innen unter 21 Jahren oder älter, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird – Eltern/Grosseltern, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird Angemessene Familienwohnung	Gleicher Bewilligungstyp und gleiche Gültigkeitsdauer wie Bewilligung der Person, von der Aufenthaltsrecht abgeleitet wird
Studierende	Ehegatte oder unterhaltsberechtigter Kinder der aufenthaltsberechtigten Person	Kurzaufenthaltsbewilligung L; Gültigkeitsdauer: = Dauer der Ausbildung der nachzugsberechtigten Person bzw. 12 Monate, falls deren Ausbildung länger dauert oder B-Bewilligung, auf 12 Monate befristet

3.1.1 Erwerbstätige

Angehörige der Vertragsstaaten können gestützt auf Art. 1 FZA in die Schweiz einreisen und hier eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Teil II

3.1.1.1 Unselbständig Erwerbstätige (Arbeitnehmende)

Die Aufenthaltsvoraussetzungen für unselbständig Erwerbstätige, im FZA «Arbeitnehmer» genannt, sind in Art. 6 Abs. 1 und 2 Anhang I FZA festgehalten und werden in Kapitel 4.2 der Weisungen des BFM präzisiert.

- Ein Arbeitnehmender, der mit einem in der Schweiz ansässigen Arbeitgeber einen Vertrag von mehr als 12 Monaten oder einen unbefristeten Vertrag abgeschlossen hat, erhält eine Aufenthaltsbewilligung von mindestens 5 Jahren. Diese wird um mindestens 5 weitere Jahre verlängert, wenn die Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind.
- Ein Arbeitnehmender mit einem befristeten Arbeitsvertrag für mindestens 3 Monaten und höchstens 12 Monaten erhält eine Aufenthaltsbewilligung mit derselben Gültigkeitsdauer wie der Arbeitsvertrag.
- Ein Arbeitnehmender mit einem befristeten Arbeitsvertrag für maximal 3 Monate braucht keine Bewilligung. Für sie besteht lediglich eine Meldepflicht (vgl. Kapitel 2.3.3.1 der Weisungen des BFM).

Um eine Aufenthaltsbewilligung als unselbständig Erwerbstätiger zu erhalten, muss lediglich eine Einstellungserklärung oder eine Arbeitsbescheinigung vorgelegt werden. Diese müssen die Personalien von Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie die Dauer des Arbeitsverhältnisses enthalten, da letztere über die Gültigkeitsdauer der Bewilligung entscheidet.

Grundsätzlich hat auch eine Person mit einem Teilzeitarbeitsvertrag ein Recht auf eine Aufenthaltsbewilligung. Allerdings darf es sich dabei nicht um einen völlig marginalen Nebenerwerb handeln.²³ Die Behörde kann von Gesuchstellenden verlangen, dass sie weitere Teilzeitarbeitsverträge abschliessen, um für den eigenen Lebensunterhalt und denjenigen ihrer Familie sorgen zu können, ohne Sozialhilfe zu beanspruchen.²⁴ Ist eine Person damit nicht einverstanden und beharrt auf dem Gesuch, muss die Behörde prüfen, ob die Arbeitnehmereigenschaft trotzdem vorliegt. Stellt sie stattdessen einen Rechtsmissbrauch fest, darf sie die Bewilligung nicht erteilen.

Gemäss den Weisungen des BFM²⁵ müssen die Behörden bei überjährigen oder unbefristeten Arbeitsverträgen prüfen, ob diese für die spezifische Branche und Tätigkeit plausibel sind und bei Bedarf weitere Abklärungen mit dem Arbeitgeber treffen. So soll verhindert werden, dass saisonale Arbeitnehmende (z. B. im Tourismus oder in der Landwirtschaft) längerfristige Verträge und damit auch längerfristige Aufenthaltsbewilligungen erhalten. Entspricht die Einstellungserklärung oder Arbeitsbescheinigung nicht den tatsächlichen Verhältnissen, kann die Aufenthaltsbewilligung verweigert oder widerrufen oder auf die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Dauer gekürzt werden.

²³ Die Rechtspraxis des EuGH ist diesbezüglich liberal. Vgl. Urteil *Bernini*, C-3/90 und Dietrich, 1995, S. 278.

²⁴ Gemäss BGE 131 II 339 E 3.3-3.4 können ein sehr kleines Arbeitspensum oder ein Einkommen, das von Beginn weg nicht für den Lebensunterhalt ausreicht, auf den marginalen Charakter einer Tätigkeit hinweisen. Vgl. auch Merz, 2009, S. 270.

²⁵ Kapitel 4.2.1

Teil II

3.1.1.2

Selbständig Erwerbstätige

Art. 1 FZA räumt den Angehörigen der Vertragsstaaten das Recht auf Niederlassung als Selbständiger ein. In Art. 12 Anhang I FZA ist festgehalten, dass diese Personen eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens 5 Jahren erhalten (Abs. 1); diese wird nach Ablauf der ersten Bewilligung um mindestens 5 weitere Jahre verlängert, falls die Person den Behörden ihre selbständige Erwerbstätigkeit nachweist (Abs. 2).

Selbständigkeit bedeutet zunächst einmal, dass die Tätigkeit auf eigene Rechnung und eigenes Risiko ausgeübt wird (keine Weisungen Dritter, keine Einbindung in die Arbeitsorganisation eines Betriebs). Die Gesuchsteller müssen neben den nötigen Qualifikationen und Diplomen den Nachweis einer selbständigen wirtschaftlichen Tätigkeit erbringen. Dazu können beispielsweise Geschäftsbücher (Buchhaltung, Auftragsbücher etc.) vorgelegt werden. In bestimmten Arbeitsfeldern kann zudem ein Handelsregistereintrag verlangt werden.²⁶

Gemäss den Weisungen des BFM, Kapitel 4.3.2, ist ausserdem bei selbständig Erwerbstätigen «für die Erteilung bzw. die Aufrechterhaltung der Bewilligung entscheidend, dass ein regelmässiges Einkommen erzielt wird und die betreffenden Personen nicht sozialhilfeabhängig werden. Ein bestimmtes Mindesteinkommen darf aber nicht verlangt werden.» Auf welcher Grundlage das BFM ein existenzsicherndes Einkommen voraussetzt, ist jedoch unklar; ein Quellenverweis fehlt. Auch bei Spescha et al. steht, dass die Bewilligung zur selbständigen Erwerbstätigkeit infolge fehlender finanzieller Mittel verweigert werden kann, ohne dass auf entsprechende Grundlagen verwiesen würde.²⁷

Gewisse Rechtsexperten weisen darauf hin, dass ein existenzsicherndes Einkommen gemäss Art. 12 Abs. 1-3 Anhang I FZA keine explizite Aufenthaltsvoraussetzung darstellt. Borghi leitet die Voraussetzung eines regelmässigen Einkommens daraus ab, dass die Rechtsprechung des EuGH den selbständig Erwerbstätigen dadurch definiert, dass dieser gleich wie Arbeitnehmer einer tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, für die er ein Einkommen erhält, dass er jedoch im Unterschied zu Arbeitnehmern nicht in einem Unterordnungsverhältnis steht.²⁸ Aus dieser Argumentation geht allerdings nicht hervor, warum das Einkommen bei Selbständigen, die gemäss ihren Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit nachgehen, existenzsichernd sein muss, zumal dies bei Arbeitnehmern ausdrücklich nicht vorausgesetzt ist.²⁹

Gemäss den Weisungen des BFM kann die zuständige Behörde bei ernsthaften Zweifeln, ob die Erwerbstätigkeit tatsächlich und nachhaltig ausgeübt wird und ob aus dieser ein grundsätzlich existenzsicherndes Einkommen resultiert, während der Gültigkeitsdauer der Bewilligung jederzeit neue Beweismittel für die Selbständigkeit verlangen und die Aufenthaltserlaubnis widerrufen, falls die Bedingungen nicht mehr erfüllt sind. Allerdings ist wiederum fraglich, inwiefern ein unzureichendes

²⁶ Vgl. Merz, 2009, S. 271-272 sowie die dort erwähnten BGE 131 II 339 E.2 und BGE 2A.169/2004 vom 31. August 2004 E.2.

²⁷ Spescha et al., 2012, S. 634 und 641. Bei Caroni et al., 2011, und Dietrich, 1995, fehlen dagegen Hinweise, dass bei Selbständigen ein bestimmtes Einkommen verlangt wäre.

²⁸ Borghi, 2010, S. 73-75.

²⁹ Vgl. ebenfalls Borghi, 2010, S. 64-66. In einer der PVK vorliegenden Antwort des BFM auf die Anfrage eines Kantons präzisiert das BFM, dass mit der Aufenthaltsvoraussetzung eines existenzsichernden Einkommens bei selbständig erwerbstätigen Personen «Umgehungstatbestände» verhindert werden sollen.

Teil II

Einkommen einen Widerrufsgrund darstellt. Selbständig Erwerbstätige können sich auf das Diskriminierungsverbot berufen und sie erhalten gemäss den Richtlinien der SKOS (unabhängig von ihrer Nationalität) zur Überbrückung einer wirtschaftlich schwierigen Situation befristet Sozialhilfe (vgl. Abschnitt 3.2.2.2).

Auf jeden Fall geschützt vor einem Bewilligungsentzug sind gemäss Art. 12 Abs. 6 Anhang I FZA Selbständige, die ihre Tätigkeit vorübergehend wegen Krankheit oder Unfall nicht ausüben können (vgl. Abschnitt 3.1.5.4).

3.1.1.3 Grenzgänger

Die Aufenthaltsvoraussetzungen für unselbständig erwerbstätige Grenzgänger sind in Art. 7, jene für selbständig erwerbstätige Grenzgänger in Art. 13 Anhang I FZA festgelegt und werden in Kapitel 2.3.4 der Weisungen des BFM präzisiert. Als Grenzgänger zählt demnach eine erwerbstätige Person, die «in der Regel täglich oder mindestens einmal in der Woche» an ihren Wohnort zurückkehrt (Art. 7 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 Anhang I FZA).

Grenzgänger benötigen keine Aufenthaltserlaubnis, doch kann der beschäftigende Staat eine Sonderbescheinigung ausstellen, wenn die Erwerbstätigkeit länger als drei Monate dauert (Art. 7 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 Anhang I FZA). In der Schweiz ist diese Sonderbescheinigung die so genannte Grenzgängerbewilligung G. Ihre Gültigkeitsdauer richtet sich bei unterjährigen Arbeitsverhältnissen nach deren Dauer und beträgt bei längeren Arbeitsverhältnissen 5 Jahre. Grenzgänger mit einer Erwerbstätigkeit von weniger als 3 Monaten brauchen keine Grenzgängerbewilligung, sind jedoch wie Personen mit Stellenantritt meldepflichtig.

Damit eine Korrespondenzadresse in der Schweiz zur Verfügung steht, muss der Name des Arbeitgebers bzw. bei selbstständig erwerbenden Grenzgängern die Adresse des Sitzes des Unternehmens in der Schweiz im Ausweis erwähnt sein. Zudem wird im Grenzgängerausweis auch der ausländische Wohnort aufgeführt. Zuständig ist die Behörde am Arbeitsort.

Grenzgänger, die sich während der Woche in der Schweiz aufhalten, haben sich an ihrem Aufenthaltsort bei der zuständigen kommunalen Behörde zu melden. Für das Anmeldeverfahren finden sinngemäss die Bestimmungen für schweizerische Wochenaufenthalter Anwendung. Eine zusätzliche ausländerrechtliche Bewilligung ist neben der Grenzgängerbewilligung nicht erforderlich.

3.1.2 Nichterwerbstätige

Art. 6 FZA und Art. 24 Anhang I FZA regeln die Personenfreizügigkeit für Nichterwerbstätige. Der Artikel hat einen subsidiären Charakter und kommt nur zur Anwendung, wenn die Person «die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei besitzt und keine Erwerbstätigkeit im Aufenthaltsstaat ausübt und dort kein Aufenthaltsrecht auf Grund anderer Bestimmungen dieses Abkommens hat» (Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA). Personen mit einer Bewilligung als Nichterwerbstätige können sich nicht auf das Gebot der Inländergleichbehandlung beziehen; d.h. ihnen stehen nicht die gleichen sozialen Vergünstigungen zu wie Schweizerinnen und Schweizern, namentlich

Teil II

Sozialhilfe, aber auch eine Reihe weiterer Leistungen wie beispielsweise Stipendien.³⁰ Falls sich EU/EFTA-Staatsangehörige daher auf ein Aufenthaltsrecht als Familienangehörige einer (unselbständig und selbständig) erwerbstätigen Person oder auf ein Verbleiberecht berufen können, geht dieses Aufenthaltsrecht vor und das Gebot der Inländergleichbehandlung gilt (vgl. Art. 9 und Art. 15 Anhang I FZA).

Nichterwerbstätige (im Sinne von Art. 24 Anhang I FZA) müssen dagegen nachweisen, dass sie über genügende finanzielle Mittel verfügen, so dass sie nicht der Sozialhilfe zur Last fallen, und dass sie gegen Krankheit und Unfall versichert sind, um ein Aufenthaltsrecht zu erhalten (Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA). Die finanziellen Mittel gelten als ausreichend, wenn sie den Betrag übersteigen, unterhalb dessen die eigenen Staatsangehörigen Anspruch auf Fürsorgeleistungen haben (Art. 24 Abs. 2 Anhang I FZA). Art. 16 Abs. 1 VEP präzisiert, dass die finanziellen Mittel dann genügend sind, wenn sie den Betrag übersteigen, den eine Person gemäss Richtlinien der SKOS erhalten würde. Bei Personen, die in der Schweiz erwerbstätig waren und einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erworben haben, werden die ihnen zustehenden Gelder bei der Berechnung der finanziellen Mittel berücksichtigt (Art. 24 Abs. 3 Anhang I FZA).

Können Nichterwerbstätige diese Belege erbringen, so erhalten sie in der Regel eine Aufenthaltsbewilligung mit der Gültigkeit von fünf Jahren. Wenn es als notwendig erachtet wird, können die Behörden die Bewilligung jedoch auf zwei Jahre befristen (Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA und Art. 17 VEP). Stellen die Behörden dann fest, dass keine genügenden finanziellen Mittel oder keine ausreichende Krankenversicherung mehr vorhanden sind, kann die Bewilligung widerrufen oder ihre Verlängerung verweigert werden.

Art. 20 VEP räumt den Behörden ausserdem die Möglichkeit ein, eine Aufenthaltsbewilligung aus «wichtigen Gründen» zu erteilen, auch wenn die Voraussetzungen für eine Zulassung zu einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit nach dem FZA nicht erfüllt sind.

Für gewisse Kategorien von Nichterwerbstätigen, namentlich Stellensuchende, Personen in Ausbildung, Rentnerinnen und Rentner sowie Dienstleistungsempfängerinnen und -empfänger gelten teilweise besondere Regelungen. Diese werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

3.1.2.1 Stellensuchende

Als Stellensuchende gelten

- Personen, die zum Zweck der Arbeitssuche in die Schweiz kommen;
- Personen, die nach einem Arbeitsverhältnis von weniger als einem Jahr Dauer (freiwillig oder unfreiwillig) arbeitslos werden und zum Zweck der Stellensuche hier bleiben (vgl. Abschnitt 3.2.1.1).
- sämtliche freiwillig arbeitslosen Personen, die aktiv eine Stelle suchen (vgl. Abschnitt 3.2.1.1).

³⁰ Borghi, 2010, S. 162-163.

Teil II

Das Recht, sich für die Suche nach Arbeit in einen anderen Vertragsstaat zu begeben, ist in Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA verankert. EU/EFTA-Staatsangehörigen können sich demgemäss bis zu sechs Monate für die Stellensuche in die Schweiz begeben. Art. 18 VEP präzisiert diese Bestimmung, indem festgelegt wird, dass die Personen in den ersten drei Monaten keine Bewilligung benötigen, danach eine L-Bewilligung für die Dauer von drei Monaten mit dem Aufenthaltszweck der Stellensuche erhalten. Zudem räumt Art. 18 Abs. 3 VEP ein: «Diese Bewilligung kann bis zu einem Jahr verlängert werden, sofern die EU- und EFTA-Angehörigen Suchbemühungen nachweisen und begründete Aussicht auf eine Beschäftigung besteht.» Damit geht die Verordnung über die Bestimmung des FZA-Anhangs hinaus.³¹

Personen mit dem Status der Stellensuchenden wird somit ein Aufenthaltsrecht von sechs Monaten eingeräumt, das allenfalls um weitere sechs Monate verlängert werden kann. Danach erlischt ihr Aufenthaltsrecht. Der Status der Stellensuche setzt in jedem Fall voraus, dass aktive Bemühungen zur Arbeitssuche unternommen werden.

Bis zu einem Aufenthalt von sechs Monaten ist gemäss der Koordinierung der Sozialsysteme ein Leistungsexport einer ausländischen Arbeitslosenversicherung in die Schweiz möglich.³² Dieser setzt eine Anmeldung bei der zuständigen Arbeitslosenbehörde [in der Regel ein Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) oder in einigen Kantonen die Wohngemeinde] voraus.³³ Die Leistungen der ausländischen Arbeitslosenversicherung werden von den schweizerischen Arbeitslosenversicherungskassen ausgerichtet.³⁴

Stellensuchende haben gemäss Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA «Anspruch auf die gleiche Hilfe, wie sie die Arbeitsämter dieses Staates eigenen Staatsangehörigen leisten.» Sie können sich somit beim RAV melden und dessen Unterstützung in Anspruch nehmen, auch wenn sie keinen Anspruch auf Leistungen der Schweizer Arbeitslosenversicherung erworben haben.³⁵

Hingegen können Stellensuchende von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA, letzter Satz). Das Bundesgericht hat daraus geschlossen, dass Stellensuchende, die Sozialhilfe beziehen, weil sie nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, kein Aufenthaltsrecht haben und ausgewiesen werden können (vgl. auch Abschnitt 3.2.2.2).³⁶ Art. 24 Abs. 3 Anhang I FZA legt zudem fest, dass bei Stellensuchenden, die zuvor in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgingen, die Arbeitslosenentschädigung beim Nachweis der finanziellen Mittel gemäss Abs. 1 der gleichen Bestimmung zu berücksichtigen ist. Obwohl nicht explizit festgehalten, lässt sich daraus folgern, dass auch der Aufenthalt zum Zweck der Stellensuche der Bedingung ausreichender finanzieller Mittel und eines Krankenversicherungsschutzes unterliegt. Gemäss BFM ist die Bewilligung für Stellensuchende

³¹ Gemäss BGE 130 II 388 E. 3.3 und Merz, 2009, Fn. 89 entspricht die VEP damit der bereits vor dem FZA bestehenden EuGH-Rechtsprechung (Urteil *Antonissen*, C-292/89).

³² Bis zum 1. April 2012 war ein Leistungsexport einer ausländischen Arbeitslosenversicherung in die Schweiz bis zu drei Monaten möglich. Wie lange der effektive Leistungsexport gewährt wird, hängt von der jeweiligen ausländischen Arbeitslosenversicherung ab.

³³ Eine (Kurz-)Aufenthaltsbewilligung ist gemäss SECO keine Voraussetzung.

³⁴ Weisungen BFM, 2011, Kap. 8.2.5.2.

³⁵ Weisungen BFM, 2011, Kap. 8.2.5.2.

³⁶ BGE 130 II 388 E. 3.1.

Teil II

auf die voraussichtliche Dauer der Arbeitslosenentschädigungsleistungen, längstens bis zur Aussteuerung bei der Arbeitslosenversicherung, zu begrenzen.³⁷

3.1.2.2 Personen in Ausbildung

Art. 24 Abs. 4 und 5 Anhang I FZA regeln die besonderen Aufenthaltsvoraussetzungen für Studierende, die sich auf kein anderes Aufenthaltsrecht aus (früherer) Erwerbstätigkeit oder als Familienangehörige berufen können. Sie erhalten eine Aufenthaltsbewilligung für höchstens ein Jahr (L-Bewilligung oder auf 12 Monate befristete B-Bewilligung), die bei länger dauernden Ausbildungen bis längstens zum Abschluss jährlich verlängert wird.

Die Hürden beim Nachweis ausreichender finanzieller Mittel sind für Studierende geringer als für die übrigen Nichterwerbstätigen: Sie müssen den Behörden lediglich «glaubhaft machen», dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, so dass sie selber oder ihre Angehörigen (zum Familiennachzug von Studierenden vgl. Abschnitt 3.1.3) keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Zusätzlich müssen sie über einen Krankenversicherungsschutz verfügen, der sämtliche Risiken abdeckt, sowie eine Bestätigung über die Zulassung zu einer anerkannten Lehranstalt vorlegen.

Das FZA regelt ausdrücklich weder den Zugang zu Ausbildungen noch Unterhaltsbeihilfen (letzter Satz von Art. 24 Abs. 4 Anhang I FZA). Für EU/EFTA-Angehörige können somit besondere Zulassungsbedingungen oder höhere Gebühren festgelegt werden. Einen Anspruch auf Gleichstellung mit Schweizerinnen und Schweizern nach Art. 9 und 15 Anhang I FZA haben nur Studierende mit einem originären Aufenthaltsrecht aus (früherer) Erwerbstätigkeit oder Studierende, die ein Aufenthaltsrecht als Familienangehörige von Erwerbstätigen geltend machen können.

3.1.2.3 Rentnerinnen und Rentner

Als Rentnerinnen und Rentner gelten EU/EFTA-Staatsangehörige, die entweder bereits zum Zeitpunkt der Einreise in die Schweiz eine Rente beziehen oder die vor Beginn des Rentenbezugs nur so kurze Zeit in der Schweiz gearbeitet haben, dass sie kein Verbleiberecht (vgl. Abschnitt 3.1.2.3) erworben haben. Zu Rentnerinnen und Rentnern gehören sowohl Bezüger von Altersrenten als auch beispielsweise von Invalidenrenten.

Um eine Aufenthaltsbewilligung (in der Regel für 5 Jahre) zu erhalten, müssen Rentnerinnen und Rentner den Nachweis erbringen, dass ihre finanziellen Mittel, einschliesslich der Einkünfte aus ausländischen Renten, sowohl über dem relevanten Betrag gemäss SKOS-Sozialhilferichtlinien als auch über dem Betrag liegen, der in der Schweiz nach Art. 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zum Bezug von Ergänzungsleistungen³⁸ berechtigen würde (Art. 16 Abs. 1 und 2 VEP). Sollte die Rentnerin oder der Rent-

³⁷ Weisungen BFM, 2011, Kap. 8.2.5.2.

³⁸ SR 831.30.

Teil II

ner dennoch Sozialhilfe beantragen oder das Recht auf Ergänzungsleistungen geltend machen, kann die Bewilligung widerrufen oder nicht erneuert werden, weil die Voraussetzung ausreichender finanzieller Mittel nicht mehr erfüllt ist. (Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA).

Das Bundesgericht hat allerdings, unter Bezugnahme auf neuere EuGH-Urteile, ausdrücklich festgehalten, dass die finanziellen Mittel auch von Familienangehörigen oder Dritten stammen können. Da diese Mittel bei der Bemessung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen nicht berücksichtigt werden, kann es sein, dass trotz faktisch ausreichender finanzieller Mittel ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen besteht. Art. 16 Abs. 2 VEP steht laut Bundesgericht einer Bewilligungserteilung allerdings nicht entgegen, solange der Anspruch auf Ergänzungsleistungen nicht tatsächlich geltend gemacht wird.³⁹

3.1.2.4 Dienstleistungsempfänger

Dienstleistungsempfänger nach Art. 23 Anhang I FZA sind Personen, die sich in die Schweiz begeben, um ein hiesiges Dienstleistungsangebot zu beanspruchen, sei dies nun ein touristisches oder kulturelles Angebot, eine Beratung oder medizinische Behandlung. Für Aufenthalte bis zu drei Monaten benötigen sie keine Bewilligung. Für längere Aufenthalte, wie sie vor allem bei medizinischen Behandlungen oder Kuren vorkommen können, wird gemäss Art. 19 VEP eine Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt. Gemäss den Weisungen des BFM handelt es sich in der Regel um eine Kurzaufenthaltsbewilligung, deren Gültigkeit der Dauer der Dienstleistung entspricht.⁴⁰

Dienstleistungsempfänger können wie Stellensuchende explizit von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden (Art. 23 Abs. 1 Anhang I FZA, letzter Satz). Das BFM folgert daraus, dass ausreichende finanzielle Mittel und ein Krankenversicherungsschutz eine Aufenthaltsvoraussetzung darstellen.⁴¹

3.1.3 Familiennachzug

Personen, die aufgrund des FZA ein Aufenthaltsrecht in einem Vertragsstaat haben, sei dies als Erwerbstätige oder als Nichterwerbstätige, haben das Recht, ihre Familienangehörigen nachzuziehen (Art. 7 Bst. d FZA). Der Familiennachzug ist in Art. 3 Anhang I FZA geregelt. Familienangehörige haben ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht, weshalb sich deren Bewilligung nach der Bewilligung der nachzugsberechtigten Person richtet. Gemäss Art. 3 Abs. 2 Anhang I FZA gelten als nachzugsberechtigte Familienangehörige:

³⁹ BGE 135 II 265 E. 3.3-3.7. Damit distanzierte sich das Bundesgericht von einem früheren Urteil (BGE 133 V 265), in welchem es einer italienischen Staatsangehörigen Ergänzungsleistungen zusprach, obwohl ihre Tochter und ihr Schwiegersohn erklärt hatten, für sie aufzukommen, wodurch dem öffentlichen Haushalt keine Kosten entstehen würden.

⁴⁰ Weisungen BFM, 2011, Kap. 8.2.6.

⁴¹ Weisungen BFM, 2011, Kap. 8.2.6.

Teil II

- der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie (d.h. Kinder, Enkel sowie, gemäss Rechtsprechung, Stiefkinder⁴²), die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt (z. B. Kost und Logis) gewährt wird;
- die Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie (d.h. Eltern und Grosseltern), denen Unterhalt gewährt wird.

Bei Studierenden ist der Familiennachzug auf den Ehegatten und die unterhaltsberechtigten Kinder beschränkt (Art. 3 Abs. 2 Bst. c Anhang I FZA).

Diese Personen dürfen «ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit» (Art. 3 Abs. 2 Anhang I FZA) nachgezogen werden, d.h. das Recht auf Familiennachzug gilt auch, wenn es sich bei den Personen um Drittstaatsangehörige handelt. Das Bundesgericht hatte zunächst gestützt auf das Urteil Akrich des EuGH⁴³ entschieden, dass Drittstaatsangehörige nur nachgezogen werden können, wenn sie sich bereits rechtmässig in einem Vertragsstaat aufhielten. Nachdem sich der EuGH zunächst von seiner Akrich-Rechtsprechung distanzierte⁴⁴ und später festhielt, der Nachzug von Drittstaatsangehörigen dürfe nicht von einem bereits bestehenden rechtmässigen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat abhängig gemacht werden,⁴⁵ passte auch das Bundesgericht seine Praxis an.⁴⁶

Da das FZA nur auf grenzüberschreitende Sachverhalte anwendbar ist, können sich Schweizer Staatsangehörige beim Nachzug von Drittstaatsfamilienangehörigen nicht darauf berufen, sondern für sie gelten die strengeren Regeln des AuG.⁴⁷ Das FZA führt hier zu einer gewissen Inländerdiskriminierung.⁴⁸

Für weitere Familienangehörige, die nicht nachzugsberechtigt sind, verpflichten sich die Vertragsstaaten, den Nachzug zu begünstigen, sofern die aufenthaltsberechtigte Person ihnen Unterhalt gewährt oder im Herkunftsland mit ihnen in einer häuslichen Gemeinschaft lebte (Art. 3 Abs. 2 Anhang I FZA). Bisher sind hierzu aber keine Anwendungsfälle bekannt.⁴⁹

Damit ein Familienmitglied ein Aufenthaltsrecht erlangt, müssen die nachziehende und die nachgezogene Person beabsichtigen zusammenzuleben.⁵⁰ Das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen bleibt jedoch bestehen, wenn sie später in einen getrennten Haushalt ziehen, beispielsweise weil sie an einem entfernten Ort arbeiten

⁴² Das entsprechende Urteil des EuGH (Rs. C-413/1999 (Baumbast und R.), Slg. 2002, I-7091, Randnr. 57), gemäss welchem auch Stiefkinder nachzugsberechtigt sind, wurde nach Unterzeichnung des FZA gefällt, jedoch vom Bundesgericht übernommen (BGE 136 II 65, E. 4, S. 73ff.).

⁴³ EuGH, Rs. C-109/01 (Akrich), Slg. ABl. C 275 vom 23. September 2003.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-1/05 (Jia), Slg. ABl. C 22 vom 28. Januar 2007.

⁴⁵ EuGH, Rs. C-127/08 (Metock), Slg. ABl. C 236 vom 25. Juli 2008.

⁴⁶ BGE 136 II 5, E. 3.4 ff. S. 12 ff.

⁴⁷ Eine Ausnahme gilt für Schweizerinnen und Schweizer, deren Beziehung zu Drittstaatsangehörigen begründet wurde, während sie selber von der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU oder EFTA Gebrauch gemacht haben. Vgl. BGE 129 II 249, E. 4.2 und Merz, 2009, S. 264.

⁴⁸ Einem Vorstoss (Pa.Iv. Tschümperlin 10.427), welcher die Beseitigung der Inländerdiskriminierung verlangte, hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2011 keine Folge gegeben.

⁴⁹ Spescha et al., 2012, S. 625-626.

⁵⁰ BGE 2A.238/2003 vom 26. August 2003 E. 5.2.3; Merz, 2009, S. 285.

Teil II

oder studieren. Hingegen können Ehegatten bei einer dauerhaften Trennung oder Scheidung ihr Aufenthaltsrecht als Familienangehörige verlieren.⁵¹

Voraussetzung für den Familiennachzug ist ausserdem, dass die oder der Nachziehende über eine Wohnung verfügt, «die in dem Gebiet, in dem er beschäftigt ist, den für die inländischen Arbeitnehmer geltenden normalen Anforderungen entspricht», wobei entsprechende Vorschriften nicht diskriminierend sein dürfen (Art. 3 Abs. 1 Anhang I FZA). In den Weisungen des BFM (Kapitel 10.3) fehlt eine Konkretisierung. Im Rundschreiben an die Kantone vom 24. Februar 2010 halten BFM und SECO fest, dass über das Erfordernis der angemessenen Wohnung «indirekt» die finanziellen Mittel der Erwerbstätigen überprüft und in «offensichtlich krassen Fällen» der Familiennachzug verweigert werden könne. Gemäss BFM übernimmt man hier die Bestimmung zur angemessenen Wohnung des AuG (Art. 24). Allerdings ist diese ebenfalls unklar und wird gemäss BFM durch die Kantone unterschiedlich interpretiert. Gemäss der Lehre⁵² gilt als Faustregel, dass die Personenzahl die Zahl der Zimmer höchstens um eins oder zwei übersteigen darf, wobei ein Zimmer pro drei Kinder genüge. Allerdings gibt es hierzu noch keine Bundesgerichtsentscheidung.⁵³ Von Fachpersonen wurde denn auch bezweifelt, dass Beschränkungen, die über feuerpolizeiliche Vorschriften, die auch für Schweizer und Schweizerinnen gelten, hinausgehen, zulässig sind.

Ausreichende finanzielle Mittel werden für den Familiennachzug nicht vorausgesetzt. Diese sind bei selbständigen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen allerdings eine Aufenthaltsvoraussetzung. Eine Sozialhilfeabhängigkeit kann bei ihnen zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen (vgl. auch Abschnitt 3.2.2), womit auch das abgeleitete Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen verloren ginge.

Der Ehegatte und die Kinder einer aufenthaltsberechtigten Person, die noch nicht 21 Jahre alt oder unterhaltsberechtigt sind, haben das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, und zwar unabhängig davon, ob die Person, von der ihr Aufenthaltsrecht abgeleitet ist, erwerbstätig ist (Art. 3 Abs. 5 Anhang I FZA). Um dieses Recht auszuüben, brauchen sie keine zusätzliche Bewilligung.

3.1.4 Verbleiberecht

Das Verbleiberecht ist in Art. 4 Anhang I FZA festgeschrieben, wobei für die genaueren Regelungen auf das Gemeinschaftsrecht verwiesen wird.⁵⁴ Gestützt darauf steht dieses Recht folgenden Personen zu:⁵⁵

- Personen, die das Rentenalter erreichen, während der letzten 12 Monate in der Schweiz erwerbstätig waren und wenigstens drei Jahre in der Schweiz gewohnt haben.

⁵¹ BGE 130 II 113.

⁵² Spescha et al., 2012, S. 622-623.

⁵³ Merz, 2009, S. 284.

⁵⁴ Die zitierten Richtlinien hat die EU per 30. April 2006 aufgehoben und durch neue ersetzt, gemäss welchen nachgezogene Familienangehörige rascher ein Verbleiberecht erhalten. Für die Anwendung des FZA sind dagegen die alten Richtlinien massgebend.

⁵⁵ Caroni et al, 2011, S. 197-198; Spescha et al., 2012, S. 628-630; Merz, 2009, S. 273-274 und 292.

Teil II

- Arbeitnehmenden und Selbständigen, die nach mindestens zwei Jahren dauernden Aufenthalts in der Schweiz ihre Erwerbstätigkeit wegen ständiger Arbeitsunfähigkeit aufgeben mussten. Ist die Arbeitsunfähigkeit die Folge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit, aufgrund derer ein Rentenanspruch entsteht, erhalten die Personen in jedem Fall ein Verbleiberecht.
- Familienangehörigen von verbleibeberechtigten Personen. Stirbt der Berechtigte, erhalten sie ein selbständiges Recht, sofern sie nicht ein anderes Aufenthaltsrecht nach FZA geltend machen können.
- Familienangehörigen von aufenthaltsberechtigten, erwerbstätigen Personen, die vor dem Rentenalter versterben und mindestens zwei Jahre in der Schweiz gewohnt haben. Ist der Tod die Folge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit, erhalten die Familienangehörigen in jedem Fall ein Verbleiberecht.

Das Verbleiberecht begründet die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung mit fünfjähriger Gültigkeitsdauer.

3.1.5 Schranken der Personenfreizügigkeit

Wie in der Folge erläutert, gilt die Personenfreizügigkeit gilt nur, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. Zudem kann der Aufenthalt eingeschränkt werden, wenn die öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gefährdet ist oder wenn sich EU/EFTA-Angehörige länger im Ausland aufhalten. Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall führt dagegen nur unter bestimmten Umständen zu einem Verlust des Aufenthaltsrechts.

3.1.5.1 Aufenthaltsvoraussetzungen nicht erfüllt

Der Aufenthalt unter dem FZA ist an Voraussetzungen geknüpft. Explizit steht dies für Nichterwerbstätige in Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA: «Das Aufenthaltsrecht besteht so lange, wie die Berechtigten die Bedingungen des Absatzes 1 erfüllen.» Eine Bewilligung wird nicht gewährt, wenn die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt sind. Erfüllt eine Person die Aufenthaltsvoraussetzungen für die Kategorie, in der sie zugelassen wurde (z. B. Arbeitnehmer), nicht mehr, kann die Bewilligung laut Art. 23 Abs. 1 VEP widerrufen oder nicht verlängert werden.⁵⁶ Allerdings muss geprüft werden, ob die Person die Voraussetzungen einer anderen Personenkategorie (z. B. Familiennachzug) erfüllt oder über ein Verbleiberecht verfügt und ob eine Ausweisung verhältnismässig ist.

Gemäss Art. 20 VEP kann EU/EFTA-Angehörigen aus «wichtigen Gründen» ein Aufenthaltsrecht werden, wenn keine der Voraussetzungen gemäss FZA erfüllt sind, wobei in diesem Fall kein durchsetzbarer Anspruch auf eine Bewilligung besteht. Denkbar ist dies bei persönlichen Härtefällen im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG.

⁵⁶ Merz, 2009, S. 296.

3.1.5.2 Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit

Die Rechte, welche das FZA gewährt, dürfen gemäss Art. 5 Anhang I FZA nur eingeschränkt werden, falls eine Gefährdung für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit besteht.⁵⁷ Zusätzlich müssen entsprechende Wegweisungsmassnahmen im nationalen Recht vorgesehen sein, weil EU/EFTA-Staatsangehörige laut Art. 2 und 12 FZA nicht schlechter gestellt sein dürfen als andere Ausländer.⁵⁸

Gemäss diesen Richtlinien kann das Recht auf Einreise, Aufenthalt, Familiennachzug und Verbleib aufgrund einer Gefährdung für die öffentliche Ordnung nur eingeschränkt werden, wenn das persönliche Verhalten der betroffenen Person dazu Anlass gibt. Generalpräventive Einschränkungen zur Abschreckung anderer sind somit nicht möglich. Das Verhalten muss überdies widerrechtlich sein und eine gegenwärtige und hinreichende Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen. Daher reicht laut Rechtsprechung des EuGH⁵⁹ eine strafrechtliche Verurteilung allein für eine Verweigerung oder Beendigung des Aufenthalts nicht. Vielmehr muss darüber hinaus eine tatsächliche und schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung bestehen.⁶⁰ Entscheidend ist deshalb nicht nur die Schwere der Straftat, sondern auch das Rückfallrisiko.⁶¹ Allerdings kann auch ein persönliches Verhalten, das vom Staat zwar nicht strafrechtlich, jedoch mit anderen Mitteln bekämpft wird, ebenfalls als schwere Bedrohung der öffentlichen Ordnung nach Art. 5 Anhang I FZA eingestuft werden.⁶² Einschränkungen der Personenfreizügigkeit aufgrund einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung sind jedoch insgesamt eng auszulegen.⁶³

Aus gesundheitlichen Gründen darf höchstens die erste Aufenthaltserlaubnis verweigert werden, und zwar ausschliesslich aufgrund von Krankheiten, die im Anhang der Richtlinie 64/221 EWG aufgeführt sind.⁶⁴

Die Verweigerung des Aufenthalts auf der Basis von Art. 5 Anhang I FZA muss zudem im Einzelfall das Prinzip der Verhältnismässigkeit respektieren. Bei Personen, die bereits in der Schweiz wohnhaft sind, liegen die Hürden für einen Entzug der Aufenthaltsbewilligung höher als bei Personen, die erstmals einreisen wollen.⁶⁵

⁵⁷ Art. 5 Anhang I FZA verweist auf EU-Richtlinien Relevant ist laut Merz, 2009, S. 299 Richtlinie 64/221 EWG, während die beiden weiteren zitierten Richtlinien (72/194 EWG, 75/35 EWG) lediglich den Kreis der erfassten Personen erweitern.

⁵⁸ Merz, 2009, S. 300.

⁵⁹ EuGH, Rs. C-348/96 (Calfa), Slg. 1999, I-11, § 25.

⁶⁰ Spescha et al., 2012, S. 631.

⁶¹ BGE 130 II 176 E. 3 und 4; BGE 130 II 493 E. 3 und 4; Merz, 2009, 302-304; Spescha et al. 2010, S. 227; Spescha, 2011, S. 70-71.

⁶² Caroni et al., 2011, S. 218 weisen auf BGE 2C_396/2008 hin, bei dem eine Person, die Kinder als besonders gute Sexobjekte bezeichnet hatte und mit einer Organisation in Verbindung stand, die das Klonen von Menschen propagierte, aufgrund einer Bedrohung der sexuellen Integrität Minderjähriger und der Menschenwürde aus der Schweiz ausgewiesen wurde.

⁶³ BGE 130 II 176.

⁶⁴ Merz, 2009, S. 302.

⁶⁵ Merz, 2009, S. 301 und 303-304.

Teil II

3.1.5.3 Auslandsaufenthalte

Anhang I FZA legt in Art. 6 Abs. 5 (Arbeitnehmer), Art. 12 Abs. 5 (Selbständige) und Art. 24 Abs. 6 (Nichterwerbstätige) fest, dass Aufenthaltsbewilligungen (L und B) bei einem ununterbrochenen Auslandsaufenthalt von mehr als sechs Monaten erlöschen, mit Ausnahme des Auslandsaufenthaltes wegen Militärdienstes. Auch ein Zivildienst, der als Ersatz für einen Militärdienst geleistet wird, dürfte eine längere Aufenthaltsunterbrechung ohne Erlöschen der Bewilligung rechtfertigen.⁶⁶

Auch Niederlassungsbewilligungen erlöschen nach sechsmonatiger Abwesenheit, doch können sie auf Gesuch hin bei einem Auslandsaufenthalt während vier Jahren aufrechterhalten werden (Art. 61 Abs. 2 AuG).

Diese Regelungen gelten allerdings nur bei einer Ausreise ohne Abmeldung (z. B. längere Ferien). Hingegen stellt die Abmeldung bei der Einwohnerkontrolle der Gemeinde eine ausdrückliche Willenserklärung der Person dar, nicht mehr länger in der Schweiz wohnhaft zu sein. Deshalb führt die Abmeldung zum Erlöschen der Aufenthaltsbewilligung, falls sie tatsächlich in diesem Willen geäußert wurde.⁶⁷

3.1.5.4 Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall

Ist eine Person mit einer Bewilligung zum Zweck der Erwerbstätigkeit (Arbeitnehmer und Selbständige) infolge von Krankheit oder Unfall *vorübergehend* arbeitsunfähig, so darf ihr die Bewilligung nicht allein deshalb entzogen werden (Art. 6 Abs. 6 und Art. 12 Abs. 6 Anhang I FZA). Werden diese Personen *dauerhaft* arbeitsunfähig, so erhalten sie ein Verbleiberecht, sofern sie sich mindestens zwei Jahre ständig in der Schweiz aufgehalten haben. Ist die dauernde Arbeitsunfähigkeit die Folge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit, aufgrund derer ein Rentenanspruch entsteht, erhalten sie von Anfang an ein Verbleiberecht.⁶⁸

Werden Nichterwerbstätige mit einer Bewilligung nach Art. 24 Anhang I FZA aufgrund eines Unfalls oder einer Krankheit sozialhilfeabhängig, kann ihr Aufenthaltsrecht dagegen widerrufen werden. Das FZA sieht kein Verbleiberecht vor.⁶⁹

3.1.6 Übergangsbestimmungen

Die Schweiz hat sich in den Verhandlungen mit der EU eine schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit ausbedungen, und zwar sowohl bei Abschluss des Abkommens 1999 mit den damals 15 EU-Staaten (EU-15) als auch bei der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Zypern und Malta (EU-17) und die acht osteuropäischen Staaten (EU-8), die der EU 2004 beigetreten sind, wie auch bei der Erweiterung auf Rumänien und Bulgarien (EU-2). Die Übergangsbestimmungen sind in Art. 10 FZA festgeschrieben. Die Schweiz erhielt verschiedene Möglichkeiten, um

⁶⁶ Merz, 2009, S. 297.

⁶⁷ Weisungen BFM, 2011, Kap. 12.2.4.

⁶⁸ vgl. Abschnitt 3.1.4 und Spescha et al., 2012, S. 629.

⁶⁹ Merz, 2009, S. 274 und 297.

Teil II

den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt während Übergangsfristen zu beschränken. Die drei wichtigsten Beschränkungsmöglichkeiten sind die Folgenden:

- *Prüfung der arbeitsmarktlichen Voraussetzungen:* Die Prüfung umfasst den Inländervorrang und die Lohn- und Arbeitsbedingungen. Beim Inländervorrang muss der Arbeitgeber Rekrutierungsbemühungen auf dem inländischen Arbeitsmarkt nachweisen. Er kann nur dann neu zugewanderte EU/EFTA-Staatsangehörige anstellen, wenn es keine schweizerischen oder bereits in den regulären Arbeitsmarkt integrierte ausländische Arbeitnehmende gibt. Bei der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen wird von den Behörden systematisch geprüft, ob den neuen EU/EFTA-Zuwanderern dieselben orts- und branchenüblichen Bedingungen geboten werden wie einheimischen.⁷⁰
- *Kontingente:* Die Zahl der Bewilligungen für Erwerbstätige unterliegen Höchstzahlen. Für Kurz- und Daueraufenthaltsbewilligungen gelten unterschiedliche Kontingente. Kurzaufenthaltsbewilligungen L können bis zu einem Jahr verlängert werden, ohne dass dies den Höchstzahlen erneut angerechnet würde. Kurzaufenthalter dürfen zwar den Kanton, die Stelle oder den Beruf wechseln, jedoch brauchen sie für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit eine neue Bewilligung B, die nur bei verfügbarem Kontingent erteilt wird. Bei der EU-8 und der EU-2 dauerte die Kontingentierung für Arbeitnehmende länger als für Selbständige. Solange für Arbeitnehmende Höchstzahlen bestehen, bedürfen Selbständige aus diesen Staaten einer neuen Bewilligung, wenn sie in eine unselbständige Erwerbstätigkeit wechseln (keine berufliche Mobilität). Die im FZA festgelegten Jahreskontingente werden durch das BFM quartalsweise freigegeben. Sie gelten schweizweit, d.h. die Zahl der Bewilligungen wird nicht auf die einzelnen Kantone aufgeteilt.
- *Ventilklausel:* Eine besondere Schutzklausel, gemeinhin auch Ventilklausel genannt, gibt der Schweiz die Möglichkeit, auch nach Ablauf der Übergangsfrist mit Kontingenten wieder Höchstzahlen einzuführen, wenn die Zuwanderung von erwerbstätigen Personen das Mittel der letzten drei Jahre um mehr als 10% überschritten hat. In diesem Fall kann in den folgenden zwei Jahren die Einwanderung von Arbeitskräften auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre zuzüglich 5% beschränkt werden.

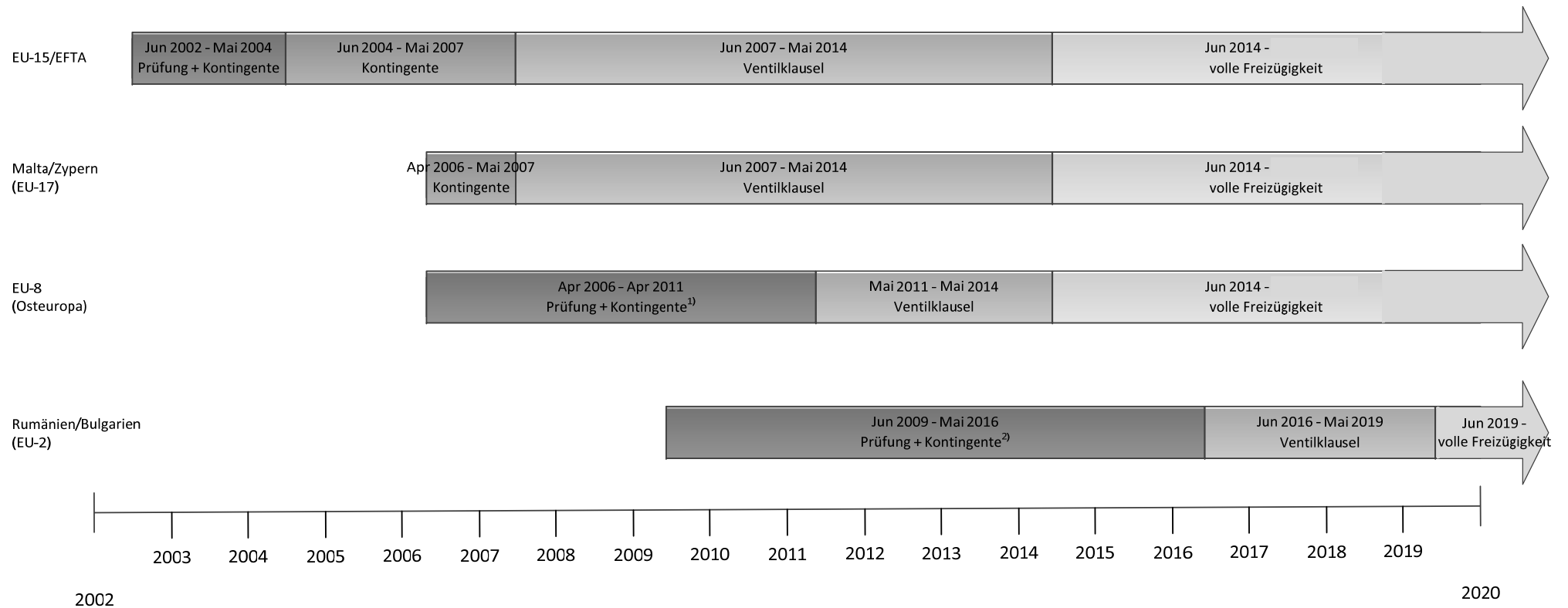
Für die verschiedenen Staatengruppen (EU-15/EFTA, EU-8, EU-2) gelten unterschiedliche Übergangsfristen, während der die drei genannten Massnahmen angewandt werden können (vgl. Abbildung 4). Obwohl Zypern und Malta erst 2004 zusammen mit den acht osteuropäischen Staaten (EU-8) der EU beitraten, gelten für die beiden Länder die Übergangsfristen der EU-15/EFTA-Staaten.

⁷⁰ Weisungen BFM, 2011, Kap. 5.5, S. 67-68.

Teil II

Abbildung 4

Geltungsdauer der Übergangsbestimmungen für die verschiedenen Staatengruppen



Legende:¹⁾ Für Selbständige aus der EU-8 galt die Kontingentierung nur bis 31. Mai 2007. ²⁾ Für Selbständige aus der EU-2 galt die Kontingentierung nur bis 31. Mai 2011.

Teil II

Die Übergangsbestimmungen des FZA lassen ferner folgende weiteren Möglichkeiten zu, um den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit einzuschränken:

- *Grenzzonen:* Grenzgängerbewilligungen können nur an Personen vergeben werden, die in der Grenzzone eines Nachbarstaates der Schweiz wohnen und in einer Schweizer Grenzzone arbeiten. Die Grenzzonen sind in bilateralen Grenzgängerabkommen mit den Nachbarstaaten definiert. Die Einschränkung auf die Grenzzonen hat bis zum Ablauf der Kontingentierungsfrist für Arbeitnehmende Gültigkeit.⁷¹
- *Einrichtungsphase für Selbständige:* EU/EFTA-Staatsangehörige, die zwecks selbständiger Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen, erhalten zunächst eine Aufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von sechs Monaten, während der sie mit der Schaffung der betrieblichen Voraussetzungen den Nachweis einer dauerhaften, tatsächlich ausgeübten selbständigen Erwerbstätigkeit erbringen müssen. Erst danach erhalten sie eine Aufenthaltsbewilligung. Die Einrichtungszeit kann nur bei Vorliegen nachvollziehbarer, objektiver Gründe um zwei Monate verlängert werden. Die Einrichtungszeit galt für Angehörige der EU-17 und der EU-8 bis am 31. Mai 2007, für Personen aus Rumänien und Bulgarien bis am 31. Mai 2011.⁷²
- *Kriterium der guten Qualifikation:* Bei EU-17-Staatsangehörigen sind Aufenthalte von weniger als vier Monaten keinerlei Einschränkungen unterworfen. Für Angehörige der EU-8 und der EU-2 hat die Schweiz dagegen vereinbart, dass während der Kontingentierungsfrist (siehe oben) bei Aufenthalten unter vier Monaten sowohl eine Prüfung der arbeitsmarktlichen Voraussetzungen stattfindet als auch Qualifikationserfordernisse festgelegt werden können. Dies bedeutet, dass in sinngemässer Anwendung von Art. 23 AuG nur beruflich gut qualifizierte und auf dem Schweizer Arbeitsmarkt gefragte Arbeitskräfte ohne Anrechnung an die Höchstzahlen eine Kurzaufenthaltsbewilligung bis vier Monate erhalten können. Wer die Qualifikationsvoraussetzungen nicht erfüllt (z. B. Hilfskräfte in der Landwirtschaft), erhält dagegen nur unter Anrechnung an die Höchstzahlen eine Kurzaufenthaltsbewilligung.

Alle Beschränkungen gelten nur für Aufenthalte zwecks Erwerbstätigkeit, wobei Aufenthalte von weniger als 4 Monaten von EU-17-Staatsangehörigen keinen Beschränkungen unterliegen, während bei Angehörigen der EU-8 und der EU-2 die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen und die Qualifikationserfordernisse geprüft werden. Für Grenzgänger gilt während der Übergangsfristen ebenfalls eine Prüfung der arbeitsmarktlichen Voraussetzungen.

Für sämtliche Personen, die als Nichterwerbstätige oder im Familiennachzug in die Schweiz einreisen, gibt es dagegen keinerlei Beschränkungen. Nachgezogene Ehegatten und Kinder haben gemäss Art. 3 Abs. 5 Anhang I FZA ungeachtet der Übergangsbestimmungen ein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, auch wenn die nachziehende Person selber eine Bewilligung als Nichterwerbstätige hat.

⁷¹ Für die EU-17 ist die Frist am 31. Mai 2007, für die EU-8 am 30. April 2011 abgelaufen. Für die EU-2 gilt die Beschränkung bis am 31. Mai 2016. Vgl. Weisungen BFM, 2011, Kap. 5.9, S. 70-71.

⁷² Weisungen BFM, 2011, Kap. 4.3.3, S. 44.

Aufenthaltsregelung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit

In diesem Abschnitt werden die rechtlichen Regelungen zum Bezug von Sozialleistungen durch Personen, die sich unter den Bestimmungen des FZA in der Schweiz aufhalten (vgl. Abschnitt 3.1), besprochen. Dabei steht im Vordergrund, inwiefern ein Sozialleistungsbezug für diese Personen aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben kann. Die vorhandene Rechtsprechung – sowohl von Seiten des Bundesgerichts als auch des EuGH – und Literatur zu dieser Thematik sind beschränkt. Deshalb bestehen bei der Auslegung gewisse Unklarheiten.

Art. 2 FZA verbietet die Diskriminierung von EU/EFTA-Angehörigen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit bezüglich der Rechte, die im FZA geregelt sind. Zu diesen Rechten gehören Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen, die Teil der so genannten Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 8 FZA, Anhang II FZA) sind. Dazu gehören sämtliche wichtigen Sozialversicherungszweige: Alter, Invalidität, Tod, Krankheit, Mutterschaft, Unfall und Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen. EU/EFTA-Angehörige haben gegenüber diesen Versicherungen einen Leistungsanspruch, sofern auch Schweizerinnen und Schweizer unter den gleichen Bedingungen Leistungen erhalten würden.

Anhang II FZA zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit verweist auf die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.⁷³ Diese Verordnung definiert nicht, unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit besteht und wer versichert ist; die Bedingungen richten sich allein nach dem nationalen Recht der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit soll lediglich gewährleisten, dass Leistungen den Anspruchsberechtigten auch dann vollumfänglich zugutekommen, wenn diese von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Die Verordnung stellt hierzu zwei Prinzipien auf: erstens die Anrechnung der in anderen Vertragsstaaten verbrachten, einen Leistungsanspruch begründenden Zeiten (z. B. Anrechnung ausländischer Beitragszeiten in die Arbeitslosenversicherung) und zweitens den Leistungsexport. Letzterer bedeutet, dass Leistungen der sozialen Sicherheit auch dann geleistet werden, wenn der Anspruchsberechtigte seinen Aufenthalt oder Wohnort in einen anderen Mitgliedstaat verlegt. Kehrt ein spanischer AHV-Bezüger im Rentenalter in seinen Herkunftsstaat zurück, hat er beispielsweise weiterhin einen Anspruch auf die Schweizer AHV-Rente.

Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit umfasst nur *Leistungen der sozialen Sicherheit*, die ein Staat aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestandes ohne Ermessen gewährt und die in der Regel an gewisse Versicherungs-, Wohn- oder Beschäftigungszeiten, oftmals auch an die Zahlung von Beiträgen geknüpft sind. Hingegen schliesst die EG-Verordnung Nr. 883/2004 in Art. 3 Abs. 5⁷⁴ die *Sozialhilfe*, die nur bei entsprechendem Bedarf gewährt wird und keine Beitragszahlung voraussetzt, ausdrücklich aus. Eine Ausnahme stellen auch die so genannten besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen nach Art. 4 Abs. 2a der Verord-

⁷³ Bis am 31. Mai 2012 galt die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971.

⁷⁴ Bis am 31. Mai 2012 galt Art. 4 Abs. 4 der EWG-Verordnung Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971.

Teil II

nung 1408/71 dar, die sowohl Elemente der bedarfsabhängigen Sozialhilfe als auch der Sozialversicherungen aufweisen. Hierzu gehören in der Schweiz *Ergänzungsleistungen, IV-Hilflosenentschädigungen und IV-Härtefallrenten*. Für diese drei Leistungsarten wurde bei Abschluss des FZA eine Ausnahme festgehalten (Anhang X der EG-Verordnung Nr. 883/2004⁷⁵, aufgeführt in Anhang II FZA). Diese Leistungen, die von der Koordinierung ausgenommen sind, werden nicht exportiert, sondern nur im Wohnsitzland entrichtet. Personen, die ihren Wohnsitz ins Ausland zurückverlegen, können beispielsweise keine Ergänzungsleistungen beanspruchen.

Der Bezug von Sozialleistungen hat im Prinzip keine Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht einer Person; Leistungsanspruch und Aufenthaltsrecht sind unabhängig. Das FZA hält aber einige wenige Ausnahmen hierzu fest. Namentlich kann in bestimmten Fällen die Arbeitslosigkeit einer Person dazu führen, dass ihr das Aufenthaltsrecht entzogen werden kann. Zudem kann der Bezug von Sozialhilfe bei den Personenkategorien, deren Aufenthalt von ausreichenden finanziellen Mitteln abhängig ist, zu einem Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Auf die rechtlichen Voraussetzungen wird in den folgenden beiden Abschnitten eingegangen.

Sodann kann der Bezug von *Ergänzungsleistungen* eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts zur Folge haben. Dies trifft auf Rentnerinnen und Rentner aus einem EU/EFTA-Staat zu, die erst nach der Pensionierung in die Schweiz einreisen oder die sich vor der Pensionierung zu wenig lange in der Schweiz aufhielten und sich deshalb nicht auf ein Verbleiberecht (vgl. Abschnitt 3.1.4) berufen können. Sie müssen nach Art. 16 Abs. 2 VEP als Aufenthaltsvoraussetzung nachweisen, dass ihre finanziellen Mittel höher sind als der Betrag, der zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt.⁷⁶ Nehmen sie trotzdem Ergänzungsleistungen in Anspruch, kann ihnen das Aufenthaltsrecht abgesprochen werden (vgl. Abschnitt 3.1.2.3). Auf den Bezug von Ergänzungsleistungen und seine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen wird in der Evaluation nicht genauer eingegangen, weil davon auszugehen ist, dass die betroffene Personengruppe klein ist.⁷⁷

3.2.1 Aufenthaltsrecht bei Arbeitslosigkeit

Im FZA wird der Begriff der Arbeitslosigkeit nur in Zusammenhang mit Arbeitnehmern verwendet.⁷⁸ Es geht in der Folge somit hauptsächlich um *unselbständig erwerbstätige* EU/EFTA-Angehörige, die ihre Stelle bei einem Schweizer Arbeitgeber verlieren. Aus dem Diskriminierungsverbot in Art. 2 FZA folgt, dass sie einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben. Ein Leistungsanspruch gegenüber der Arbeitslosenversicherung besteht nur, wenn Versicherte vermittlungsfähig sind und eine minimale Beitragszeit von mindestens zwölf Monaten grundsätzlich innerhalb der zwei Jahre vor der Anmeldung als Arbeitslose nachweisen und wenn sie auch die weiteren Voraussetzungen für den Bezug einer Arbeitslosenentschädigung erfüllen. Bei EU/EFTA-Staatsangehörigen werden dabei in einem EU/EFTA-Staat zurückgelegte Beitragszeiten angerechnet. Ob EU/EFTA-Angehörige Arbeitslosenent-

⁷⁵ Bis am 31. Mai 2012 war die Ausnahme im Anhang IIa der EWG-Verordnung Nr. 1408/71 geregelt.

⁷⁶ Art. 2 ff. des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR **831.30**.

⁷⁷ Im Jahr 2011 wanderten knapp 700 Personen aus der EU/EFTA als Rentner/innen ein.

⁷⁸ Vgl. Dietrich, 1995, S. 292.

Teil II

schädigungen beziehen, ist für das Aufenthaltsrecht nicht direkt relevant⁷⁹; hingegen kann die Situation der Arbeitslosigkeit bei Arbeitnehmern unter bestimmten Voraussetzungen, die unten ausgeführt werden, dazu führen, dass ihr Aufenthaltsrecht beschränkt werden kann.

Es ist nicht auszuschliessen, dass sich neben Arbeitnehmern auch andere Personenkategorien als arbeitslos melden, sei es, um eine Entschädigung zu empfangen, sei es auch «nur», um ihr Recht geltend zu machen, bei der Stellensuche die gleiche Unterstützung zu erhalten wie Schweizerinnen und Schweizer (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA). Welche aufenthaltsrechtlichen Folgen der Verlust einer Anstellung für diese anderen Personenkategorien haben kann, wird im zweiten Teil dargestellt. Am Ende des vorliegenden Abschnitts werden die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit zusammengefasst.

3.2.1.1 Arbeitnehmende

Der Begriff der Arbeitslosigkeit wird dann verwendet, wenn eine Person einen Erwerbsausfall erleidet, weil sie ihre Stelle verliert. Massgebend dafür, ob das Aufenthaltsrecht bei Arbeitslosigkeit beschränkt werden kann, ist zunächst die Frage, ob die Arbeitslosigkeit freiwillig oder unfreiwillig ist. Das BFM hat bisher nicht definiert, was unter freiwilliger oder unfreiwilliger Arbeitslosigkeit genau zu verstehen ist. Dies ist insofern problematisch, als dass diese Begrifflichkeiten nicht deckungsgleich mit den Begriffen im Schweizer Arbeitsrecht sind. Für die vorliegende Untersuchung hat die PVK deshalb zusammen mit externen Experten und basierend auf den rechtlichen Vorgaben, Lehre und Rechtsprechung eine solche Definition vorgenommen.

3.2.1.1.1 *Freiwillige und unfreiwillige Arbeitslosigkeit*

Im FZA kommt zweimal der Begriff der *unfreiwilligen* Arbeitslosigkeit vor (Anhang I, Art. 6 in den Abs. 1 und 6); der Begriff der *freiwilligen* Arbeitslosigkeit kommt im FZA gar nicht vor. Es handelt sich um Begriffe aus dem Gemeinschaftsrecht, weshalb die Rechtsprechung des EuGH bis zum Vertragsabschluss massgebend ist. Aus den Ausführungen von Dietrich (1995: 478) zum Gemeinschaftsrecht sowie den Kommentaren von Spescha et al. (2012: 636) wird deutlich, dass eine Person grundsätzlich dann als freiwillig arbeitslos gilt, wenn sie ihre *Erwerbstätigkeit freiwillig aufgibt*, also *selber kündigt* oder bei einer befristeten Stelle eine Verlängerung ausschlägt bzw. trotz des Angebots einer Daueranstellung nur ein befristete-

⁷⁹ Der Bezug von Arbeitslosenentschädigung an sich führt grundsätzlich nicht zum Entzug des Aufenthaltsrechts. Das einer Person zustehende Arbeitslosengeld ist gemäss Art. 24 Abs. 3 Anhang I FZA bei der Berechnung der (genügenden) finanziellen Mittel einzubeziehen.

Teil II

tes Angebot annimmt.⁸⁰ Der Begriff der Freiwilligkeit bezieht sich somit auf den Eintritt in die Arbeitslosigkeit, nicht auf den Verbleib in der Arbeitslosigkeit.

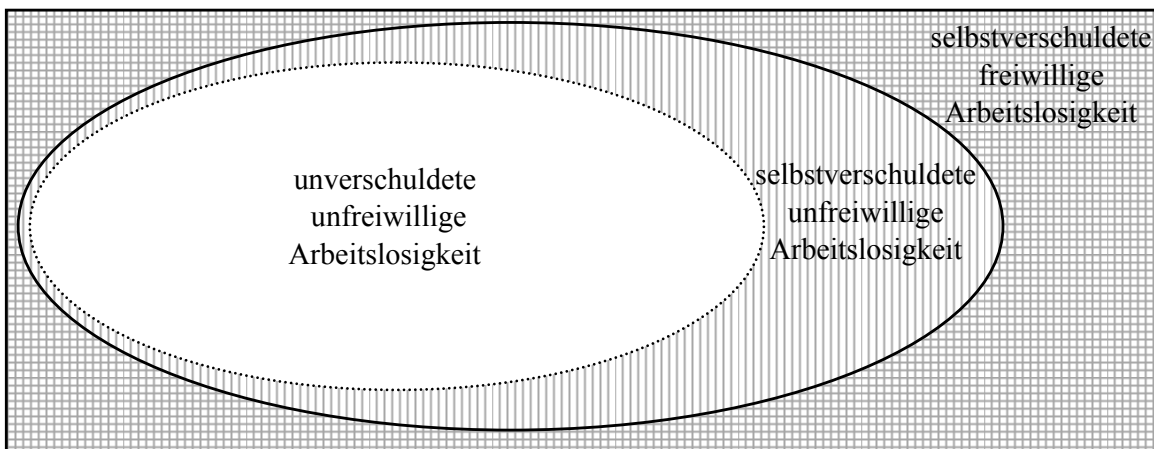
Für die Leistungspflicht der Schweizer Arbeitslosenversicherung ist nicht die Freiwilligkeit relevant, sondern ob die Arbeitslosigkeit «selbstverschuldet» oder «unverschuldet» ist. Bei einer selbstverschuldeten Arbeitslosigkeit werden von der Arbeitslosenversicherung Einstelltage verfügt.

In aller Regel ist die unverschuldete Arbeitslosigkeit eine unfreiwillige Arbeitslosigkeit und die freiwillige Arbeitslosigkeit eine selbstverschuldete Arbeitslosigkeit.⁸¹ So ist die Arbeitslosigkeit aufgrund einer eigenen Kündigung (Art. 44 Abs. 1 Bst. b AVIV) oder aufgrund des Eingehens eines kurzfristigen Angebots trotz der Möglichkeit eines längerfristigen Arbeitsverhältnisses (Bst. c und d) normalerweise selbstverschuldet und freiwillig. Konnte dem Arbeitnehmer ein Verbleiben am Arbeitsplatz hingegen nicht zugemutet werden, ist die Arbeitslosigkeit unverschuldet und unfreiwillig.

Freiwillige und selbstverschuldete Arbeitslosigkeit sind jedoch nicht deckungsgleich. Namentlich die Arbeitslosigkeit aufgrund einer Verletzung arbeitsvertraglicher Pflichten durch den Arbeitnehmer (Art. 44 Abs. 1 Bst. a AVIV) ist zwar selbstverschuldet, kann aber unfreiwillig eintreten. Der Begriff der selbstverschuldeten Arbeitslosigkeit ist damit umfassender als jener der freiwilligen Arbeitslosigkeit. Abbildung 5 verdeutlicht das Verhältnis der zwei Begriffspaare.

Abbildung 5

Verhältnis von unverschuldeter und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit



Legende: Senkrecht schraffiert ist die selbstverschuldete Arbeitslosigkeit, waagrecht schraffiert die freiwillige Arbeitslosigkeit.

⁸⁰ Vgl. EuGH, Urteil *Ninni-Orasche*, Pkt. 42 : «Allerdings ist insoweit darauf zu verweisen, dass allein aus dem Umstand, dass ein Arbeitsvertrag von vornherein als befristeter Vertrag geschlossen wird, nicht zwingend geschlossen werden darf, dass der in Rede stehende Arbeitnehmer bei Vertragsablauf automatisch freiwillig arbeitslos ist» und Pkt. 44: «Bei seiner Prüfung, ob die Beschwerdeführerin freiwillig oder unfreiwillig arbeitslos war, kann das vorliegende Gericht demnach u.a. ... die Möglichkeiten, in diesem Sektor eine nicht befristete Beschäftigung zu finden, ... oder die Existenz von Verlängerungsmöglichkeiten des Arbeitsvertrages berücksichtigen.»

⁸¹ In seiner Antwort auf Ip. Müller 09.4006 hält der Bundesrat fest, dass die Begriffspaare freiwillig/unfreiwillig und selbstverschuldet/unverschuldet nicht deckungsgleich sind; das Verhältnis, in welchem die Begriffspaare stehen, wird jedoch nicht weiter geklärt.

Teil II

Für den Aufenthalt einer Person ist massgebend, ob die Arbeitslosigkeit freiwillig oder unfreiwillig ist. In der Folge werden zunächst die Konsequenzen der unfreiwilligen, anschliessend der freiwilligen Arbeitslosigkeit behandelt.

3.2.1.1.2

Folgen der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit

Art. 6 Abs. 6 Anhang I FZA lautet: «Eine gültige Aufenthaltserlaubnis darf dem Arbeitnehmer nicht allein deshalb entzogen werden, ... weil er unfreiwillig arbeitslos geworden ist, sofern letzteres vom zuständigen Arbeitsamt ordnungsgemäss bestätigt wird.» Im Grundsatz reicht eine «ordnungsgemäss bestätigte», d.h. eine beim zuständigen RAV bzw. bei der Wohngemeinde gemeldete unfreiwillige Arbeitslosigkeit somit nicht, um eine Kurz- oder Daueraufenthaltsbewilligung zu widerrufen. Aufenthaltsrechtliche Konsequenzen sind jedoch möglich und hängen davon ab, wie lange das Arbeitsverhältnis gedauert hat.

Arbeitsverhältnis ≥ 1 Jahr: Die Folge der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit bei Daueraufenthalten ist in Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA geregelt: «... Bei der ersten Verlängerung [der Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeit von mindestens fünf Jahren] kann die Gültigkeitsdauer beschränkt werden, wenn der Inhaber seit mehr als zwölf aufeinander folgenden Monaten unfreiwillig arbeitslos ist; sie darf jedoch ein Jahr nicht unterschreiten.»

Diese Möglichkeit der Begrenzung besteht nur bei der erstmaligen Verlängerung, und nur, wenn die Person zu diesem Zeitpunkt bereits seit über einem Jahr unfreiwillig arbeitslos ist. Auch dann muss die B-Bewilligung um mindestens ein Jahr verlängert werden.

Laut den Bundesbehörden kann auch Angehörigen der EU-15 und EFTA-Staaten, die vor der ersten Verlängerung über ein Jahr arbeitslos waren, eine verkürzte B-Bewilligung erteilt werden, obwohl mit diesen Ländern Niederlassungsvereinbarungen bestehen, gemäss welchen Personen aus diesen Staaten nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von fünf Jahren ein Anrecht auf eine C-Bewilligung haben, sofern kein Widerrufsgrund nach Art. 62 AuG vorliegt (vgl. Abschnitt 3.1). Arbeitslosigkeit stellt gemäss AuG keinen Widerrufsgrund dar. Die Bundesbehörden argumentieren aber, dass «Art. 22 Abs. 2 FZA bestimmt, dass wenn ein anderes bestehendes Abkommen mit dem Sinn und Zweck der Regeln des FZA nicht vereinbar ist, das FZA vor geht. Vom unbedingten Vorrang der Niederlassungsvereinbarungen ... auszugehen würde bedeuten, dass die Schweiz den EU-Bürgerinnen und -Bürgern weitergehende Rechte einräumen würde als dies der *acquis* zum Zeitpunkt des Abschlusses des FZA für die EU-Mitgliedstaaten vorsah.»⁸² Diese Auslegung, insbesondere der Verweis auf die fehlende Vereinbarkeit mit dem FZA nach Art. 22 Abs. 2, ist zweifelhaft, zumal das FZA die Personenfreizügigkeit fördern will (vgl. Präambel und Art. 1 FZA) und die Niederlassungsvereinbarungen die Stellung der Ausländerinnen und Ausländer stärken. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses galt für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung noch das ANAG. Die zugehörige Ausführungsbestimmung (Art. 11 Abs. 1 ANAV) legte fest, dass «das bisherige Verhalten des Ausländers nochmals eingehend zu prüfen» ist, bevor eine Niederlas-

⁸² Massnahmenpaket des Bundesrates zum Vollzug des Freizügigkeitsabkommens vom 24. Februar 2010, Ziff. 1d. Vgl. auch Rundschreiben des BFM und SECO vom 4. März 2011 an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden der Kantone.

Teil II

sungsbewilligung erteilt wird. Damit hatten die Behörden ein grosses Ermessen und konnten Langzeitarbeitslosen die Niederlassungsbewilligung verweigern. Unter dem AuG ist keine solche Prüfung mehr vorgesehen. Inwiefern die Behörden im Falle von Niederlassungsvereinbarungen eine Niederlassungsbewilligung verweigern können, ist deshalb offen.⁸³

Aus Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA folgt auch, dass Arbeitnehmern mit einer B-Bewilligung, die erst nach Ablauf eines vierjährigen Aufenthalts unfreiwillig arbeitslos werden und dies dauerhaft bleiben, die Verlängerung der Bewilligung um weitere fünf Jahre nicht verweigert werden kann.

Arbeitsverhältnis < 1 Jahr: Kurzaufenthalter, die unfreiwillig arbeitslos werden (oder deren Vertrag endet), haben gemäss Art. 2 Abs. 1 FZA-Anhang I das Recht, «nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses mit einer Dauer von weniger als einem Jahr dort zu bleiben, um sich eine Beschäftigung zu suchen, und sich während eines angemessenen Zeitraums von bis zu sechs Monaten dort aufzuhalten, sofern dies erforderlich ist, um von den ihrer beruflichen Befähigung entsprechenden Stellenangeboten Kenntnis zu nehmen und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen im Hinblick auf ihre Einstellung zu treffen.» Gemäss Art. 18 Abs. 3 VEP kann diese Frist bis zu einem Jahr verlängert werden, sofern begründete Aussichten auf eine erfolgreiche Stellensuche bestehen.

Dass sich Kurzaufenthalter nur zeitlich beschränkt weiter als Stellensuchende in der Schweiz aufhalten können, gilt selbst dann, wenn der Arbeitnehmer während mehrerer Jahre in unterjährigen Arbeitsverhältnissen mit einem oder mehreren Arbeitgebern gestanden hat.⁸⁴ Die Frist für die Stellensuche beginnt mit dem Ende des Arbeitsverhältnisses (und nicht mit dem Ende der Bewilligung) zu laufen. Nach ihrem Ablauf entfällt das Aufenthaltsrecht.

Im Rundschreiben von BFM und SECO vom 4. März 2011 werden die kantonalen Vollzugsbehörden angewiesen, die Zwölfmonatsregel für Kurzaufenthalter gemäss Art. 2 Abs. 1 FZA-Anhang I analog zur EU-Richtlinie 2004/38/EG (Art. 7 Abs. 2 Bst. c) auch auf Arbeitnehmer mit einer B-Bewilligung nach Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA anzuwenden. Werden diese im Laufe der ersten zwölf Monate unfreiwillig arbeitslos, so haben sie lediglich das Recht, sich als Stellensuchende beim Arbeitsamt während weiteren sechs (bzw. zwölf)⁸⁵ Monaten zur Verfügung zu stellen. Ist die Person nach Ablauf dieser Frist noch immer arbeitslos, kann ein Bewilligungsentzug erwogen werden. Im FZA selber ist dies jedoch nicht explizit vorgesehen und von daher juristisch etwas fraglich.⁸⁶

Die obigen Ausführungen betreffen Personen, deren unfreiwillige Arbeitslosigkeit von der zuständigen Behörde «ordnungsgemäss bestätigt wird», d.h. die Personen melden sich offiziell als Arbeitslose und stellen sich «dem Arbeitsamt zur Verfü-

⁸³ Der PVK ist kein Bundesgerichtsurteil zur Verweigerung der Niederlassungsbewilligung gegenüber einem Angehörigen der EU-15 oder EFTA wegen Arbeitslosigkeit bekannt. In der Praxis dürften die Behörden mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Falle von Arbeitslosigkeit das Verfahren etwas verzögern und schauen, ob eine Person wieder Arbeit findet oder ob sie von der Sozialhilfe abhängig wird, womit ein Verweigerungsgrund für die Niederlassungsbewilligung vorläge.

⁸⁴ Dietrich, 1995, S. 293.

⁸⁵ Im Rundschreiben wird lediglich die Frist von 6 Monaten erwähnt, doch müsste diese gemäss Art. 18 VEP bei begründeten Aussichten auf eine Anstellung verlängert werden.

⁸⁶ In den aktuellsten Weisungen des BFM vom 01.08.2012 fehlt ebenfalls ein Hinweis auf diese im Rundschreiben aufgestellte Regel.

Teil II

gung». Zu Personen, die ihre Stelle unfreiwillig verlieren, sich jedoch *nicht ordnungsgemäss beim Arbeitsamt melden* oder sich zwar melden, jedoch *nicht um eine neue Stelle bemühen*, enthält das FZA keine Regelungen. Der Bundesrat hat hierzu festgehalten: «Ist jemand nicht bereit, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen, ... kann er die Arbeitnehmereigenschaft und somit das im FZA begründete Aufenthaltsrecht verlieren, wenn nicht die Aufenthaltsberechtigungsbedingungen für Nichterwerbstätige erfüllt sind.»⁸⁷ Die Arbeitnehmereigenschaft und die darauf begründete Aufenthaltsberechtigung erlöschen sofort, nicht erst bei Ablauf der Bewilligung.⁸⁸

3.2.1.1.3

Folgen der freiwilligen Arbeitslosigkeit

Im Umkehrschluss zu Art. 6 Abs. 6 Anhang I FZA hält die Lehre fest, dass bei freiwilliger Arbeitslosigkeit unter Umständen ein Widerruf der Aufenthaltserlaubnis zulässig ist.⁸⁹ Gemäss Dietrich verliert eine freiwillig arbeitslos gewordene Person ihre Arbeitnehmereigenschaft nur, wenn sie keine neue Anstellung sucht. Dieser Argumentation folgen Spescha et al. (2012: 636), wenn sie festhalten, ein Widerruf der Aufenthaltserlaubnis bei freiwilliger Arbeitslosigkeit sei dann zulässig, «wenn jemand die Erwerbstätigkeit aufgibt, ohne von seinem Recht auf Stellensuche ... Gebrauch zu machen.»⁹⁰

Die Weisungen des BFM verweisen zwar auf Dietrich (1995: 294), geben dessen Darstellung allerdings nur verkürzt wieder:⁹¹ «Der [Aufenthalts-]Anspruch erlischt auch, wenn die Person freiwillig arbeitslos ist. Sie verzichtet damit auf ihren <Arbeitnehmerstatus> und macht von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch mehr. Beantragt diese Person Leistungen der Arbeitslosenversicherung und stellt die Arbeitslosenkasse die freiwillige Arbeitslosigkeit fest, so meldet die Kasse diesen Umstand der zuständigen Ausländerbehörde. Diese hat anschliessend zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit erfüllt sind.»⁹²

Ist ein Arbeitnehmer freiwillig arbeitslos geworden und *sucht keine Stelle*, kann die laufende Aufenthaltsbewilligung von den Behörden *sofort widerrufen* bzw. die *Verlängerung verweigert* werden, sofern sich die Person nicht auf ein anderes Aufenthaltsrecht (z. B. als stellensuchende oder nichterwerbstätige Person) stützen kann.

Ist ein Arbeitnehmer freiwillig arbeitslos geworden und *sucht eine Stelle*, kommen die Aufenthaltsregelungen für Stellensuchende zur Anwendung (FZA Anhang I,

⁸⁷ Antwort des Bundesrates auf Ip. Müller 09.4006.

⁸⁸ Merz, 2009, S. 296.

⁸⁹ Spescha et al., 2012, 636; Merz, 2009, S. 269.

⁹⁰ Die Auslegung entspricht im Übrigen dem EuGH-Urteil *Martinez Sala*, Pkt. 32, auf das auch Borghi, 2010, S. 71 verweist.

⁹¹ Verkürzt und von der zitierten Rechtsgrundlage her fragwürdig ist folgende Aussage von Caroni et al., 2011, S. 186: «Ist der Verlust der Erwerbstätigkeit jedoch selbstverschuldet, kann die Aufenthaltsbewilligung nach Art. 62 Bst. d AuG widerrufen werden.» Wie ausgeführt, ist der Begriff der selbstverschuldeten Arbeitslosigkeit mit jenem der freiwilligen Arbeitslosigkeit nicht deckungsgleich und berechtigt gemäss FZA nicht in jedem Fall zu einem Widerruf.

⁹² Weisungen BFM, 01.08.2012, Kap. 4.6, S. 12. Gleiche Aussage bei Borghi, 2010, S. 71.

Teil II

Art. 2 Abs. 1 und Art. 18 VEP; vgl. auch oben).⁹³ Der Nachweis einer ernsthaften Stellensuche kann durch Meldung beim Arbeitsamt erbracht werden.⁹⁴ Findet der Arbeitnehmer auch nach sechs- bzw. zwölfmonatiger Suche (vgl. Abschnitt 3.1.2.1) keine neue Anstellung, kann die Aufenthaltserlaubnis widerrufen oder nicht verlängert werden. Dies gilt sowohl für Kurz- als auch für Daueraufenthalter.⁹⁵

3.2.1.2 Übrige Personenkategorien

Grundsätzlich ist es möglich, dass sich auch Personen arbeitslos melden, die nicht über eine Bewilligung als Arbeitnehmer verfügen, sondern sich als Selbstständige, Grenzgänger, Nichterwerbstätige oder Familiennachzügler in der Schweiz aufhalten. Die Folgen einer solchen Meldung werden in diesem Abschnitt erläutert.

Selbstständig Erwerbstätige können sich bei der Arbeitslosenversicherung nicht versichern und haben nur einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn sie ihre Selbstständigkeit aufgeben, vor ihrer Selbstständigkeit in der Schweiz eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben und diese noch nicht allzu lange zurückliegt (Rahmenfrist noch nicht abgelaufen). Ansonsten haben Selbstständige keinen Anspruch auf Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung. Allerdings gewährleistet das FZA die berufliche Mobilität (Art. 8 Anhang I FZA für Arbeitnehmer und Art. 14 Anhang I FZA für Selbstständige). Selbstständige können somit zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit wechseln und umgekehrt, wobei sie ihre Aufenthaltsbewilligung behalten. Nur bei einem Wechsel eines Arbeitnehmers mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit wird eine neue Aufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeit von fünf Jahren erteilt.⁹⁶ Aufgrund der beruflichen Mobilität ist es somit möglich, dass von den Migrationsbehörden als Selbstständige registrierte Personen arbeitslos gemeldet sind. Da es sich bei ihnen faktisch um Arbeitnehmende mit einer B-Bewilligung handelt, gelten die für diese Gruppe dargelegten aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Damit ehemals selbstständig erwerbstätige Personen einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, müssen sie freilich die minimale Beitragszeit an die Arbeitslosenversicherung von mindestens zwölf Monaten in den zwei bis vier vorangehenden Jahren (vgl. Art. 9a AVIG) erfüllen.

Grenzgänger im Sinne von Art. 7 Anhang I FZA können bei Arbeitslosigkeit in der Schweiz in der Regel keine Leistungen beziehen, sondern müssen ihren Anspruch in ihrem Wohnsitzland nach den dort gültigen Vorschriften geltend machen.⁹⁷ Bei

⁹³ Merz, 2009, S. 296: «Celui qui se trouve en situation de chômage volontaire n'est pas tenu de quitter immédiatement la Suisse. Pour poursuivre son séjour, il ne pourra néanmoins invoquer qu'un statut de chercheur d'emploi ... ou celui d'une personne disposant de suffisamment de moyens financiers».

⁹⁴ Dietrich, 1995, Fn. 2005.

⁹⁵ FZA Anhang I, Art. 2 Abs. 1 und Art. 18 VEP gilt für Kurzaufenthalter ungeachtet, ob die Arbeitslosigkeit freiwillig oder unfreiwillig ist.

⁹⁶ Weisungen BFM, 01.08.2012, Kap. 4.4.2, S. 8f.

⁹⁷ Unter bestimmten Umständen ist eine Ausnahmeregelung möglich (BGE 133 V 137). Bei Kurzarbeit oder einem sonstigem vorübergehendem Arbeitsausfall stehen dem Grenzgänger ebenfalls Leistungen der Schweiz zu (Art. 65 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004)). Wird ein Grenzgänger vollständig arbeitslos, muss die Schweiz seinem Wohnland zudem den Gesamtbetrag der Leistungen für die ersten drei (bzw. in Ausnahmefällen für die ersten fünf) Monate erstatten [Art. 65 Abs. 6 und Abs. 7 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004].

Teil II

Kurzarbeit, wetterbedingten Arbeitsausfällen oder Insolvenz des Schweizer Arbeitgebers müssen sie ihren Leistungsanspruch dagegen in der Schweiz (Beschäftigungsstaat) geltend machen. Durch die Arbeitslosigkeit können Grenzgänger zwar ihren Grenzgängerausweis verlieren, da ihr Status aber sowieso höchstens einen Wochenaufenthalt begründet, hat die Arbeitslosigkeit keine eigentlichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Die Person kann sich im selben Umfang wie bisher in der Schweiz aufhalten.

Personen in Ausbildung (Studierende, Doktorierende, Postdoktorandinnen und Postdoktoranden), die sich gemäss Art. 24 Abs. 4 Anhang I FZA zu Studienzwecken in der Schweiz aufhalten, ist gemäss den Weisungen des BFM ein Nebenerwerb erlaubt, der während des Studiensemesters maximal 15 Stunden pro Woche nicht übersteigen darf.⁹⁸ Während der Semesterferien ist eine Vollzeitbeschäftigung möglich. Der Nebenerwerb muss den Behörden gemeldet werden. Obwohl den Personen mit einem Nebenerwerb in diesem Rahmen kein Arbeitnehmerstatus zukommt, begründet er Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung, sofern der Verdienst durchschnittlich 500 Franken im Monat erreicht und damit versicherungspflichtig ist. Bei Arbeitslosigkeit bestehen somit Leistungsansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung, wenn die Mindestbeitragszeit erreicht ist. Da die Person jedoch ein vom Erwerb unabhängiges Aufenthaltsrecht zu Studienzwecken besitzt, hat die Arbeitslosigkeit keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, es sei denn, sie habe zur Folge, dass die Person nicht mehr über ausreichende Mittel im Sinne von Art. 24 Abs. 4 Anhang I FZA verfüge, womit sie ihr Aufenthaltsrecht verlieren würde. Die Bewilligung für einen Aufenthalt zu Studienzwecken wird gemäss Art. 24 Abs. 4 Anhang I FZA ohnehin nur für ein Jahr ausgestellt.

Den übrigen *Nichterwerbstätigen*, die sich gemäss Art. 6 FZA bzw. Art. 24 Anhang I FZA in der Schweiz aufhalten, ist es ausser während der Geltung der Übergangsbestimmungen nicht untersagt, eine Erwerbstätigkeit auszuüben.⁹⁹ Im Falle einer Erwerbstätigkeit liegt es jedoch im Interesse dieser Personen, ihr Aufenthaltsrecht als Erwerbstätige geltend zu machen, um von der Inländer-Gleichbehandlung gemäss Art. 9 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 2 Anhang I FZA und einer besseren Stellung beim Familiennachzug profitieren zu können. Wenn die Personen ihr Recht selber nicht geltend machen, beispielsweise weil sie sich ihrer Rechte nicht bewusst sind, sind die Behörden verpflichtet, den stärkeren Status von Amtes wegen festzustellen.¹⁰⁰ Personen mit dem registrierten Aufenthaltszweck «nicht erwerbstätig», die faktisch erwerbstätig sind, haben somit grundsätzlich einen zu schwachen offiziellen Aufenthaltsstatus. Es ist aber auch möglich, dass die Erwerbstätigkeit so marginal ist, dass sie keine Arbeitnehmereigenschaft begründet.¹⁰¹ Werden solche Personen arbeitslos, hat dies keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, sofern sie weiterhin über ausreichende finanzielle Mittel für einen Aufenthalt als Nichterwerbstätige verfügen. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass sie als Nichterwerbstätige weiterhin über genügend finanzielle Mittel verfügen.¹⁰² Ist diese Bedingung aufgrund des Verlustes der Anstellung nicht mehr erfüllt, verlieren die Personen entweder ihr Aufenthalts-

⁹⁸ Arbeiten die Personen mehr, so können sie ihr Aufenthaltsrecht als Person in Ausbildung verlieren. Sie haben aber dafür allenfalls ein Aufenthaltsrecht als erwerbstätige Person.

⁹⁹ Borghi, 2010, S. 63.

¹⁰⁰ Vgl. Borghi, 2010, S. 163, der auf den nicht publizierten BGE 2P 15/2006 vom 24. April 2007, E. 7.3.1, verweist.

¹⁰¹ Vgl. z. B. Borghi, 2010, S. 65, oder Caroni et al., 2011, S. 182ff.

¹⁰² Borghi, 2010, S. 63.

Teil II

recht, wenn die Erwerbstätigkeit marginal war und keinen Arbeitnehmerstatus begründete, oder sie sind wie arbeitslos gewordene Arbeitnehmende zu behandeln.

Im *Familiennachzug* eingereiste Ehegatten von aufenthaltsberechtigten Personen und deren Kinder, die noch nicht 21 Jahre alt oder unterhaltsberechtigt sind, haben das Recht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Art. 3 Abs. 5 Anhang I FZA). Bei Arbeitslosigkeit haben sie gemäss dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 2 FZA) Anspruch auf staatliche Unterstützung, ohne dass dabei ihr Aufenthaltsrecht tangiert würde, das allein vom Aufenthaltsrecht der nachzugsberechtigten Person abhängig ist. Sofern die nachgezogene Person selber EU/EFTA-Staatsangehöriger ist, begründet ihre Erwerbstätigkeit allenfalls sogar ein originäres Aufenthaltsrecht als Arbeitnehmer, so dass sie auch im Falle eines Widerrufs der Hauptbewilligung nicht auszureisen braucht, sondern ihrerseits ein eigenes Recht auf Aufenthalt und unter Umständen auf Familiennachzug geltend machen kann.

3.2.1.3 Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit kann nur aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben bei unselbständig erwerbstätigen EU/EFTA-Staatsangehörigen, deren Bewilligung an die unselbständige Erwerbstätigkeit gebunden ist. Dies ist einerseits bei Personen mit einer Bewilligung als Arbeitnehmende der Fall, andererseits bei solchen mit einer Bewilligung als Selbständige, die in die unselbständige Erwerbstätigkeit gewechselt haben und somit faktisch ebenfalls Arbeitnehmende sind. Bei allen übrigen Personenkategorien hängt das Aufenthaltsrecht nicht von einer unselbständigen Erwerbstätigkeit ab und kann die Arbeitslosigkeit folglich auch kein Grund für einen Bewilligungswiderruf darstellen.

Tabelle 10 führt sämtliche Konstellationen auf, in welchen das Aufenthaltsrecht von Arbeitnehmenden unter Umständen eingeschränkt werden kann.

Potentiell aufenthaltsrelevante Arbeitslosigkeit bei Arbeitnehmenden

Aufenthaltszweck	Art und Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit	Mögliche Folgen für Aufenthaltsrecht
Bewilligung B (5 Jahre)	nicht ordnungsgemäss bestätigte unfreiwillige Arbeitslosigkeit	sofortige Beendigung des Aufenthaltsrechts ¹⁰³
	ordnungsgemäss bestätigte unfreiwillige Arbeitslosigkeit von über 1 Jahr zum Zeitpunkt der ersten Bewilligungserneuerung	Beendigung des Aufenthaltsrechts, wenn Person nach befristeter Verlängerung von 1 Jahr immer noch arbeitslos ist
	ordnungsgemäss bestätigte unfreiwillige Arbeitslosigkeit im 1. Jahr der Bewilligung*	Beendigung des Aufenthaltsrechts nach max. 12 Monaten als Stellensuchender
	freiwillige Arbeitslosigkeit mit (ordnungsgemäss bestätigter) Stellensuche	Beendigung des Aufenthaltsrechts nach max. 12 Monaten als Stellensuchender
	freiwillige Arbeitslosigkeit ohne Stellensuche	sofortige Beendigung des Aufenthaltsrechts ¹⁰³
Bewilligung L (max. 1 Jahr)	nicht ordnungsgemäss bestätigte unfreiwillige Arbeitslosigkeit	sofortige Beendigung des Aufenthaltsrechts ¹⁰³
	ordnungsgemäss bestätigte unfreiwillige Arbeitslosigkeit	Beendigung des Aufenthaltsrechts nach max. 12 Monaten als Stellensuchender
	freiwillige Arbeitslosigkeit mit (ordnungsgemäss bestätigter) Stellensuche	Beendigung des Aufenthaltsrechts nach max. 12 Monaten als Stellensuchender
	freiwillige Arbeitslosigkeit ohne Stellensuche	sofortige Beendigung des Aufenthaltsrechts ¹⁰³

* Diese Massnahme ist lediglich im Rundschreiben von BFM und SECO vom 4. März 2011 vorgesehen; im FZA und in den Weisungen des BFM ist sie nicht explizit erwähnt.

Bei Personen, deren Aufenthaltsrecht von einer unselbständigen Erwerbstätigkeit abhängt, kann die nicht ordnungsgemäss bestätigte Arbeitslosigkeit dazu führen, dass sie ihre Arbeitnehmereigenschaft verlieren und die Bewilligung sofort widerrufen werden kann. Wird die Arbeitslosigkeit durch eine Anmeldung beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum ordnungsgemäss bestätigt, hängen die möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen hingegen vom Bewilligungstyp und der Art der Arbeitslosigkeit ab. Bei Kurzaufenthaltsbewilligungen L können sich die Personen weitere sechs Monate als Stellensuchende in der Schweiz aufhalten. Ihr Aufenthaltsrecht kann maximal weitere sechs Monate verlängert werden, wenn begründete Aussichten auf Erfolg bestehen. Dasselbe gilt für ordnungsgemäss gemeldete freiwillig

¹⁰³ Ist eine Person erwerbslos, aber nicht offiziell auf Stellensuche, kann sie ihre Arbeitnehmereigenschaft und damit auch ihr Aufenthaltsrecht verlieren, sofern sie sich nicht auf ein anderes Aufenthaltsrecht (z. B. als stellensuchende oder nichterwerbstätige Person) berufen kann.

Teil II

arbeitslos gewordene Personen mit einer B-Bewilligung sowie für registrierte unfreiwillig arbeitslos gewordene Personen mit B-Bewilligung, die im ersten Jahr ihrer Erwerbstätigkeit in der Schweiz die Stelle verlieren. Bei den übrigen ordnungsgemäss gemeldeten Arbeitslosen mit B-Bewilligung kann das Recht auf Aufenthalt dagegen nur eingeschränkt werden, wenn die Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der ersten Bewilligungserneuerung bereits ein Jahr andauert. In diesem Fall kann der Aufenthalt einer Person nur dann beendet werden, wenn sie auch nach einer befristeten Verlängerung von mindestens zwölf Monaten noch arbeitslos ist.

In allen anderen Konstellationen haben die Behörden keine Möglichkeit, die Bewilligung wegen Arbeitslosigkeit zu widerrufen. Tritt bei einem Daueraufenthalter (Bewilligung B) beispielsweise eine dauerhafte unfreiwillige Arbeitslosigkeit erst im fünften Aufenthaltsjahr oder später ein, kann sein Aufenthaltsrecht nicht mehr eingeschränkt werden, solange er ernsthaft eine Anstellung sucht und dies von den Behörden bestätigt wird.

Ein Bewilligungswiderruf in den in Tabelle 10 aufgeführten Konstellationen ist zudem nicht zwingend. Vielmehr verfügen die Behörden immer über ein Ermessen; es handelt sich durchwegs um «Kann-Bestimmungen». Dies bedeutet beispielsweise, dass eine nur befristete Erneuerung der Bewilligung von Daueraufenthaltern, die bereits über zwölf Monate arbeitslos sind, «im Lichte der gesamten Dauer der Erwerbslosigkeit im Zeitraum von fünf Aufenthaltsjahren sowie in Berücksichtigung einer allfälligen familiären Verwurzelung in der Schweiz verhältnismässig sein» muss.¹⁰⁴ Zudem muss in allen Fällen einer freiwilligen oder unfreiwilligen Arbeitslosigkeit bei einem Entzug geprüft werden, ob sich die Person auf ein Verbleiberecht (vgl. Abschnitt 3.1.4) berufen kann.¹⁰⁵ Ausserdem steht es den Betroffenen offen, um eine Aufenthaltserlaubnis als Nichterwerbstätige zu ersuchen. Gemäss Art. 24 Abs. 3 Anhang I FZA sind allfällige Arbeitslosenentschädigungen, die eine Person erhält, bei der Berechnung der notwendigen finanziellen Mittel zu berücksichtigen. Eine Nichterwerbstätigen-Bewilligung wird für die voraussichtliche Dauer des Entschädigungsbezugs, maximal bis zum Datum der Aussteuer der Arbeitslosen erteilt.¹⁰⁶

3.2.2 Aufenthaltsrecht bei Sozialhilfeabhängigkeit

Wie bei der Arbeitslosenversicherung ist auch bei der Sozialhilfe zwischen dem Anspruch auf Leistungen einerseits und den aufenthaltsrechtlichen Folgen eines Bezuges andererseits zu unterscheiden.

Da die Sozialhilfe nicht Teil der Koordinierung der Sozialsysteme ist, ist nicht von vornherein klar, dass EU/EFTA-Staatsangehörige einen Leistungsanspruch haben. Für Arbeitnehmende hat der EuGH das allgemeine Diskriminierungsverbot allerdings zu einem Gebot der Inländergleichbehandlung aufgewertet (vgl. Art. 9 Anhang I FZA). Sie umfasst gemäss Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA, dass EU/EFTA-Staatsangehörige in Bezug auf «steuerliche und soziale Vergünstigungen» gleich zu behandeln sind wie Schweizerinnen und Schweizer. Gemäss Rechtsprechung des EuGH wie auch des Bundesgerichtes ist der Begriff der sozialen Vergünstigungen

¹⁰⁴ Spescha et al., 2012, S. 636.

¹⁰⁵ Merz, 2009, S. 296.

¹⁰⁶ Weisungen BFM, 01.05.2011, Kap. 8.2.5.2, S. 96.

Teil II

breit zu verstehen und umfasst namentlich auch die Sozialhilfe.¹⁰⁷ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Einkommen nicht für den Lebensunterhalt ausreicht («Working Poor»), haben somit Anspruch auf ergänzende Fürsorgeleistungen.¹⁰⁸

Andererseits sieht Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA im letzten Satz ausdrücklich vor, dass Personen mit dem Status als Stellensuchende von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können. Ihnen kann die Sozialhilfe somit verweigert werden.¹⁰⁹ Gemäss SKOS ist dies aber nur möglich, wenn der Ausschluss in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung vorgesehen ist oder, in Ermangelung einer solchen gesetzlichen Grundlage, wenn die Aufenthaltsbewilligung der Person nicht mehr gültig ist oder wenn aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer davon ausgegangen werden kann, dass in der Schweiz kein Unterstützungswohnsitz¹¹⁰ begründet wurde, sondern der ausländische Wohnsitz weiter besteht. Ansonsten muss diesen Personen aufgrund des allgemeinen Diskriminierungsverbots in Art. 2 FZA dennoch Sozialhilfe gewährt werden. Dies gilt laut SKOS ebenfalls für die übrigen Personenkategorien (Selbstständige, Nichterwerbstätige), für welche das FZA weder ausdrücklich einen Leistungsanspruch noch einen Ausschluss aus der Sozialhilfe vorsieht.¹¹¹

Diese Auslegung wird von Rechtsexperten jedoch nicht einhellig geteilt. So liesse sich auch argumentieren, dass das FZA direkt angewendet wird, wenn seine Bestimmungen genügend konkret sind, weshalb Stellensuchenden aufgrund von Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA die Sozialhilfe verweigert werden kann. Bei Nichterwerbstätigen stellt die finanzielle Unabhängigkeit vom Staat eine Aufenthaltsvoraussetzung nach Art. 24 Anhang I FZA dar. Erfüllen sie diese Voraussetzung des FZA nicht mehr, können sie sich auch nicht auf den FZA-Grundsatz der Nichtdiskriminierung berufen, weshalb auch ihnen die Sozialhilfe abgesprochen werden kann.¹¹²

Auch wenn EU/EFTA-Staatsangehörige ein Leistungsanspruch zugesprochen wird, kann der Bezug von Sozialhilfe dazu führen, dass sie ihr Aufenthaltsrecht verlieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn ausreichende finanzielle Mittel eine Aufenthaltsvoraussetzung darstellen. Bei Arbeitnehmenden hat der Sozialhilfebezug dagegen keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Ausnahmen bestehen, wenn die Arbeitnehmereigenschaft faktisch nicht mehr gegeben ist.

¹⁰⁷ Borghi, 2010, S. 183-186.

¹⁰⁸ BGE 131 II 339 E. 4.4; Merz, 2009, S. 297.

¹⁰⁹ BGE 130 II 388 E. 3.1

¹¹⁰ Der Unterstützungswohnsitz befindet sich dort, wo sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 4 Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, SR **851.1**).

¹¹¹ SKOS, 2011, Sozialhilfe und Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA), Kommission für Rechtsfragen, 27. September 2011.

¹¹² Bei der Bewertung des Einzelfalls müssen die Umstände, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führen, berücksichtigt werden. Hat ein Nichterwerbstätiger seine finanziellen Mittel unverschuldet verloren (z. B. Bankenkonskurs oder Verweigerung der Unterstützungsleistung durch Drittperson), ist der Sozialhilfeanspruch eher zu bejahen, als wenn die Person ihr Vermögen beispielsweise durch Glücksspiele verlor oder wenn sie gegenüber den Behörden falsche Angaben zu ihrer finanziellen Situation machte, um eine Bewilligung zu erhalten.

3.2.2.1 Arbeitnehmende

Das Gebot der Inländergleichbehandlung in Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA umfasst auch einen Anspruch auf Sozialhilfe (vgl. oben). Unselbständig Erwerbstätige, die ihren Möglichkeiten entsprechend arbeiten, aber zu wenig verdienen, um den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie (d.h. Ehefrau und Kinder bis 21 Jahre) zu finanzieren («Working Poor»), können somit ergänzende Fürsorgeleistungen in Anspruch nehmen. Da dieser Anspruch im FZA verankert ist, hat der Bezug von Sozialhilfe keine Folgen für ihr Aufenthaltsrecht.¹¹³ Dies gilt sowohl für Arbeitnehmende mit einer B- als auch einer L-Bewilligung.

Hingegen stellt der Bezug von Sozialhilfe gemäss Art. 34 Abs. 2 Bst. b AuG i. V. m. Art. 62 Bst. e AuG einen Grund dar für die Verweigerung der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Dies gilt auch bei Personen, die sich auf eine Niederlassungsvereinbarung berufen können.¹¹⁴ Zudem kann eine bereits erteilte Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG bei einer fortgesetzten und erheblichen Fürsorgeabhängigkeit widerrufen werden. Bei Arbeitnehmenden macht dies allerdings wenig Sinn, weil die Sozialhilfeabhängigkeit bei ihnen nach den Bestimmungen des FZA keine aufenthaltsrechtlichen Folgen hat und sie deshalb bei einem Widerruf der C-Bewilligung Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung hätten. Zwar erwähnt das BFM in seinen Weisungen die Möglichkeit, eine Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen,¹¹⁵ allerdings geschieht dies in der Praxis nur selten.¹¹⁶

Es gibt drei Ausnahmen, bei welchen die Arbeitnehmereigenschaft faktisch nicht mehr gegeben ist, weshalb eine Sozialhilfeabhängigkeit zum Widerruf der Aufenthaltsbewilligung als Arbeitnehmende führen kann. Dies ist erstens der Fall, wenn die Tätigkeit, welcher eine Person nachgeht, eine *Teilzeitarbeit* von untergeordnetem und unwesentlichem Umfang ist, die keine Arbeitnehmereigenschaft begründet (vgl. Abschnitt 3.1.1.1).¹¹⁷ Wurde die Bewilligung allerdings bereits auf der Grundlage dieser untergeordneten Teilzeittätigkeit erteilt, kann sie nicht aufgrund eines Sozialhilfebezugs später widerrufen werden.¹¹⁸ Das BFM weist die Kantone deshalb an: «Erstmalige Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligungen EU/EFTA sollen grundsätzlich nur erteilt werden, wenn die Betroffenen für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen können und keine Sozialhilfe beanspruchen.»¹¹⁹ Bei Vollzeit beschäftigten Personen, die zu einem üblichen Lohn arbeiten, kann der Aufenthalt dagegen nicht verweigert werden, auch wenn sie von Beginn weg zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Zweitens kann der Bezug von Sozialhilfe zum Widerruf führen, wenn eine Person sich entsprechend ihrem Recht auf berufliche Mobilität *selbständig* macht. In diesem

¹¹³ Spescha et al., 2012, S. 634; Borghi, 2010, S. 65-66.

¹¹⁴ Vgl. Migrationsamt des Kantons Zürich, 2011, Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Weisungen/Praxis.

¹¹⁵ Weisungen BFM, Kapitel 9.2.

¹¹⁶ Spescha et al., 2012, S. 183.

¹¹⁷ BGE 131 II 339 E. 3.3, 3.4 und 4; Merz, 2009, S. 270.

¹¹⁸ Vgl. Weisungen des BFM, Kap. 4.2.3. In seinem Entscheid vom 23. März 1982 in der Rechtssache 139/85 (Kempf) urteilte der EuGH dass ein EU-Mitgliedstaat, der einem Musiklehrer mit einem Teilzeitpensum von 12 Wochenstunden die Arbeitnehmereigenschaft zuerkannte, die Leistung von Sozialhilfe nicht nachträglich verweigern darf.

¹¹⁹ Weisungen BFM, 2011, Kap. 9.2.1.3.

Teil II

Fall kommen die Bestimmungen für selbständig erwerbstätige Personen zur Anwendung (vgl. Abschnitt 3.2.2.2).

Die dritte Ausnahme betrifft *arbeitslose* Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung L, die ihre Stelle verlieren, sowie Personen mit einer Daueraufenthaltsbewilligung B, die freiwillig arbeitslos geworden sind oder die ihre Arbeitsstelle im ersten Aufenthaltsjahr verlieren, haben den *Status als Stellensuchende* und können bei einem Sozialhilfebezug ausgewiesen werden (vgl. Abschnitt 3.2.2.2). Zudem ist es möglich, dass die Migrationsbehörden durch eine *Meldung der Sozialhilfebehörden* von der Arbeitslosigkeit einer Person Kenntnis erhalten (vgl. Abschnitt 3.3.2). Die Migrationsbehörden können in diesem Fall gezielt bei den zuständigen Behörden nachfragen, um festzustellen, ob eine aufenthaltsrelevante Konstellation vorliegt, die zum Entzug des Aufenthaltsrechts berechtigt.

Der Bezug von Sozialhilfe hat bei arbeitnehmenden Personen grundsätzlich auch keinen Einfluss auf ihren Anspruch auf Familiennachzug, selbst wenn der Nachzug zu einer fortgesetzten und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit führt.¹²⁰ Einzige Bedingung ist eine angemessene Wohnung (vgl. Abschnitt 3.1.3). Gemäss BFM¹²¹ kann aber arbeitslosen Arbeitnehmenden, die vollumfänglich von der Sozialhilfe abhängig sind, der Nachzug von Kindern über 21 Jahren sowie von Verwandten in aufsteigender Linie verweigert werden, weil sie die vorausgesetzte Unterhaltsleistung nicht einmal zum Teil selber aufbringen können.¹²²

3.2.2.2 Übrige Personenkategorien

Gemäss den Weisungen des BFM stellt ein existenzsicherndes Einkommen für *selbständig erwerbstätige* Personen eine Aufenthaltsvoraussetzung dar und würde deren Aufenthaltsrecht folglich mit dem Bezug von Sozialhilfe erlöschen.¹²³ Diese Interpretation ist allerdings bei Selbständigen, die gemäss ihren Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit nachgehen, umstritten (vgl. Abschnitt 3.1.1.2). Hinzu kommt, dass die Weisungen des BFM in der deutschen Fassung nicht ganz klar bzw. widersprüchlich sind: Einerseits halten sie fest, dass Selbständige ihr Aufenthaltsrecht verlieren können, wenn sie Sozialhilfe beziehen (Abschnitt 4.3.2 der Weisungen) – unabhängig davon, ob sie ihre Erwerbstätigkeit aufgeben oder ob sie damit kein existenzsicherndes Einkommen erzielen. Andererseits sehen sie einen Entzug des Aufenthaltsrechts explizit nur bei sozialhilfeabhängigen Selbständigen vor, die ihre Erwerbstätigkeit ganz aufgeben (Abschnitt 12.2.3.2) – woraus folgt, dass ein Entzug

¹²⁰ Spescha et al., 2012, S. 624; Dietrich, 1995, S. 325-327.

¹²¹ Weisungen BFM, 2011, Kap. 10.5. Gemäss den Ausführungen von Dietrich, 1995, S. 325-327, ist die vom EuGH geforderte Unterhaltsgewährung allerdings gering.

¹²² Einige Rechtsexperten vertreten sogar die Meinung, dass berufstätigen Arbeitnehmenden, die fortwährend Sozialhilfe in Anspruch nehmen, der Nachzug von Familienangehörigen, der auf der Bedingung einer Unterhaltsleistung beruht, generell verweigert werden kann. Da deren Mittel nicht einmal für den eigenen Lebensunterhalt ausreichen würden, könnten sie nicht behaupten, mit eigenen Mitteln für Familienangehörige aufkommen zu können.

Gemäss BJ ist eine Verweigerung des Familiennachzugs aber grundsätzlich nur dann möglich, wenn eine Person ihren Status als arbeitnehmende Person verloren hat und dann Familienmitglieder nachziehen möchte.

¹²³ Weisungen BFM, 2012, Kap. 4.3.2.

Teil II

der Aufenthaltsbewilligung bei Selbständigen, die ihre Tätigkeit ausüben, aber damit kein existenzsicherndes Einkommen erzielen, nicht vorgesehen ist.¹²⁴ Inwiefern Selbständige bei einer Inanspruchnahme von Sozialhilfe weggewiesen werden können – sofern sie sich nicht allemal auf ein Verbleiberecht berufen können (vgl. Abschnitt 3.1.4) – ist deshalb nicht ganz eindeutig. Allemal erhalten selbständig Erwerbstätige gemäss den Richtlinien der SKOS – unabhängig ihrer Nationalität – von der Sozialhilfe nur befristete Überbrückungshilfen, während welcher der Betrieb einer fachlichen Prüfung unterzogen wird. Die Unterstützung ist in der Regel auf sechs Monate befristet. Sie kann verlängert werden, falls der Turnaround kurz bevorsteht. Fällt die Überprüfung des Betriebs negativ aus, verlangen die Sozialhilfebehörden unter Gewährung einer angemessenen Frist die Liquidation des Betriebs.¹²⁵

Bei der Sozialhilfe gilt das Wohnortprinzip. *Grenzgänger* haben deshalb in der Schweiz keinen Anspruch auf Sozialhilfe, sondern müssen sich bei Bedarf an die Behörden an ihrem Wohnort wenden.¹²⁶

Wie eingangs des Kapitels erwähnt, sieht Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA im letzten Satz ausdrücklich die Möglichkeit vor, *Stellensuchende* während der Dauer ihres Aufenthalts von der Sozialhilfe auszuschliessen. Das Bundesgericht hat daraus abgeleitet, dass bei Arbeitssuchenden ohne ausreichende finanzielle Mittel das Aufenthaltsrecht beim Antrag auf Sozialhilfe sofort widerrufen werden kann. Dies gilt auch dann, wenn die Sozialhilfebehörde den Personen Sozialhilfe zuspricht. Aus der Sozialhilfe leitet sich kein Aufenthaltsrecht ab.¹²⁷ Als Stellensuchende zählen nicht nur EU/EFTA-Staatsangehörige, die sich zwecks Arbeitssuche in die Schweiz begeben, sondern auch Kurzaufenthalter, die nach dem Verlust ihrer Arbeitsstelle oder nach Ablauf ihres Vertrags zwecks Stellensuche weiterhin in der Schweiz verweilen, sowie Daueraufenthalter, die ihre Arbeitsstelle im ersten Aufenthaltsjahr verlieren oder die freiwillig arbeitslos geworden und auf Stellensuche sind (vgl. Kapitel 3.1.2.1).

Bei sämtlichen Kategorien von *Nichterwerbstätigen* (Personen in Ausbildung, Rentnerinnen und Rentner ohne Verbleiberecht, Dienstleistungsempfänger, übrige Nichterwerbstätige) stellt der Nachweis, für sich selbst und ihre Familienangehörigen über ausreichende finanzielle Mittel zu verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen, gemäss Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA eine Aufenthaltsvoraussetzung dar. Abs. 8 des entsprechenden Artikels hält fest, dass das Aufenthaltsrecht so lange besteht, wie diese Bedingungen erfüllt sind. Umgekehrt bedeutet dies, dass das Aufenthaltsrecht erlischt, wenn die Personen Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Art. 20 VEP räumt allerdings die Möglichkeit ein, eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA aus «wichtigen Gründen» zu erteilen, auch

¹²⁴ In den französischen Weisungen ist dagegen in beiden Textstellen festgehalten, dass selbständig Erwerbstätige ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn sie Sozialhilfe beantragen (unabhängig davon, ob sie noch erwerbstätig sind oder ihre Erwerbstätigkeit ganz aufgegeben haben).

¹²⁵ In der Praxis werden die Personen aufgefordert, eine unselbständige Erwerbstätigkeit zu suchen. Der aufenthaltsrechtliche Status der Personen ist nicht ganz klar. Falls sie Bemühungen zur Arbeitssuche vorweisen, dürften sie sich in der Regel als ehemals selbständig Erwerbstätige weiterhin auf das Diskriminierungsverbot berufen können.

¹²⁶ Ausnahme: Bedarf ein Ausländer, der sich in der Schweiz aufhält, hier aber keinen Wohnsitz hat, sofortiger Hilfe, so ist der Aufenthaltskanton unterstützungspflichtig (Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, SR 851.1).

¹²⁷ BGE 130 II 388, E. 3.1. Vgl. auch Borghi, 2010, S. 172-173.

Teil II

wenn die Voraussetzungen für eine Zulassung zu einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit nach dem FZA nicht gegeben sind.

Bei Nichterwerbstätigen ist der *Familiennachzug* gemäss Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA an genügend finanzielle Mittel gebunden. Führt der Nachzug zu einer Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch die berechtigte Person, besteht kein Anrecht darauf bzw. fiele ihr Aufenthaltsrecht sowie jenes der nachgezogenen Personen dahin. Von Nichterwerbstätigen nachgezogene Personen können dagegen Sozialhilfe beanspruchen, wenn sie selber unselbständig erwerbstätig sind und dadurch über ein originäres Aufenthaltsrecht verfügen.

3.2.2.3 Zusammenfassung

Der Bezug von Sozialhilfe führt bei Selbständigen, zumindest jenen ohne Erwerbstätigkeit, und bei allen Kategorien von Nichterwerbstätigen sowie Personen, welche von diesen nachgezogen wurden und die keiner eigenen Erwerbstätigkeit nachgehen, dazu, dass ihnen das Aufenthaltsrecht abgesprochen werden kann. Die übrigen Erwerbstätigen sowie deren nachgezogenen Angehörige können dagegen Sozialhilfe beanspruchen, ohne dass ihr Aufenthaltsrecht dadurch tangiert würde. Es gibt lediglich sehr spezifische Ausnahmen von diesem Grundsatz. Tabelle 11 listet die Situationen abschliessend auf, in denen das Aufenthaltsrecht aufgrund eines Sozialhilfebezugs beschränkt werden kann.

Tabelle 11

Potentiell aufenthaltsrelevanter Sozialhilfebezug

Aufenthaltszweck	Mögliche Folgen des Sozialhilfebezugs für Aufenthaltsrecht
Unselbständig Erwerbstätige	Grundsatz: keine Folge für Aufenthaltsrecht Ausnahme: sofortige Beendigung, wenn Arbeitnehmereigenschaft faktisch nicht mehr gegeben ist
Selbständig Erwerbstätige (ohne Erwerbstätigkeit)	sofortige Beendigung des Aufenthaltsrechts
Nichterwerbstätige	sofortige Beendigung des Aufenthaltsrechts
Familienangehörige ohne eigene Erwerbstätigkeit von unselbständig Erwerbstätigen, die arbeitslos und vollumfänglich von der Sozialhilfe abhängig sind	Grundsatz: keine Folge für Aufenthaltsrecht. Ausnahme: Verweigerung des Nachzugs von Kindern über 21 Jahren und von Verwandten in aufsteigender Linie bei andauernder Sozialhilfeabhängigkeit der nachziehenden Person, da vorausgesetzte Unterhaltsleistung nicht erfüllt ist
Familienangehörige ohne eigene Erwerbstätigkeit von Nichterwerbstätigen und selbständig Erwerbstätigen (ohne Erwerbstätigkeit)	sofortige Beendigung des Aufenthaltsrechts

Liegt ein potentiell aufenthaltsrelevanter Sozialhilfebezug vor, erlischt das Aufenthaltsrecht der Personen, weil die Aufenthaltsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Ein Sozialhilfebezug führt jedoch auch dann nicht automatisch zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung. Vielmehr ist «in sämtlichen Fällen das behördliche Ermessen in

Teil II

Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes auszuüben. Danach erscheint eine Weg- oder Ausweisung unzulässig, wenn sich die betroffene Person mehrere Jahre klaglos in unserem Lande aufgehalten hat. Dies gilt umso mehr, wenn familiäre Bindungen in der Schweiz hinzukommen.»¹²⁸ Die Aus- und Wegweisungspraxis gegenüber Drittstaatsangehörigen nach Art. 62 Bst. e AuG gilt dabei als Richtschnur, zumal EU/EFTA-Staatsangehörige ihnen gegenüber gemäss Art. 12 FZA nicht benachteiligt werden dürfen. Demgemäss wird das Aufenthaltsrecht vor allem dann widerrufen, wenn es sich um eine erhebliche und dauerhafte Abhängigkeit von der Sozialhilfe handelt.¹²⁹

3.3 Regelung des Vollzugs

In diesem Abschnitt werden die Zuständigkeiten und die Meldepflichten von EU/EFTA-Staatsangehörigen sowie von den Behörden unter dem FZA beschrieben.

3.3.1 Zuständigkeiten für Vollzug und Aufsicht

Die Zuständigkeiten für die Umsetzung des FZA sind in der VEP geregelt. Gemäss Art. 26 VEP werden die Bewilligungen von den zuständigen kantonalen Behörden erteilt. Art. 27 VEP legt zudem fest, dass bei Bewilligungen, die den Übergangsbestimmungen unterliegen, zuvor die kantonale Arbeitsmarktbehörde mittels Verfügung eine Vorentscheidung trifft, ob die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung erfüllt sind, wobei sich das Verfahren nach kantonalem Recht richtet.

Die Kantone sind frei, wie sie den Vollzug organisieren und müssen dem Bund lediglich die zuständigen kantonalen Migrationsbehörden melden. Die kantonalen Migrationsbehörden sind verpflichtet, die erteilten Bewilligungen im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS, früher Zentrales Ausländerregister ZAR), das vom BFM betrieben wird, zu erfassen (vgl. Abschnitt 3.3.2).

Art. 124 Abs. 1 AuG weist dem Bundesrat die Aufsicht über den Vollzug des Ausländergesetzes zu. Auf Verordnungsstufe erklärt Art. 33 VEP das BFM als zuständig für die Aufsicht über den Vollzug der VEP. Der Umfang der Aufsichtspflicht des BFM wird dabei nicht präzisiert. Im Gegensatz zu Art. 89 VZAE ist in der VEP auch die Weisungsbefugnis des Amtes nicht ausdrücklich festgeschrieben.

Das BFM vertrat gegenüber der PVK die Auffassung, seine Aufsichtspflicht bestehe nur darin, die vertragskonforme Anwendung des FZA sicherzustellen. Gegenüber den Kantonen beschränke sich die gesetzliche Aufsichtspflicht auf die Fälle, in denen der Gesetzgeber vorgesehen habe, dass das Amt seine Zustimmung zu Bewilligungen geben müsse. Gemäss den Weisungen des BFM ist dies lediglich bei Bewilligungen aus wichtigen Gründen gemäss Art. 20 VEP der Fall, bei denen es sich um Ermessensentscheide der kantonalen Behörden handle (Art. 96 AuG).¹³⁰ Grundsätzlich kann das BFM aber auch unter dem FZA eine weiter gehende Kontrolle der Bewilligungstätigkeit der Kantone vornehmen. Die Kontrolle der Bewilligungen ist

¹²⁸ Spescha et al., 2012, S. 634.

¹²⁹ Spescha et. al., 2012, S. 175.

¹³⁰ Weisungen BFM, 2011; Kap. 8.2.7, S. 97.

Teil II

in Art. 28 VEP geregelt, der diesbezüglich auf Art. 99 AuG und Art. 83 und 85 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007¹³¹ verweist. Gemäss Art. 85 Abs. 1 VZAE ist das BFM namentlich zuständig, wenn es ein Zustimmungsverfahren zur Koordination der Praxis im Rahmen des Gesetzesvollzugs für bestimmte Personen- und Gesuchskategorien als notwendig erachtet (Bst. a) oder wenn es die Unterbreitung zur Zustimmung in einem Einzelfall verlangt (Bst. b). In den rechtlichen Grundlagen ist somit durchaus vorgesehen, dass das BFM auch unter dem FZA im Sinne der Einheitlichkeit der Praxis eine Kontrolle wahrnimmt und im Einzelfall ein Vetorecht¹³² gegen Entscheide der kantonalen Behörden ausübt.

3.3.2 Meldepflichten und Informationsrechte

Damit die Migrationsbehörden den Vollzug des FZA sicherstellen und die Rechtmässigkeit des Aufenthalts der Zugewanderten überprüfen können, benötigen sie bestimmte Informationen über die Zugewanderten. Diese erhalten sie, indem sie die Zuwanderten selbst verpflichten, bestimmte Änderungen ihrer Daten zu melden oder indem sie von anderen Behördenstellen Informationen verlangen können. Weil dabei wichtige Rechte der Betroffenen tangiert werden, bedürfen diese Meldepflichten und Informationsrechte gesetzlicher Grundlagen.¹³³

Meldepflichten der Zugewanderten

Anmelde- und Meldevorschriften sind in Art. 2 Abs. 4 Anhang I FZA ausdrücklich vorgesehen: «Die Vertragsparteien können von den Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien verlangen, dass sie ihre Anwesenheit in ihrem Hoheitsgebiet anzeigen.» Die Meldepflichten können von den Vertragsstaaten selber festgelegt werden. Sie dürfen indessen nicht zu einer Diskriminierung der EU-/EFTA-Staatsangehörigen führen.

Die Schweiz hat die Anmelde- und Bewilligungsverfahren in Art. 9 VEP festgelegt. Für bewilligungspflichtige Aufenthalte erklärt Art. 9 Abs. 1 VEP die Verfahren gemäss Art. 10-15 AuG und Art. 9, 10, 12, 13, 15 und 16 VZAE als anwendbar. Gemäss Art. 12 Abs. 1 AuG und Art. 10 VZAE müssen sich Ausländerinnen und Ausländer bei einem bewilligungspflichtigen Aufenthalt innerhalb von 14 Tagen nach der Einreise bei der zuständigen Behörde in der Schweiz anmelden. Wenn sie nach der Einreise ihren Aufenthaltszweck von einem bewilligungsfreien in einen bewilligungspflichtigen Aufenthalt ändern, müssen sie sich spätestens 14 Tage vor Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthalts anmelden. Gemäss Art. 12 Abs. 2 und Art. 15 AuG und Art. 15 Abs. 1 VZAE sind auch Gemeinde- und Kantonswechsel innerhalb von 14 Tagen sowohl bei der alten als auch bei der neuen Behörde meldepflichtig. Schliesslich müssen sich EU/EFTA-Angehörige laut Art. 15 AuG und Art. 15 Abs. 2 VZAE bei einem Wegzug ins Ausland spätestens 14 Tage vor der Ausreise abmelden.

Im Unterschied zu Ausländerinnen und Ausländern, die dem AuG unterstehen, erhalten EU/EFTA-Staatsangehörige nicht erst durch die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung ein Aufenthaltsrecht, sondern die Bewilligung dient lediglich dem Nach-

¹³¹ SR 142.201.

¹³² Weisungen BFM, 2011; Kap. 3.3, S. 40.

¹³³ Art. 17, Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.1

Teil II

weis des Aufenthaltsrechts (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA). Sie hat keine rechtsbegründende, sondern bloss deklaratorische Bedeutung, indem sie bestätigt, dass die Person die Aufenthaltsvoraussetzungen tatsächlich erfüllt. Die lediglich deklaratorische Bedeutung entbindet die Aufenthaltsberechtigten nicht davon, sich die Bewilligung zu beschaffen bzw. die erforderlichen Angaben zu machen.¹³⁴ Eine Verletzung der Meldepflichten führt jedoch nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechts.¹³⁵ Sie kann gemäss Art. 32a VEP mit einer Busse bis zu 5000 Franken geahndet werden.

Etwas unklar sind die Meldepflichten bei Grenzgängern. Zwar benötigen Grenzgänger keine Aufenthaltserlaubnis, doch brauchen sie bei einer Erwerbstätigkeit von mehr als drei Monaten eine Grenzgängerbewilligung (vgl. Abschnitt 3.1.1.3). Laut Art. 9 Abs. 3 VEP müssen sie den Behörden «einen Stellenwechsel», gemäss den Weisungen des BFM¹³⁶ «alle Änderungen betreffend Arbeitgeber, Sitz des Unternehmens, Berufsadresse oder Auslandadresse» melden.¹³⁷ Fristen für die An- und Abmeldung sind keine angegeben; ein Verweis auf Art. 9 Abs. 1 VEP, der für bewilligungspflichtige Aufenthalte gilt, ist lediglich in Art. 9 Abs. 4 VEP zu finden, der für den Wochenaufenthalt von Grenzgängern gilt.

Die gesetzlich verankerten Meldepflichten der Ausländerinnen und Ausländer unter dem FZA betreffen ausschliesslich den Aufenthaltsort. Hingegen sind EU/EFTA-Staatsangehörige nicht verpflichtet, den Migrationsbehörden den Bezug von Sozialversicherungsleistungen oder Sozialhilfe anzuzeigen. Ebenso wenig gibt es eine Meldepflicht bei einer Änderung des Aufenthaltszwecks¹³⁸ und eine solche wäre rechtlich auch nicht zulässig.¹³⁹

Die Informationen über Änderungen des Aufenthaltszwecks und über eine Aufnahme oder Aufgabe einer Erwerbstätigkeit, wären für den Vollzug des FZA sehr relevant. Denn erfährt die Migrationsbehörde nicht, dass eine Person ihre Erwerbstätigkeit aufgibt, kann sie auch nicht prüfen, ob diese über ausreichende finanzielle Mittel für eine Aufenthaltsbewilligung als Nichterwerbstätige verfügt. Umgekehrt kann die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch eine Person, die eine Bewilligung für Nichterwerbstätige hat, ohne Information der Behörden dazu führen, dass die festgelegten Kontingente für Erwerbstätige umgangen werden.

Informationsrechte der Migrationsbehörden im Verhältnis zu anderen Behörden

Eine andere Möglichkeit, um Informationen über Daten und Datenänderungen der Zugewanderten zu erhalten, besteht im Informationsaustausch zwischen Behörden. Der Art. 97 Abs. 2 AuG hält fest, dass die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden verpflichtet sind, «die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen

¹³⁴ Spescha et al., 2012, S. 619.

¹³⁵ Spescha et al., 2012, S. 636.

¹³⁶ Weisungen BFM, 2011, Kap. 2.3.4, S. 24.

¹³⁷ Der im Monitor Zuwanderung des BFM standardmässig vorhandene Hinweis, Grenzgänger seien nicht verpflichtet, sich an- und abzumelden (vgl. z. B. Monitor Zuwanderung: Stand 31. März 2013, S. 8, Fussnote 14), weshalb die Zahlen zu den Grenzgängerbewilligungen unzuverlässig sei, ist auf jeden Fall unzutreffend.

¹³⁸ Für Drittstaatsangehörige gilt Art. 54 VZAE, der jedoch nicht eine Melde- sondern eine Bewilligungspflicht bei einer Änderung des Aufenthaltszwecks vorsieht.

¹³⁹ Gemäss Erläuterungen des B wäre eine solche Meldepflicht aufgrund des Diskriminierungsverbots höchstens dann zulässig, wenn sie auch für Schweizer/innen gelten würde. Allerdings zeige die Rechtsprechung des EuGH auch, dass staatliche Massnahmen, welche zu einer wesentlichen Einschränkung des freien Personenverkehrs führen, grundsätzlich als nicht zulässig eingestuft würden – selbst wenn sie diskriminierungsfrei seien.

Teil II

Daten und Informationen auf Verlangen» den Migrationsbehörden bekannt zu geben. Laut Botschaft betrifft dies aber nur den «begründeten Einzelfall».¹⁴⁰

Explizit auskunftspflichtig sind die Sozialhilfebehörden. Gemäss Art. 97 Abs. 3 Bst. d AuG i. V. m. Art. 82 Abs. 5 VZAE haben sie den Migrationsämtern den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer zu melden, ausser die betroffene Person besitzt eine Niederlassungsbewilligung und hält sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz auf. Die Bestimmungen sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.¹⁴¹ Am 12. Dezember 2008 hat der Bundesrat in Art. 82 Abs. 5 VZAE präzisiert, dass diese Meldung «unaufgefordert» zu erfolgen hat.

Beim Bezug von Arbeitslosenentschädigung muss eine ausländische Person gemäss Art. 20 Abs. 1 Bst. b AVIV der Arbeitsstelle, bei der sie sich arbeitslos melden muss (Wohngemeinde oder RAV), den Ausländerausweis vorlegen. Die Arbeitsstelle ist aber nicht verpflichtet, eine Meldung ans kantonale Migrationsamt zu machen. In Art. 97a Abs. 1 Bst. f Ziff. 7 AVIG, der seit 1. April 2011 in Kraft ist, wurde nun explizit verankert, dass die Arbeitslosenstellen und RAV im Einzelfall und auf begründetes Gesuch hin den Migrationsbehörden gegenüber auskunftspflichtig sind. Zudem hat das Parlament am 14. Dezember 2012 im Rahmen einer Asylgesetzrevision eine Änderung gutgeheissen (Art. 97 Abs. 3 Bst. e AuG und Art. 97a Abs. 1 Bst. b^{ter} AVIG), gemäss der beim Bezug von Arbeitslosenentschädigung eine Meldung an die Migrationsbehörden erfolgen soll. Es liegt nun in der Kompetenz des Bundesrates, die Einzelheiten dazu auf Verordnungsstufe zu regeln. Deshalb ist noch unklar, ob die Meldung wie bei der Sozialhilfebehörde unaufgefordert erfolgt oder ob eine Anfrage der Migrationsbehörden vorausgesetzt wird.

Obwohl im Übrigen auch der Bezug von Ergänzungsleistungen zu einer Einschränkung des Aufenthaltsrechts führen kann (vgl. letzter Abschnitt in Kapitel 3.2), wurde diesbezüglich bisher noch keine gesetzliche Grundlage für den Informationsaustausch geschaffen. Eine Informationsnotiz des BFM¹⁴² zeigt, dass sich BFM und BSV bereits 2009 mit dieser Frage beschäftigten. Die Abklärungen der PVK¹⁴³ haben jedoch keine Hinweise darauf ergeben, dass diesbezüglich weitere Schritte unternommen worden wären.

3.4 Zusammenfassung

Wie in diesem Kapitel beschrieben, sind die rechtlichen Handlungsspielräume der Behörden bei der Umsetzung des FZA beschränkt. Auch die interviewten Personen sind einhellig der Meinung, dass die Behörden die Zuwanderung von Personen unter dem FZA über rechtliche Vorgaben begrenzt beeinflussen können, insbesondere im Vergleich zur Zuwanderung aus Drittstaaten. Das FZA selber enthält zum Teil sehr genaue Vorgaben. So ist für jede Personenkategorie ziemlich klar aufgeführt, welche

¹⁴⁰ Vgl. Botschaft vom 8. März 2002 zum AuG, BB1 **2002**, S. 3823. Gemäss Spescha et al. (2012, S. 259) ist die Bestimmung demnach restriktiv auszulegen. Die Migrationsbehörden müssten ihr Informationsbedürfnis begründen und die zur Auskunft verpflichtete Behörde habe nur klar erforderliche Informationen zu liefern.

¹⁴¹ Im früheren Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) war keine entsprechende Meldepflicht vorhanden.

¹⁴² Office fédéral des migrations, Requête de l'Office fédéral des assurances sociales : Communication systématique des données en matière d'aide sociale et de prestations complémentaires – arrêt 2C_577/2008 du TF, Note d'information, 5 octobre 2009.

¹⁴³ Anfrage beim BSV im April 2012, Internetrecherche im Juli 2013.

Teil II

Nachweise die Behörden verlangen dürfen, um festzustellen, ob der Person ein Aufenthaltsrecht zusteht. Falls die Nachweise erbracht werden, hat die Person das Recht auf Aufenthalt und die Behörde darf ihr dieses nicht verweigern. Zu den offenen Rechtsbegriffen des FZA gibt es in der Regel eine klare Rechtsprechung des EuGH, welche den Handlungsspielraum der Behörde ebenfalls stark eingrenzt.

Ein Ermessen hat die Behörde insbesondere beim Nachzug von entfernteren Familienangehörigen, für die das FZA kein Nachzugsrecht festlegt (vgl. Abschnitt 3.1.3), sowie bei Personen, welche keine der Aufenthaltsvoraussetzungen erfüllen («Aufenthaltsrecht auf wichtigen Gründen», vgl. Abschnitt 3.1.5.1).

Zudem haben die Behörden ein gewisses Ermessen, wenn es darum geht, Bewilligungen zu widerrufen bzw. nicht zu verlängern, wobei die Bedingungen restriktiv sind. Einerseits kann eine Bewilligung unter bestimmten Voraussetzungen aufgrund einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (vgl. Abschnitt 3.1.5.2) widerrufen oder eine Verlängerung verweigert werden. Andererseits können Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit unter ganz bestimmten Bedingungen dazu führen, dass einer Person das Aufenthaltsrecht entzogen wird (vgl. Abschnitt 3.2). Bei Nichterwerbstätigen kann zum Beispiel der Bezug von Sozialhilfe eine Grundlage für den Entzug des Aufenthaltsrechts bilden und bei unselbständig Erwerbstätigen können bestimmte Konstellationen von Arbeitslosigkeit dazu führen, dass ihr Aufenthaltsrecht sofort oder nach einer bestimmten Frist beendet wird.

Wie in Abschnitt 3.3.2 beschrieben, fehlten aber lange Zeit die gesetzlichen Grundlagen für einen Informationsaustausch zwischen den für die Sozialleistungen zuständigen Behörden und den Migrationsbehörden, so dass letztere über mögliche aufenthaltsrelevante Sozialleistungsbezüge gar nicht informiert waren. Seit 2008 bestehen nun die Grundlagen für eine Information über den Sozialhilfebezug und 2014 werden wohl Bestimmungen für die Arbeitslosigkeit in Kraft treten. Eine Grundlage beim Bezug von Ergänzungsleistungen gibt es bis heute nicht.

Die Weisungen des BFM enthalten keine Hinweise, welche Gesichtspunkte bei den Entscheiden, die im Ermessen der Behörden liegen, beachtet werden sollen. Generell dürften aber die in Art. 96 AuG festgelegten Grundsätze zur Anwendung kommen, dass bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen, die persönlichen Verhältnisse sowie der Grad der Integration zu berücksichtigen sind. Zudem gilt immer das Verhältnismässigkeitsprinzip und es muss der Einzelfall beurteilt werden. Diese Entscheide stellen somit hohe Anforderungen an die Vollzugsbehörden.

4 Die Konkretisierung der rechtlichen Bestimmungen durch die Bundesbehörden

In diesem Kapitel wird die Evaluationsfragestellung beantwortet, ob die Bundesbehörden die rechtlichen Bestimmungen angemessen konkretisiert haben. Die Bundesverwaltung hat einerseits die Aufgabe, Gesetzesvorlagen zuhanden des Parlaments sowie Verordnungsentwürfe zuhanden des Bundesrates vorzubereiten, durch welche die Bestimmungen des FZA, wo notwendig, konkretisiert werden. Andererseits kann die Bundesverwaltung Weisungen zuhanden der Vollzugsorgane erlassen.

Die Konkretisierung der rechtlichen Bestimmungen wurde anhand von drei Teilkriterien und den dazugehörigen Indikatoren bewertet:

Teilkriterien und Indikatoren

Teilkriterium	Indikatoren
logische Kohärenz der Bestimmungen	- Bestimmungen sind verständlich - Bestimmungen sind systematisch aufgebaut und gegliedert
Angemessenheit der geltenden Bestimmungen	- Bestimmungen sind widerspruchsfrei und vollständig (keine Lücken) - Rechtsbegriffe sind genügend bestimmt - Verordnung und Weisungen werden juristisch angemessen ausgelegt
Angemessenheit der vorgenommenen Klärungen des Rechts	- Klärungen werden, wo notwendig, rechtzeitig vorgenommen - Klärungen sind juristisch angemessen

Die Grundlage für die Bewertung bildet die deskriptive Analyse in Kapitel 3. Zusätzlich wurde die für die Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen zum FZA konsultierte Rechtsliteratur nach Aussagen durchgesehen, die eine Bewertung beinhalten. Wichtige Bewertungsquellen stellen ausserdem Aussagen aus Interviews zu dieser Thematik mit zwei Migrationsrechtsfachpersonen sowie aus Gesprächen mit dem Bundesamt für Migration und dem Staatssekretariat für Wirtschaft dar (vgl. Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner). Schliesslich sind gewisse Hinweise des Freizügigkeitsrechtsexperten, der einen Entwurf von Kapitel 3 sowie des vorliegenden Kapitels gegengelesen hat, in die Bewertung eingeflossen.

4.1 Logische Kohärenz der Bestimmungen

Die *logische Kohärenz* der geltenden Bestimmungen ist ungenügend. Allerdings besteht das Grundproblem darin, dass das FZA selber nicht übersichtlich und gut verständlich ist. Es hat den Charakter eines Staatsvertrags und ist deshalb viel weniger klar und prägnant als ein Bundesgesetz. Die einzelnen Artikel und Absätze sind sehr lang und behandeln oft mehrere Gegenstände. Unübersichtlich ist ausserdem, dass vieles nicht im Abkommen selber, sondern im Anhang steht. Zuweilen wird nur auf relevante EU-Richtlinien verwiesen, ohne dass das Abkommen deren Inhalt wiedergeben würde, was der Verständlichkeit des Abkommens ebenfalls abträglich ist.

Auf Stufe des nationalen Rechts sind die geltenden Bestimmungen ebenfalls verstreut. Dies ist eine Folge der monistischen Rechtstradition in der Schweiz, die davon ausgeht, dass völkerrechtliche Normen unmittelbar auch landesrechtliche Geltung erlangen. Sofern die völkerrechtlichen Bestimmungen genügend klar und bestimmt sind, sind sie direkt anwendbar und müssen nicht konkretisiert werden.¹⁴⁴ Weil dies bei den meisten Bestimmungen des FZA der Fall war, wurde auf ein FZA-Gesetz verzichtet und stattdessen nur die VEP als Einführungsverordnung geschaffen. Die VEP verweist ihrerseits an verschiedenen Stellen auf andere Rechtsgrundlagen, namentlich das AuG und die VZAE.

¹⁴⁴ Bericht des Bundesrates zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010, BBl 2010 2304.

Teil II

Damit Einschränkungen bezüglich des Aufenthaltsrechts, die im FZA vorgesehen sind, angewendet werden können, muss aufgrund des Diskriminierungsverbots (Art. 2 FZA) eine entsprechende Einschränkung auch für die übrigen Ausländerinnen und Ausländer im AuG vorgesehen sein.¹⁴⁵ Neue Bestimmungen, welche die Rechte von Personen unter dem AuG beschränken, dürfen aufgrund von Art. 13 FZA, der einen Stand still festlegt, im nationalen Recht nach Vertragsabschluss nur noch eingeführt werden, wenn diese nicht zu einer (indirekten) Diskriminierung der Bürger aus EU/EFTA-Staaten führen.¹⁴⁶ Zu Vertragsabschluss galt aber noch nicht das AuG, sondern das Vorgängergesetz, das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 31. März 1931. Bevor eine Bestimmung aus dem AuG für Personen unter dem FZA als gültig erklärt werden kann, muss somit sichergestellt werden, dass sie nicht eine neue Beschränkung enthält.

Die Weisungen des BFM zur Einführung der Personenfreizügigkeit geben insgesamt klare Vorgaben, was bezüglich verschiedener Fragen des Aufenthalts unter dem FZA gilt, und sind verständlich geschrieben. Sie bündeln somit die verstreuten Vorgaben und erfüllen damit eine wichtige Überblicksfunktion. Der Nachvollziehbarkeit abträglich ist jedoch, dass die relevanten Abkommens- und Gesetzesbestimmungen oder Gerichtsentscheide, auf denen sie gründen, nur spärlich zitiert werden; die zu Kapitelbeginn angegebenen Bestimmungen decken häufig nur einen Teil des Inhalts des Kapitels ab. In einzelnen Punkten sind die Weisungen zudem nicht eindeutig (z. B. ob bei Stellensuchenden ein Nachweis ausreichender finanzieller Mittel erforderlich ist).

4.2 Angemessenheit der geltenden Bestimmungen

Die *Angemessenheit der geltenden Bestimmungen* ist insgesamt eher ungenügend. Allerdings gilt auch hier, dass das FZA selber, wie oben beschrieben, teilweise wenig prägnant und klar ist (z. B. bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Folgen des Ausschlusses aus der Sozialhilfe, der Folgen von Arbeitslosigkeit bei Daueraufenthalten im ersten Jahr, des Familiennachzugs von Drittstaatsangehörigen und des Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen nach einer Scheidung). Zudem sind die Rechtsbegriffe im FZA aufgrund seines Charakters als Staatsvertrag viel weniger präzise als jene eines Bundesgesetzes. Zu vielen Rechtskonzepten gibt es allerdings eine EuGH-Rechtsprechung, die diese sehr klar und zuweilen auch in einer Weise

¹⁴⁵ Gegenwärtig überprüft das BFM, ob der im FZA vorgesehene Ausschluss von Stellensuchenden aus der Sozialhilfe im AuG verankert werden soll. Bisher war ein Ausschluss nur möglich, wenn er in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung vorgesehen war (vgl. Kapitel 3.2.2). Mit einer bundesrechtlichen Verankerung wäre der Ausschluss dagegen schweizweit möglich. Entgegen Interviewaussagen des BFM würde es sich deshalb bei einer Bundesregelung nicht um eine rein symbolische Gesetzgebung handeln.

¹⁴⁶ BGE 130 I 26, E. 3.4: Schliesslich rügen die Beschwerdeführer auch zu Unrecht eine Verletzung von Art. 13 FZA, wonach sich die Parteien verpflichten, in den unter das Abkommen fallenden Bereichen keine neuen Behinderungen für Staatsangehörige der anderen Vertragspartei einzuführen. Wie aus dem klaren Wortlaut hervorgeht, beschränkt sich dieser Stillstand ausschliesslich auf den Bereich des Abkommens und schliesst Rechtsentwicklungen auf anderen Gebieten nicht aus. Die entsprechende Pflicht geht zudem nicht weiter als das Verbot der indirekten Diskriminierung (...). Die angefochtene Verordnung betrifft nicht spezifisch die Niederlassung von Angehörigen aus der EU, sondern regelt unterschiedslos für diese wie für Schweizer Bürger die kassenrechtliche Zulassung als Leistungserbringer. Sie könnte höchstens unter die Stillstandsklausel fallen, wenn eine indirekte Diskriminierung vorläge, was jedoch – wie dargelegt – nicht der Fall ist.

Teil II

näher bestimmt, die aus dem Wortlaut des Abkommens nicht direkt ersichtlich ist (z. B. Definition des «Unterhalts» als Voraussetzung für den Familiennachzug, der gemäss Rechtsprechung sowohl mit einem Unterhaltsrecht der nachgezogenen Person erfüllt ist, das diese gar nicht wahrnimmt, als auch mit der Gewährung von Kost und Logis gegeben ist, auch wenn diese nicht oder zumindest nicht vollumfänglich aus eigenen Mitteln finanziert werden können). Ein Verständnis des FZA erfordert somit eine sehr genaue Kenntnis der Rechtsprechung des EuGH.

Allerdings weisen auch die nationalen gesetzlichen Grundlagen einzelne, aber wichtige Lücken auf. Diese betreffen namentlich die lange fehlende gesetzlichen Grundlagen für einen Informationsaustausch der Behörden bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Die gesetzliche Grundlage für einen Informationsaustausch zwischen Sozialhilfe- und Migrationsbehörden wurde erst per 2008, also mehr als fünf Jahre nach Inkrafttreten des FZA, gesetzlich verankert, wobei die entsprechende Verordnungsbestimmung aufgrund von Unklarheiten nach kurzer Zeit nochmals präzisiert werden musste. Warum damals in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung nicht auch gleich eine Meldepflicht verankert wurde, ist auf den ersten Blick nicht ganz verständlich. Eine solche hat der Bundesrat dem Parlament erst 2010 im Rahmen einer Asylgesetzrevision vorgeschlagen. Weil andere Teile dieser Revision umstritten waren und es daher lange dauerte bis zur Entscheidung, wird es schliesslich mehr als zehn Jahre gedauert haben, bis die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der möglichen Einschränkung des Aufenthaltsrechts vollständig vorhanden sind.¹⁴⁷

Die VEP ist bezüglich der Rechtsbegriffe klar und gemäss juristischen Fachpersonen angemessen. In den Weisungen des BFM gibt es dagegen einige Punkte, die unklar, widersprüchlich oder juristisch umstritten sind: Unklar ist beispielsweise die Definition von freiwilliger und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Mit dem Erfordernis einer «angemessenen Wohnung» für den Familiennachzug gehen die Weisungen zudem gemäss juristischer Fachmeinung in kritischem Ausmass über das FZA hinaus. Dasselbe gilt beim Nachweis eines existenzsichernden Einkommens, das für Selbständige verlangt wird. Dass selbständig Erwerbstätige nicht von der Sozialhilfe abhängig sein dürfen, ist im FZA nicht so eindeutig als Aufenthaltsvoraussetzung verankert. Auch auf Nachfrage konnte das BFM hierfür keine rechtlichen Grundlagen angeben. Die Weisungen sind in diesem Punkt zudem widersprüchlich: Einerseits wird ein existenzsicherndes Einkommen verlangt, woraus sich ergibt, dass der Bezug von Sozialhilfe (auch bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit) zum Entzug des Aufenthaltsrechts führen kann, und andererseits ist ein Entzug des Aufenthaltsrechts nur bei sozialhilfeabhängigen Selbständigen, die ihre Erwerbstätigkeit ganz aufgeben, explizit vorgesehen. Bezüglich Familiennachzug und Sozialhilfeabhängigkeit differenzieren die Weisungen ungenügend zwischen dem Nachzug von Ehegatten und Kindern unter 21 Jahren und dem Nachzug von weiteren Familienangehörigen, bei welchen eine Unterhaltsleistung Voraussetzung ist. Juristisch nicht geklärt ist schliesslich die von den Bundesbehörden in einem Rundschreiben an die Kantone¹⁴⁸ erteilten Anweisungen, bei arbeitslosen Daueraufenthalten aus den EU-15/EFTA-Staaten, mit welchen die Schweiz eine Niederlassungsvereinbarung abgeschlossen hat, bei der

¹⁴⁷ Nach dem Entscheid war es am Bundesrat, die Ausführungsbestimmungen zum Informationsaustausch bei Arbeitslosigkeit zu definieren. Diese sollen laut BFM auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden (Stand: Juli 2013).

¹⁴⁸ BFM/SECO, Umsetzung des Massnahmenpakets des Bundesrates vom 24. Februar 2010, Rundschreiben an die Arbeitsmarktbehörden und Migrationsbehörden der Kantone vom 4. März 2011.

Teil II

ersten Bewilligungserneuerung die Niederlassungsbewilligung zu verweigern sowie Daueraufenthalt, die im ersten Jahr arbeitslos werden, nur noch einen sechsmonatigen Aufenthalt als Stellensuchende zu gewähren. Insgesamt gibt es somit etliche Bereiche, in denen die konkretisierenden Bestimmungen der Behörden fragwürdig oder zumindest offen sind.

4.3 Angemessenheit der Klärungen des FZA-Rechts

Die *Klärung des FZA-Rechts* findet einerseits durch den Gemischten Ausschuss und andererseits durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und indirekt des EuGH statt. Der *Gemischte Ausschuss* trägt laut Fachmeinung nicht im erwünschten Masse zur Weiterentwicklung bei. Es seien kaum Klärungen erfolgt. Auch nehme er seine Funktion, über die relevante Rechtsprechung des EuGH zu informieren und gewisse Urteile für verbindlich zu erklären, ungenügend wahr.¹⁴⁹ Dass der Gemischte Ausschuss wenig zur Klärung und Konkretisierung des FZA-Rechts beigetragen hat, liegt gemäss BFM vor allem daran, dass das Einstimmigkeitsprinzip gilt (Art. 14 FZA, vgl. auch Kapitel 2). Bei vielen Fragen habe es jedoch Differenzen zwischen der Schweiz und der EU gegeben, weshalb der Gemischte Ausschuss keine Entscheidung über die Auslegung treffen konnte.¹⁵⁰

Das *Bundesgericht* seinerseits hat gemäss Fachpersonen wichtige Klärungen herbeigeführt (z. B. bezüglich Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen, Voraussetzungen für Widerruf aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Definition des Geltungsbereichs des FZA). Es hat sich dabei auch auf Urteile des EuGH gestützt, die nach Vertragsabschluss erfolgt sind. Das Bundesgericht beruft sich diesbezüglich auf Art. 16 Abs. 2 FZA, der eine Parallelität der Rechtslage fordert. Es hat festgehalten, dass die Verweigerung einer zum Gemeinschaftsrecht analogen Rechtsprechung mit Bezug auf identische Rechtskonzepte triftiger Gründe bedürfe.¹⁵¹ Für das Bundesgericht wird es nach Meinung der Fachpersonen allerdings zunehmend schwieriger, sich auf Urteile des EuGH zu beziehen, weil die EU verschiedene Rechtsakte, auf die das FZA verweist, mittlerweile ersetzt hat. Das Bundesgericht muss im Einzelfall prüfen, ob die neuen Rechtsakte, deren Wortlaut oft von den alten abweicht, im fraglichen Punkt als (weiterführende) Konkretisierung des FZA angesehen werden können. Dies wird beispielsweise dadurch erschwert, dass sich der EuGH zunehmend des Begriffs der EU-Bürgerschaft bedient, der dem FZA fremd ist. Das Bundesgericht zeigt sich laut Fachpersonen offen gegenüber der Dynamik des Freizügigkeitsrechts, sei aber gleichzeitig zurückhaltend gegenüber der Einführung von tatsächlichen Neuerungen. Es erfüllt diesen Balanceakt somit gut. Wichtige Urteile übernehme das Bundesgericht innert nützlicher Frist. Allerdings äussert sich das Bundesgericht naturgemäss nur zu Sachverhalten, die ihm unterbreitet werden.

Nach eigener Aussage trägt das BFM über die Beschwerdeführung vor dem Bundesgericht zur Klärung der Auslegung der Bestimmungen des FZA bei. Es hat dazu

¹⁴⁹ Gemäss BJ ist unter Rechtsexperten auch umstritten, ob der Gemischte Ausschuss diese Funktion überhaupt wahrnehmen darf oder ob sie den rechtsanwendenden Behörden oder Gerichten obliegt.

¹⁵⁰ Ein Beispiel sind die Differenzen bezüglich der Berechnungsart zur Aktivierung der Ventilklausel. Dass der gemischte Ausschuss keine Entscheidungen treffen kann, muss aber gemäss Befragten nicht unbedingt ein Nachteil für die Schweiz sein, denn unter Umständen würden die Entscheide nicht im Interesse der Schweiz ausfallen.

¹⁵¹ BGE 136 II 5 E. 3.4.

Teil II

gemäss eigenen Angaben gestützt auf Art. 89 Abs. 2 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes¹⁵² in acht Fällen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid an das Bundesgericht weitergezogen.¹⁵³

Ob die Weisungen des BFM innert nützlicher Frist an die Urteile des Bundesgerichts angepasst werden, ist unter Fachpersonen umstritten. Da die Weisungen die Grundlagen, auf die sie sich beziehen, kaum zitieren, ist zudem schwer nachvollziehbar, welche Entscheide berücksichtigt wurden und welche nicht.

4.4 Zusammenfassung

Die Evaluationsfragestellung, ob die Bundesbehörden die rechtlichen Bestimmungen angemessen konkretisiert haben, kann aufgrund verschiedener kritischer Punkte nicht bejaht werden.

Das FZA ist unübersichtlich und die Aufenthaltsbestimmungen sind nicht direkt verständlich. Im nationalen Recht sind die rechtlichen Vorgaben ebenfalls *verstreut*. Die Weisungen des BFM bieten zwar eine thematisch gegliederte Übersicht, sind aber *nur beschränkt nachvollziehbar*. Die Konkretisierung der Vorgaben im nationalen Recht sowie auf Weisungsstufe ist ausserdem *nur zum Teil angemessen* erfolgt. Insbesondere die Weisungen und Rundschreiben enthalten eine Reihe juristisch umstrittener Bestimmungen. Zudem haben die Bundesbehörden erst spät oder noch überhaupt nicht für die gesetzlichen Grundlagen gesorgt, die einen Vollzug der im FZA vorgesehenen Aufenthaltsbeschränkungen überhaupt erst ermöglichen würden (Informationsaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den Behörden, welche verantwortlich sind bei Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit oder beim Bezug von Ergänzungsleistungen). Schliesslich hat der Gemischte Ausschuss, der von Schweizer Seite aus vom BFM geleitet wird, kaum zur Klärung der Auslegung des Abkommens beigetragen.

5 Die Aufsicht der Bundesbehörden über den kantonalen Vollzug

In diesem Kapitel steht die Frage im Zentrum, ob die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug zweckmässig ist. Um diese Frage zu beantworten, wird erörtert, ob die Bundesbehörden über die geeignete Aufsichtsinstrumente verfügen, wie sie bei Vollzugsproblemen reagieren und wie sie über die geltenden aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen informieren. Die Ergebnisse werden zum Schluss zusammengefasst und die Frage nach der Zweckmässigkeit der Aufsicht beantwortet.

Die Beurteilungsbasis ist allerdings beschränkt. Namentlich wurde auf Gespräche mit den kantonalen Vollzugsbehörden verzichtet (vgl. Teil I, Kapitel 1.1.2). Die

¹⁵² Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.110.

¹⁵³ Im Mai 2013 hat das BFM beispielsweise den Fall einer arbeitslosen Portugiesin publik gemacht, die vor mehr als drei Jahren in die Schweiz einreiste, einen Monat Vollzeit und weitere acht Monate Teilzeit arbeitete, seither aber arbeitslos ist und Sozialhilfe bezieht. Das zuständige kantonale Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde der Frau gegen den Widderruf ihrer Aufenthaltsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs gut. Mit dem Weiterzug vor Bundesgericht will das BFM eine Klärung der Bestimmungen erreichen.

Teil II

Feststellungen basieren somit auf einer systematischen Auswertung der Gespräche mit Personen aus der Bundesverwaltung sowie auf systematischen Dokumentenanalysen (vgl. Kapitel 2.2 zum empirischen Vorgehen).

5.1 Aufsichtsinstrumentarium der Bundesbehörden

Verfügt das Bundesamt für Migration über Instrumente, die ihm die notwendigen Informationen für eine wirkungsvolle Aufsicht über den kantonalen Vollzug des FZA liefern? Das Hauptinstrument, über welches dem BFM Informationen über den kantonalen Vollzug zur Verfügung stehen, ist die Datenbank ZEMIS.

Um die Evaluationsfragestellung zu beantworten, wurde der Prozess der Abklärung der in ZEMIS vorhandenen Daten, der für die statistische Analyse notwendig war, nachträglich einer Analyse nach bestimmten Indikatoren unterzogen (vgl. Kapitel 2.2). Die qualitative Inhaltsanalyse umfasste die Dokumentation zu ZEMIS, die das BFM den Datenbanknutzern in einem geschützten Bereich des Internets zur Verfügung stellt, den Mailverkehr zwischen dem BFM und der PVK bzw. zwischen dem BFM und den externen Auftragnehmern der PVK zum Inhalt von ZEMIS, ein Arbeitspapier¹⁵⁴, in welchem die externen Auftragnehmer die Erkenntnisse zur Datenqualität zuhanden der PVK zusammengefasst haben, sowie eine Risikoanalyse der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu ZEMIS¹⁵⁵. Zusätzlich sind auch die Ergebnisse der explorativen Gespräche und der Validierungsinterviews mit dem BFM in die Bewertung eingeflossen.

Um die Qualität des Aufsichtsinstrumentariums zu bewerten, wurden die Konzeption, die Anwendung und die Nutzung von ZEMIS nach folgenden Indikatoren untersucht:

¹⁵⁴ Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit, Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Input Datenqualität. Arbeitspapier vom 19. Dezember 2012 zuhanden der PVK.

¹⁵⁵ Eidgenössische Finanzkontrolle, Risikoanalyse der Führung und des Betriebs des Zentralen Migrationsinformationssystems ZEMIS: Bundesamt für Migration BFM, Prüfbericht vom 12. Oktober 2012.

Teilkriterien und Indikatoren

Teilkriterium	Indikatoren
Qualität der Konzeption	<ul style="list-style-type: none"> - Inhalt der Instrumente ist klar definiert - Prozess der Anwendung ist klar definiert - verschiedene Instrumente mit relevanten Informationen sind miteinander verknüpft
Qualität der Anwendung	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumente werden systematisch, d.h. von allen vorgesehenen Akteuren strukturiert und gemäss den Vorgaben angewandt - Instrumente sind anwenderfreundlich, d.h. der Aufwand ist aus Sicht der Anwender angemessen und ihre Bedürfnisse werden berücksichtigt
Qualität der Nutzung	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumente sind informativ, d.h. die Informationen stehen zeitgerecht zur Verfügung und werden stufengerecht aufbereitet - Instrumente liefern relevante Entscheidungsgrundlagen

Gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) vom 20. Juni 2003¹⁵⁶ besteht der Zweck von ZEMIS unter anderem darin, das BFM bei der «Kontrolle der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen» von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA (Abs. 2 Bst. c) sowie bei der «Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens und des Abkommens vom 21. Juni 2001 zur Änderung des EFTA-Übereinkommens» zu unterstützen. Es dient ferner der Erstellung von Statistiken sowie der Verfahrens- und Vollzugskontrolle (Abs. 4). Das Instrument ist für diese Zwecke jedoch ungenügend. Sowohl die Konzeption als auch die Anwendung dieser Datenbank ist mit grossen Herausforderungen und erheblichen Problemen verbunden. ZEMIS wird für die Aufsicht über den Vollzug entgegen der gesetzlichen Vorgabe denn auch überhaupt nicht genutzt.

5.1.1 Qualität der Konzeption

ZEMIS ist mit über 9 Millionen Personendatensätzen das zweitgrösste Personenregister der Schweiz (nach dem Zivilstandsregister). Neben der Grösse kommt bei der Konzeption dieser Datenbank erschwerend hinzu, dass ZEMIS historisch gewachsen ist aus der Zusammenführung verschiedener bestehender Systeme, deren Daten jeweils integriert werden mussten. Auch heute noch weist ZEMIS laut der EFK-Risikoanalyse eine grosse Komplexität wegen Verbindungen mit rund 20 weiteren Systemen auf.

Trotz der bestehenden Verknüpfungen mit verschiedenen Systemen sind nicht alle für das Aufenthaltsrecht unter dem FZA relevanten Angaben in ZEMIS abgebildet. Namentlich ist aus der Datenbank nicht ersichtlich, wer wen im Familiennachzug in die Schweiz holt. In ZEMIS ist zwar ein Datenfeld «Familiennummer» vorgesehen, doch wird dieses nicht bewirtschaftet, weil es sich laut BFM bei Mehrgenerationenfamilien als untauglich erwiesen hat (z. B. Vater zieht Kind nach, das wiederum die

¹⁵⁶ SR 142.51.

Teil II

eigenen Kinder nachzieht). Deshalb ist gegenwärtig in ZEMIS bei nachgezogenen Personen lediglich ersichtlich, dass sie im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind, jedoch nicht, mit wem. Bei der nachziehenden Person ist überhaupt kein Vermerk vorhanden. Zwar wird bei der Einreise der Familienangehörigen das Ablaufdatum ihrer Bewilligung auf das Ablaufdatum der nachziehenden Person gesetzt; wird letzteres nachträglich aber zurückgesetzt, besteht keine Möglichkeit, auch die Bewilligungen der nachgezogenen Personen anzupassen.

Neben dem Familiennachzug fehlen in ZEMIS auch Felder, um die Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit von Personen zu vermerken, auch wenn diese unter Umständen aufenthaltsrelevant sein können. Diese Angaben werden lediglich in Papierdossiers der kantonalen Migrationsbehörden festgehalten. Sogar, wenn Bewilligungen aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen werden, ist dies in ZEMIS nicht ersichtlich. Zwar ist der Status «Widerruf» in der Datenbank vorhanden, doch wird er nur in ganz bestimmten Fällen (Straffälligkeit) gesetzt und bei einer späteren Statusänderung unwiderruflich überschrieben.

Aufgrund dieser konzeptionellen Schwächen kann das BFM anhand von ZEMIS beispielsweise nicht feststellen, wie die kantonalen Behörden seine Weisungen in Bezug auf die Beschränkung des Aufenthaltsrechts von Arbeitslosen umsetzen. Eine Behebung dieser Mängel stellt allerdings eine Herausforderung dar. So weist die EFK in ihrer Risikoanalyse an verschiedenen Stellen darauf hin, dass ein weiterer Ausbau von ZEMIS (z. B. E-Dossiers) die Komplexität weiter erhöhen würde und das Risiko, dass das System letztlich nicht mehr führbar ist, steigt.

Die Definition der Datenfelder von ZEMIS hat sich über die Zeit verändert. Die Dokumentation dieser Veränderungen durch das BFM ist jedoch nicht vollständig, weshalb es heute Angaben gibt, deren Bedeutung nicht mehr klar ist. Zum Beispiel gab es bei der statistischen Analyse Aufenthaltscodes, die nicht entschlüsselt werden konnten. Gemäss der Risikoanalyse der EFK ist die Dokumentation von Änderungen heute jedoch zufriedenstellend. Die Lücken in der Vergangenheit sowie die Art und Weise der Archivierung der Daten (archiviert wird nicht nach Personen, sondern nach Bewegungen) stellen Analysen der ZEMIS-Daten über längere Zeiträume, wie sie im Rahmen dieser Evaluation vorgenommen wurden, jedoch vor grosse Schwierigkeiten. Das BFM selber verfügte bisher über beschränkte Möglichkeiten, die Daten aus ZEMIS selber auszuwerten. Ein so genanntes «Data Warehouse», das ihm die Auswertung der Daten ermöglicht, gibt es erst im Asylbereich; für die Ausländerdaten ist es noch im Aufbau.

Ob die Prozesse zum Betrieb von ZEMIS klar sind, wurde im Rahmen der Evaluation nicht gesondert untersucht. Zu Beginn der Evaluation konnte das Amt allerdings nur beschränkt darüber Auskunft geben, über welche Daten es verfügt. Nachdem die PVK zunächst an den Informatikdienstleister des Departements (ISC-EJPD) verwiesen worden war, stellte sich heraus, dass die Daten dennoch beim BFM selber vorhanden sind. Es ist möglich, dass diese Unklarheiten im Zusammenhang mit dem Aufbau eines eigenen «Data Warehouse» stehen. Die EFK-Risikoanalyse erachtet die Betriebsprozesse für ZEMIS jedenfalls als zufriedenstellend geregelt.

Teil II

5.1.2 Qualität der Anwendung

Die Anwendung von ZEMIS, d.h. die Erfassung der Daten steht vor der grossen Herausforderung, dass die Ausländerausweise je nach Kanton durch eine kantonale, regionale oder kommunale Behörde ausgestellt werden, weshalb unzählige Stellen Daten in ZEMIS erfassen.¹⁵⁷ Insgesamt verfügen laut EFK-Analyse 3000 Anwender über die Berechtigung, Daten in ZEMIS zu bearbeiten.

Bis anhin müssen die Behörden Ausländerinnen und Ausländer in der Regel doppelt erfassen: einmal im Einwohnerregister und einmal in ZEMIS. Dieser doppelte Aufwand ist unbefriedigend, weshalb eine Integration im Rahmen der Registerharmonisierung ein strategisches Ziel des BFM darstellt. Abgesehen davon sind die Anwenderinnen und Anwender laut einer durch die EFK zitierten Kundenumfrage insgesamt mit ZEMIS zufrieden. Es bestehen auf verschiedenen Ebenen (strategisch, fachlich, technisch) institutionalisierte Kommunikationskanäle zwischen dem BFM und den kantonalen und kommunalen Stellen. Auch hat das BFM versucht, über Individuallösungen für einzelne Stellen den Bedürfnissen der Anwender gerecht zu werden.

Bei der Datenqualität führen diese Individuallösungen jedoch zu Schwierigkeiten, weil eine Vielzahl unterschiedlicher Benutzeroberflächen und Abläufe gibt. Es geschehen viele Fehler, die zum Teil unentdeckt bleiben, weil die automatisierte Datenplausibilisierung nicht an allen Schnittstellen gewährleistet ist. Immer wieder kommt es vor, dass die Behörden bereits in ZEMIS erfasste Personen ein zweites Mal erfassen, weil sie zu wenig gut abklären, ob die Personen bereits über einen Eintrag verfügen. Diese so genannten Dubletten stellen ein grosses Problem dar und müssen mit grossem Aufwand manuell bereinigt werden. Laut der EFK-Analyse ist die Datenqualität gegenwärtig insgesamt «unbefriedigend» – ein Urteil, das durch die zahlreichen bei der vorliegenden Evaluation festgestellten Datenungereimtheiten gestützt wird.

Die EFK ortet eine der Ursachen für die mangelnde Datenqualität darin, dass das BFM zu wenig klare Vorgaben zur Suche nach bereits existierenden Einträgen und zu den Terminen für die Nachführung von Daten macht und dass es keine Kontrollen durchführt und säumige Stellen nicht ermahnt. Die Aufsicht des BFM über den kantonalen Vollzug scheint somit in Bezug auf ZEMIS sehr zurückhaltend zu sein, wobei die Evaluation hierzu über keine zusätzlichen Informationen verfügt.

5.1.3 Qualität der Nutzung

ZEMIS wird gemäss Interviewaussagen vom BFM nicht zum Zweck der Aufsicht über den Vollzug des FZA genutzt. Es werden keine Auswertungen durchgeführt, welche über die Art und Weise der Umsetzung Aufschluss geben würden. Das BFM versteht seine Aufsichtspflicht im Rahmen des FZA als sehr beschränkt, weshalb die für die Aufsicht über das FZA zuständige Sektion Personenfreizügigkeit der BFM eine Überprüfung der Vollzugspraxis nie in Betracht gezogen hat. Der Umfang der Aufsichtspflicht ist in den rechtlichen Grundlagen allerdings nicht klar festgelegt

¹⁵⁷ Daneben gibt es auch beim Bund eine grosse Zahl von Stellen, die Daten in ZEMIS bearbeiten oder einsehen können. Vgl. Liste im Anhang der ZEMIS-Verordnung (SR 142.513).

Teil II

(vgl. Kapitel 3.3.1) und liesse sich in Bezug auf ZEMIS auch im Lichte des eingangs zitierten Art. 3 BGIAA umfassender verstehen. Bisher werden die gesetzlich verankerten Zwecke der Datenbank einer Kontrolle der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA sowie einer Vollzugskontrolle nicht erfüllt.

Gemäss Interviewaussagen sowie aufgrund der Erfahrungen im Rahmen der Datenbeschaffung für die vorliegende Evaluation ist ungewiss, ob das BFM für eine Nutzung von ZEMIS als Instrument der Aufsicht über die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen verfügen würde. Im Rahmen des Aufbaus eines «Data Warehouses» sind diesbezüglich jedoch Optimierungen im Gange (vgl. Abschnitt 5.1.1).

Da die Nutzung inexistent ist, erübrigt sich die weitere Beurteilung nach den einzelnen in Tabelle 13 aufgeführten Indikatoren.

5.2 Handeln der Bundesbehörden bei Vollzugsproblemen

Ob die Bundesbehörden bei Vollzugsproblemen rechtzeitig und angemessen reagieren, wird im Rahmen der vorliegenden Evaluation nur anhand von Dokumenten und Interviewaussagen von Personen aus der Bundesverwaltung bewertet (vgl. Kapitel 2.2). Die Sicht der kantonalen Vollzugsorgane fehlt dagegen. Die Bewertung ist entsprechend mit Unsicherheiten behaftet.

Das BFM ist nach eigener Aussage nicht umfassend über den Vollzug des FZA durch die kantonalen Behörden informiert, hat jedoch mit Verweis auf die fehlende «operative Verantwortung» auch nicht den Anspruch, umfassend informiert zu sein. Seine Ausländerdatenbank ZEMIS nutzt das BFM nicht, um Aufschluss über den Vollzug zu erhalten (vgl. Kapitel 5.1.3). Das BFM versteht seine Aufsichtsfunktion stattdessen primär reaktiv. Seine Vollzugsunterstützung besteht im Wesentlichen darin, rechtliche Anfragen der Vollzugsbehörden zu einzelnen Fällen zu beantworten. Gibt es gehäuft Fragen zum gleichen Thema, werden gemäss Aussage des BFM zuweilen die Weisungen ergänzt oder das Amt erlässt ein Rundschreiben. Zudem befasst sich das Amt mit den Klagen, welche Staatsangehörige der EU/EFTA in Brüssel anbringen und die im Gemischten Ausschuss besprochen werden. Das Bundesamt stört sich nicht daran, dass sich die Informationen zum Vollzug des FZA auf das beschränken, was die kantonalen oder internationalen Behörden an das Amt herantragen.

Es ist fraglich, inwiefern das BFM Vollzugsprobleme rechtzeitig anpackt. Auch bei vorhersehbaren Problemen hat das BFM in der Vergangenheit erst spät reagiert. So wurde 2008 – sechs Jahre nach Inkrafttreten des FZA – eine gesetzliche Grundlage für einen Informationsaustausch zwischen Sozialhilfe- und Migrationsbehörden geschaffen (vgl. Kapitel 4.2). Warum damals nicht auch eine entsprechende Grundlage für die Arbeitslosenkassen gesetzlich verankert wurde, obwohl Arbeitslosigkeit einer der wenigen Gründe darstellt, um das Aufenthaltsrecht zu beschränken, und warum bei den Ergänzungsleistungen trotz Erkennung des Problems noch keine Regelung erarbeitet wurde, ist nicht verständlich, zumal die «Einwanderung in die Sozialwerke» in der öffentlichen Diskussion bereits länger ein Thema ist. Das BFM wurde erst

Teil II

unter dem Druck der Rezession, die Ende 2008 einsetzte, tätig und erarbeitete ein Massnahmenpaket¹⁵⁸.

Es gibt ferner gewisse Hinweise, dass die durch das BFM getroffenen Massnahmen zuweilen von den Vollzugsorganen als ungeeignet betrachtet werden. Eine Mitgliederumfrage der der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM)¹⁵⁹ zum Rundschreiben über die Umsetzung des Massnahmenpakets des Bundesrates vom 24. Februar 2010 ergab beispielsweise, dass viele der vorgeschlagenen Massnahmen entweder bereits umgesetzt werden, die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Umsetzung fehlen oder aber dass sie juristisch fragwürdig sind (vgl. auch Kapitel 4.2). Ein anderes Rundschreiben zur Problematik der Stellensuchenden musste das BFM wegen vielen offenen Fragen wieder zurückziehen.¹⁶⁰ Nach Aussage des BFM gingen die Bundesbehörden bei den vorgeschlagenen Massnahmen bewusst an die Grenzen des Zulässigen, um die vorhandenen Vollzugsspielräume auszuschöpfen. Entgegen der aus rechtlicher Sicht sehr zurückhaltenden Interpretation seiner Aufsichtspflicht (vgl. Kapitel 3.3.1) zeigt sich darin ein Bestreben nach einer stärkeren Einheitlichkeit des kantonalen Vollzugs, das über die Sicherstellung einer vertragskonformen Anwendung des FZA hinausgeht.

Bei Informationsbegehren des BFM zeigen sich die kantonalen Vollzugsbehörden aus Sicht des Bundesamtes eher zurückhaltend. Aus Sicht des BFM sind dem Amt die Hände gebunden, wenn die kantonalen Behörden nicht willens sind, zu kooperieren. Inwiefern die Zurückhaltung der Kantone eine Folge einer fehlenden systematischen Beziehungspflege des Amtes ist, kann nicht beurteilt werden. Die Sektion Personenfreizügigkeit des BFM nimmt nur punktuell an den Treffen der VKM und des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktabehörden (VSAA) und ihrer jeweiligen Unterorganisationen teil. Auf Ebene der Direktion des BFM sind die Kontakte namentlich zur VKM laut Interviewaussage dagegen über regelmässige Lagegespräche institutionalisiert.

Die Sektion Personenfreizügigkeit des BFM, die für den Erlass der Weisungen, die Beantwortung von Anfragen zum FZA, die Vorbereitung von Bundesratsentscheiden zum FZA (z. B. Aktivierung der Ventilklausel) und die Vollzugsunterstützung zuständig ist, betrachtet die vorhandenen Schwächen als Folge fehlender Ressourcen. Die Sektion verfügt insgesamt über 7,6 Vollzeitstellen. Dies sei zu wenig, um systematisch die Kontakte zu den Vollzugsbehörden zu pflegen. Ob die vorhandenen Ressourcen wirkungsvoll eingesetzt werden, kann die Evaluation nicht bewerten. Inwiefern der Anstieg der Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum sowie die politisch steigende Bedeutung des Themas Personenfreizügigkeit bei der Ressourcenverteilung im BFM berücksichtigt wurde, kann ebenfalls nicht abschliessend beurteilt werden. Es gibt offenbar amtsinterne Bemühungen, in beschränktem Rahmen mehr Ressourcen für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich FZA einzusetzen.

¹⁵⁸ Massnahmenpaket des Bundesrates zum Vollzug des Freizügigkeitsabkommens vom 24. Februar 2010.

¹⁵⁹ Brief der VKM an das BFM, Massnahmenpaket FZA, Rückmeldung der VKM, vom 29. Juni 2012.

¹⁶⁰ Das Papier wird jetzt zusammen mit den kantonalen Behörden überarbeitet.

Information der Bundesbehörden über die geltenden aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen

Informieren die Bundesbehörden angemessen über die unter dem FZA geltenden Bestimmungen zum Aufenthaltsrecht, insbesondere über die Regelungen bei Arbeitslosigkeit und bei Sozialhilfeabhängigkeit? Diese Frage wird einerseits beantwortet, indem die Weisungen und Rundschreiben an die Vollzugsbehörden untersucht werden, andererseits indem diese Informationen den öffentlichen Aussagen der Bundesbehörden gegenübergestellt werden. Bewertet werden jeweils die Klarheit der Information und ihre Konsistenz über die Zeit.

Die Analyse kommt zum Ergebnis, dass die Information zu den geltenden Bestimmungen unter dem FZA gegenüber den Vollzugsorganen über die Zeit konsistent geblieben ist, dass es jedoch schwierig ist, sich einen Überblick über die aktuell geltenden Bestimmungen zu verschaffen, weil sie über verschiedene Dokumente verteilt sind. Die öffentliche Kommunikation ist dagegen kritischer zu bewerten. Die bei Arbeitslosigkeit und insbesondere bei Sozialhilfeabhängigkeit geltenden Bestimmungen wurden nicht klar dargestellt. Zu den aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit fehlt weitgehend jegliche Information, während die bestehenden Leistungsansprüche bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe nicht klar benannt werden. Es stellt sich die Frage, inwiefern die Information gegenüber der Öffentlichkeit bewusst selektiv erfolgte.

5.3.1

Information der Vollzugsbehörden

Die Bundesbehörden informieren die Vollzugsbehörden bezüglich der geltenden Bestimmungen vor allem über Weisungen sowie über Rundschreiben. Die logische Kohärenz und Angemessenheit der aktuell geltenden Weisungen und Rundschreiben wurden bereits in Kapitel 4 bewertet. In diesem Abschnitt geht es darum, ob die Regelungen den Vollzugsbehörden klar kommuniziert werden und ob die Information über Zeit hinweg geändert hat. Dazu wird die *Klarheit* der Information über die aktuell geltenden Bestimmungen bewertet sowie die *Konsistenz der Information der Bundesbehörden über die Zeit*. Der Fokus liegt dabei auf den durch die Bundesbehörden kommunizierten Regelungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit.

Um die Konsistenz zu bewerten, forderte die PVK das BFM auf, ihr sämtliche früheren Versionen der Weisungen zukommen zu lassen. Da das BFM die Weisungen nach eigener Auskunft nicht systematisch archiviert, verfügt es jedoch über keine Übersicht über die Zahl der Versionen. Das BFM stellte der PVK schliesslich insgesamt acht Versionen zu. Die älteste Version der Weisungen stammt vom Februar 2002 und lag dem BFM nur in Papierform auf Französisch vor. Weitere sieben Versionen wurden der PVK auf Deutsch und in elektronischer Form zugestellt. Per 1. August 2012 hat das BFM zudem eine aktualisierte Version des vierten Kapitels der Weisungen publiziert. Für den Vergleich wurde die älteste elektronisch verfügbare Version vom März 2004 der jüngsten Version vom Mai 2011 bzw. vom August 2012 (Kapitel 4) gegenübergestellt (zum Vorgehen vgl. auch Kapitel 2.2.5).

Das BFM selber erachtet die Information über die geltenden Regelungen gegenüber den Vollzugsbehörden als wichtige Aufgabe im Bereich des FZA. Insgesamt zeigt

Teil II

sich, dass die Information der Bundesbehörden gegenüber den Kantonen über die Zeit ziemlich konsistent geblieben ist, wobei sich bezüglich der Klarheit der Information gewisse Mängel feststellen lassen.

5.3.1.1 Klarheit der Information

Es ist nicht einfach, sich schnell Klarheit zu den gegenwärtig geltenden Bestimmungen zu verschaffen. Auf den aktuell geltenden Weisungen vom 1. Mai 2011 steht auch nach zwei Jahren noch, es handle sich um eine «provisorische Version», womit die Gültigkeit etwas in Frage gestellt ist.¹⁶¹ Zudem hat das BFM nach der Anrufung der Ventilklausel gegenüber den EU-8 (nur Aufenthaltsbewilligungen B) durch den Bundesrat am 1. Mai 2012 in den Weisungen den Text von Kapitel 4 durchgestrichen und per August 2012 ein separates Kapitel 4 publiziert, anstatt eine aktualisierte Gesamtversion zu publizieren. Per Rundschreiben¹⁶² wurden die Kantone ein Jahr später darüber informiert, dass der Bundesrat die Weiterführung der Kontingente gegenüber den EU-8-Ländern beschlossen hat, und weniger als einen Monat später folgte ein Rundschreiben zu der Anrufung der Ventilklausel bezüglich Aufenthaltern aus der EU-17¹⁶³. Das separat publizierte Kapitel 4 der Weisungen wurde hingegen nicht aktualisiert. D.h. die gegenwärtig geltenden Bestimmungen zur Kontingentierung sind auf drei Dokumente verteilt.

Die Weisungen des BFM sind auch in anderen Punkten nicht aktuell. Die im Rundschreiben vom 4. März 2011¹⁶⁴ erwähnten Massnahmen fanden noch nicht Eingang in die Weisungen vom 1. Mai 2011. So fehlt in den Weisungen beispielsweise die Vorgabe, dass Personen mit B-Bewilligung, die im ersten Jahr arbeitslos werden, nur noch ein sechsmonatiger Aufenthalt als Stellensuchende gewährt werden soll oder dass arbeitslosen Aufenthaltern die Niederlassungsbewilligung trotz bestehender Niederlassungsvereinbarungen vorenthalten werden soll. Hier sind die Weisungen somit lückenhaft. Hingegen hat das BFM seine Weisungen im Falle des Urteils Metock zum Familiennachzug rasch aktualisiert.

Im Übrigen ist der Übersichtlichkeit nicht förderlich, dass bei den aktuell geltenden Weisungen ein Titelblatt fehlt, das über den Inhalt Auskunft geben würde.

¹⁶¹ Stand 25. Juni 2013.

¹⁶² BFM, Freizügigkeitsabkommen: Beschluss des Bundesrates zur Anrufung der Ventilklausel: Weiterführung der Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B der Staatsangehörigen der EU-8 und Wiedereinführung der Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B der Staatsangehörigen der EU-17, Rundschreiben an die Arbeitsmarktbehörden und Migrationsbehörden der Kantone vom 29. April 2013.

¹⁶³ BFM, Freizügigkeitsabkommen: Beschluss des Bundesrates zur Anrufung der Ventilklausel: Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B der Staatsangehörigen der EU-17, Rundschreiben an die Arbeitsmarktbehörden und Migrationsbehörden der Kantone vom 22. Mai 2013.

¹⁶⁴ BFM/SECO, Umsetzung des Massnahmenpakets des Bundesrates vom 24. Februar 2010, Rundschreiben an die Arbeitsmarktbehörden und Migrationsbehörden der Kantone vom 4. März 2011. Die Massnahmen wurden erst mehr als ein Jahr nach Beschluss des Bundesrates an die Kantone kommuniziert.

5.3.1.2 Konsistenz der Information

Über die Zeit betrachtet, ist die Information der Bundesbehörden konsistent geblieben. Der Vergleich der ältesten mit der neusten Version der Weisungen hat ergeben, dass sich die Information bezüglich der geltenden Regelungen bei *Arbeitslosigkeit* höchstens geringfügig verändert hat. Der Wortlaut der Weisungen ist seit 2004 weitgehend identisch geblieben. Das BFM hat die bestehenden Rechte der Zugewanderten wie auch die Möglichkeiten der Behörden zur Beschränkung des Aufenthaltsrechts bei Arbeitslosigkeit von Beginn weg weitgehend klar gestellt. Verändert wurden nur zwei Punkte:

- Hinzugefügt wurde, dass die Arbeitslosenkassen bei freiwillig Arbeitslosen mit einer B-Bewilligung, die Arbeitslosenentschädigung beantragen, eine Meldung an die Ausländerbehörden machen müssen.¹⁶⁵ Da diesen Personen das Aufenthaltsrecht nach einer erfolglosen sechsmonatigen Stellensuche allenfalls abgesprochen werden kann, ist eine Meldung an die Migrationsbehörden grundsätzlich sinnvoll und diese Ergänzung zu begrüssen.¹⁶⁶
- Bei Kurzaufenthalten, die nach Beendigung ihrer Erwerbstätigkeit zur Stellensuche in der Schweiz bleiben, wurde die Unterscheidung eingefügt zwischen Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erworben haben, und solchen ohne Leistungsanspruch. Bei ersteren sei die Bewilligung auf die voraussichtliche Dauer der Entschädigungsleistung zu beschränken, während letztere eine Bewilligung von sechs Monaten erhielten. Diese Unterscheidung ist insofern verwirrend, weil auch Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung beim Nachweis ausreichender finanzieller Mittel ein Aufenthaltsrecht als Nichterwerbstätige von mehr als sechs Monaten geltend machen können.

Auch bei den Regelungen, die bei einem *Sozialhilfebezug* gelten, sind die Weisungen des BFM über die Zeit recht konsistent geblieben. Bereits den Weisungen von 2004 ist beispielsweise klar zu entnehmen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Anrecht auf Sozialhilfe haben. Einige Punkte wurden mittlerweile jedoch präzisiert:

- Ergänzt wurde, dass bei Teilzeitbeschäftigten, die Sozialhilfe beziehen, zu prüfen ist, ob die Arbeitnehmereigenschaft gegeben ist oder nicht.
- An verschiedenen Stellen wird nun explizit erwähnt, dass die Behörden das Aufenthaltsrecht der verschiedenen Kategorien von Nichterwerbstätigen (Stellensuchende, freiwillig Arbeitslose, Rentner/innen, Dienstleistungsempfänger/innen, übrige Nichterwerbstätige) bei einem Sozialhilfebezug widerrufen bzw. nicht verlängern können.

¹⁶⁵ Abschnitt 4.6 der Weisungen des BFM: Beantragt diese Person Leistungen der Arbeitslosenversicherung und stellt die Arbeitslosenkasse die freiwillige Arbeitslosigkeit fest, so meldet die Kasse diesen Umstand der zuständigen Ausländerbehörde. Das SECO hielt in seiner Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts fest, dass keine Meldepflicht bestehe, sondern dass nur im Einzelfall auf begründetes Gesuch hin Auskunft gegeben werden müsse.

¹⁶⁶ Seit 2004 gehen die Weisungen allerdings, wie in Kapitel 3.2.1.1.1 ausgeführt wurde, von einem falschen Verständnis der freiwilligen Arbeitslosigkeit aus, indem es heisst, diese Personen würden vom Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch mehr machen. Solange sie sich jedoch auf Stellensuche befinden, können sich freiwillig Arbeitslose weiterhin auf das FZA berufen.

Teil II

- In Bezug auf selbständig Erwerbstätige wurde an einer Stelle die Formulierung eingefügt, eine «Abweisung wegen fehlender finanzieller Mittel» sei «ohne weiteres möglich». Dies steht in einem gewissen Widerspruch zur seit 2004 identischen, vorsichtigeren Formulierung im Kapitel zu den Auswirkungen des Bezugs von Sozialhilfe, wo ein Widerruf nur bei Selbständigen, die «nicht mehr erwerbstätig oder auf Stellensuche sind» als Möglichkeit dargestellt wird (vgl. hierzu auch Kapitel 3.2.2.2).

Die Änderungen der Weisungen in Bezug auf die Regelungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe sind somit insgesamt gering ausgefallen und entsprechen weitgehend Präzisierungen. Nur sehr vereinzelt stellt sich die Frage, wie angebracht sie gewesen sind.

5.3.2 Öffentliche Kommunikation

Informieren die Bundesbehörden die Öffentlichkeit angemessen über die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen, einschliesslich der aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe? Diese Fragestellung soll in diesem Abschnitt beantwortet werden, indem die öffentliche Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung bewertet wird. Auch hier kommen die Kriterien der *Klarheit* und *Verständlichkeit* der Aussagen und der *Konsistenz der Aussagen über die Zeit* zur Anwendung. Die Analyse umfasste die öffentlichen Aussagen der Bundesbehörden zu den rechtlichen Möglichkeiten der Steuerung der Zuwanderung unter dem FZA generell sowie der Regelungen, die bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit von zugewanderten EU/EFTA-Staatsangehörigen zur Anwendung kommen im Besonderen.

Datengrundlage bildeten wichtige Medienmitteilungen der Bundesbehörden sowie die Erläuterungen des Bundesrates zu den Vorlagen zum FZA, die einer Volksabstimmung unterstanden. Da in diesen Unterlagen zu den Regelungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit keine Aussagen vorhanden waren, wurden diesbezüglich zusätzlich die Botschaften des Bundesrates zu den FZA-Vorlagen ausgewertet (vgl. auch Beschreibung des Vorgehens in Kapitel 2.2.6).

Inwiefern die öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden angemessen ist, muss aufgrund der Analyse etwas in Frage gestellt werden. Die Bestimmungen, die bei Arbeitslosigkeit und insbesondere bei Sozialhilfeabhängigkeit gelten, wurden in den betrachteten Dokumenten nicht klar erläutert. Zu den aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit fehlt weitgehend jegliche Information, während die bestehenden Leistungsansprüche bei Arbeitslosigkeit und im Falle einer Sozialhilfeabhängigkeit nicht eindeutig benannt werden. So fehlt namentlich der Hinweis, dass erwerbstätige EU/EFTA-Angehörige bei einem unzureichenden Einkommen einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben (Working Poor). Es stellt sich insgesamt die Frage, ob die Information bewusst selektiv ist, indem Einschränkungen der Freizügigkeit stark betont werden, während die Rechte, die das FZA geschaffen hat, wenig Erwähnung finden.

5.3.2.1 Klarheit der Information

Die öffentlichen Aussagen der Bundesbehörden zu den bestehenden *Möglichkeiten, die Zuwanderung zu steuern*, beziehen sich ausschliesslich auf die Übergangsbestimmungen, welche die Schweiz mit der EU ausgehandelt hat. Grundsätzlich entspricht dies der Erkenntnis, dass die Handlungsspielräume der Behörden zur Steuerung der Zuwanderung unter dem FZA beschränkt sind (vgl. Kapitel 3.4). So werden denn auch Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung, die sich der Schweiz im Rahmen der Übergangsbestimmungen bieten, eher selten erwähnt.¹⁶⁷ Die Darstellung ist jeweils klar, wobei sie gerade bei der Ventilklausel nicht ins Detail geht.

Ebenfalls fehlen in diesen Dokumenten Hinweise auf die Möglichkeiten einer Aufenthaltsbeschränkung bei *Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfe*, weshalb Aussagen hierzu zusätzlich in den Botschaften zu den FZA-Vorlagen gesucht wurden. Jedoch sind auch da kaum Aussagen hierzu vorhanden. Die einzige Ausnahme bildet die Botschaft zur Masseneinwanderungsinitiative (2012), bei der es heisst, für die Migrationsbehörden stelle die fehlende Information über Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezüge eine Schwierigkeit dar. Gleichzeitig heisst es, die notwendigen rechtlichen Grundlagen für den Datenaustausch zwischen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden seien Teil einer laufenden Gesetzesrevision; dass die rechtlichen Grundlagen im Bereich der Sozialhilfe bereits bestehen, aber offenbar dennoch Schwierigkeiten bestehen, bleibt dagegen unerwähnt.¹⁶⁸

Ansonsten betreffen die öffentlichen Verlautbarungen ausschliesslich die Leistungspflichten der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe. Auch in dieser Hinsicht lassen die öffentlichen Informationen jedoch an Klarheit zu wünschen übrig.

Bezüglich der *Arbeitslosigkeit* steht in der Botschaft zu den Bilateralen von 1999 als Grundsatz, «Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Aufenthaltsrechts ist die Aufnahme einer selbständigen oder unselbständigen Tätigkeit; es gibt im Binnenmarkt keine Freizügigkeit der Arbeitslosen (Leistungsexport der Leistungen der Arbeitslosenversicherung während maximal 3 Monaten).» Dies ist insofern missverständlich, als es ja auch die Freizügigkeit der Nichterwerbstätigen gibt. Zudem wird die in Klammer erwähnte Möglichkeit des Leistungsexports erst viel weiter hinten erläutert, weshalb seine Bedeutung nicht eingeschätzt werden kann. Sehr prominent erwähnt die Botschaft dagegen, dass die Schweiz bei Kurzaufenthalten während einer Übergangsfrist die ausländischen Beitragszeiten noch nicht anrechnen muss und diese nur ein Leistungsrecht haben, wenn sie während mindestens sechs Monaten in der Schweiz Beiträge bezahlt haben. Die von der Leistungspflicht unabhängigen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen bei Kurzaufenthalten (Aufenthaltsrecht als Stellensuchende nach Ablauf der Aufenthaltsbewilligung) gehen aus den Erläuterungen dagegen nicht hervor. Bezüglich Daueraufenthalten änderte sich gemäss Botschaft wenig, da diese schon vorher «normalerweise» einen Leistungsanspruch hatten; weitere Klärungen fehlen. (Betont wird dagegen, dass Schweizer/innen künftig wie Inländer Ansprüche auf Arbeitslosenentschädigung in anderen EU-Staaten geltend machen können.) Relativ klar ist dagegen die Darstellung der Regelungen,

¹⁶⁷ Fundstellen finden sich nur in drei von insgesamt 13 Dokumenten.

¹⁶⁸ Die Steuermöglichkeiten werden erst im neusten Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung vom 4. Juli 2012 diskutiert. Dieser wurde aufgrund von parlamentarischen Vorstössen erarbeitet (Po. 09.4301 Girod, Po. 09.4311 Bischof, Mo. 10.3721 Brändli). Der Bericht lag zum Zeitpunkt der Dokumentenauswertung noch nicht vor und wurde deshalb nicht vertieft analysiert.

Teil II

die für Grenzgänger gelten. In den späteren Botschaften zur Ausdehnung auf die EU-8, Zypern und Malta (2004) sowie auf die EU-2 (2008) werden bezüglich der Arbeitslosenversicherung in erster Linie die mit diesen Ländern vereinbarten Übergangsfristen bezüglich der Anrechnung von ausländischen Versicherungszeiten bei Kurzaufenthalten erläutert. Weitere Klärungen bezüglich der Leistungspflichten bei Arbeitslosigkeit fehlen, weshalb die Informationsgrundlage insgesamt kaum als genügend klar bezeichnet werden kann.

Zur *Sozialhilfe* gibt es generell noch viel spärlichere öffentliche Verlautbarungen Sozialhilfe. Bezüglich der Bedingungen zum Bezug von Sozialhilfe hiess es in der Botschaft von 1999 nur, dass Nichterwerbstätig das Recht haben, «sich mit ihren Familienangehörigen in irgendeinem Vertragsstaat aufzuhalten, wenn sie gegen Krankheit versichert sind und über genügend finanzielle Mittel verfügen, sodass sie nicht der Sozialhilfe zur Last fallen.» Zur Anwendung dieser Bestimmung fehlen weitere Angaben. Zusätzlich heisst es in der Botschaft zu den Bilateralen, dass der Bereich der Fürsorge nicht einbezogen ist im Gemeinschaftsrecht zur sozialen Sicherheit, ohne dass erläutert würde, was dies bedeutet. So wird namentlich das Anrecht von erwerbstätigen EU/EFTA-Angehörigen auf Sozialhilfe («Working Poor») weder in dieser noch in den übrigen Botschaften oder Abstimmungsverlautbarungen des Bundesrates klar festgehalten. Es wird höchstens sehr indirekt erwähnt, indem in der Botschaft 1999 unter den Kosten der Kantone nicht bezifferbare «andere Kosten», unter anderem für «bedarfsabhängige Leistungen» aufgeführt sind oder indem es in der Botschaft zur Ausdehnung des FZA auf die EU-2 heisst, gewisse Leistungen, darunter die Sozialhilfe, würden nur in der Schweiz, nicht dagegen bei einer Rückkehr ins Heimatland, ausgerichtet. Schliesslich steht in der Botschaft zur Masseneinwanderungsinitiative, dass erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen «bei einer allfälligen Einschränkung der Sozialhilfeleistungen» gestützt auf das FZA gleich zu behandeln seien wie Schweizer/innen. Während die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von Sozialhilfeabhängigkeit somit fast gänzlich unerwähnt bleiben, sind die Angaben zu den bestehenden Rechten von EU/EFTA-Angehörigen auf Sozialhilfe in der öffentlichen Kommunikation der Bundesbehörden weitgehend unklar.

5.3.2.2

Konsistenz der Information

Die *Möglichkeiten zur Steuerung der Zuwanderung* im Rahmen der Übergangsbestimmungen werden grundsätzlich durchgehend positiv dargestellt. Im Abstimmungsbüchlein 2005 zur Ausdehnung des FZA auf die acht osteuropäischen Staaten, Zypern und Malta betont der Bundesrat, Schutzmassnahmen würden gewährleisten, dass die Öffnung nicht auf Kosten «unserer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» erfolge und führt aus, Übergangsregelungen würden die Zuwanderung steuern und begrenzen. Erwähnt wird insbesondere die Ventilklausel. Auch in der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2007 wird darauf hingewiesen, dass trotz dem Wegfall der Kontingente bezüglich der 15 «alten» EU-Staaten auf den 1. Juni 2008 dank der Ventilklausel «im Fall einer unerwünscht starken Zunahme der Zuwanderung» eine erneute Steuerung durch Kontingente möglich sei. Zudem wird in Erinnerung gerufen, dass für die 2004 der EU beigetretenen Staaten weiterhin Zuwanderungsbeschränkungen bis 30. April 2011 gelten. In der Medienmitteilung zur Botschaft zur Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien im Jahr 2008 wird be-

Teil II

tont, angemessene Übergangsfristen (Zulassungsbeschränkungen, Ventilklause) würden eine schrittweise und kontrollierte Öffnung der Arbeitsmärkte erlauben. Empirisch basierte Aussagen zur tatsächlichen Wirksamkeit der Übergangsbestimmungen fehlen in den betrachteten Dokumenten hingegen.

Bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von *Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe* besteht die Konsistenz darin, dass diese Frage in der öffentlichen Kommunikation der Bundesbehörden bisher ausgeklammert wurde. Es existiert nur die einmalige Erwähnung von Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Aspekts in Botschaft zur Masseneinwanderungsinitiative 2012. Die Angaben zur Leistungspflicht der Arbeitslosenversicherung und in der Sozialhilfe sind über die Zeit zwar konsistent, gerade bei der Sozialhilfe wenig klar und spärlich (vgl. oben).

5.4 Zusammenfassung

Ist die Aufsicht des Bundes über die Umsetzung der Aufenthaltsbestimmungen des FZA insgesamt zweckmässig? Um diese Frage zu beantworten, wurden im vorliegenden Kapitel das Aufsichtsinstrumentarium und die Information der Bundesbehörden gegenüber den Vollzugsbehörden und der Öffentlichkeit untersucht. Zudem wurde in beschränktem Rahmen das Handeln der Bundesbehörden analysiert. Mangels einer Befragung der Kantone kann die Aufsicht des Bundes jedoch nicht umfassend bewertet werden. Gewisse Aussagen lassen sich allerdings auf der Basis der vorgenommenen Dokumentenanalysen und dem Interviews mit Personen der Bundesverwaltung dennoch machen.

Insgesamt ist die Zweckmässigkeit der Aufsicht des Bundes über den Vollzug des FZA in Frage zu stellen. Die rechtlichen Grundlagen lassen zum Umfang der Aufsichtspflicht des Bundes Interpretationsspielraum (vgl. Kapitel 3.3.1). Die Analyse hat gezeigt, dass das BFM keine Aufsicht im Sinne einer proaktiven Überprüfung der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch die Kantone vornimmt. Zwar würde ihm mit ZEMIS hierfür grundsätzlich ein Instrument zur Verfügung stehen, doch wird dieses nicht für Aufsichtszwecke genutzt. Vielmehr handelt das BFM dann, wenn Vollzugsprobleme an das Amt herangetragen werden. Zuweilen reagiert das BFM eher spät, und es gibt Hinweise, dass die Massnahmen von den Vollzugsträgern bezüglich ihrer Wirksamkeit kritisch betrachtet werden. Die vom BFM vorgeschlagenen Massnahmen zeugen jedoch klar von einem Aufsichtsverständnis, das über die rein vertragskonforme Anwendung des FZA hinausgeht und auf eine Einheitlichkeit des Vollzugs hinwirken will.

Einer der gesetzlichen Zwecke von ZEMIS besteht darin, das BFM bei der Aufsicht über den Vollzug zu unterstützen. Allerdings werden verschiedene für das Aufenthaltsrecht relevante Angaben in ZEMIS nicht erfasst. Weiter gibt es Mängel bei der Erfassung der Daten durch die zahlreichen beteiligten Stellen, welche die Frage aufwerfen, ob das BFM genügend klare Vorgaben macht. Schliesslich zeigte sich im Rahmen der Evaluation, dass das BFM die ZEMIS-Daten selber nur begrenzt auswerten und deuten kann. Dass das BFM ZEMIS zu Aufsichtszwecken nicht nutzt, erstaunt deshalb wenig.

Nach eigener Aussage ist das BFM denn auch nicht umfassend über den Vollzug des FZA durch die Kantone informiert. Es erfährt dann von Vollzugsproblemen, wenn die kantonalen Behörden mit Anfragen an das Amt herantreten. Die im Rahmen der

Teil II

Weisungen und Rundschreiben kommunizierten Vorgaben an die Vollzugsorgane sind über die Zeit im Grossen und Ganzen widerspruchsfrei geblieben, doch ist es aufgrund einer Verzettelung über verschiedene Dokumente schwierig, sich rasch einen Überblick über die geltenden Bestimmungen zu machen. Diese Schwäche ist umso bedeutsamer, als das BFM selber die Bekanntmachung der geltenden Regelungen gegenüber den Kantonen als wichtige Aufgabe erachtet. Ferner gibt es Hinweise, dass das Bundesamt eher zögerlich reagiert und die ergriffenen Massnahmen zuweilen nur beschränkt geeignet sind, um die Vollzugsprobleme zu beheben.

In der öffentlichen Kommunikation wurden die geltenden Aufenthaltsregelungen bei Arbeitslosigkeit und bei Sozialhilfeabhängigkeit – im Gegensatz zur Kommunikation gegenüber den Vollzugsorganen – nicht klar dargestellt. Insbesondere haben die Bundesbehörden die Leistungsansprüche von EU/EFTA-Angehörigen bei Arbeitslosigkeit sowie ihr Anspruch auf Sozialhilfe bei einem unzureichenden Einkommen nicht klar dargelegt.

Schliesslich ist ungewiss, ob die Ressourcen, die das BFM der Personenfreizügigkeit widmet, dem Anstieg der Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum sowie dem zunehmenden politischen Stellenwert der Thematik entsprechen und wirkungsvoll eingesetzt werden.

6 Das Monitoring der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der qualitativen Analysen zum Monitoring der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA zusammengefasst. Einerseits wird dabei das Monitoring-Instrumentarium kritisch bewertet, andererseits werden basierend auf einer systematischen Inhaltsanalyse die öffentlichen Hauptaussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA dargestellt. Diese können später auf ihre Plausibilität überprüft werden, indem sie mit den statistischen Ergebnissen dieser Evaluation verglichen werden.

6.1 Monitoring-Instrumentarium der Bundesbehörden

Verfügt die Bundesverwaltung über die notwendigen Instrumente, um ein wirkungsvolles Monitoring über die Auswirkungen des FZA zu gewährleisten? Um diese Frage zu beantworten, wurde das Monitoring-Instrumentarium nach den gleichen Kriterien wie das Aufsichtsinstrumentarium bewertet (vgl. Tabelle 13). Allerdings hat im Rahmen der Evaluation keine systematische Befragung zum Monitoring-Instrumentarium stattgefunden, sondern es liegen hierzu nur die Ergebnisse der Dokumentenanalyse sowie Aussagen aus Interviews mit Personen aus der Bundesverwaltung vor (zum Vorgehen vgl. Kapitel 2.2). Die Bewertungsgrundlage ist somit beschränkt.

Dem Monitoring über die Auswirkungen des FZA dienen hauptsächlich zwei Instrumente: der vom BFM für jeden Monat publizierte *Monitor Zuwanderung* sowie der vom SECO in Zusammenarbeit mit BFM, BFS und BSV jährlich veröffentlichte *Observatoriumsbericht* zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.

Teil II

Daneben publiziert das BFM alle vier Monate eine Ausländerstatistik, in der EU/EFTA-Staatsangehörige jedoch nur in einer Tabelle separat ausgewiesen werden, weshalb sich diese Statistik nicht als Monitoring-Instrument für die Auswirkungen des FZA eignet.¹⁶⁹ Die Ausländerstatistik wird in der Folge deshalb nicht weiter berücksichtigt.

6.1.1 Monitor Zuwanderung

Der Monitor Zuwanderung wird vom BFM, Sektion Personenfreizügigkeit, seit Januar 2010 auf Monatsbasis erstellt, wobei der Aufbau immer gleich bleibt.¹⁷⁰ Der Monitor enthält Zahlen zum Ausländerbestand, zu den Wanderungsbewegungen (Einwanderung, Auswanderung, Wanderungsbilanz), zu den erteilten Bewilligungen, zu Einbürgerungen sowie Arbeitslosenquoten. Bezüglich *Konzeption* lässt sich somit festhalten, dass dem Ziel eines Monitorings entsprechend Vergleiche über die Zeit möglich ist. Bezüglich der Interpretation der Zahlen bestehen jedoch verschiedene Unklarheiten. Diese betreffen erstens die Grundgesamtheiten. So werden die meisten Zahlen für Angehörige der EU/EFTA und Drittstaatsangehörige separat ausgewiesen und bei vielen Zahlen wird nach einzelnen Nationalitätengruppen (EU-17, EU-8 und EU-2) unterschieden, was für ein Monitoring über die Auswirkungen des FZA wichtig ist. Die Einbürgerungen und Arbeitslosenquoten werden dagegen nur gesamthaft für alle Ausländer sowie für die wichtigsten Herkunftsländer ausgewiesen. Zudem ist bei einer Reihe von Tabellen (Kapitel 4.4 bis 4.6) völlig unklar, welche Grundgesamtheit (nur EU/EFTA oder alle Ausländer) sie betreffen. Diesbezüglich lässt die Aufbereitung klar zu wünschen übrig.

Zweitens ist die Bedeutung verschiedener Zahlen nicht klar definiert. Einzelne Angaben werden zwar in Fussnoten erläutert, doch sind diese nicht immer eindeutig (z. B. fehlt bei der Definition der Einwanderung der Hinweis, dass sie sich nur auf die ständige Wohnbevölkerung bezieht, d.h. nur Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung von mindestens 12 Monaten). Zumindest in einem Fall ist die Erläuterung der Fussnote gänzlich falsch (Angabe, dass für Grenzgänger keine An- und Abmeldepflichten bestehen, was nicht zutreffend ist, vgl. Kapitel 3.3.2). Zudem konnte das BFM erst nach wiederholter Nachfrage angeben, was unter den ausgewiesenen «effektiven Neuzugängen» bei den «Erwerbstätigen» zu verstehen ist. Entgegen der in der Fussnote gemachten Angabe, wonach es sich um Personen handelt, «die zum ersten Mal in den Schweizer Arbeitsmarkt eintreten», dürften sämtliche Zuzüge aus dem Ausland gezählt werden, also auch Personen, die nach einem Aufenthaltsunterbruch eine neue Bewilligung mit Aufenthaltszweck Erwerbstätigkeit erhalten. Angesichts der festgestellten Dynamik der Zuwanderung (vgl. Materialien quantitative Analysen) ist dieser Unterschied durchaus relevant.

Der Prozess der *Anwendung* ist insofern klar definiert, als der Statistikdienst des BFM die Daten aus ZEMIS liefert, das BFS Daten aus der Grenzgängerstatistik und das SECO die Arbeitslosenquoten. Namentlich die Daten aus ZEMIS müssen durch

¹⁶⁹ Zudem werden Zypern und Malta in der entsprechenden Tabelle zusammen mit der EU-8 ausgewiesen, obwohl für diese beiden Länder andere rechtliche Regelungen gelten (z. B. Kontingente). Die Angaben der Ausländerstatistik lassen sich mangels eines Glossars grundsätzlich nur beschränkt interpretieren.

¹⁷⁰ Bei der vorliegenden Analyse berücksichtigt wurden die Ausgaben bis und mit Monat März 2013.

Teil II

die Sektion Personenfreizügigkeit allerdings noch aufbereitet werden. Dies geschieht in einer einfachen Excel-Tabelle. Dieser teilweise manuelle Aufbereitungsschritt dürfte fehleranfällig sein. Gerade, da es sich um ein immer wiederkehrendes Produkt handelt, stellt sich die Frage, ob eine stärker automatisierte Aufbereitung möglich wäre.

Die *Nutzung* des Monitors Zuwanderung ist insgesamt kritisch zu bewerten. Positiv ist, dass die Zahlen in der Regel innert nützlicher Frist, d.h. nach ein bis zwei Monaten (z. B. Zahlen für Monat April im Juni) zur Verfügung stehen. Die Aussagekraft der Zahlen des Monitors ist jedoch aus mehreren Gründen sehr beschränkt:

- Die Zahlen zum Ausländerbestand sowie zu den Wanderungsbewegungen werden der Dynamik der Zuwanderung unter dem FZA nicht gerecht, weil sie sich ausschliesslich auf die ständige Wohnbevölkerung beziehen und Personen mit einem Aufenthalt von weniger als 12 Monaten nicht berücksichtigt werden.¹⁷¹
- Die ausgewiesene Wanderungsbilanz entspricht nicht der Differenz zwischen Ein- und Auswanderung. Die Abweichung wird damit erklärt, dass auch der «übrige Zuwachs und Abgang (registertechnisch bedingte Korrekturen der Bewegungen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung)» mitgezählt werde. Damit ist es schwierig, die Zahlen zu interpretieren.
- Der Monitor weist die «ausgestellten» bzw. die «erteilten Bewilligungen an Erwerbstätige» aus. Diese Grössen sind erstens wenig aussagekräftig, weil bereits auch Einreiseentscheide gezählt werden, nicht nur Bewilligungen, und es durchaus sein kann, dass die Personen dann gar nicht einwandern. Zweitens basiert die Selektion der «Erwerbstätigen» auf dem angegebenen Aufenthaltszweck. Wie die statistische Analyse jedoch gezeigt hat, gibt es zwischen dem angegebenen Aufenthaltszweck und der tatsächlichen Erwerbstätigkeit der Personen gewichtige Differenzen.

Auf diese wichtigen Einschränkungen bei der Aussagekraft wird im Monitor jedoch nicht hingewiesen. Es wird nicht auf vorhandene Unsicherheiten hingewiesen, die bei der Interpretation der Zahlen berücksichtigt werden müssen. Das BFM ist, wie das Beispiel der effektiven Neuzugänge gezeigt hat, zumindest teilweise gar nicht in der Lage, die Zahlen des Monitors selber genau zu deuten. Zudem werden die Zahlen teilweise in ungeeigneter Form aufbereitet.¹⁷²

Der Monitor wird laut Aussagen des BFM in verschiedenen Gremien zur Kenntnis genommen (z. B. Gemischter Ausschuss, Tripartite Kommission Bund) und wurde gemäss Interviewaussage durch die Direktion des BFM als Grundlage für das Ergreifen von Massnahmen (z. B. Aktivierung der Ventilklausel) genutzt.¹⁷³ Aufgrund

¹⁷¹ Gemäss BFM wird der Monitor Zuwanderung zurzeit überarbeitet; künftig soll auch die nicht ständige Wohnbevölkerung aufgeführt sein.

¹⁷² Neben den unklaren Grundgesamtheiten und Erläuterungen der Zahlen (vgl. Konzeption) ist z. B. die Darstellung der Ausschöpfung der Kontingente für Dienstleistungserbringer (Tabelle 4.6.2) ungeeignet; die Kontingente werden linear auf die einzelnen Monate verteilt, obwohl sie in Realität quartalsweise aufgeschaltet werden, was zeitweise zu Ausschöpfungsquoten von über 100% führt.

¹⁷³ Genutzt wurde der Monitor gemäss Interviewaussagen auch, um zu beurteilen, ob die Zuwanderung aus südeuropäischen Staaten im Zuge der Eurokrise zugenommen hat. Diese Frage lässt sich allerdings anhand der Angaben im Monitor nicht beantworten.

Teil II

der genannten Einschränkungen ist jedoch fraglich, inwiefern es wünschenswert ist, dass das BFM den Monitor als Entscheidungsgrundlage nutzt.

6.1.2 Observatoriumsbericht

Seit 2005 erstellt das so genannte Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU unter der Leitung des SECO jährlich einen Bericht zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.¹⁷⁴ Zum Observatorium gehören neben dem SECO das BFM und das BFS sowie, seit 2008, das BSV. Im Juni 2013 ist der neunte Observatoriumsbericht erschienen.

Wie es von der *Konzeption* her für ein Monitoring-Instrument angebracht ist, sind die Inhalte der Observatoriumsberichte über die Zeit in etwa ähnlich geblieben, so dass sich Veränderungen feststellen lassen. Die Berichte behandeln standardmässig den Einfluss des FZA auf die Migrationsbewegungen sowie den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung, die Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt sowie, seit 2010, die Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen. In zusätzlichen Kapiteln wurde in gewissen Jahren etwas vertieft auf bestimmte Themen eingegangen; beispielsweise im Bericht 2009 auf den freien Personenverkehr mit der EU-10 (EU-8 sowie Zypern und Malta) oder im Bericht 2011 auf die Bedeutung der Grenzgängerbeschäftigung. Die behandelten Themen sind für ein Monitoring über die Auswirkungen des FZA auf den Arbeitsmarkt grundsätzlich geeignet.

Die verschiedenen am Observatorium beteiligten Bundesstellen stellen für den Bericht Daten zur Verfügung. Zudem werden in den Observatoriumsberichten auch jeweils die Ergebnisse von Auftragsstudien dieser Bundesämter rezipiert. Die Datengrundlagen sind grundsätzlich geeignet. So werden für die Angaben zu den Migrationsbewegungen beispielsweise nicht die Rohdaten des BFM, sondern die bereinigten und qualitativ besseren Zahlen des BFS verwendet. Angaben zur Erwerbstätigkeit basieren auf der AHV-Statistik statt auf dem in ZEMIS verzeichneten Aufenthaltszweck.

Eine gewichtige konzeptionell bedingte Einschränkung ergibt sich allerdings daraus, dass die verschiedenen Datenquellen nicht verknüpft werden. Insbesondere fehlt eine Verknüpfung der ZEMIS-Daten mit den übrigen im Observatoriumsbericht verwendeten Daten. Dies hat zur Folge, dass jeweils lediglich Auswertungen nach Nationalität der Personen möglich sind und keine weitere Differenzierung nach dem Einreisezeitpunkt (vor bzw. nach Inkrafttreten des FZA) möglich ist, wie dies namentlich in der quantitativen Analyse im Rahmen der vorliegenden Evaluation gemacht wurde. Mangels dieser Differenzierung ist es grundsätzlich nur begrenzt möglich, fundierte Aussagen über den Einfluss des FZA zu machen.

Zur *Anwendung* dieses Instruments, d.h. zur Erstellung der einzelnen Berichte, liegen der PVK keine Angaben vor, weshalb auf eine Bewertung verzichtet wird.

Bezüglich *Nutzung* lässt sich festhalten, dass der Observatoriumsbericht die Grundlage für die jährliche öffentlich kommunizierte Bilanz der Bundesbehörden zur Personenfreizügigkeit darstellt. Der Bericht wird jeweils anlässlich einer Medienkonferenz präsentiert und mit einer Medienmitteilung sowie ergänzenden Unterlagen publiziert. Der Bericht wurde zumindest in den letzten Jahren durch die Medien jeweils

¹⁷⁴ Bei der Analyse berücksichtigt wurden die Berichte bis und mit 2012.

Teil II

sehr breit rezipiert. Die Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten werden deshalb in Kapitel 6.2 als eine wichtige Quelle der Information der Bundesbehörden gegenüber der Öffentlichkeit berücksichtigt.

Es gibt Hinweise, dass der Observatoriumsbericht auch verwaltungsintern ein wichtiges Instrument darstellt, um die Auswirkungen des FZA zu beobachten. Inwiefern er als Entscheidungsgrundlage für das Ergreifen von Massnahmen genutzt wird, kann aufgrund der verfügbaren Angaben dagegen nicht beurteilt werden.

6.1.3 Zusammenfassung

Gemäss Aussage des BFM kommt dem Monitoring eine grosse Bedeutung zu, weil die Kontrollmöglichkeiten bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA beschränkt sind. Das Monitoring-Instrumentarium der Bundesbehörden besteht hauptsächlich aus dem Monitor Zuwanderung des BFM und dem Observatoriumsbericht, den das SECO in Zusammenarbeit mit dem BFM, BSV und BFS erstellt.

Der Monitor Zuwanderung weist verschiedene konzeptionelle Mängel auf und operiert teilweise mit Zahlen, deren Aussagekraft beschränkt ist. Auf diese Einschränkungen wird im Monitor jedoch nicht hingewiesen. Trotz seines beschränkten Informationswerts gibt es gewisse Hinweise, dass der Monitor durch die Bundesbehörden dennoch als Grundlage für Entscheidungen genutzt wurde.

Der Observatoriumsbericht greift auf geeignetere Datengrundlagen zurück, doch kann er aufgrund der fehlenden Verknüpfung der Ausländerdaten mit den übrigen Datenquellen nur beschränkt Aussagen über die Auswirkungen des FZA machen. Dies ist insofern von Bedeutung, als der Observatoriumsbericht die primäre Grundlage für die öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA darstellt.

6.2 Öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA

Um die Plausibilität der Aussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA bewerten zu können, fasst das vorliegende Kapitel die wichtigsten öffentlichen Aussagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung zu den Auswirkungen des FZA zusammen. Berücksichtigt wurden die Aussagen der Bundesbehörden in den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten und zu einigen weiteren wichtigen Anlässen sowie die Stellungnahmen des Bundesrates zu den Abstimmungsvorlagen zum FZA (vgl. Beschreibung des Vorgehens in Kapitel 2.2.6). Die hier zusammengefassten Aussagen können später mit den Ergebnissen der quantitativen Analysen auf ihre Plausibilität hin überprüft und bewertet werden. Hier werden deshalb die Aussagen lediglich zusammenfassen vorgestellt, aber nicht bewertet.

In der Folge werden zunächst die Hauptaussagen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des FZA und anschliessend zu den Auswirkungen auf die Sozialleistungen dargestellt.

6.2.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Auswirkungen des FZA auf die Wirtschaft wurden in aller Regel positiv gewürdigt. In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht von 2008 steht bspw. zu lesen: «Die Personenfreizügigkeit hat dreieinhalb Jahre nach ihrer Einführung die positiven Erwartungen erfüllt: Die Zuwanderung hat sich gemäss den Bedürfnissen der Wirtschaft entwickelt. Die einheimischen Erwerbstätigen wurden nicht vom Arbeitsmarkt gedrängt, und die Arbeitslosenquote blieb stabil.» Ab 2008 finden sich jedoch vereinzelt auch Hinweise, dass es zu weniger erwünschten Auswirkungen gekommen sein könnte.

In den untersuchten Dokumenten äussern sich die Bundesbehörden in Zusammenhang mit dem FZA über folgende wirtschaftlichen Aspekte:

- *Wirtschaftswachstum:* Dass die Öffnung des Arbeitsmarktes zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in der Schweiz beigetragen habe, wird in den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten aus den Jahren 2007–2012 erwähnt und über die ganze Zeit hinweg an keiner Stelle in Frage gestellt.
- *Arbeitskräfteangebot:* «Die Zuwanderung hat sich im Rahmen der Erwartungen und gemäss den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes Schweiz entwickelt.» Diese exemplarische Aussage aus der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2005 wird bis zur Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 durchgehend wiederholt. Die Unternehmen hätten die erweiterten Möglichkeiten zur Rekrutierung von Fachkräften rege genutzt (Medienmitteilung Observatoriumsbericht 2011) und stark davon profitiert (Medienmitteilung Observatoriumsbericht 2012).
 - In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2007 wird festgehalten, Berufsgruppen und Wirtschaftsbranchen mit grosser Zunahme der Erwerbstätigkeit würden auch eine erhöhte Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften aufweisen. Dies deute auf die Wichtigkeit der Freizügigkeit für die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hin. Hoch sei die Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften namentlich in den mittleren und hohen Qualifikationsniveaus.
 - Vielfach wird auf den hohen Anteil der gut qualifizierten Arbeitskräfte hingewiesen. Der Anteil mit tertiärem Bildungsabschluss sei mit 51% überdurchschnittlich hoch, steht bspw. in der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2011 zu lesen: «Die Zuwanderer aus der EU/EFTA ergänzten die einheimischen Arbeitskräfte damit gut.» In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 wird allerdings etwas zurückhaltender formuliert, die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU würden «mehrheitlich» eine gute Ergänzung zum ansässigen Arbeitskräftepotenzial darstellen.
- *Konjunkturabhängigkeit:* Bundesrat und Bundesverwaltung halten wiederholt fest, dass die Zuwanderung von der Konjunktur abhängig ist. 2005 ist der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht bspw. zu entnehmen, insgesamt habe die «Zuwanderung abgenommen, was typisch ist für eine Phase schwacher Konjunktur». In jener von 2007 heisst es zusammenfassend, die Nettozuwanderung sei seit 2002 konstant zurückgegangen und habe ab Juni

Teil II

2005 konjunkturbedingt wieder etwas zugenommen. Jene von 2008 geht insbesondere auf die Grenzgängerbeschäftigung ein: «Nach einer mehrjährigen Phase der Verlangsamung beschleunigte sich die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung 2006 konjunkturbedingt markant und erreichte mit +7.4% (2007) eine Zuwachsrate, die mit derjenigen unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA vergleichbar ist. Die sehr gute Wirtschaftslage schlug sich damit – ähnlich wie in der Hochkonjunkturphase 2000/2001 – in einem Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung nieder.» 2009 wird in der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht vermutet, der Anstieg der Zuwanderung in den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA dürfte u. a. mit einem erhöhten Wirtschaftswachstum in dieser Phase zu erklären sein. «Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Netto-Zuwanderung in den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA tendenziell höher ausfiel als in konjunkturell vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit. Dies spricht dafür, dass das FZA die Zuwanderung von Arbeitskräften in die Schweiz insgesamt begünstigt hat.» 2010 wird festgestellt, dass die Netto-Zuwanderung im Vergleich zu früheren Abschwungsphasen relativ hoch gewesen sei (ebenfalls Medienmitteilung Observatoriumsbericht 2011). Die Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 hält rückblickend fest: «Am höchsten fiel der Wanderungssaldo mit 90 200 im Jahr 2008 aus, nachdem die Schweizer Wirtschaft über mehrere Jahre stark gewachsen war. Mit der Rezession 2009 verringerte sich die Netto-Zuwanderung deutlich. Die rasche wirtschaftliche Erholung 2010 stoppte allerdings den rückläufigen Trend und der Wanderungssaldo stieg 2011 bereits wieder an.»

- *Konjunkturstabilisierung:* Der «anhaltenden» Zuwanderung ist vor dem Hintergrund der «Wirtschaftskrise» auch eine stabilisierende Wirkung zugeschrieben worden. «Auch wegen der Zuwanderung fielen die Rezession und der Beschäftigungseinbruch in der Schweiz im Vergleich zu anderen Industrienationen moderat aus», heisst es in der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2010. 2011 wird festgehalten, die Zuwanderung habe die Schweizer Konjunktur «während der Rezession über ihre positive Wirkung auf die Konsumausgaben und die Bauinvestitionen» gestützt.
- *Auswirkungen auf Schweizer Arbeitnehmende:* Die Einschätzung der Auswirkungen auf einheimische Arbeitnehmer hat sich mit der Zeit etwas verändert. In den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten 2006 und 2007 wird erwähnt, eine Verdrängung schweizerischer Arbeitnehmer habe nicht festgestellt werden können. In jenen von 2008 und 2009 wird nicht ausgeschlossen, dass es in Regionen mit hoher Grenzgängerbeschäftigung zu einer gewissen Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte gekommen sei. 2011 und 2012 heisst es zusammenfassend, negative Auswirkungen auf die ansässigen Arbeitnehmenden seien eng begrenzt geblieben (in der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 wird angekündigt, in einer Studie solle untersucht werden, ob gewissen Gruppen durch Zuwanderer vom Arbeitsmarkt gedrängt worden seien).
- *Lohneffekte:* Die Aussagen zu den Lohneffekten haben sich ebenfalls über die Zeit verändert. Bis zur Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2008 wird festgehalten, ein lohndämpfender Effekt des FZA lasse sich nicht nachweisen. In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2009 steht zu lesen, auf die Lohnentwicklung der ansässigen Erwerbstätigen liessen

Teil II

sich «bis heute keine eindeutigen Schlussfolgerungen» ziehen: «Eine vorübergehende Dämpfung der nominalen Lohnentwicklung ist denkbar.» In den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten 2010 und 2011 wird erwähnt, das «überdurchschnittliche Lohnwachstum» von höher qualifizierten Arbeitskräften sei durch die Zuwanderung gebremst worden. 2012 heisst es dann, die Öffnung des Arbeitsmarktes im Zuge des FZA könne die Lohnentwicklung leicht gebremst haben, eine «Erosion tiefer Löhne» habe aber nicht stattgefunden (zudem Hinweis auf eine Studie zur Untersuchung von Anzeichen, dass die Einstiegslohne nach Inkrafttreten des FZA unter Druck gekommen seien).

6.2.2 Auswirkungen auf die Sozialleistungen

Bei den Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen steht die ALV deutlich im Vordergrund; in allen Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten wird darauf eingegangen. Die Auswirkungen auf die IV werden erst ab 2008 thematisiert, während Aussagen zu den Auswirkungen des FZA auf die Sozialhilfe in den betrachteten Dokumenten fehlten.¹⁷⁵

Die Einschätzungen von Bundesrat und Bundesverwaltung der Auswirkungen des FZA auf die *Arbeitslosigkeit* sind über die Zeit etwas kritischer geworden. Den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten bis 2008 ist zu entnehmen, dass die Freizügigkeit keinen massgebenden Einfluss auf die Arbeitslosenquote habe, entscheidend sei der Konjunkturverlauf (Medienmitteilungen Observatoriumsberichte 2005, 2007, 2008), oder es wird hervorgehoben, in Branchen mit erhöhter Zuwanderung werde keine auffällige Entwicklung der Arbeitslosigkeit festgestellt, weshalb kein negativer Effekt der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosigkeit und keine Verdrängung von Schweizer Erwerbstätigen festzustellen sei (Medienmitteilungen Observatoriumsberichte 2006, 2007, 2008). In der Medienmitteilung zur Botschaft zur Ausdehnung des FZA von 2008 wird erwähnt, auch in schwachen Konjunkturphasen sei nicht mit einem übermässigen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen. 2008 wird allerdings nicht ausgeschlossen, dass in Regionen mit hoher Grenzgängerbeschäftigung das grössere Angebot an Arbeitskräften den Rückgang der Arbeitslosenquote verlangsamt hat (Medienmitteilung Observatoriumsbericht 2008). In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2010 wird erwogen, dass die anhaltende Zuwanderung den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der Wirtschaftskrise etwas beschleunigt haben könnte. In jener von 2011 wird festgehalten, die Arbeitslosigkeit sei in den letzten Jahren in der Genferseeregion, im Jura sowie in der Nordwestschweiz im Vergleich zu Nicht-Grenzregionen gestiegen. Den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten 2009 und 2006 ist zu entnehmen, bei kürzlich zugewanderten Personen sei die Arbeitslosigkeit überproportional angestiegen; die Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosenquote und die Lohnentwicklung werde von Experten unterschiedlich beurteilt. 2012 wird dagegen positiv hervorgehoben, die Arbeitslosenquoten von Ausländerinnen und Ausländern

¹⁷⁵ Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen (Po. 09.4301 Girod, Po. 09.4311 Bischof, Mo. 10.3721 Brändli) hat der Bundesrat am 4. Juli 2012 einen Bericht über die Personenfreizügigkeit und deren Auswirkungen präsentiert. Dieser lag zum Zeitpunkt der Dokumentenauswertung noch nicht vor und wurde deshalb nicht vertieft analysiert.

Teil II

hätten sich in den letzten Jahren gegenüber den 90er-Jahren verringert und der tiefen Quote der einheimischen Erwerbsbevölkerung angenähert.

Hinsichtlich der *Invalidenversicherung* wird auf den Zahlungsüberschuss der EU-Staatsangehörigen verwiesen (Medienmitteilung Observatoriumsbericht 2008, Abstimmungsbüchlein 2009) und erwähnt, bei den Sozialversicherungen gebe es «keine Hinweise auf eine übermässige Belastung oder zunehmenden Missbrauch (Sozialtourismus): Die Schweizer Sozialwerke AHV/IV profitieren insofern, als das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern durch die Zuwanderung von Erwerbstätigen verbessert wird» (Medienmitteilung Observatoriumsbericht 2008). Im Abstimmungsbüchlein von 2009 wird angefügt, die Belastung der Sozialversicherungen sei «geringer» ausgefallen «als von den Behörden erwartet». In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 wird explizit festgehalten, die anfängliche Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Leistungsbezüger, habe sich nicht bewahrheitet.

Teil II

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV-IK	Alters- und Hinterlassenenversicherung-Individuelles Konto
ALE	Arbeitslosenentschädigung
Art.	Artikel
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, SR 142.20)
AVAM	Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGIAA	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (SR 142.51)
BK	Bundeskanzlei
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
E.	Erwägung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelszone (European Free Trade Association)
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EU-15	15 Staaten, die 1999 bei Abschluss des FZA der EU angehörten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich). Das FZA ist für diese Länder am 1. Juni 2002 in Kraft getreten.
EU-17	EU-15 plus Zypern und Malta, die der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind. Für Zypern und Malta ist das FZA am 1. April 2006 mit den für die EU-15 geltenden Übergangsfristen in Kraft getreten.
EU-2	Rumänien und Bulgarien, die am 1. Januar 2007 der EU beigetreten sind. Das FZA ist für diese Länder am 1. Juni 2009 in Kraft getreten.
EU-8	Acht osteuropäische Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien), die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind. Das FZA ist für diese Länder am 1. April 2006 in Kraft getreten.
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren

Teil II

	Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681)
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
i. V. m.	in Verbindung mit
ParlG	Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SESAM	Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt
SHIVALV	Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit: Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SR	Systematische Rechtssammlung
VEP	Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, SR 142.203)
vgl.	vergleiche
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Teil II

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

Literatur Migrations- und Freizügigkeitsrecht

- Caroni, Martina / Meyer, Tobias D. / Ott, Lisa, 2011, Migrationsrecht, 2. Aufl., Bern: Stämpfli Verlag.
- Borghi, Alvaro, 2010, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999, Genève: Edis.
- Dietrich, Marcel, 1995, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union unter Berücksichtigung des schweizerischen Ausländerrechts, Zürich: Schulthess Polygrafischer Verlag.
- Merz, Laurent, 2009, Le droit de séjour selon l'ALCP et la jurisprudence du Tribunal fédéral, in: Revue de droit administratif et de droit fiscal 65(3), S. 248-306.
- Spescha, Marc, 2011, Verlust des Anwesenheitsrechts, in: terra cognita 18, S. 70-74.
- Spescha, Marc / Kerland, Antonia / Bolzli, Peter, 2010, Handbuch zum Migrationsrecht, Orell Füssli Verlag.
- Spescha, Marc / Thür, Hanspeter / Zünd, Andreas / Bolzli, Peter, 2012, Kommentar Migrationsrecht, 3. Aufl., Zürich: Orell Füssli Verlag.

Verwaltungsdokumente (Auswahl)

- Bundesamt für Migration (BFM), 2013, Beschluss des Bundesrates zur Anrufung der Ventilklausel: Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B der Staatsangehörigen der EU-17, Rundschreiben vom 22. Mai 2013 an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden der Kantone.
- Bundesamt für Migration (BFM), 2013, Beschluss des Bundesrates zur Anrufung der Ventilklausel: Weiterführung der Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B der Staatsangehörigen der EU-8 und Wiedereinführung der Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B der Staatsangehörigen der EU-17, Rundschreiben vom 29. April 2013 an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden der Kantone.
- Bundesamt für Migration (BFM), 2013, Monitor Zuwanderung: Ausgewählte Entwicklungen und Trends in den Bereichen Zuwanderung und Einbürgerung, Auf einen Blick – Monat März 2013, Stand: 31. März 2013.
- Bundesamt für Migration (BFM), 2012, Weisungen über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs, Kapitel 4: Zulassungsvoraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz, Fassung vom 1. August 2012.
- Bundesamt für Migration (BFM), 2011, Weisungen über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs, provisorische Fassung vom 1. Mai 2011.
- Bundesamt für Migration (BFM), 2010, Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen durch Staatsangehörige aus der EU: Übernahme des Urteils Metock des EuGH vom 25. Juli 2008 (C-127/08) durch das BGer, Rundschreiben vom 27. Januar 2010 an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden der Kantone.
- Bundesamt für Migration (BFM), 2009, Weisungen Ausländerbereich, Kapitel 3: Aufenthaltsregelung, Stand 1. Juli 2009.

Teil II

Bundesamt für Migration (BFM) und Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011, Umsetzung des Massnahmenpakets des Bundesrates vom 24. Februar 2010, Rundschreiben vom 4. März 2011 an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden der Kantone.

Eidgenössische Finanzkontrolle, 2012, Risikoanalyse der Führung und des Betriebs des Zentralen Migrationsinformationssystems ZEMIS, Prüfbericht, 12. Oktober 2012.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), 2010, Vollzug des Freizügigkeitsabkommens FZA: Massnahmenpaket des Bundesrates vom 24. Februar 2010.

Office fédéral des migrations, 2009, Requête de l'Office fédéral des assurances sociales : Communication systématique des données en matière d'aide sociale et de prestations complémentaires – arrêt 2C_577/2008 du TF, Note d'information, 5 octobre 2009.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2011, Sozialhilfe und Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA), Kommission Rechtsfragen, 27. September 2011.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2010, Umsetzung Massnahmenpaket: Datenweitergabe ALV-Migrationsbehörden / Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, Aktennotiz, 29. März 2010.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bundesamt für Migration (BFM), Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), 2012, Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, 25. Mai 2012.

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), 2012, Massnahmenpaket FZA, Rückmeldung der VKM, Brief an das BFM, 29. Juni 2012.

Dokumente zur öffentlichen Kommunikation der Bundesbehörden

Botschaften

Botschaft vom 7. Dezember 2012 zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»

Botschaft vom 14. März 2008 zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie zu dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien.

Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG.

Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG.

Abstimmungsbüchlein

Bundesrat (2009), Die Argumente des Bundesrates, in: Personenfreizügigkeit Schweiz–EU: Weiterführung des Abkommens und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien, Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 Erläuterungen des Bundesrates, S. 12f.

Teil II

Bundesrat (2005), Die Argumente des Bundesrates, in: Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Staaten und Revision der flankierenden Massnahmen, Volksabstimmung vom 25. September 2005, Erläuterungen des Bundesrates, S. 10–12.

Bunderat (2000), Stellungnahme des Bundesrates, in: Bilaterale Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union, Volksabstimmung vom 21. Mai 2000, Erläuterungen des Bundesrates, S. 10–12.

Medienmitteilungen zu den Berichten über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (SECO, BFM, BFS, BSV)

SECO (2012), Zehn Jahre Personenfreizügigkeit – Stabile Lohnstruktur, Medienmitteilung, Bern, 25.05.2012.

SECO (2011), Personenfreizügigkeit stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz, Medienmitteilung, Bern, 26.05.2011.

SECO (2010), Personenfreizügigkeit bewährt sich auch in der Wirtschaftskrise, Medienmitteilung, Bern, 27.05.2010.

SECO (2009), Mehr Zuwanderung und Wachstum dank Personenfreizügigkeit, Medienmitteilung, Bern, 02.07.2009.

SECO (2008), Wachsende Zuwanderung gemäss Bedürfnissen der Wirtschaft, Medienmitteilung, Bern, 25.04.2008.

SECO (2007), Personenfreizügigkeit: Positive Auswirkungen auf Arbeitsmarkt, Medienmitteilung, Bern, 31.05.2007.

SECO (2006), Personenfreizügigkeit hat Erwartungen erfüllt, Medienmitteilung, Bern, 29.06.2006.

SECO (2005), Zuwanderung, Arbeitslosigkeit, Lohnniveau konstant, Medienmitteilung, Bern, 29.06.2005.

Weitere Medienmitteilungen

Bundesrat (2012), Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» ab, Medienmitteilung, Bern, 07.12.2012.

Bundesrat (2012), Bericht über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung, Medienmitteilung, Bern, 04.07.2012.

EJPD (2008), Unterzeichnung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien, Medienmitteilung, 27.05.2008.

Teil II

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Explorative Interviews

Argast, Gabriele	BFM, Chef Support Zentrales Migrationsinformationssystem
Gasser, Peter	SECO, Leiter des Bereichs Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen, Direktion für Arbeit, Umsetzung FZA
Egger, Hans-Peter	SECO, Ressortleiter Rechtsvollzug, Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/ALV, Politik und Vollzug
Hirsbrunner, Martin	BFM, Chef Sektion Personenfreizügigkeit und Auswanderung, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration
Koch, Stephanie	BSV, Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten
Kolly, Michel	BSV; AHV-Einkommensstatistik, Bereich Statistik
Malär, Doris	BSV, Stv. Leiterin Bereich Abkommen, Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten
Moser, Michael	BFM, Statistikdienst Ausländer
Scyboz, Christian	BFM, Sektion Personenfreizügigkeit und Auswanderung, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration
Weber, Bernhard	SECO, Stv. Ressortleiter Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik (DPAS), Direktion für Wirtschaftspolitik
Wyss, Marcel	SECO, Ressortleiter ASAL-Applikationen und ALK, Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/ALV

Expertenkonsultation Recht

Bucher, Silvia	Spezialistin für europäisches Sozialversicherungsrecht, damals: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Caroni, Martina	Professorin, Migrationsrechtsspezialistin, Universität Luzern (Leitfadeninterview)
Merz, Laurent	Richter, Cour des assurances sociales, Kanton Waadt, ehemaliger Gerichtsschreiber beim Bundesgericht.
Spescha, Marc	Rechtsanwalt, Migrationsrechtsspezialist (Leitfadeninterview)

Validierungsinterviews

Gattiker, Mario	BFM, Direktor
Hirsbrunner, Martin	BFM, Chef Sektion Personenfreizügigkeit und Auswanderung, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration

Teil III

Teil III: Quantitative Analysen

Inhalt

Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit/Interface: Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Quantitative Analysen

Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit/Interface: Tabellenanhang



Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit



Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen:

Quantitative Analysen

Robert Fluder, Renate Salzgeber, Luzius von Gunten, Tobias Fritschi, Franziska Müller,
Urs Germann, Roger Pfiffner, Herbert Ruckstuhl, Kilian Koch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	4
Grafikverzeichnis	7
Zusammenfassung.....	9
1 Aufbau der quantitativen Materialien	11
2 Konzept und Methodik	12
2.1 Zielsetzung und Fragestellungen	12
2.2 Konzeptionelle Grundlagen.....	13
2.2.1 Verlaufstypen und Verlaufsindikatoren	13
2.2.2 Bezüge von Sozialleistungen	14
2.2.3 Beobachtungsperiode für die Bildung der Aufenthalts- und Leistungsverlaufstypen	16
2.3 Bestimmung der Untersuchungs- und Kontrollgruppen	18
2.4 Datengrundlage.....	19
2.4.1 ZEMIS-Daten.....	20
2.4.2 AHV-Einkommensdaten der individuellen Konten	21
2.4.3 SHIVALV-Daten	22
2.4.4 AVAM-Daten.....	23
2.4.5 SAKE bzw. SESAM-Daten.....	23
2.4.6 Weitere Daten.....	24
2.5 Datenverknüpfung	24
2.6 Abgrenzung zur offiziellen Statistik.....	25
2.7 Grenzen der Untersuchung	26
3 Eckdaten der Zuwanderung unter dem FZA.....	28
3.1 Angaben zur Brutto- und Nettozuwanderung unter dem FZA	28
3.2 Soziodemografische Struktur der FZA-Zugewanderten	31
3.3 Zusätzliche Informationen zur Zusammensetzung der FZA-Zuwanderung auf der Grundlage der SAKE-SESAM-Daten	34
4 Aufenthaltsverläufe von FZA-Zugewanderten	39
4.1 Typische Aufenthaltsverläufe von FZA-Zugewanderten	39
4.1.1 Typ und Dauer des Aufenthalts.....	40
4.1.2 Vergleiche mit den Kontrollgruppen.....	44
4.1.3 Aufenthaltsverläufe in der zeitlichen Entwicklung	48
4.1.4 Soziodemografische Profile der Aufenthaltsverlaufstypen	52
4.1.5 Multivariate Modellschätzung für die Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Aufenthaltsverlaufstyp.....	55
4.2 Erste Aufenthaltssituation und Aufenthaltsverlauf.....	60
4.2.1 Aufenthaltszweck bei erstmaliger Einreise und nachfolgender Aufenthaltsverlauf.....	60
4.2.2 Familiennachzug und nachfolgender Aufenthaltsverlauf.....	63
4.2.3 Bewilligungsart bei erstmaliger Einreise und Bewilligungswechsel.....	66

4.2.4	Grenzgängerinnen und Grenzgänger.....	69
5	Sozialleistungsbezüge von FZA-Zugewanderten	71
5.1	Leistungsverläufe	71
5.1.1	Typologie der Leistungsverläufe.....	71
5.1.2	Vergleich der Leistungstypen nach Nationalitätengruppen und mit den Kontrollgruppen	76
5.1.3	ALE- und Sozialhilfebezug nach Aufenthaltsverlauf und Aufenthaltszweck	79
5.1.4	Multivariate Modellschätzung für die Wahrscheinlichkeit eines Verlaufs mit ALE-Bezug	81
5.2	Charakterisierung der Arbeitslosigkeit unter den FZA-Zugewanderten.....	84
5.2.1	Entwicklung der ALE-Bezugsquoten im Vergleich.....	84
5.2.2	Dauer des ALE-Bezugs.....	88
5.2.3	Stellensuchende ohne ALE-Bezug.....	89
5.2.4	Erwerbstätigkeit, Ausreise und ALE-Bezug	89
5.3	Sozialhilfebezug unter den FZA-Zugewanderten.....	92
5.3.1	Sozialhilfebezugsquote und Working Poor seit 2005.....	93
5.3.2	Dauer des Sozialhilfebezugs	98
5.3.3	Ausreise und Sozialhilfebezug	99
5.4	IV-Bezug	101
6	Auswirkungen des FZA auf Staat und Wirtschaft	104
6.1	Analyse des Einflusses der Konjunktur auf die Zuwanderung unter dem FZA.....	104
6.1.1	Push- und Pull-Faktoren der Migrationsbewegungen in Richtung Schweiz	104
6.1.2	Beschreibung der berechneten Einflussfaktoren im Konjunkturmodell.....	105
6.1.3	Ergebnisse der Analyse	106
6.2	Kosten des Sozialleistungsbezugs	109
6.2.1	Kosten des des Bezug von ALE.....	110
6.2.2	Kosten des Sozialhilfebezugs.....	114
6.3	Beurteilung der Information der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA	116
6.3.1	Beurteilung der Aussagen zu Eckdaten der Migration unter dem FZA	117
6.3.2	Beurteilung der Aussagen zum Beschäftigungswachstum.....	118
6.3.3	Beurteilung der Aussagen zur Konjunkturabhängigkeit	118
6.3.4	Beurteilung der Aussagen zu den Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot.....	119
6.3.5	Beurteilung der Aussagen zu den Auswirkungen auf die Sozialversicherungen	120
7	Hinweise zur Vollzugs- und Aufsichtspraxis der Bundesbehörden	122
7.1	Vollzug Kantone.....	122
7.2	Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezügen	131
7.2.1	Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen bei Arbeitslosigkeit	131
7.2.2	Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen von Sozialhilfebezug.....	136
7.2.3	Aufenthaltsbeschränkende Massnahmen.....	141
7.2.4	Aufsicht Bundesbehörden	146
8	Beantwortung der Fragestellungen: Zusammenfassende Synthese	148
	Glossar.....	156
	Literatur	158
	Tabellenanhang.....	161

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufenthaltsverlaufstypen	14
Tabelle 2:	Grenzgängertypologie	14
Tabelle 3:	Leistungstypen	15
Tabelle 4:	Konstellationen, die bei Arbeitslosigkeit zu einer Beschränkung des Aufenthaltsrechts führen können	16
Tabelle 5:	Überblick über die verwendeten Datensätze	20
Tabelle 6:	Bruttozuwanderung unter dem FZA Juni 2002 bis Ende 2010/2011 insgesamt und nach Alters- und Nationalitätengruppe	29
Tabelle 7:	Nettozuwanderung unter dem FZA von 2002 bis Ende 2010 /2011 insgesamt und nach Alters- und Nationalitätengruppe (2011).....	30
Tabelle 8:	Nettozuwanderung unter dem FZA von 2002 bis Ende 2006 nach Alters- und Nationalitäten- gruppe	31
Tabelle 9:	Geschlecht, Alter und Zivilstand der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgruppen.....	32
Tabelle 10:	Nationalität und Familiennachzug der FZA-Zugewanderten und der Vor-FZA-Zugewanderten ...	33
Tabelle 11:	Verteilung nach erstem Wohnsitz: FZA-Zugewanderte im Vergleich zu den Kontrollgruppen	34
Tabelle 12:	FZA-Zugewanderte nach Familientyp und Haushaltsstruktur im Vergleich zu den Kontroll- gruppen	35
Tabelle 13:	FZA-Zugewanderte nach Sprachregion im Vergleich zu den Kontrollgruppen.....	35
Tabelle 14:	Berufliche Situation der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgruppen	36
Tabelle 15:	Bildung und Branchenzugehörigkeit der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgrup- pen	37
Tabelle 16:	FZA-Zugewanderte nach Nationalitätengruppe und Bildungsabschluss.....	38
Tabelle 17:	FZA-Zugewanderte nach Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp) und Nationalitätengruppe	41
Tabelle 18:	Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufstyp.....	42
Tabelle 19:	Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten nach Nationalitätengruppe.....	43
Tabelle 20:	Dauer der Erwerbstätigkeit der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufstyp	44
Tabelle 21:	Anzahl und Anteil der Erwerbsmonate bei den FZA-Zugewanderten nach Nationalitäten- gruppe	44
Tabelle 22:	Aufenthaltsverlaufstypen der FZA-Zuwanderungskohorte 2003 im Vergleich mit den Kontroll- gruppen	45
Tabelle 23:	Aufenthaltsverlaufstypen der FZA-Zuwanderungskohorte 2006 nach Nationalitätengruppe im Vergleich mit den Kontrollgruppen.....	46
Tabelle 24:	Aufenthaltsverlaufstypen der FZA-Zuwanderungskohorte 2009 nach Nationalitätengruppe im Vergleich mit den Kontrollgruppen.....	47
Tabelle 25:	Einflussfaktoren auf die Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrü- chen)	57
Tabelle 26:	Einflussfaktoren auf die Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig)	59
Tabelle 27:	Aufenthaltszweck bei erster Einreise nach Nationalitätengruppe	61
Tabelle 28:	Aufenthaltszweck bei erster Einreise nach Aufenthaltsverlaufstyp	62
Tabelle 29:	Familiennachzug nach Nationalitätengruppe	63
Tabelle 30:	Aufenthaltsverläufe (Detailtyp) nach Zuwanderung über den Familiennachzug	64
Tabelle 31:	Aufenthaltszweck bei erster Einreise nach Zuwanderung über den Familiennachzug.....	66

Tabelle 32:	Bewilligungsart bei Ersteinreise nach Aufenthaltsverlaufstyp und Nationalitätengruppe	67
Tabelle 33:	Bewilligungsart nach Aufenthaltszweck bei Ersteinreise.....	68
Tabelle 34:	Anteil Bewilligungsverlängerung resp. -wechsel nach Bewilligungsart und Nationalitätengruppe	68
Tabelle 35:	Dauer des Aufenthalts bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach Nationalitäten- gruppe.....	69
Tabelle 36:	Erwerbsverläufe von Grenzgängern und Grenzgängerinnen.....	70
Tabelle 37:	Leistungstypen der FZA-Zugewanderten.....	72
Tabelle 38:	Geschlechterprofil der Leistungstypen der FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontroll- gruppe.....	73
Tabelle 39:	Zivilstandprofil der Leistungstypen der FZA-Zugewanderten.....	73
Tabelle 40:	Altersprofil der Leistungstypen der FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe	75
Tabelle 41:	Leistungstypen nach Nationalitätengruppe	77
Tabelle 42:	Leistungstypen nach ausgewähltem Herkunftsland	78
Tabelle 43:	ALE-Bezug nach Familiennachzug und Nationalitätengruppe	79
Tabelle 44:	Sozialhilfebezug nach Familiennachzug und Nationalitätengruppe.....	79
Tabelle 45:	ALE- und Sozialhilfebezug pro Aufenthaltsverlaufstyp	80
Tabelle 46:	Bezug von ALE und Sozialhilfe nach erstem Aufenthaltszweck.....	81
Tabelle 47:	Einflussfaktoren für die Wahrscheinlichkeit für einen Verlauf mit ALE-Bezug	83
Tabelle 48:	Risiko eines ALE-Bezugs innerhalb von 48 Monaten nach der Ersteinreise nach Nationalitäten- gruppe im Vergleich mit den Kontrollgruppen.....	87
Tabelle 49:	Risiko eines ALE-Bezugs innerhalb von 48 Monaten nach Ersteinreise nach ausgewähltem Her- kunftsland	88
Tabelle 50:	Durchschnittliche Dauer des ALE-Bezugs nach Nationalitätengruppe.....	88
Tabelle 51:	Stellensuchende ohne ALE-Bezug nach Familiennachzug und Nationalitätengruppe.....	89
Tabelle 52:	Durchschnittliche Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug nach Leistungstyp und Nationalität- engruppe	89
Tabelle 53:	Situation von ALE-Beziehenden drei Monate nach Bezugsende nach Nationalitätengruppe.....	91
Tabelle 54:	Risiko eines Sozialhilfebezugs innerhalb von 48 Monaten nach Einwanderung nach Nationalität- engruppe	98
Tabelle 55:	Risiko eines Sozialhilfebezugs innerhalb von 48 Monaten nach Einwanderung nach ausgewähltem Herkunftsland	98
Tabelle 56:	Durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs (alle Sozialhilfebeziehende, Erwerbstätige, kombi- nierter Bezug ALE-SH) nach Nationalitätengruppe	99
Tabelle 57:	Ausreise während der ersten drei Monate des Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe.....	100
Tabelle 58:	Ausreise innert drei Monaten nach Ende des Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe	100
Tabelle 59:	IV-Bezug nach Zuwanderungskohorte und Nationalitätengruppe im Vergleich mit den Kontroll- gruppen	101
Tabelle 60:	IV-Bezug nach Nationalitätengruppe.....	102
Tabelle 61:	IV-Bezug (bis Ende 2010) nach Aufenthaltsverlaufstyp.....	103
Tabelle 62:	Regressionskoeffizienten des Modells zur Erklärung der Veränderung der Bruttozuwanderung.	108
Tabelle 63:	Kostenindikatoren zum ALE-Bezug für das Jahr 2010 nach Nationalitätengruppe und Kontroll- gruppe.....	112
Tabelle 64:	Kostenindikatoren zum ALE-Bezug für das Jahr 2010 nach ausgewähltem Herkunftsland	113

Tabelle 65:	Anteile an Einnahmen der ALV (abzüglich Retrozessionen) und Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung nach Nationalitätengruppe 2010	113
Tabelle 66:	Kostenindikatoren zur Sozialhilfe für das Jahr 2010 für FZA-Zugewanderten nach Nationalitätengruppe (EU-17/EFTA).....	115
Tabelle 67:	Kostenindikatoren zur Sozialhilfe für das Jahr 2010 für FZA-Zugewanderte nach ausgewähltem Herkunftsland	116
Tabelle 68:	FZA-Zugewanderte mit Einreisesperren nach Nationalitätengruppe	130
Tabelle 69:	Stellensuchende Arbeitslose (länger als 6 Monate) mit Bewilligung L nach Nationalitätengruppe	132
Tabelle 70:	Arbeitslose FZA-Zugewanderte mit Bewilligung B, die im ersten Aufenthaltsjahr länger als 6 Monate arbeitslos sind, nach Nationalitätengruppe	132
Tabelle 71:	Langzeitarbeitslose FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung und aufenthaltsrechtlich relevanter Dauer der Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppe.....	133
Tabelle 72:	«Freiwillig» arbeitslose FZA-Zugewanderte (mit B-Bewilligung), die länger als 6 Monate arbeitslos sind nach Nationalitätengruppe.....	134
Tabelle 73:	FZA-Zugewanderte mit potenziell aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppe	134
Tabelle 74:	Nicht stellensuchende erwerbslose FZA-Zugewanderte, nach Nationalitätengruppe	136
Tabelle 75:	FZA-Zugewanderte mit einem aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe	137
Tabelle 76:	Durchschnittliche Dauer des potenziell aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe	138
Tabelle 77:	Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe.....	139
Tabelle 78:	FZA-Zugewanderte mit einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe	141
Tabelle 79:	FZA-Zugewanderte ohne Bewilligungserneuerung mit aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppe	141
Tabelle 80:	Arbeitslose FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung und verkürzter Bewilligungsverlängerung nach einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit, nach Nationalitätengruppe	143
Tabelle 81:	Arbeitslose FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung und verkürzter Bewilligungsverlängerung, ausgewählte Wohnkantone	143
Tabelle 82:	FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligungsperiode nach aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe	144
Tabelle 83:	FZA-Zugewanderte mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug und verkürzter Bewilligungsverlängerung	146

Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Untersuchungsperspektiven	18
Grafik 2:	Anteil des Aufenthaltsverlaufstyps A (konstant erwerbstätig) bei FZA-Zugewanderten aus EU-17/EFTA und bei der Schweizer Kontrollgruppe 2003 bis 2009.....	48
Grafik 3:	Anteil des Aufenthaltsverlaufstypen B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) und C (nicht erwerbstätig) bei FZA-Zugewanderten aus EU-17/EFTA und bei der Schweizer Kontrollgruppe 2003 bis 2009	49
Grafik 4:	Anteil des Aufenthaltsverlaufstyps A (konstant erwerbstätig) bei FZA-Zugewanderten aus EU-8-Staaten und der Schweizer Kontrollgruppe 2006 bis 2009.....	50
Grafik 5:	Anteil der Aufenthaltsverlaufstypen B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) und C (nicht erwerbstätig) der FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten und der Schweizer Kontrollgruppe 2006 bis 2009	50
Grafik 6:	Anteile der Aufenthaltsverläufe (Detailtypen) nach Nationalitätengruppe und Zuwanderungskohorte 2003 bis 2006	51
Grafik 7:	Geschlechterprofil der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufs- und Detailtyp.....	53
Grafik 8:	Zivilstandsprofil der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufs- und Detailtyp.....	54
Grafik 9:	Altersprofil der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufs- und Detailtyp.....	55
Grafik 10:	Familiennachzug der FZA-Zugewanderten aus EU-15/EFTA: Anteil der Personen mit konstanter Erwerbstätigkeit 2003 bis 2009 im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe	65
Grafik 11:	Entwicklung der Anzahl neuer Grenzgängerbewilligungen 2002 bis 2011	70
Grafik 12:	ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten nach Nationalitätengruppe im Vergleich zu den Kontrollgruppen 2003 bis 2010	85
Grafik 13:	ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten nach ausgewähltem Herkunftsland im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe 2003 bis 2010	86
Grafik 14:	FZA-Zugewanderte mit Ausreise innerhalb von drei Monaten nach dem Ende des ALE-Bezugs nach Kanton.....	92
Grafik 15:	Sozialhilfebezugsquoten der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgruppen 2005 bis 2010	94
Grafik 16:	Sozialhilfebezugsquoten der FZA-Zugewanderten ausgewählter Herkunftsländer 2005 bis 2010.	95
Grafik 17:	Sozialhilfebezugsquote der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten (Working Poor) im Vergleich zu den Kontrollgruppen 2005 bis 2010	96
Grafik 18:	Sozialhilfebezugsquote der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten (Working Poor) ausgewählter Herkunftsländer 2005 bis 2010.....	97
Grafik 19:	Entwicklung der Brutto- und Nettozuwanderung sowie der Abwanderung unter dem FZA	107
Grafik 20:	Zusammenhang zwischen der Veränderung den kantonalen Erwerbslosenquoten und der Veränderung der Bruttozuwanderung unter FZA zwischen den Jahren 2009 und 2010	109
Grafik 21:	Kosten pro ALE-Beziehenden pro Jahr nach Nationalitätengruppe in CHF	111
Grafik 22:	Jährliche Sozialhilfekosten pro über den FZA zugewandertem Haushalt nach Nationalitätengruppe in CHF	114
Grafik 23:	Widersprüche zwischen Informationen zur Erwerbstätigkeit (AHV-IK-Daten) und zum Aufenthaltszweck (ZEMIS-Daten) nach erstem Wohnkanton	123
Grafik 24:	Widersprüche zwischen Erwerbstätigkeit (AHV-IK-Daten) und Aufenthalt bzw. Bewilligung (ZEMIS-Daten) nach erstem Wohnkanton	125
Grafik 25:	Automatischer Eintrag der Ausreise nach Kanton in Prozent	126
Grafik 26:	Termintreue der Nachführung der Ein- und Ausreisen im ZEMIS nach Kanton	127
Grafik 27:	Häufigkeit der Bewilligungswechsel B zu B bzw. B zu C nach Kanton.....	128

Grafik 28:	FZA-Zugewanderte mit erstem Aufenthaltszweck Ausbildung und B-Bewilligung mit Gültigkeit länger als ein Jahr nach Kanton.....	129
Grafik 29:	Durchschnittliche Dauer der potenziell aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Wohnkanton	135
Grafik 30:	Durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Wohnkanton	140
Grafik 31:	FZA-Zugewanderte ohne Bewilligungserneuerung nach aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Wohnkanton.....	142
Grafik 32:	FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligungsperiode nach aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Wohnkanton	145

Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung präsentiert gesicherte Aussagen über Wirkung, Struktur und Entwicklung der Zuwanderung während der ersten zehn Jahre seit Inkrafttreten des FZA. Erstmals liegen auf der Basis einer systematischen Nutzung und Verknüpfung von Administrativ- und Statistikdaten verlaufsbezogenen Längsschnittanalysen zu den FZA-Zugewanderten vor.

Bis Ende 2011 können rund 1.3 Millionen Einreisen im Rahmen des FZA identifiziert werden, die rund 900'000 Personen betreffen (Bruttoeinwanderung). Davon halten sich Ende 2011 noch knapp 600'000 Personen in der Schweiz auf (Nettozuwanderung unter FZA). Im Vergleich zu den Zugewanderten aus den EU/EFTA-Staaten, die vor Inkrafttreten des FZA eingereist sind, sind die FZA-Zugewanderten jünger, öfter alleinstehend und sie kommen häufiger aus den umliegenden oder nördlichen EU-17/EFTA-Staaten. Dabei ist ihr Qualifikationsniveau im Vergleich zu den früher Zugewanderten und im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung deutlich höher. Sie sind wesentlich häufiger in leitenden Positionen oder akademischen Berufen beschäftigt. Damit hat die Einwanderung unter dem FZA teilweise den Charakter einer Überschichtung. Davon unterscheiden sich die Zugewanderten aus den südlichen EU-17-Staaten, die im Durchschnitt weniger gut ausgebildet sind: Die Hälfte dieser Zugewanderten verfügt über keinen Berufsabschluss. Seit Inkrafttreten des FZA nimmt der Anteil der über den Familiennachzug Zugewanderten zu.

Weiter waren seit Inkrafttreten des FZA bis Ende 2010 400'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der Schweiz erwerbstätig. Die Zahl der Grenzgänger passt sich flexibel der Arbeitskräftenachfrage an, diese übernehmen gewissermassen eine Funktion als Konjunkturpuffer.

Die grosse Mehrheit der FZA-Zugewanderten (78 %) reist mit dem Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» in die Schweiz ein, ganz wenige davon für eine selbständige Erwerbstätigkeit (0.8 %). Bei 13 % ist der erste Aufenthaltszweck «Nichterwerbstätigkeit» und 7.6 % kommen zum Zweck der Ausbildung in die Schweiz. Knapp 9 % der erwachsenen FZA-Zugewanderten reisen über den Familiennachzug ein, sie sind wesentlich häufiger nicht oder mit Unterbrüchen erwerbstätig.

Für die FZA-Zugewanderten werden Aufenthalts- und Erwerbsverläufe rekonstruiert, welche die ersten vier Jahre des Aufenthaltes nach der Einreise charakterisieren. Diese Verläufe zeigen, ob jemand konstant, mit Unterbrüchen oder nicht erwerbstätig ist, ob jemand wieder ausreist oder mehrmals einreist. Diese Verläufe werden mit denjenigen von zwei Kontrollgruppen verglichen: den vor dem FZA Zugewanderten aus den EU-27-Staaten und einer Schweizer Kontrollgruppe. 15 % der FZA-Zugewanderten sind ununterbrochen erwerbstätig und sind nach vier Jahren immer noch in der Schweiz. Ein Viertel reist wieder aus oder reist mehrmals ein und aus und ist während des Aufenthalts immer erwerbstätig (mehrere Aufenthaltsepisoden). 14 % der FZA-Zugewanderten sind – nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit nach der Einreise – konstant erwerbstätig. Weitere 16 % sind mit Unterbrüchen (länger als drei Monate) erwerbstätig; ein Teil davon reist wieder aus oder mehrmals ein. Insgesamt sind während der ersten vier Jahre nach der Einreise drei Viertel der FZA-Zugewanderten erwerbstätig und gut ein Viertel nie erwerbstätig; von diesen reisen vier Fünftel innerhalb von vier Jahren wieder aus. Die Aufenthaltsdauer der Nichterwerbstätigen ist denn auch deutlich kürzer.

Die Dynamik der FZA-Zuwanderung ist gross: Rund drei Fünftel der FZA-Zugewanderten reisen innerhalb von vier Jahren wieder aus, wobei knapp ein Fünftel mehrmals ein- und ausreist. Die Anteile der konstant, mit Unterbrüchen oder nicht Erwerbstätigen unterscheiden sich nur wenig zwischen den FZA-Zugewanderten und den beiden Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte, Schweizer/-innen). Seit Inkrafttreten des FZA sind nur geringfügige Veränderungen beobachtbar: Der Anteil der konstant Erwerbstätigen nimmt generell leicht zu. Der Vergleich der soziodemografischen Profile zeigt, dass Frauen weniger häufig wieder ausreisen und in einer ersten Phase nach der Einreise öfter nicht erwerbstätig sind. Ledige und 26- bis 35-Jährige sind besonders häufig konstant erwerbstätig, während Geschiedene häufiger Erwerbsunterbrüche haben. Besonders hoch ist die Flexibilität bei den jungen Erwachsenen: Diese weisen überdurchschnittlich viele Erwerbsepisoden, Ausreisen oder Erwerbsunterbrüche auf. Gemäss Modellschätzung haben Frauen, über den Familiennachzug Zugewanderte, über 45-Jährige und Personen mit Kindern eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, nicht erwerbstätig zu sein.

Fast zwei Drittel der Zugewanderten reisen als Kurzaufenthalter (Bewilligung L) ein. Besonders häufig ist die L-Bewilligung bei unselbständig Erwerbstätigen und bei Personen aus den EU-8- und EU-2-Staaten. 40 % der FZA-Zugewanderten reisen mit der Aufenthaltsbewilligung B ein. Fast alle selbständig erwerbstätigen FZA-Zugewanderte erhalten eine B-Bewilligung; ebenso rund 70 % der Personen, die zu Ausbildungszwecken in die Schweiz kommen. Dagegen erhält nur knapp ein Drittel der als unselbständig erwerbstätig einreisenden Personen direkt eine B-Bewilligung. Von allen Bewilligungserneuerungen ist die Erneuerung der Kurzaufenthaltsbewilligung L am häufigsten (v. a. bei FZA-Zugewanderten aus den EU-8- und EU-2-Staaten), gefolgt vom Wechsel von der Kurzaufenthaltsbewilligung L zu einer Aufenthaltsbewilligung B (v. a. bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten), der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung B und dem Wechsel von der Aufenthaltsbewilligung B zur Niederlassungsbewilligung C (fast ausschliesslich bei FZA-Zugewanderten aus den EU-

17/EFTA-Staaten). Dabei zeigen sich von Kanton zu Kanton grosse Unterschiede, v. a. bei der Gewährung der Aufenthaltsbewilligung C.

Bei der Zuwanderung unter dem FZA handelt es sich um eine Arbeitsmigration. Die Wirtschaft kann v. a. von der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte profitieren und damit Engpässe am Arbeitsmarkt abbauen. Aber auch beim Segment der weniger qualifizierten, kurzfristigen saisonalen Beschäftigung kann die Wirtschaft von der hohen Flexibilität des Arbeitsangebots profitieren. So kann festgestellt werden, dass die Zuwanderung auf die konjunkturell bedingte Nachfrage reagiert: Es kann ein signifikanter Einfluss der kurz- und mittelfristigen Veränderungen der Arbeitsmarktlage auf die Veränderung der Zuwanderung nachgewiesen werden.

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA sind Sozialleistungsbezüge (ALE, IV-Rente und Sozialhilfe) der FZA-Zugewanderten wesentlich weniger häufig als im Bevölkerungsdurchschnitt. Sie sind während der ersten vier Jahre nach der Einreise relativ selten und wesentlich weniger häufig als (während einer Vierjahresperiode) bei den Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe. Allerdings ist mit zunehmender Aufenthaltsdauer ein kontinuierlicher Anstieg bei der Bezugsquote erkennbar, der v. a. bei den FZA-Zugewanderten aus den südlichen EU-17-Staaten ausgeprägt ist. Die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten ist in den beiden letzten Jahren der Untersuchung (2009/2010) auf das Niveau der Vor-FZA-Zugewanderten gestiegen und liegt damit deutlich über jenem der Schweizer Kontrollgruppe. Hingegen liegt die Sozialhilfebezugsquote nach wie vor unter jener der Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe, wobei auch hier ein Anstieg zu verzeichnen ist. Knapp 60 % der FZA-Zugewanderten, die Sozialhilfe beziehen, sind erwerbstätig (Working Poor). Nur wenige FZA-Zugewanderte beziehen eine IV-Rente, ihr Anteil ist sehr viel geringer als bei den Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe.

Auffallend ist, dass Zugewanderte aus den südlichen EU-17-Staaten im Vergleich zu den anderen Nationalitätengruppen deutlich häufiger Sozialleistungen beziehen. Dies dürfte mit der spezifischen Struktur dieser Zuwanderergruppe zusammenhängen (überdurchschnittlicher Anteil von Personen mit tiefen Qualifikationen, häufiger Beschäftigung in Branchen mit unsicheren Anstellungsbedingungen). Über die gesamte erste Periode betrachtet führt die FZA-Zuwanderung nicht zu einer Belastung der Sozialwerke. Die steigenden ALE-Bezugsquoten haben jedoch zur Folge, dass die Kosten für die ALE pro FZA-Zugewanderten im letzten Jahr der Untersuchung (2010) auf das Niveau der Vor-FZA-Zugewanderten angestiegen sind und damit deutlich über den Kosten pro Einwohner der Schweizer/innen liegen. Bei der Sozialhilfe liegen die Kosten weiterhin unter dem Durchschnitt.

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben während der letzten Jahre verschiedentlich Aussagen zu den Auswirkungen des FZA gemacht. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung, die erstmals Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten über einen längeren Zeitraum betrachtet, bestätigen diese Aussagen weitgehend.

Die analysierten Daten lassen gewisse Hinweise zur Praxis der kantonalen Migrationsbehörden bei der Umsetzung des FZA zu. Bei allen Indikatoren, die auf die Praxis der Behörden hinweisen, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Einerseits betrifft dies die Bewilligungspraxis – insbesondere bei der Erneuerung von auslaufenden B-Bewilligungen. Der Anteil der Personen mit einer anschliessenden Niederlassungsbewilligung C beträgt je nach Kanton zwischen 15 % und 65 %. Hinweise zur Behördenpraxis ergeben sich auch bei der Führung des ZEMIS. So können zwischen dem registrierten Aufenthalt, dem Aufenthaltszweck und der Bewilligung im ZEMIS und der anhand der AHV-IK-Einträge ermittelten Erwerbstätigkeit Widersprüche auftreten. Auch hier lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen feststellen. Auf eine unterschiedliche Führung des ZEMIS weisen weiter der Anteil der nicht registrierten Ausreisen (automatisierte Ausreisen) und die Termintreue der ZEMIS-Eintragungen hin.

Die Migrationsbehörden haben die Möglichkeit, in bestimmten Situationen einer länger dauernden Arbeitslosigkeit und bei einem Sozialhilfebezug ohne Erwerbstätigkeit die Aufenthaltsbewilligung zu beschränken. Anhand der Daten können solche Situationen identifiziert werden. Eine nähere Betrachtung der Ergebnisse aus diesen Analysen zeigt, dass das Potenzial der Beschränkung des Aufenthalts infolge Arbeitslosigkeit und v. a. infolge eines Sozialhilfebezugs sehr beschränkt ist. Auch die Hinweise auf mögliche Massnahmen der Behörden lassen den Schluss zu, dass Massnahmen zur Beschränkung des Aufenthaltsrechts relativ selten sind.

Die Analyse der ZEMIS-Daten zeigt, dass dieses als Instrument zur Überwachung der Umsetzung des FZA nur beschränkt aussagekräftig ist und erhebliche Mängel aufweist.

1 Aufbau der quantitativen Materialien

Im anschliessenden Kapitel 2 werden die Fragestellungen und methodischen Grundlagen der Untersuchung dargestellt. Dabei werden die verschiedenen Aufenthaltsverlaufstypen präsentiert, die Untersuchungsgruppe und die Kontrollgruppen definiert und es wird auf die unterschiedlichen Beobachtungszeiträume und Untersuchungsperspektiven eingegangen. Weiter werden die verwendeten Daten beschrieben und die Unterschiede zur öffentlichen Statistik erklärt.

Kapitel 3 präsentiert die Eckdaten der Zuwanderung, insbesondere zur Brutto- und Nettozuwanderung seit Inkrafttreten des FZA und zur soziodemografischen und sozioprofessionellen Struktur der FZA-Zugewanderten.

Kapitel 4 geht auf die Aufenthaltsverläufe der FZA-Zugewanderten ein. Es werden Typ und Dauer des Aufenthalts in der Schweiz mit Blick auf die Erwerbstätigkeit analysiert und mit den Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte, Schweizer Kontrollgruppe) verglichen. Anschliessend werden Resultate zur Entwicklung seit 2002 sowie zu den soziodemografischen Profilen der Verlaufstypen präsentiert. Anhand eines multivariaten Modells und der im deskriptiven Teil vorgestellten Merkmale wird schliesslich die Wahrscheinlichkeit für die Zugehörigkeit zu einem Aufenthaltsverlaufstyp geschätzt. Der zweite Teil von Kapitel 4 geht auf die erste Aufenthaltssituation ein: Es werden Fakten zum ersten Aufenthaltszweck, zum Familiennachzug und zur Bewilligungsart präsentiert. Ein kurzer abschliessender Abschnitt geht zudem auf die Grenzgängerinnen und Grenzgänger ein.

Kapitel 5 befasst sich mit den Sozialleistungsbezügen der FZA-Zugewanderten. Als Erstes wird eine Typologie der Leistungsverläufe präsentiert und die Leistungsverläufe der FZA-Zugewanderten mit jenen der Kontrollgruppen verglichen. Auch hier wird eine multivariate Modellschätzung für den Bezug von Arbeitslosentaggeldern (ALE) vorgestellt. In zwei weiteren Unterkapiteln werden die Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfebezug der Zugewanderten näher charakterisiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie sich die Bezugsquoten von ALE und Sozialhilfe bei den verschiedenen Nationalitätengruppen im Vergleich zu den Kontrollgruppen entwickelt haben. Weiter wird auf die Dauer des Leistungsbezugs und die Situation danach eingegangen. Schliesslich werden einige Resultate zum IV-Rentenbezug präsentiert.

Kapitel 6 gibt einen Überblick über die Auswirkungen des FZA auf Staat und Wirtschaft. Als Erstes wird untersucht, inwiefern die Zuwanderung von der wirtschaftlichen Nachfrage (Konjunktur) abhängt. Danach werden Indikatoren zu den Kosten des ALE- und Sozialhilfebezugs präsentiert und mit den Kontrollgruppen verglichen. In einem letzten Teil werden die Aussagen der Bundesbehörden den Resultaten der Untersuchung gegenübergestellt. Dies betrifft die Eckdaten der Migration, die Aussagen zum Beschäftigungswachstum und zur Konjunkturabhängigkeit sowie zu den Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot und die Sozialversicherungen.

In Kapitel 7 werden Hinweise zur Vollzugs- und Aufsichtspraxis der kantonalen Migrationsbehörden präsentiert. Bezüglich der Vollzugspraxis der Kantone sind dies Indikatoren zu Bewilligungspraxis und zur Führung des ZEMIS. Im zweiten Teil des Kapitels werden die aufenthaltsrechtlich relevanten Situationen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezügen identifiziert und ausgewiesen, wie viele Personen wie lange in einer solchen Situation sind. Schliesslich werden einige wenige Hinweise zu den aufenthaltsbeschränkenden Massnahmen vorgestellt.

Kapitel 8 fasst die Resultate mit Blick auf die aufgeworfenen Fragen zusammen.

2 Konzept und Methodik

Dieses Kapitel legt die Fragestellungen sowie die konzeptionellen und methodischen Grundlagen der Analyse dar und beschreibt die verwendeten Daten. In den letzten zwei Abschnitten wird auf die Unterschiede der Resultate der Studie im Vergleich zur offiziellen Statistik und auf die Grenzen der Untersuchung eingegangen.

2.1 Zielsetzung und Fragestellungen

Die vorliegende quantitative Datenanalyse liefert detaillierte Informationen zum tatsächlichen Aufenthalt von FZA-Zugewanderten und Anhaltspunkte zu den Auswirkungen ihres Aufenthalts auf Wirtschaft und Staat. Dabei steht die Untersuchung von Aufenthalts- und Erwerbsverläufen der Zugewanderten im Zentrum, da bisherige Studien nur Momentaufnahmen liefern. Die Studie soll diesbezüglich eine Wissenslücke schliessen und die Plausibilität der von Bundesrat und Bundesverwaltung gemachten Aussagen zu den Wirkungen des FZA überprüfen.

Die Studie beantwortet folgende Haupt- und Detailfragen:

F1: Wie sehen die typischen Aufenthalts- und Erwerbsverläufe von Personen aus, die unter dem FZA in die Schweiz eingewandert sind?

F1.1 Wie bedeutend sind die Anteile der Nichterwerbstätigen?

F1.2 Wie verbreitet ist der Familiennachzug?

F1.3 Wie häufig nehmen Nichterwerbstätige und Personen im Familiennachzug eine Erwerbstätigkeit auf, und umgekehrt, wie oft geben Erwerbstätige ihre Erwerbstätigkeit auf?

F1.4 Mit welchen Bewilligungen kommen die FZA-Zugewanderten in die Schweiz, wie häufig werden Bewilligungen erneuert und wie häufig widerrufen?

F2: Wie bedeutend ist der Bezug von Sozialleistungen unter den FZA-Zugewanderten?

F2.1: Welches sind die diesbezüglichen Leistungsverläufe?

F2.2: Gibt es Unterschiede zwischen Nationalitätengruppen bezüglich der Leistungsverläufe der Zugewanderten vor und nach Inkrafttreten des FZA?

F2.3: Wie bedeutend ist die Arbeitslosigkeit und bei welchen Personengruppen ist sie besonders ausgeprägt?

F2.4: Wie bedeutend ist der Sozialhilfebezug und bei welchen Personengruppen ist er besonders ausgeprägt?

F2.5: Wie gross ist der Anteil der Working Poor?

F2.6: Wie bedeutend ist der Bezug einer IV-Rente und bei welchen Personengruppen ist er besonders ausgeprägt?

F3: Welche Hinweise ergeben sich aus den typischen Aufenthalts- und Erwerbsverläufen bezüglich der Auswirkungen auf Staat und Wirtschaft?

F3.1: Hängen die Zuwanderung und der Aufenthalt von der wirtschaftlichen Nachfrage ab?

F3.2: Wie sind die Informationen der Bundesbehörden über die Vor- und Nachteile des FZA zu beurteilen?

F4: Welche Hinweise ergeben sich bezüglich Vollzugs- und Aufsichtspraxis?

F4.1: Sind kantonale Unterschiede feststellbar? Lassen sich daraus Rückschlüsse auf die kantonale Bewilligungspraxis ziehen?

F4.2: Bei wie vielen Personen sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Arbeitslosigkeit oder eines Sozialhilfebezugs erfüllt?

F4.3: Bei wie vielen Personen werden tatsächlich aufenthaltsbeschränkende Massnahmen ergriffen?

F4.4: Verfügt die Bundesverwaltung über die notwendigen Informationen und Instrumente, um eine wirkungsvolle Aufsicht zu gewährleisten?

2.2 Konzeptionelle Grundlagen

2.2.1 Verlaufstypen und Verlaufsindikatoren

Die Evaluation befasst sich mit der Umsetzung und der Wirkung der Aufenthaltsbestimmungen gemäss FZA. Dabei interessieren in erster Linie die Aufenthaltsverläufe der Zugewanderten. Es wird untersucht, wie viele und welche Personen aus den EU/EFTA-Staaten in die Schweiz zugewandert sind, wie viele hier erwerbstätig gewesen und welche wieder ausgewandert sind bzw., welche längerfristig hier bleiben. Zudem stellt sich die Frage, wie häufig und bei welchen Personengruppen es zu einem Bezug von Sozialleistungen gekommen ist. Nicht untersucht wird die Einwanderung von Personen aus Ländern, die nicht der EU/EFTA angehören mit Ausnahme von zugewanderten Personen aus sogenannten Drittstaaten, die im Rahmen des Familiennachzugs unter dem FZA zugewandert sind.

Um die in Kapitel 2.1 aufgeführten Evaluationsfragen zu beantworten, werden die Aufenthaltsverläufe rekonstruiert und dazu eine Typologie erstellt mit Blick auf Perioden mit Erwerbstätigkeit, Erwerbsunterbrüchen und Perioden mit Bezug von Sozialleistungen (insbesondere ALE und Sozialhilfe). Zudem werden Indikatoren zu den Verläufen definiert und berechnet.

In einem ersten Schritt werden anhand der verfügbaren Daten personenbezogene Aufenthalts- und Erwerbsverläufe gebildet: Für jeden Monat der Beobachtungsperiode wird ausgewiesen, zu welchem Aufenthaltswort und mit welcher Bewilligung sich eine Person in der Schweiz aufgehalten hat und ob sie erwerbstätig gewesen ist. In einem zweiten Schritt wird anhand von inhaltlichen Überlegungen und ausgehend vom Erkenntnisinteresse eine Verlaufstypologie entwickelt, und zwar ausgehend von der ersten Zuwanderung einer Person und den Informationen zum Aufenthalts- und Erwerbsverlauf der ersten vier Jahre in der Schweiz. Bei der Bildung der Typologie wird berücksichtigt, ob eine Person während ihres Aufenthalts in der Schweiz konstant erwerbstätig, erwerbstätig mit Unterbrüchen oder nicht erwerbstätig ist. Anhand von zusätzlichen Informationen werden diese Haupttypen zusätzlich untergliedert (Detailtypen). Dabei interessiert, ob nach einer ersten Phase der Nichterwerbstätigkeit eine Phase mit Erwerbsarbeit folgt, und ob jemand im Laufe der vierjährigen Beobachtungsperiode wieder ausreist bzw. mehrere Aufenthalte aufweist. Erwerbsunterbrüche werden nur dann ausgewiesen, wenn sie länger als drei Monate dauern, um kurze, wenig relevante Unterbrüche und Unterbrüche aus administrativen Gründen auszuschliessen. Wir gehen davon aus, dass ein kurzer Unterbruch von weniger als drei Monaten kein Indiz eines nicht konstanten Erwerbsverlaufs ist, da kurze Unterbrüche zwischen zwei Arbeitsstellen heute häufig vorkommen (Stellensuche nach Kündigung, Erholungsphase vor neuem Stellenantritt usw.). Um mögliche Verzerrungen aufgrund dieser Festlegung zu vermeiden, sind Sensitivitätsanalysen mit Berücksichtigung von Erwerbsunterbrüchen von ein bis drei Monaten durchgeführt und deren Einfluss auf die Typenbildung untersucht worden (vgl. Sensitivitätsanalysen im Anhang Kapitel 2.1).

Zusätzlich wird nach der Zahl der Aufenthaltsepisoden unterschieden. Im Rahmen dieser Verlaufstypologie werden folgenden drei Haupttypen mit je drei bis fünf Untertypen gebildet: konstante Erwerbstätigkeit (A), nicht konstante Erwerbstätigkeit (B), Nichterwerbstätigkeit (C) (vgl. Tabelle 1). Anhand dieser Verlaufstypen lässt sich ein erheblicher Teil der Evaluationsfragen beantworten. Die Verlaufstypen werden anhand von Indikatoren (z. B. Anteil Erwerbsmonate am gesamten Aufenthalt) charakterisiert. Wir unterscheiden Strukturindikatoren (u. a. Aufenthaltswort, Familiennachzug, soziodemografische Profile), Verlaufsindikatoren (u. a. Erneuerung der Bewilligung, Dauer der Erwerbstätigkeit bzw. Phasen ohne Erwerbstätigkeit oder mit einem Ersatzeinkommen, Dauer des Aufenthalts und Anzahl Aufenthaltsepisoden), Indikatoren zur Behördenpraxis (u. a. Dauer der Erwerbstätigkeit bis zur Erneuerung der Bewilligung, Widersprüche zum Aufenthaltswort oder zur Bewilligung, Anteil der automatischen Ausreisen, Einreisesperren und Termintreue der Nachführung von Informationen im ZEMIS) und Indikatoren zur Zuwanderung (Zuwanderungsquoten, Abwanderungsquoten).

Tabelle 1: Aufenthaltsverlaufstypen

<p>A konstant erwerbstätig (<i>ohne Erwerbsunterbrüche, die länger als 3 Monate dauern</i>)</p> <p>A1 konstant erwerbstätig während des ganzen Aufenthalts (ohne Ausreise)</p> <p>A2 konstant erwerbstätig während des ganzen Aufenthalts und Ausreise</p> <p>A3 Wechsel des Aufenthaltszwecks von nicht erwerbstätig zu konstanter Erwerbstätigkeit</p> <p>A4 flexible Erwerbssituation (mehrmalige Einreise, aber immer erwerbstätig ohne längere Unterbrüche (<i>mehrere Aufenthaltsepisoden</i>))</p>
<p>B erwerbstätig mit Unterbrüchen (<i>mit Erwerbsunterbrüchen von mindestens 3 Monaten</i>)</p> <p>B1 erwerbstätig mit Unterbrüchen ohne Ausreise</p> <p>B2 erwerbstätig mit Unterbrüchen mit Ausreise</p> <p>B3 anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise</p> <p>B4 anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise</p> <p>B5 mit mehrmaligen Einreisen (<i>mehrere Aufenthaltsepisoden</i>)</p>
<p>C nicht erwerbstätig</p> <p>C1 nicht erwerbstätig ohne Veränderung des Aufenthaltszwecks und ohne Ausreise</p> <p>C2 nicht erwerbstätig ohne Veränderung des Aufenthaltszwecks mit Ausreise</p> <p>C3 nicht erwerbstätig mit mehreren Einreisen (<i>mehrere Aufenthaltsepisoden</i>)</p>

Die einzelnen Verlaufstypen werden anhand von soziodemografischen Profilen beschrieben. Daraus kann geschlossen werden, für welche Personengruppen bestimmte Aufenthaltsverläufe besonders wahrscheinlich sind.

Für die Untersuchung der Konjunkturabhängigkeit der Einwanderung werden Zuwanderungs- und Abwanderungsquoten pro Quartal berechnet (Anzahl Zuwanderungen, Abwanderungen im Verhältnis zum Bestand) und anhand von wirtschaftlichen bzw. konjunkturellen Indikatoren ökonometrische Analysen durchgeführt.

Grenzgänger sind in der oben aufgeführten Typologie nicht enthalten, ausser jener, die später in die Schweiz einreisen. Die Grenzgänger werden als separate Gruppe analysiert, dazu wird eine eigene Typologie entwickelt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Grenzgängertypologie

<p>G1: konstant erwerbstätig mit Bewilligung G (<i>über die ganze Zeit</i>)</p> <p>G2: konstant erwerbstätig mit Bewilligung G mit einer Bewilligungslaufzeit (<i>eine abgeschlossene Erwerbsperiode</i>)</p> <p>G3: konstant erwerbstätig mit Bewilligung G und mehreren Bewilligungslaufzeiten (<i>mehrere Erwerbsperioden</i>)</p> <p>G4: Wechsel von Grenzgänger zu FZA-Aufenthalter¹</p>
--

2.2.2 Bezüge von Sozialleistungen

EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in der Schweiz wohnen, haben gemäss dem Rechtsgrundsatz der Nichtdiskriminierung grundsätzlich die gleichen Rechte auf Sozialleistungen wie Personen mit Schweizer Nationalität. Dies gilt insbesondere für den Bezug von ALE der Arbeitslosenversicherung.

In der vorliegenden Untersuchung soll u. a. die Frage beantwortet werden, wie häufig Bezüge von ALE und Leistungen der Sozialhilfe bei Personen sind, welche unter dem FZA in die Schweiz eingereist sind. Für die Beantwortung dieser Forschungsfragen werden analog zu den Aufenthaltsverläufen Verläufe mit Leistungsbezü-

¹ Diese Gruppe kommt somit sowohl in der FZA-Typologie wie in der speziellen Grenzgängertypologie vor.

gen rekonstruiert und dazu eine einfache Typologie erstellt. Diese bildet ab, ob eine Person in den ersten 48 Monaten nach der Ersteinreise über eine kürzere oder längere Zeit ALE bezogen hat, ob sie während dieser Zeit gleichzeitig ALE und Leistungen der Sozialhilfe erhalten hat oder ob ein Sozialhilfebezug ohne ALE (auch gleichzeitig zur Erwerbstätigkeit) vorliegt. Dazu werden fünf Leistungstypen unterschieden (Tabelle 3).

Tabelle 3: Leistungstypen

L1: kein Leistungsbezug
L2: ALE-Kurzzeitbezug (<i>max. 12 Monate</i>)
L3: ALE-Langzeitbezug (<i>länger als 12 Monate</i>)
L4: Sozialhilfebezug (<i>ohne ALE-Bezug</i>)
L5: ALE- und Sozialhilfebezug

Die Verläufe mit Leistungsbezügen werden anhand weiterer Informationen zum Verlauf vor dem Leistungsbezug (Dauer der Erwerbstätigkeit), während des Leistungsbezugs (Anzahl der Bezugsperioden und Dauer des Leistungsbezugs) sowie nach dem Leistungsbezug (Ausreise, erneute Erwerbstätigkeit, Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit) charakterisiert. Zu diesem Zweck werden aussagekräftige Indikatoren definiert. Damit können die verschiedenen Verlaufskonstellationen abgebildet werden. Für die Bildung der Verlaufstypen und die Berechnung der Indikatoren werden nur Leistungsbezüge berücksichtigt, die länger als einen Monat andauern, um Artefakte aufgrund von administrativen Ungenauigkeiten bei den Abläufen zu eliminieren.²

Um Aussagen zu den Folgen für Wirtschaft und Staat bzw. zu den verursachten Kosten machen zu können, werden Kostenindikatoren definiert. Ausgehend von den jährlich bezogenen Geldleistungen werden für die Untersuchungs- und Kontrollgruppen die durchschnittlichen Leistungen pro Person bzw. Fall ausgewiesen. Als Kostenindikator werden zudem die Kosten pro Einwohner des betreffenden Einwohnersegments berechnet. Nicht Bestandteil des Mandats ist die Analyse der Einnahmenseite der betreffenden Sozialwerke. Es liegen keine Informationen zu den Beiträgen und Steuern vor, die von den Personen der betreffenden Einwohnersegmente generiert werden; zudem sind in den SHIVALV-Daten keine Angaben zu den ALV-Beiträgen vorhanden. Deshalb kann keine Fiskalbilanz berechnet werden, welche sowohl die Beiträge als auch die bezogenen Leistungen berücksichtigt.

Fragen, die das Aufenthaltsrecht im Zusammenhang mit einem Leistungsbezug betreffen, sind anhand der verfügbaren Datengrundlage nur mit einer komplexen und aufwendigen Aufarbeitung und Auswertung der Daten zu beantworten, da verschiedene Bedingungen zusammenwirken, die in einem zeitlichen Verhältnis zueinander stehen (Dauer des Aufenthalts, Anzahl Monate vor der Bewilligungserneuerung etc.). Dazu werden spezielle Indikatoren definiert, um Personen mit aufenthaltsrechtlich relevanten Konstellationen zu identifizieren und die Dauer (Anzahl Monate) einer solchen Konstellation festzustellen. Oft können die im Gesetz vorgesehenen Konstellationen wegen fehlender Informationen und zu wenig präzisen Angaben nur annäherungsweise identifiziert werden, sodass eine trennscharfe Abgrenzung meistens nicht möglich ist.

Der Bezug von Sozialleistungen hat im Prinzip keine Auswirkungen auf das Recht einer Person, die unter dem FZA eingereist ist, sich in der Schweiz aufzuhalten. Unter gewissen Bedingungen kann der Aufenthalt von Personen jedoch als Folge von Arbeitslosigkeit oder aufgrund eines Sozialhilfebezugs beschränkt werden.³ Dies gilt insbesondere für Personen, welche erwerbslos sind, aber keine Stelle suchen. In diesen Fällen kann die Aufenthaltsbewilligung von den Behörden widerrufen bzw. die Verlängerung verweigert werden. Es muss jedoch bedacht werden, dass EU/EFTA-Staatsangehörige nicht verpflichtet sind, den Verlust der Arbeitsstelle zu melden.⁴ Zudem werden im FZA nur Kann-Formulierungen verwendet – Bewilligungswiderrufe und Verweigerung von Bewilligungsverlängerungen können in solchen Situationen ausgesprochen werden, es besteht aber keine zwingende Verpflichtung dazu. Somit gibt es einen mehr oder weniger grossen Ermessensspielraum, wann diese Regelungen angewendet werden.

² Vgl. zur Begründung dieser sogenannten Zweimonatsregel Fluder et al. 2009:27.

³ Der Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV oder von Sozialhilfe kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls zu einem Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Während in der vorgesehenen Evaluation der Bezug von Ergänzungsleistungen nicht näher betrachtet wird, wird der Sozialhilfebezug genauer analysiert. Eine Arbeitslosigkeit aufgrund einer (vorübergehenden) Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall führt nicht zu einem Verlust einer gültigen Aufenthaltsbewilligung.

⁴ Auch ein Sozialleistungsbezug oder die Änderung des Aufenthaltszwecks muss den Behörden nicht gemeldet werden. Auch das RAV muss Leistungsbeziehende oder generell bei ihnen angemeldete Personen bisher nicht melden.

Sucht die arbeitslos gewordene Person eine Stelle, kommen je nach Länge des Aufenthalts und Art der Arbeitslosigkeit die Aufenthaltsregelungen für Stellensuchende oder jene für Arbeitnehmende zur Anwendung. Dabei ist der Nachweis für die Stellensuche entscheidend, z. B. durch eine Anmeldung beim RAV. Stellensuchende können bis zu sechs Monaten auf aktiver Stellensuche in der Schweiz verweilen; bei Aussichten auf Erfolg kann diese Frist um maximal weitere sechs Monate verlängert werden. Bestimmte Gruppen von Arbeitnehmenden⁵ sind dagegen besser gegen einen Bewilligungsentzug geschützt. Ausgehend von der Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen des FZA durch die PVK (Teil II, Kap. 3.2.1) sind in Tabelle 4 die Konstellationen zusammengefasst, welche bei Arbeitslosigkeit zu einer Beschränkung des Aufenthaltsrechts führen können.

Tabelle 4: Konstellationen, die bei Arbeitslosigkeit zu einer Beschränkung des Aufenthaltsrechts führen können

	A-Zweck	Aufenthaltsdauer, Art der Arbeitslosigkeit	Bewilligung	Dauer der Arbeitslosigkeit	RAV	ALE	frühester Zeitpunkt des Entzugs der Aufenthaltsbewilligung
A1	unselbständig erwerbstätig ¹	--	B, L	--	nein	nein	sofort
A2	unselbständig erwerbstätig ¹	unfreiwillige Arbeitslosigkeit	B	mehr als 1 Jahr bei der ersten Verlängerung der Bewilligung	ja	ja oder nein	nach weiteren 12 Monaten Arbeitslosigkeit
A3	unselbständig erwerbstätig ¹	weniger als 1 Jahr (bei Beginn der Arbeitslosigkeit), bei L unabhängig von der Aufenthaltsdauer	B, L	6 Monate	ja	ja oder nein	nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit
A4	unselbständig erwerbstätig ¹	freiwillige Arbeitslosigkeit ²	B, L	--	ja	ja oder nein (Einstell-tage)	nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit

Legende: --: irrelevant

¹ Gilt auch, falls der letzte Aufenthaltszweck selbständig erwerbstätig und der letzte AHV-Beitrag aus Einkommen von unselbständiger Erwerbstätigkeit stammt (d.h. es liegt ein Wechsel von «selbständig erwerbstätig» zu «unselbständig erwerbstätig» vor).

² D.h. die Person hat selber gekündigt oder ein Angebot für eine unbefristete Anstellung nicht angenommen.

Bei einem Sozialhilfebezug sind die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen strenger. Grundsätzlich kann Personen, die nicht erwerbstätig sind, bei einem Sozialhilfebezug die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden. Ausgenommen sind Personen, die über den Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind. Haben die arbeitslosen Personen den Status von Stellensuchenden (gilt für die Typen A3 und A4 in Tabelle 4), kann die Bewilligung bei einem Sozialhilfebezug deshalb nicht erst nach sechsmonatiger Stellensuche, sondern sofort entzogen werden. Die aufenthaltsrelevante Situation tritt somit früher ein als bei einer Arbeitslosigkeit. Bei der Analyse wird dies jedoch vernachlässigt.

Wie aus Tabelle 4 sichtbar wird, besteht bei der Definition dieser Konstellationen eine Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer bzw. von der Dauer der Arbeitslosigkeit und von der aktuellen Bewilligung. Um diese zeitlichen Abhängigkeiten berücksichtigen zu können, werden für alle FZA-Zugewanderten zeitliche Verläufe gebildet, in denen pro Monat abgebildet wird, ob eine der relevanten Konstellationen zutrifft. Anschliessend werden pro Konstellation Indikatoren gebildet, die ausweisen, für wie viele Personen eine dieser Konstellationen zutrifft und wie lange diese Konstellation im Durchschnitt gedauert hat (vgl. dazu Kapitel 7.2).

2.2.3 Beobachtungsperiode für die Bildung der Aufenthalts- und Leistungsverlaufstypen

Die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Ereignisses (Ausreise, Wiedereinreise, Arbeitsplatzverlust usw.) hängt von der Länge des Beobachtungszeitraums ab. Damit sich verschiedene Zuwanderungsjahrgänge miteinander vergleichen lassen, wird bei der Bildung der Aufenthaltsverlaufs- und Leistungsverlaufstypen von einem konstanten Beobachtungszeitraum ausgegangen. Zur Bestimmung der Beobachtungsdauer ist vorgängig die

⁵ Darunter fallen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B, die frühestens im zweiten Aufenthaltsjahr arbeitslos werden. Wenn sie zum Zeitpunkt der ersten Bewilligungsverlängerung bereits mindestens zwölf Monate arbeitslos sind, kann ihre Bewilligung nur um ein Jahr verlängert und bei einer weiter andauernden Arbeitslosigkeit entzogen werden. Ist dies nicht der Fall, können sich Arbeitnehmende auf unbeschränkte Zeit als Stellensuchende in der Schweiz aufhalten.

Abhängigkeit der Verlaufstypen von der Beobachtungsdauer untersucht worden (vgl. Anhang Kapitel 2.1 Sensitivitätsanalysen). Davon ausgehend ist eine Beobachtungsperiode von 48 Monaten festgelegt worden, da bei einer Verlängerung von 48 auf 84 Monate (d. h. von vier auf sieben Jahre) die Abweichungen bei der Zuordnung zu den Typen nicht erheblich sind. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren Daten aus allen benötigten Quellen nur bis Ende 2010 verfügbar. Somit können Verläufe über 48 Monate nur für Personen rekonstruiert werden, die spätestens im Jahr 2006 eingereist sind. Um auch Verläufe mit den Personen aus den EU-2-Staaten (Inkrafttreten des FZA Juni 2009) und Verläufe mehrerer Zuwanderungskohorten aus den EU-8-Staaten (Inkrafttreten des FZA April 2006) vergleichen zu können, sind für solche Vergleiche auch Verlaufstypen über einen Beobachtungszeitraum von 13 Monaten gebildet worden, obwohl diese relativ kurze Beobachtungszeit nicht ideal ist für die Bildung von Verlaufstypen. Die Zuordnung zu den Verlaufstypen fällt deutlich anders aus, wenn die Beobachtungsdauer von 48 auf 13 Monate verkürzt wird. Die Verteilung auf die einzelnen Verlaufstypen ist bei einer kurzen Beobachtungsdauer daher nur beschränkt aussagekräftig. Im Quervergleich der einzelnen Zuwanderungskohorten oder Nationalitätengruppen lassen sich aber dennoch Aussagen machen.

Besonders für die Bestimmung der Leistungsverläufe ist eine genügend lange Beobachtungsdauer zentral. Zugewanderte Personen, die aufgrund eines Arbeitsvertrages in die Schweiz kommen, sind während der ersten Zeit des Aufenthalts erwerbstätig. Um bei Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf ALE zu haben, müssen die Betroffenen in den zwei Jahren vorher mindestens zwölf Monate unselbständig erwerbstätig gewesen sein (in der Schweiz oder im Herkunftsland). Je nach Länge der Beitragszeit und dem Alter (junge Erwachsene, über 55-Jährige) kann der ALE-Bezug bis zu 24 Monate dauern.⁶ Sollte die Reintegration in den Arbeitsmarkt nicht gelingen, müssen die Betroffenen vor einem Sozialhilfebezug allfällige Vermögen abbauen.⁷ Diese Prozesse dauern längere Zeit, weshalb ein genügend langer Beobachtungszeitraum zentral ist.

Bei der Auswertung der Verlaufstypen wird von Zuwanderungskohorten ausgegangen, die jeweils über den gleichen Zeitraum (gleiche Beobachtungsdauer) miteinander verglichen werden. Dabei handelt es sich um jene Personen aus der Untersuchungsgruppe, welche in einem bestimmten Jahr in die Schweiz zugewandert sind. Zum Beispiel wird bei Personen, die im Jahr 2003 oder 2004 erstmals eingereist sind, beobachtet, welche Aufenthaltsverläufe sich innerhalb der 48 Monate nach dem Monat der Einreise (= vier Jahre) ergeben. Die Zuwanderungskohorten 2003 und 2004 können dann miteinander verglichen und damit mögliche zeitliche Veränderungen festgestellt werden. Beim Vergleich zwischen der Untersuchungs- und den Kontrollgruppen werden entsprechend z. B. alle 2004 unter dem FZA Zugewanderten mit den Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe des Jahres 2004 verglichen.

Wie erwähnt kann diese Art von Auswertungen mit einer Beobachtungszeit von vier Jahren angesichts des gesamten Beobachtungszeitraums bis Ende 2010 nur für jene FZA-Zugewanderten gemacht werden, die spätestens bis Ende 2006 eingereist sind. Ab 2007 zugewanderte Personen lassen sich nicht mehr während 48 Monate beobachten und können daher bei der Typisierung nicht berücksichtigt werden. Die zweite Ausdehnung des FZA (EU-2: Bulgarien und Rumänien) trat erst am 1. Juni 2009 in Kraft; daher lassen sich bis Ende 2010 nur noch anderthalb Jahre beobachten. Der Vergleich über alle drei Nationalitätengruppen (EU-15/EFTA plus Malta/Zypern [=EU-17/EFTA], EU-8 und EU-2) ist deshalb nur für eine Beobachtungsperiode von 13 Monaten möglich. Hier ist zu berücksichtigen, dass Verlaufstypen, die aufgrund einer 13-monatigen Beobachtungszeit gebildet werden, nicht mit den Verlaufstypen der 48-monatigen Beobachtungszeit verglichen werden können. Bei den Tabellen ist deshalb die Beobachtungsdauer für die Bildung der Verlaufstypen immer angegeben.

Während somit zur Bestimmung der Verlaufstypen die Zuwanderungskohorten eine Rolle spielen (Mindestbeobachtungszeit), beschränkt sich die Berechnung der verschiedenen Indikatoren i. d. R. nicht auf eine fixe Beobachtungsdauer (vgl. Grafik 1). Vielmehr wird die gesamte Beobachtungsdauer bis Ende 2010 bzw. 2011 berücksichtigt (d. h. von der Ersteinreise bis zum Ende der Datenreihen im Dezember 2010 bzw. Dezember 2011). Bei Indikatoren, die ausschliesslich auf den ZEMIS-Daten beruhen (vgl. Kapitel 2.4.1), umfasst der maximale Berechnungszeitraum die Jahre 2002 bis 2011. Indikatoren, die neben den ZEMIS-Daten auch auf den AHV-IK-Daten und/oder Daten zur ALE beruhen, sind es die Jahre 2002 bis 2010. Die Indikatoren zur Sozialhilfe beruhen demgegenüber nur auf den Jahren 2005 bis 2010, da vor 2005 keine gesamtschweizerischen Einzeldaten zur Verfügung stehen (vgl. Kapitel 2.4.3).

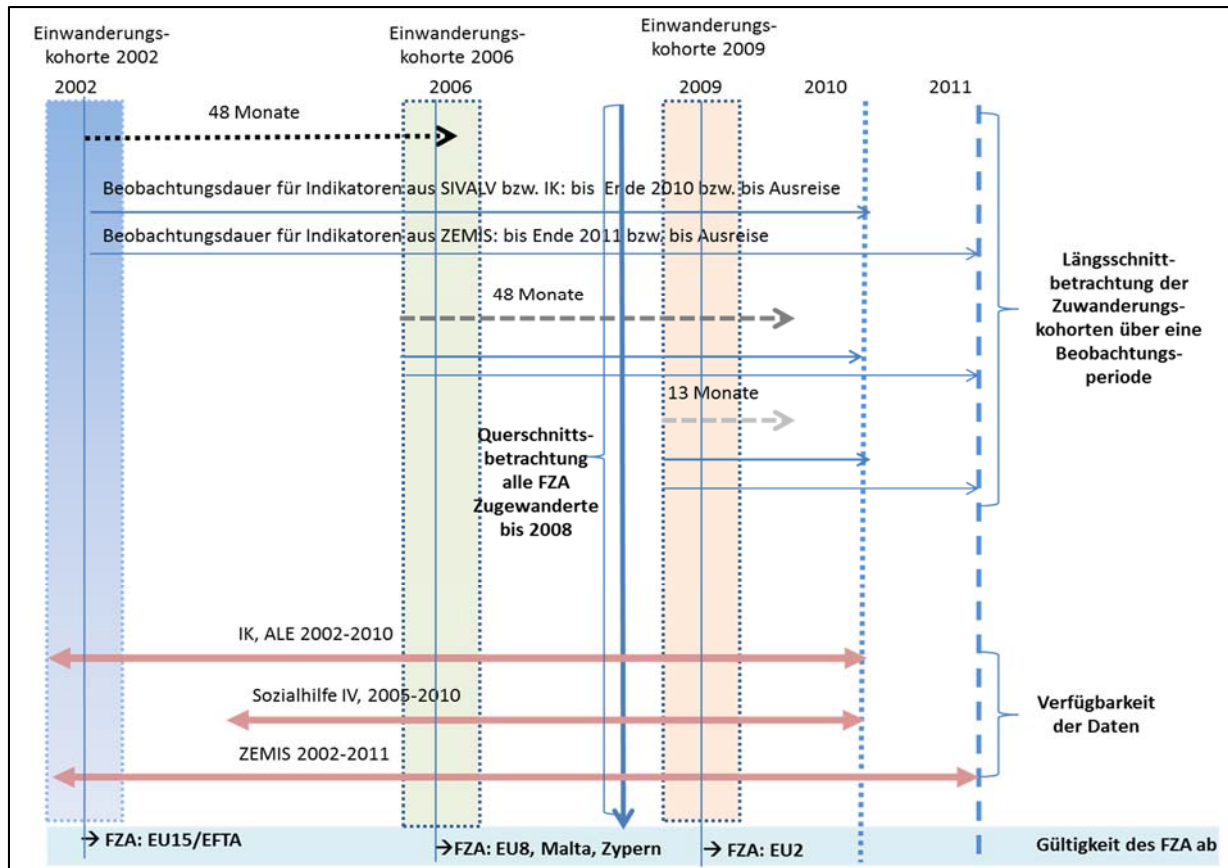
Bei der Betrachtung von Zuwanderungskohorten werden die Indikatoren ebenfalls (im Unterschied zu den Verlaufstypen) i. d. R. bis zum Ende des Untersuchungszeitraums berechnet (d. h. bis Ende 2010 und bei Indikato-

⁶ Bei Zwischenverdiensten kann die Bezugsdauer auch länger als 24 Monate sein.

⁷ Auch wenn viele Konstellationen denkbar sind, warum ein Sozialhilfebezug auch schon relativ rasch nach einem ALE-Bezug einsetzen kann (Working Poor, tiefe ALE).

ren, die nur auf dem ZEMIS beruhen, bis Ende 2011). Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen, da bei einer späteren Zuwanderungskohorte die maximal mögliche Beobachtungsdauer kürzer ist als bei einer früher Eingereisten (z. B. kann bei einer Einreise im Januar 2006 die Erwerbssituation über 59 Monate, bei einer Einreise im Januar 2009 jedoch nur über 13 Monate beobachtet werden). Einzelne Betrachtungen beziehen sich auf einen Querschnitt eines Jahres, für den alle in der Schweiz Anwesenden berücksichtigt werden. Gewiss Analysen werden zudem für die Gesamtheit der FZA-Zugewanderten – unabhängig vom Zeitpunkt der Zuwanderung – durchgeführt. Welche Betrachtungsweise und welche Beobachtungsdauer für die betreffende Auswertung gelten, wird jeweils im Titel und den Anmerkungen zu den Tabellen und Grafiken spezifiziert.

Grafik 1: Untersuchungsperspektiven



Quelle: BFH, eigene Darstellung

2.3 Bestimmung der Untersuchungs- und Kontrollgruppen

Zur Untersuchungsgruppe zählen Personen, welche *erstmalig* unter dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU sowie den EFTA-Staaten (Freizügigkeitsabkommen FZA) in die Schweiz eingewandert sind (FZA-Zugewanderte). Das FZA ist seit dem Abschluss 2002 etappenweise als Folge der EU-Erweiterung (Aufnahme weiterer Länder) ausgedehnt worden. Das FZA ist dabei für die einzelnen Ländergruppen wie folgt in Kraft getreten:

- eigentliches Freizügigkeitsabkommen ab 1. Juni 2002: EU-15 (ursprüngliche EU-Staaten) plus EFTA (3 Staaten)
- erste Erweiterung ab 1. April 2006: Malta, Zypern (EU-17) plus acht osteuropäische Staaten (EU-8)
- zweite Erweiterung ab 1. Juni 2009: EU-2 (Rumänien, Bulgarien)

Das FZA gilt nicht nur für Angehörige der EU/EFTA-Staaten, sondern auch für Personen aus Drittstaaten, die im Familiennachzug der FZA-Zugewanderten einreisen.⁸

FZA-Zugewanderte sind Personen, die nach Inkrafttreten des FZA eingereist sind und zum Zeitpunkt der Einreise mindestens 18 Jahre alt waren⁹, da in erster Linie die Erwerbsverläufe interessieren. Nur bei einzelnen speziellen Auswertungen werden auch die Kinder berücksichtigt.

Die Ergebnisse für die Grundgesamtheit der FZA-Zugewanderten werden mit zwei Kontrollgruppen verglichen. Einerseits interessiert der Vergleich mit Personen aus den EU/EFTA-Ländern, die vor dem für sie relevanten Inkrafttreten des FZA in die Schweiz eingewandert sind, und andererseits ist der Vergleich mit der Schweizer Bevölkerung von Interesse.

Kontrollgruppe 1 (Vor-FZA-Zugewanderte)

Diese Kontrollgruppe umfasst Personen aus EU/EFTA-Ländern, die vor dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens eingewandert sind. Je nach Nationalitätengruppe sind unterschiedliche Zeitpunkte massgebend: Bei den EU-15/EFTA-Staaten sind es Personen, die vor dem 1. Juni 2002 in die Schweiz eingereist sind, bei den EU-8-Staaten Personen, die vor dem 1. April 2006 eingereist sind usw.¹⁰ Es ist zu berücksichtigen, dass diese Personen meistens schon länger in der Schweiz sind, weshalb sie in einer anderen Phase des Aufenthalts sind als Personen, die neu unter dem FZA einreisen. Dies kann das Ergebnis beeinflussen und ist bei der Interpretation zu berücksichtigen. Die Aufenthalts- und Leistungsverläufe dieser Gruppe werden ab Januar 2002 bzw. ab dem Einreisemonat gebildet, falls sie nach Januar 2002 eingereist sind. Ebenso werden die verlaufsbezogenen Indikatoren ab diesem Datum berechnet.

Kontrollgruppe 2 (Schweizer Kontrollgruppe)

Zur Bildung dieser Kontrollgruppe, die 18- bis 65-jährige Schweizer und Schweizerinnen umfasst, ist aus den AHV-IK-Daten pro Kalenderjahr eine Zufallsstichprobe von 50 000 Personen gezogen worden. Daher werden für die Vergleiche zwischen den FZA-Zugewanderten mit den Kontrollgruppen nur Personen einbezogen, die einen Eintrag in ihren AHV-Konten (AHV-IK-Daten) aufweisen, d. h. alle Erwerbstätigen sowie Nichterwerbstätige, die AHV-Beiträge geleistet haben. Die Nichterwerbstätigen werden damit unterschätzt, da verheiratete Personen, deren Ehepartner/in mehr als das Doppelte des minimal erforderlichen AHV-Beitrags einzahlen, von der Bezahlung des minimalen AHV-Beitrags befreit sind und damit keinen IK-Eintrag aufweisen. Um den Startmonat für die Typisierungsperiode festzulegen, werden alle Personen in der Stichprobe zufällig einem Monat des Stichprobejahres zugeteilt. Würde der Beobachtungszeitraum für die Typenbildung für alle Personen der Stichprobe gleichzeitig beginnen, wäre ein Bias aufgrund von Saisonaleffekten zu erwarten. Mit diesem Vorgehen kann dies vermieden werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass der Typisierungszeitraum nicht einem Beginn des Aufenthalts entspricht (dies macht im Gegensatz zur Einwanderungsbevölkerung bei der Schweizer Kontrollgruppe keinen Sinn), sondern ein zufälliger Ausschnitt aus dem Erwerbsleben der betreffenden Personen darstellt. So ist im Unterschied zur Kohorte der FZA-Zugewanderten ein ALE- oder Sozialhilfebezug bereits zu Beginn der Beobachtung möglich, was sich auf den Anteil der Personen mit einem Bezug von ALE und/oder Sozialhilfe auswirken kann.

2.4 Datengrundlage

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die wichtigsten verwendeten Daten, die für die Beantwortung der Fragestellung erforderlich sind. Die Zugriffsrechte und die Rechtmässigkeit der Verknüpfung der Daten wird im Teil I der Materialien (Kapitel 1.1.3) behandelt. Nachfolgend werden die Daten, die in den unterschiedlichen Analysen verwendet werden, kurz beschrieben.

⁸ Personen aus Drittstaaten sind i. d. R. nicht in den Auswertungen der Untersuchungsgruppen berücksichtigt. Ausnahme: In wenigen Tabellen werden Personen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern als separate Gruppe ausgewiesen werden, die im Rahmen des Familiennachzugs mit FZA-Zugewanderten zugezogen sind (d. h. aus Drittstaaten). Diese Gruppe ist somit repräsentativ für die gesamte Gruppe von Personen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern.

⁹ Bei Vergleichen mit der Schweizer Kontrollgruppe werden nur Personen berücksichtigt, die im Einreisejahr zwischen 18 und 65 Jahre alt sind, da die Stichprobe der Kontrollgruppe auf diese Altersgruppe beschränkt ist.

¹⁰ Zur Kontrollgruppe gehören vereinzelt auch Zugewanderte aus diesen Staaten, die nach dem Inkrafttreten des FZA, jedoch nicht nach den Regeln des FZA, sondern nach BVO (Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer) eingewandert sind, weil dies die günstigere Regelung für sie darstellte.

Tabelle 5: Überblick über die verwendeten Datensätze

Datensatz	Beschreibung	Art der Daten	Periode	N
ZEMIS	Personen aus EU-27/EFTA, beim Familiennachzug von EU-27/EFTA Bürgern auch aus Drittstaaten eingereiste Personen	Register	2002 bis 2011	2'414'876
AHV-IK	AHV-Beiträge von Personen aus EU-27, EFTA, FZA- Eingewanderte aus Drittstaaten (über den Familiennachzug Eingereiste)	Register	2002 bis 2010	8'681'850, pro Jahr zwischen 709'000 und 1'123'000
AHV-IK (Schweizer Kontrollgruppe)	Stichprobe von 18- bis 64-jährigen Schweizer/innen	Register	2002 bis 2010	pro Jahr 50'000
SHIVALV	ALE-Bezüge	Register	2002 bis 2010	pro Jahr zwischen 651'267 und 663'583
	IV-Renten	Register	2005 bis 2010	
	Sozialhilfebezüge	Statistikdaten	2005 bis 2010	
AVAM	RAV-Eingeschriebene ohne ALE	Administrativdaten	2002 bis 2010	
SAKE/SESAM	18- bis 64-jährige Personen aus EU-27/EFTA (Aufenthalt mindestens 12 Monate)	Befragungsdaten	2001 bis 2009	46'892 ¹

¹Für die Untersuchung wurde ein bereinigter Datensatz erstellt, ausgehend von SESAM Jahresdaten 2001 bis 2011 mit Daten von 1561 bis 15'308 Personen.

Die Daten wurden in pseudoanonymisierter Form vom BFM (ZEMIS), vom BSV (SHIVALV), vom SECO (AVAM) und vom BFS (SAKE/SESAM) geliefert. Mit Ausnahme der ZEMIS-Daten wurden alle Daten als Jahresdatensätze geliefert.

2.4.1 ZEMIS-Daten

Das Zentrale-Migrations-Informationen-System (ZEMIS) ist die aktuelle Verwaltungssoftware für Ausländer/innen, Asylsuchende und Flüchtlinge. Die gleichnamige Datenbank wird gemeinsam vom BFM, den kantonalen Migrationsbehörden und weiteren involvierten Behörden bewirtschaftet. Erfasst werden die Daten primär durch die kantonalen Migrationsbehörden. Personenangaben sowie relevante Ereignisse werden von Einreise über Aufenthalt bis zur Ausreise einheitlich erfasst. Die zentralen Informationen umfassen u. a.

- Grundinformationen: Identifikationsnummer (PVK-ID), Datum eines Eintrags, Art des Eintrags (welche Information wird festgehalten);
- Informationen zur Person: Wohnkanton, Arbeitskanton (für Bewilligungen L und G wird der Arbeitskanton laufend nachgeführt; für Bewilligungen B und C ist er nur zum Zeitpunkt der Einreise bekannt), Geschlecht, Zivilstand, Alter, Nationalität;
- Informationen zur Aufenthaltsbewilligung: Art der Bewilligung, Zulassungscode, Laufzeit und rechtliche Grundlage der Bewilligung, Einreise über den Familiennachzug, Einbürgerungen;
- Informationen zum Aufenthalt: Einreisedatum und Ausreisedatum.

Das BFM hat aus den ZEMIS-Daten sämtliche Bewegungen im Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2011 von Personen aus EU-27/EFTA-Staaten sowie jene der Angehörigen dieser Personen aus Drittstaaten geliefert (unabhängig von Alter, Aufenthaltswitzweck oder anderen Faktoren). Geliefert wurden insgesamt 11'156'834 Bewegungen von 2'414'876 Personen. Bei den Daten der ZEMIS-Datenbank handelt es sich nicht um (aufbereitete) Daten der öffentlichen Statistik, sondern um Administrativdaten (Rohdaten), die einem Verwaltungszweck dienen. Eine Änderung der erfassten Daten bei einer Person (z. B. Einreise, Heirat, Bewilligungserneuerung usw.) wird als neuer Eintrag (Bewegung) in der Datenbank abgespeichert.¹¹ Pro Person liegen im Normalfall also mehrere Bewegungen vor. In einer Bewegung sind in der Regel alle Informationen (auch jene, die sich nicht geändert haben) zur betreffenden Person enthalten; diese werden in Datenfelder abgespeichert.

¹¹ Tatsächlich löst eine einzige Änderung in den Personenangaben einer zugewanderten Person (z. B. Wohnortswechsel) oftmals mehrere neue Einträge in der Datenbank aus. Dies erhöht die Komplexität der erfassten Daten erheblich.

Die gelieferten Rohdaten mussten in mehreren Schritten aufgearbeitet werden. Dabei haben verschiedene Faktoren dazu geführt, dass ein aufwendiges Verfahren notwendig war. Erstens ist die Datenstruktur des ZEMIS nicht darauf ausgerichtet, personenbezogene Auswertungen zu ermöglichen, die sich auf eine längere Beobachtungsperiode im Längsschnitt beziehen (Verläufe). Für die Umstrukturierung der Daten auf die Personen- und Zeitebene musste ein geeignetes Datenmodell entwickelt und die Daten mit grossem Aufwand entsprechend aufgearbeitet werden.

Zweitens enthalten die Rohdaten aus dem ZEMIS Fehler und Fehlerkorrekturen, die bei der Anpassung im Rahmen des Datenmodells zu grossen Schwierigkeiten führten (aber bei aggregierten Statistiken nicht stark ins Gewicht fallen). Fehler in den Daten (z. B. zwei aufeinanderfolgende Ausreisen ohne zwischenzeitliche Einreise) können in den rekonstruierten Aufenthaltsverläufen der Zugewanderten nicht dargestellt werden oder führen zu fehlerhaften Verläufen. Bei der Datenbereinigung müssen Fehlermeldungen und die entsprechenden fehlerhaften Bewegungen gelöscht werden, was nur mit grossem Aufwand möglich ist.¹² Zudem kommt es vor, dass die gleiche Person unter verschiedenen Identifikationsnummern geführt wird.

Für einen Teil der Personen fehlt im ZEMIS die AHV-Nummer; diese musste deshalb vom ZAS anhand von Personenmerkmalen zugeordnet werden. Diese Zuordnung der AHV-Nummer ist nicht immer eindeutig, sodass es vorkommen kann, dass mehreren Personen im ZEMIS-Datensatz dieselbe AHV-Nummer zugeteilt wird.¹³ In diesen Fällen können die Aufenthaltsverläufe nicht eindeutig einer Person zugeteilt werden. Personen mit mehreren Identifikationsnummern bzw. solche, denen keine eindeutige Identifikationsnummer zugeteilt werden konnte, sind aus der Analyse ausgeschlossen worden.

Drittens sind nicht alle Daten so erfasst, dass die Rekonstruktion von individuellen Aufenthaltsverläufen ohne weiteres möglich ist. Z. B. werden Bewegungen nur tagesgenau erfasst, was dazu führt, dass nicht alle Ereignisse in eine eindeutige zeitliche Abfolge gebracht werden können. Dies ist jedoch für die Datenbereinigung im Hinblick auf die Berechnung individueller Aufenthaltsverläufe unumgänglich. Die Lösung dieses Problems war nur mit aufwendigen Programmalgorithmien zu lösen. Weiter wird im ZEMIS bei Personen, welche ihre Meldepflicht nicht wahrnehmen und ohne Abmeldung aus der Schweiz ausreisen, nach Ablauf der Laufzeit der Aufenthaltsbewilligung sowie nach einer gewissen Frist eine «automatisierte Ausreise» verbucht. In solchen Fällen (die sehr häufig sind, besonders bei Kurzaufenthalten) kann das exakte Ausreisedatum nicht festgestellt und deshalb der Aufenthaltsverlauf nicht zeitgenau rekonstruiert werden.

Weitere Einschränkungen ergeben sich daraus, dass im ZEMIS zwar erfasst wird, ob jemand über den Familiennachzug zugewandert ist; wer jedoch welche Person bzw. wie viele Personen nachzieht, kann nicht ermittelt werden. Entsprechende Analysen können daher nicht gemacht werden. Generell sind Verlaufsdaten auf Personenebene sowohl zu Beginn als auch am Ende der Datenreihe zensiert: Was vorher und nachher passiert, bleibt im Dunkeln. Dies kann die Interpretation der Daten erschweren.

Da die Daten dezentral bewirtschaftet werden, sind bei der Pflege und Aktualisierung der ZEMIS-Daten viele Akteure beteiligt, was die Anfälligkeit auf Fehler erhöht. Diese Fehler konnten teilweise bei der Aufbereitung der Daten eliminiert werden (vgl. BFH 2012c).

Trotz dieser Einschränkungen und nur mit einem aufwendigen Verfahren und grossen Investitionen bei der Datenaufbereitung ist es möglich, die ZEMIS-Daten in das neue Datenmodell zu überführen und individuelle Aufenthaltsverläufe zu bilden.

2.4.2 AHV-Einkommensdaten der individuellen Konten

Die individuellen AHV-Konten dienen der Verwaltung der persönlich geleisteten AHV-Beiträge und der Ermittlung der daraus abgeleiteten Renten. Auch hier handelt es sich um einen Administrativdatensatz, der für einen Vollzugzweck erstellt wird. Die Daten der individuellen AHV-Konten (AHV-IK-Daten) eignen sich jedoch gut, um individuelle Erwerbsverläufe zu rekonstruieren, da sämtliche AHV-Beiträge aus Erwerbsarbeit, aus beitragspflichtigem Ersatzeinkommen und freiwillige Beiträge erfasst werden.

Die AHV-IK-Daten liegen als Einzeldaten (jede Beitragszahlung ist als eigener Datenbankeintrag registriert, d. h., es existieren mehrere Einträge pro Person) sowie in aufgearbeiteter, aggregierter Form vor. In der aggregierten

¹² Bei aggregierten Statistiken können identifizierte Fehler summativ korrigiert werden: Anzahl Ausreisen minus Anzahl Fehlermeldungen von fehlerhaften Ausreisen ergibt die korrekte Anzahl Ausreisen. Bei der Rekonstruktion von individuellen Aufenthaltsverläufen müssen auf Personenebene Fehlermeldungen und entsprechende Fehler identifiziert und gelöscht werden.

¹³ Die AHV-Nummer wurde vom ZAS in einem automatisierten Verfahren aufgrund der personenbezogenen Merkmale wie Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand den Personen zugewiesen. Dieses Verfahren kommt nicht in allen Fällen zu eindeutigen Ergebnissen.

gierten Form wird pro Person und Monat festgehalten, ob eine Person AHV-Beiträge geleistet hat und aus welcher Quelle der entsprechende Beitrag stammt (z. B. Erwerbsarbeit oder ALE). Die aggregierten AHV-IK-Daten stellen Erwerbsverläufe dar (wann hat jemand gearbeitet bzw. nicht gearbeitet). Die Aufbereitung und Aggregation der AHV-IK-Daten ist vom BSV geleistet worden. Die BFH verfügt über solide Erfahrungen mit dieser Datenbasis.¹⁴ Für die Zeit ab 2002 sind in neun Jahresdatensätzen insgesamt 8'681'850 aggregierte Personendaten geliefert worden. Erwerbsverläufe können daher für die Zeitperiode von Januar 2002 bis Dezember 2010 gebildet werden. Zudem sind für die Schweizer Stichprobe pro Jahr 50'000 Personendaten geliefert worden.

Für die AHV-IK-Daten können folgende Einschränkungen festgestellt werden:

- Erfassungslücken bestehen bei nicht gemeldetem Erwerbseinkommen (z. B. bei Schwarzarbeit) sowie bei nicht erwerbstätigen Verheirateten, deren Ehegatte mindestens das Doppelte des Minimalbeitrags an AHV-Beiträgen bezahlt. Daher wird die Anzahl der Nichterwerbspersonen in den AHV-IK-Daten zu einem gewissen Prozentsatz unterschätzt, dies dürfte überproportional verheiratete Frauen betreffen.
- Als persönliche Merkmale sind in den AHV-IK-Daten nur Angaben zu Geschlecht, Alter und Nationalität vorhanden. Aus den Einzelrecords wäre zwar der Arbeitgeber ermittelbar; allerdings ist dies bei grösseren Betrieben wie dem Bund oder einer Firma mit vielen Standorten und Branchenvertretungen kaum aussagekräftig, und eine Zuordnung zur Branche wäre nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand möglich.
- Die AHV-IK-Daten enthalten auch Informationen zur Höhe des Einkommens. Da der Beschäftigungsgrad nicht erfasst ist, kann jedoch kein standardisiertes Einkommen für einen Vollzeiterwerb berechnet werden.
- Es sind nur AHV-beitragspflichtige Einkommensarten erfasst: Neben dem selbständigen und unselbständigen Erwerbseinkommen sind dies ALE, IV-Taggelder sowie Militärversicherungs- und EO-Entschädigungen. Nicht enthalten sind u.a. Taggelder der Unfall- und Krankentaggeldversicherung sowie bedarfsabhängige Sozialleistungen (z.B. Sozialhilfe), weil diese nicht AHV-beitragspflichtig sind.

Die AHV-IK-Daten sind in guter Qualität vorhanden. Gewisse Einschränkungen ergeben sich, weil nur Personen, die AHV-Beiträge einbezahlt haben, in den Daten vorhanden sind. Die Erwerbsverläufe können jedoch für die Untersuchungsperiode rekonstruiert werden. Abgesehen von den Beitragsarten sind leider keine weiteren arbeitsmarktrelevanten Informationen vorhanden.

2.4.3 SHIVALV-Daten

Neben den ZEMIS- und den AHV-IK-Daten wird als primäre Datenquelle der SHIVALV-Datensatz verwendet. Der SHIVALV-Datensatz wird im Rahmen des jährlichen Monitorings der Übergänge zwischen ALV, IV und Sozialhilfe durch das BSV aufbereitet. Er besteht aus den verknüpften Datensätzen der drei Leistungssysteme Sozialhilfe, Invalidenversicherung (nur IV-Renten) und Arbeitslosenversicherung (ALE). Dieser Datensatz wird auf der Grundlage der Administrativdaten der IV, der ALV (AVAM/ASAL) sowie der Sozialhilfestatistik erstellt. Für die Untersuchung stand der SHIVALV-Datensatz der Jahre 2005-2010 zur Verfügung. Das BSV hat zudem die AVAM/ASAL Daten der Jahre 2002 bis 2004 in den SHIVALV-Datensatz integriert. Damit können ALE-Beziehende bereits ab 2002 identifiziert werden.

Das Monitoring SHIVALV berücksichtigt sämtliche Leistungsbezüge, die im betrachteten Zeitraum in Form von IV-Renten, ALE oder Sozialhilfe ausbezahlt werden. Der Datensatz umfasst Leistungsbeziehende im Alter von 18 bis 65 Jahren, die in der Schweiz Wohnsitz haben. Kinder bis 17 Jahre, welche in der Sozialhilfe zahlreich sind, werden nicht berücksichtigt. Für die vorliegende Untersuchung stehen die Leistungsbezüge der ALV (ALE) und der Sozialhilfe im Zentrum. Im Unterschied zur öffentlichen Arbeitslosenstatistik werden nur Personen berücksichtigt, die während der Beobachtungsperiode (d. h. in den Jahren 2005 bis 2010) effektiv ALE bezogen haben. D. h., registrierte Arbeitslose ohne ALE-Bezug während der Beobachtungsperiode sind nicht enthalten. Diese können anhand von zusätzlichen AVAM-Daten identifiziert werden (vgl. Kapitel 2.4.4). Ein IV-Rentenbezug wird in der vorliegenden Untersuchung nur am Rande berücksichtigt.

¹⁴ So z. B. im Rahmen des Projekts «Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früherfassung, Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der Invalidenversicherung», das die BFH zusammen mit dem Büro Vatter im Auftrag des BSV durchgeführt hat, sowie in weiteren Projekten.

Die Datenqualität der AVAM/ASAL-Daten, welche in die SHIVALV-Daten integriert sind, kann als gut bezeichnet werden – insbesondere die Auszahlungsdaten sind vollständig verfügbar. Für jede Person mit einem Leistungsbezug kann der Zeitpunkt des Beginns und des Endes des Bezugs im Laufe des Jahres ermittelt werden.

In der Sozialhilfestatistik sind nur 18- bis 65-jährige Leistungsbeziehende ohne Asylsuchende und Flüchtlinge (Flüchtlinge B und vorläufig Aufgenommene) berücksichtigt. Zudem liegen nur die Daten der Gesuchstellenden vor. Weitere, im gleichen Haushalt wohnende 18- bis 65-jährige Personen können nicht berücksichtigt werden, da bis 2012 für diese kein Personenidentifikator (AHV-Nummer) erhoben wurde (vgl. Kapitel 5.3). Zudem beruht die Sozialhilfestatistik in den ersten Jahren in gewissen Kantonen (BE, GR, SO TG, ZH) auf einer geschichteten Gemeindestichprobe. Erst ab 2009 wird sie für die gesamte Schweiz als Vollerhebung durchgeführt. Dies kann zu einer Unterschätzung der Sozialhilfebeziehenden führen.

Die SHIVALV-Daten sind jeweils in Form von Jahresdatensätzen geliefert worden, welche die Grundinformationen zum Leistungsbezug pro System und Monat sowie soziodemografische, aus den drei Datensätzen harmonisierte Informationen sowie gewisse Basisinformationen aus den einzelnen Datensätzen enthalten. Für die ALV sind dies Informationen zur Rahmenfrist, zur Aussteuerung, zum Beruf, zur Branche, zur Ausbildung, zu den Bruttotaggeldern pro Jahr sowie die Gemeindecodes. Bei der Sozialhilfe sind es der Haushaltstyp (Familienform), Anzahl Personen im Haushalt bzw. der Unterstützungseinheit, Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort und wiederum Angaben zum Beruf, zur Branche, zum Beschäftigungsgrad und zur Ausbildung.

Die im SHIVALV vorhandenen Attribute genügen für die Beantwortung der meisten Fragestellungen.

Die Ergebnisse aus SHIVALV-Daten weisen leichte Differenzen zu denjenigen der öffentlichen Statistik aus (BSV 2012b).

- In den SHIVALV-Daten werden – im Gegensatz zur IV-Statistik (Anzahl Rentenbezüger/-innen im Monat Dezember) – alle Personen mit einem Leistungsbezug im Beobachtungsjahr ausgewiesen, unabhängig vom Zeitpunkt des Rentenbezugs.
- Ebenfalls im Gegensatz zur offiziellen Arbeitslosenstatistik, die die Arbeitslosenzahlen pro Monat bzw. im Durchschnitt aller Monate eines Jahres ausweist, werden in den SHIVALV-Daten die ALE-Beziehenden eines ganzen Jahres ausgewiesen; zudem sind in diesem Datensatz nur die effektiven Leistungsbezüger/-innen integriert, d.h. nur Personen mit ALE-Bezug während der Beobachtungsperiode. In der Arbeitslosen-Statistik des SECO sind zudem beim RAV registrierte Arbeitslose ohne ALE-Bezug enthalten.
- Die Daten der Sozialhilfestatistik im SHIVALV-Datensatz umfassen die 18- bis 65-jährigen Leistungsbezüger/-innen ohne Asylsuchende und Flüchtlinge; diese werden erst seit 2009 in der Sozialhilfestatistik des BFS erfasst.

2.4.4 AVAM-Daten

Im SHIVALV-Datensatz sind nur Daten der leistungsbeziehenden Personen integriert. Das AVAM enthält auch Informationen zu Personen, die bei einem RAV eingeschrieben sind und eine Stelle suchen (= registrierte Arbeitslose), auch wenn sie keinen Anspruch (mehr) auf ALE haben. Für einige Indikatoren zur Arbeitslosigkeit sind Angaben über Stellensuchende ohne ALE-Bezug erforderlich. Deshalb sind zusätzlich die betreffenden Daten aus dem AVAM integriert worden. Diese Daten hat das SECO geliefert.

2.4.5 SAKE bzw. SESAM-Daten

Da Angaben zur Qualifikation und weiteren arbeitsmarktbezogenen Merkmale in den ZEMIS- und AHV-IK-Daten nicht vorhanden sind, werden für ergänzende Analysen zusätzlich die Surveydaten (telefonische Befragung) der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE (Stichprobenerhebung) bzw. der durch weitere Registerdaten und einer verknüpfbaren AHV-Nummer ergänzte SESAM-Datensatz (vgl. BFS 2011) beigezogen. Dieser wird mit den vorhandenen ZEMIS- und AHV-IK-Daten verknüpft.

Diese Verknüpfung ist mit einer pseudoanonymisierten PVK-ID durchgeführt worden. Als Grundlage ist ein verknüpfter Datensatz der Jahre 2001 bis 2011 mit zwischen 1561 und 15'308 Personen pro Jahr geliefert worden. Da die SAKE als rollendes Panel konzipiert ist, wird jede Person in vier aufeinanderfolgenden Jahren (bis 2009) bzw. Quartalen (ab 2010) mehrmals befragt. Bei den Analysen beschränken wir uns auf die Angaben zum ersten Befragungszeitpunkt, da dieser am nächsten beim tatsächlichen Einwanderungszeitpunkt liegt. Zusammen mit den Angaben der ZEMIS-Daten (2002 bis 2011) und AHV-IK-Daten (2002 bis 2010) ist ein Personendaten-satz mit 54'506 Beobachtungen bzw. Personen erstellt worden, der Angaben zur Ein- und Abwanderung, zum Erwerbsverlauf in der Schweiz und zu soziodemografischen Merkmalen enthält. Minderjährige Personen und Personen im Rentenalter sind nicht berücksichtigt. Somit bezieht sich der verwendete Datensatz auf Personen,

die zum Zeitpunkt der Zuwanderung bzw. der Erstbeobachtung 18 bis 64 Jahre alt waren (insgesamt 47'234 Beobachtungen).

In einem weiteren Aufbereitungsschritt sind Personen mit einer kumulierten Aufenthaltsdauer (über den Zeitraum 2002 bis 2011) von weniger als zwölf Monaten von der Analyse ausgeschlossen worden, womit sich das Auswertungssample auf 46'892 Personen reduziert. Dies ist notwendig, um Stichprobenverzerrungen zu vermeiden, da bei der SAKE in der zufällig aus dem ZEMIS gezogenen Ergänzungsstichprobe nur Personen aus der ständigen Wohnbevölkerung, d. h. Personen mit einem Aufenthalt von länger als zwölf Monaten berücksichtigt werden.

Mit den gleichen Einschränkungen bezüglich Alter und Aufenthaltsdauer ist ein Vergleich mit der Grundgesamtheit der ZEMIS-Daten durchgeführt worden, um eine allfällige Verzerrung der Stichprobe der SAKE feststellen zu können.¹⁵ Es zeigen sich relativ wenige relevante Abweichungen bei den Verteilungen der soziodemografischen Merkmale. Hingegen sind Personen mit einer kurzen Aufenthaltsdauer (ein bis drei Jahre) in der SAKE-Stichprobe stark unterrepräsentiert. Auch die Zusammensetzung der Nationalitätengruppen und der Erwerbsmuster entspricht in diesem Vergleich nicht der Verteilung in der Grundgesamtheit. Die beiden Nationalitätengruppen EU-8 und EU-2 sind um rund ein Drittel unterrepräsentiert, die Nationalitätengruppe EU-17-Süd um ein Viertel, demgegenüber sind die FZA-Zugewanderten aus umliegenden Staaten um 14 Prozent überrepräsentiert. Teilweise ist dies darauf zurückzuführen, dass Personen mit einer kurzen Aufenthaltsdauer in der SAKE nicht bzw. unterdurchschnittlich häufig befragt werden. Es ist daher angezeigt, vor der Auswertung der SAKE-Stichprobe eine Gewichtung durchzuführen.

Die Stichprobengewichte der SAKE sind für die durchgeführten Analysen nicht geeignet, da hier weder eine Stichprobe im Querschnitt noch eine reine Längsschnittstichprobe vorliegt. Die Gewichte der SAKE sind zudem unter anderem darauf ausgerichtet, das Oversampling (Befragung einer grösseren Gruppe als Anteil an der Bevölkerung) der ausländischen Population auszugleichen, was für die vorliegende Analyse nicht notwendig ist (BFS 2004). Aufgrund der deutlichen Verzerrung der Stichprobe gegenüber der Grundgesamtheit bezüglich der Aufenthaltsdauer – zu tiefe Anteile von Personen mit ein- bis dreijährigem Aufenthalt – wird ein eigens für die vorliegenden Analysen entwickeltes Gewichtungsschema angewendet, welches die unterschiedliche Wahrscheinlichkeit einer Ziehung in die Stichprobe von Personen mit unterschiedlich langer Aufenthaltsdauer in der Schweiz ausgleicht. Dadurch kann eine annähernde Übereinstimmung der Verteilung der untersuchten soziodemografischen Merkmale sowie der Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der SAKE/SESAM-Stichprobe und der Grundgesamtheit erreicht werden (bezogen auf die 18- bis 64-Jährigen mit einer kumulierten Aufenthaltsdauer von mehr als zwölf Monaten im Zeitraum 2002 bis 2011). Leicht untervertreten bleibt die Gruppe der 18- bis 25-Jährigen, der Verlaufstyp der Nichterwerbstätigen sowie die Nationalitätengruppe EU-8. Allerdings bleiben die Abweichungen innerhalb eines vertretbaren Stichprobenfehlers (bis zu 5 Prozentpunkten).

2.4.6 Weitere Daten

Für die Schätzung der ökonometrischen Modelle werden zusätzlich die folgenden Makrodaten der Jahre 2002 bis 2010 verwendet:

- Erwerbslosenquote der Schweiz gemäss ILO pro Quartal, Erwerbslosenquote pro Kanton
- Daten zur ständigen und nichtständigen Wohnbevölkerung der Schweiz des BFS
- reales BIP pro Kopf pro Jahr gemäss Eurostat zu Preisen von 2005
- Arbeitslosenquote gemäss Eurostat, jährliche Erwerbslosenquote pro Land.

Die Daten für die ständige Wohnbevölkerung werden als Referenzdaten für die Berechnung der ALE- und Sozialhilfequoten verwendet.

2.5 Datenverknüpfung

Um den Datenschutz zu gewährleisten, erhielt die BFH ausschliesslich anonymisierte Nutzdaten. Für die Verknüpfung der verschiedenen Datensätze ist von der Auftraggeberin ein eindeutiger Personenidentifikator (PVK-ID) zur Verfügung gestellt worden. Das BFM hat für jede in der Datenlieferung des ZEMIS erfassten Person

¹⁵ Innerhalb der SAKE-Stichprobe fallen durch die Beschränkung auf eine Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten nur 342 Personen weg. Bei der zu vergleichenden Grundgesamtheit des ZEMIS (aus den Modulen I bis III) ist die Einschränkung jedoch mit einem Ausschluss von 400'260 Fällen von insgesamt 1'155'241 Fällen (Alter 18 bis 64) verbunden. Die bisherigen Auswertungen aus dem ZEMIS (vgl. Kap 4 und 5) können daher nicht zu Vergleichszwecken herangezogen werden, da dort alle FZA-Zugewanderten, also auch jene der nichtständigen Wohnbevölkerung, betrachtet werden.

eine PVK-ID erstellt (vgl. Materialien, Teil I, Abb. 3) und diese Daten von 2'414'876 Personen (Nutzdaten) der BFH übermittelt. Diese Daten sind zudem zusammen mit weiteren personenbezogenen Informationen (Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Nationalität und – falls vorhanden – AHV-Nummer) an die ZAS geschickt worden. Da i.d.R. die AHV-Nummer im ZEMIS nicht erfasst ist, ist diese von der ZAS anhand der Personenmerkmale in einem automatischen Verfahren zugeordnet worden. Für 2'248'417 Personen (93.1 % der gelieferten Daten) konnte eine eindeutige und gültige AHV-Nummer gefunden werden. Dies kann als guter Verknüpfungserfolg gewertet werden. Es gibt keine Hinweise darauf, dass der Ausschluss der Personen, die nicht verknüpft werden können, die Grundgesamtheit bezüglich soziodemografischer Merkmale systematisch verzerrt ist (vgl. BFH 2012c).

Die ZAS hat anschliessend die PVK-ID zusammen mit einer pseudoanonymisierten AHV-Nummer (NAPRef.) dem BSV geschickt. Daraus konnte das BSV in den IK- und SHIVALV-Daten die relevanten Personen selektieren. Gleichzeitig hat das BSV jährliche Stichproben für die Schweizer Kontrollgruppe (2002 bis 2010) aus den AHV-IK-Daten gezogen und diese mit der pseudoanonymisierten BSV-ID und der PVK-ID¹⁶ zusammen mit den AHV-IK-Daten der Personen aus EU-27/EFTA der BFH geschickt.

Die PVK-IDs für Personen aus dem ZEMIS sind zusammen mit der AHV-Nummer von der PVK dem SECO weitergeleitet worden. Diese hat für diese Personen die zusätzlichen Daten aus dem AVAM selektiert (Gesamtheit der im RAV registrierten Personen); diese Daten sind dann zusammen mit der PVK-ID der BFH zugestellt worden.

Für die Selektion und Verknüpfung der SESAM-Daten hat die PVK dem BSV eine Tabelle mit den PVK-ID und den AHV-Nummern zur Verfügung gestellt. Dieses selektionierte die relevanten Daten aus den SESAM-Datensätzen der Jahre 2000 bis 2010 und schickt die betreffenden Nutzdaten mit der PVK-ID der BFH. Damit kann die Verknüpfung mit den Verlaufsdaten der ZEMIS-Daten vorgenommen werden.

Mit diesem Verfahren werden die Anforderungen des Datenschutzes sichergestellt (vgl. Materialien, Teil I, Kap. 1.1.3).

2.6 Abgrenzung zur offiziellen Statistik

Die bisher verfügbaren Statistiken des BFS und BFM zur Zu- und Rückwanderung unter dem FZA weisen monatliche bzw. jährliche Ein- und Ausreisen sowie den Bestand der ausländischen Bevölkerung insgesamt und nach Nationalitätengruppen aus. Personen, die mehrfach ein- und ausreisen, werden in der Einreise-Statistik mehrfach gezählt. Zudem wird in diesen Statistiken – insbesondere in jenen des BFS – meistens nur die Zuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung berücksichtigt. Personen mit einer L-Bewilligung (Kurzaufenthalter) werden nur dann gezählt, wenn ihre Aufenthaltsdauer mindestens zwölf Monate beträgt oder wenn ihre Bewilligung in eine B-Bewilligung (Jahresaufenthalter) umgewandelt wird. Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung von weniger als zwölf Monaten werden zur nichtständigen Wohnbevölkerung gezählt. Der Fokus der bisherigen Statistiken liegt somit im Ein- bzw. Ausreisevorgang. Der Vergleich des Ausländerbestands zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten (z. B. Dezember 2010 gegenüber Dezember 2009) kann Aussagen über die Nettozuwanderung bzw. Nettoabwanderung innerhalb eines Jahres machen (Nettoeinwanderung = neu eingewanderte Personen minus zurückgewanderte Personen).

Mit dem vorliegenden Datensatz können erstmals Aussagen darüber gemacht werden, wie viele und welche Personen tatsächlich unter dem FZA in die Schweiz eingewandert sind (Bruttoeinwanderung), welche Personen mehrfach ein- und wieder ausgewandert sind und welchen Verlauf ihr Aufenthalt hat. Neben den Angaben zu den Aufenthaltsverläufen werden u.a. ALE-Bezugsquoten und Sozialhilfebezugsquoten ausgewiesen. Diese Quoten lassen sich jedoch nicht mit den Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten der offiziellen Statistik vergleichen.

Für die Berechnung der offiziellen Arbeitslosenstatistik des SECO werden alle registrierten Arbeitslosen berücksichtigt – unabhängig davon, ob die Personen ALE beziehen oder nicht; die Kriterien sind, dass die Personen beim RAV eingeschrieben und vermittelbar sind. In den vorliegenden Auswertungen werden nur die ALE-Beziehenden für die Quotenberechnung verwendet. Ein weiterer Unterschied bezieht sich auf die Periode: Die offiziellen Arbeitslosenquoten beziehen sich auf einen Monat (Anzahl registrierte Arbeitslose Ende Monat [Stichtag] im Verhältnis zu den Erwerbspersonen [Erwerbstätige und Erwerbslose]). Für eine Jahresbetrachtung wird eine durchschnittliche Monatsquote berechnet (Summe der monatlichen Arbeitslosenquote dividiert durch zwölf). In den Auswertungen dieser Studie werden die ALE-Beziehenden über eine bestimmte Periode summiert (kein Stichtag bzw. Stichmonat) – entweder die Summe der ALE-Beziehenden über ein Jahr oder über die ge-

¹⁶ Zusätzlich für die Schweizer Kontrollgruppe generierte pseudoanonyme ID.

samte Beobachtungsperiode von 48 Monaten; dabei werden alle Personen gezählt, die in der entsprechenden Periode ALE bezogen haben. Die ALE-Bezugsquoten werden anschliessend aus der Anzahl ALE-Beziehenden im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung (18- bis 65-Jährige) berechnet.¹⁷

Auch die in dieser Studie ausgewiesene Sozialhilfequote unterscheidet sich von der offiziellen Sozialhilfequote. Die Sozialhilfequote, die vom BFS publiziert wird, berechnet sich als Anteil der unterstützten Personen an der Gesamtbevölkerung. Es werden somit alle Personen des unterstützten Haushalts gezählt. Bei den Berechnungen dieser Studie wird die Zahl der *identifizierten* Sozialhilfebeziehenden ins Verhältnis gesetzt zur Wohnbevölkerung. Die mit der identifizierten Person mitunterstützten Personen können nicht eruiert werden. Dies entspricht eher einer Art «Haushaltsquote»: Anzahl unterstützte Haushalte (wovon eine Person identifiziert werden konnte) im Verhältnis zur Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18- bis 65- Jährige).¹⁸

2.7 Grenzen der Untersuchung

Das Vorgehen, Daten aus verschiedenen Quellen der Administrativdaten sowie der Sozialhilfestatistik zu nutzen und zu verknüpfen, ermöglicht es, im Wesentlichen die benötigten Informationen zu den Aufenthalts- und Leistungsverläufen für die Gesamtheit der FZA-Zugewanderten zu generieren. Wie erwähnt, werden diese Datensätze für die spezifischen Zwecken des Gesetzesvollzugs erstellt und aktualisiert, was der Aufbereitung und Analyse zum Zweck der vorliegenden Untersuchung Grenzen setzt. So muss sich die Untersuchung auf jene Merkmale beschränken, die in den jeweiligen Datensätzen vorhanden sind. Für die Erwerbsverläufe stehen nur sehr beschränkte arbeitsmarktbezogene Informationen zur Verfügung. Insbesondere fehlen Angaben zur Ausbildung, zur Branche und zum Beruf. Weiter fehlen haushaltsbezogene Merkmale wie z. B. der Typ des Haushalts, in welchem die Person lebt. Um diese Lücke zumindest teilweise zu schliessen, sind zusätzliche Analysen mit den SAKE/SESAM-Daten durchgeführt worden. Dieser Datensatz besteht aus Befragungsdaten einer grösseren Stichprobe. Trotz der vergleichsweise grossen Stichprobe sind Analysen, die sich auf spezifische Gruppen beziehen (z. B. auf Zugewanderte aus den EU-2-Staaten) nicht möglich, weil zu wenige Beobachtungsdaten zur Verfügung stehen.

Grenzen ergeben sich ebenfalls aufgrund von Ungenauigkeiten in den betreffenden Daten. V. a. in den ZEMIS-Daten werden z. B. die Informationen zum Aufenthaltszweck nicht immer korrekt vermerkt, und in der Regel werden diese Informationen nicht nachgeführt. Eine Ungenauigkeit besteht zudem bei der genauen Bestimmung des Einreise- und v.a. des Ausreisedatums, da bei einem recht grossen Teil die Ausreisen nicht direkt erfasst und später durch das System automatisiert gesetzt werden. Bei der Datenaufbereitung ist in diesen Fällen aufgrund von Annahmen und der verfügbaren Informationen das Ausreisedatum korrigiert worden. Dabei können Ungenauigkeiten oder Widersprüche entstehen.

Bei über den Familiennachzug Zugewanderten kann nur festgestellt werden, ob eine Person über den Familiennachzug eingereist ist. Interessant wäre es aber zu wissen, welche Personen weitere Familienmitglieder nachgezogen haben. Darüber bestehen jedoch keine Informationen im ZEMIS.

Die gesetzlichen Bestimmungen für die Beschränkung des Aufenthaltsrechts sind an verschiedene Bedingungen bzw. Bedingungskonstellationen gebunden. Die präzise Identifikation dieser Konstellationen anhand der verfügbaren Daten ist datentechnisch sehr aufwendig und z.T. wegen Ungenauigkeiten der Daten oder fehlender Informationen nur annäherungsweise möglich. Massnahmen werden im ZEMIS nur ausnahmsweise erfasst, z. B. bei Einreisesperren. Die meisten Massnahmen müssen indirekt über das Fehlen einer Bewilligungserneuerung oder einer verkürzten Verlängerung einer B-Bewilligung abgeleitet werden. Dabei ist jedoch nicht ersichtlich, ob es sich dabei um eine Massnahme der Migrationsbehörde handelt oder ob eine Person keine Verlängerung beantragt hat.

Für die Identifikation von Verläufen ist eine bestimmte Beobachtungsdauer nötig. Für die in einer ersten Periode eingereisten Personen bringt dies keine Einschränkungen. Für die Beobachtung der in den letzten Jahren Zugewanderten liegen in der Regel nur Daten für eine kurze Periode vor. Die Aussagekraft dieser Verläufe ist deshalb eingeschränkt. Dies betrifft insbesondere FZA-Zugewanderte aus den EU-2-Staaten und teilweise auch jene aus den EU-8-Staaten. Die verlaufbezogene Perspektive führt zudem dazu, dass Auswertungen der Aufenthaltstypen

¹⁷ Der Unterschied zwischen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und den Erwerbspersonen besteht darin, dass bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Nichterwerbspersonen (Schüler/innen, Studierende, Hausfrauen/Hausmänner und Rentner/innen usw.) dazugezählt werden.

¹⁸ Bei der Berechnung der Sozialhilfekosten pro Einwohner/in wird als Referenz jedoch die unter 66-jährige Wohnbevölkerung verwendet. Kinder tragen wesentlich zu den Kosten einer Unterstützungseinheit bei und müssen daher bei der Berechnung durchschnittlicher Sozialhilfekosten mitberücksichtigt werden.

mit einer Beobachtungszeit von 48 Monaten nur für die Zuwanderungskohorten bis 2006 erstellt werden können. Weiter stehen Daten zu den Sozialleistungen und zur Erwerbstätigkeit nur bis Ende 2010 zur Verfügung. Damit können aktuellere Entwicklungen, insbesondere auch zum Bezug von Sozialleistungen nicht abgebildet werden. Hinzu kommt, dass für die Gruppe der Zugewanderten aus den EU-8- und EU-2-Staaten nur eine relativ kurze Beobachtungsdauer zur Verfügung steht und daher die Aufenthaltsdauer dieser Nationalitätengruppen meistens relativ kurz ist.

Für den Vergleich der Erwerbsverläufe wird mit einer Stichprobe von Schweizern und Schweizerinnen aus den AHV-IK-Daten gearbeitet. Personen ohne IK-Eintrag sind jedoch nicht in den AHV-IK-Daten enthalten. Damit werden Nichterwerbspersonen unterschätzt. Aussagen über die Erwerbsquote lassen sich somit nicht machen. Für Vergleiche werden die Untersuchungsgruppe der FZA-Zugewanderten und die Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten auf jene Personen mit einem IK-Eintrag beschränkt, um die Vergleichbarkeit mit der Schweizer Kontrollgruppe sicherzustellen. Zudem ist in den AHV-IK-Daten der Beschäftigungsgrad nicht erfasst, weshalb Teilzeitbeschäftigung oder eine sehr geringe Beschäftigung nicht identifiziert werden können.

Beim Vergleich mit den Kontrollgruppen gilt es zu berücksichtigen, dass die Verläufe und Indikatoren für die Personen der Untersuchungsgruppe ab dem Zeitpunkt ihrer Einreise berechnet werden. Personen, die vor Inkrafttreten des FZA eingewandert sind (Vor-FZA-Zugewanderte), werden ab 2002 oder ab der effektiven Einreise beobachtet. Damit verfügen diese i.d.R. über eine deutlich längere Aufenthaltsdauer und sind i.d.R. bereits ab Beginn der Beobachtungsperiode zum Bezug von ALE berechtigt, während dies bei den FZA-Zugewanderten häufig nicht zutrifft. Bei der Schweizer Kontrollgruppe wird ein Auszug der Erwerbsbiografie ab dem Stichmonat beobachtet. Dies kann einen Einfluss haben auf die Wahrscheinlichkeit von Erwerbsunterbrüchen oder von Phasen mit Sozialleistungsbezügen. Bei reinen Querschnittsvergleichen verschiedener Jahre ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten mit jedem Jahr zunimmt, was die Vergleichbarkeit über mehrere Jahre einschränkt und bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen ist.

In der Sozialhilfestatistik können die mitunterstützten Personen nicht identifiziert werden. Für diese Personen kann ein möglicher Sozialhilfebezug nicht ausgewiesen werden. Dies betrifft v. a. verheiratete Frauen, da bei einem verheirateten Paar in der Regel der Mann als Dossierträger geführt wird. Dies schränkt die Möglichkeit für gewisse Auswertungen ein.

3 Eckdaten der Zuwanderung unter dem FZA

In diesem Kapitel werden die Eckdaten der Zuwanderung unter dem FZA präsentiert. Kapitel 3.1 gibt Auskunft über die Brutto- und Nettozuwanderung, welche auf der Basis des aufgearbeiteten ZEMIS-Grunddatensatzes beruhen. In Kapitel 3.2 werden die FZA-Zugewanderten aufgrund soziodemografischer Merkmale (Geschlecht, Alter, Zivilstand und Nationalität) sowie anhand der Qualifikation und weiterer arbeitsmarktbezogener Merkmale charakterisiert. Für die letzten beiden Punkte werden zusätzliche Befragungsdaten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE verwendet, die mit den AHV-IK-Daten und den ZEMIS-Daten verknüpft worden sind.

3.1 Angaben zur Brutto- und Nettozuwanderung unter dem FZA

Das Wichtigste in Kürze

Mit dem vorliegenden Datensatz können erstmals Aussagen darüber gemacht werden, wie viele Personen tatsächlich unter dem FZA in die Schweiz eingewandert sind (Bruttoeinwanderung), welche Personen mehrfach eingewandert und welche wieder ausgewandert sind. Bislang lagen nur aggregierte Ein- und Ausreisedaten vor. In den knapp zehn Jahren bis Ende 2011 sind unter dem FZA fast eine Million Personen in die Schweiz zugewandert. Rund vier Fünftel davon sind Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 65 Jahre), knapp ein Fünftel ist jünger (ohne Geburten) und nur wenige sind über 65 Jahre alt.

Die offizielle Statistik weist knapp 1.8 Millionen Einreisen für die rund zehn Jahre seit Inkrafttreten des FZA aus. In der vorliegenden Evaluation werden diese Angaben anhand von neu aufgearbeiteten Daten erstmals bereinigt, womit die Zahl der Personen, die im Rahmen des FZA eingereist ist, auf gut 1.3 Millionen Personen sinkt. Generell lässt sich eine erhebliche Dynamik feststellen, da viele Zugewanderte wieder ausreisen. Zudem weisen unter den 2002 bis 2006 Eingereisten 16 % zwei oder mehrere Aufenthaltsperioden aus. Im Schnitt sind es 1.4 Einreisen pro Person.

Zwei Fünftel der Personen, vorwiegend jene im erwerbsfähigen Alter, sind wieder ausgewandert, d. h., netto beträgt die Zuwanderung unter dem FZA nur knapp 600'000 Personen. Hinzu kommen seit Inkrafttreten des FZA bis Ende 2010 gut 400'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind.

17 % sind über den Familiennachzug eingereist: Bei etwas mehr als der Hälfte dieser Personen handelt es sich um Ehegatten, bei den übrigen um Kinder der FZA-Zugewanderten.

Wie im Kapitel 2.6 erwähnt, können mit den vorliegenden Längsschnittdaten erstmals Aussagen darüber gemacht werden, wie viele Personen tatsächlich unter dem FZA in die Schweiz eingewandert sind (Bruttoeinwanderung), welche Personen mehrfach eingewandert und welche wieder ausgewandert sind, sowie welchen Verlauf ihr Aufenthalt genommen hat. Tabelle 6 gibt Auskunft über gesamte Anzahl Personen, die bis Ende 2010 respektive Ende 2011 unter dem FZA in die Schweiz eingewandert sind.

In der Periode vom 1. Juni 2002 (Inkrafttreten des FZA für die EU-15/EFTA-Staaten) bis Ende 2010 sind insgesamt 870'211 Personen unter dem FZA in die Schweiz eingewandert. Fast 81 % waren im erwerbsfähigen Alter (18- bis 65-Jährige), 18 % waren Minderjährige und weniger als 1 % über 65 Jahre alt. 17 % der FZA-Zugewanderten wanderten über den Familiennachzug ein (1.1 % aus Drittstaaten). In den knapp zehn Jahren bis Ende 2011 sind unter dem FZA 986'544 Personen, also eine knappe Million, zugewandert; die Altersverteilung und der Anteil des Familiennachzugs bleiben gleich.

Tabelle 6: Bruttozuwanderung unter dem FZA Juni 2002 bis Ende 2010/2011 insgesamt und nach Alters- und Nationalitätengruppe

	unter 18-Jährige	18- bis 65-Jährige	über 65-Jährige	Total	davon Familiennachzug
Bruttozuwanderung Juni 2002 - Dez. 2010	161'113 18.5%	702'157 80.7%	6'941 0.8%	870'211 100.0%	148'970 17.1%
Bruttozuwanderung Juni 2002 - Dez. 2011	182'241 18.5%	796'581 80.7%	7'722 0.8%	986'544 100.0%	168'753 17.1%
nach Nationalitätengruppe (bis Ende 2011)					
EU-17/EFTA	173'930 19.1%	727'710 80.0%	7'503 0.8%	909'143 100%	149'628 16.5%
EU-8	5'073 8.9%	51'975 91.0%	96 0.2%	57'144 100%	6'535 11.4%
EU-2	905 9.9%	8'160 89.5%	54 0.6%	9'119 100%	1'452 15.9%
Drittstaaten	2'332 20.9%	8'734 78.4%	69 0.6%	11'135 100%	11'135 100.0%

Quelle: BFH eigene Berechnungen aus ZEMIS

Anmerkungen: EU-17/EFTA ab April 06 inkl. Malta und Zypern

Tabelle 7 zeigt, wie viele dieser eingewanderten Personen Ende 2010 respektive Ende 2011 noch in der Schweiz aufhalten (Bestand). Von den 870'211 Personen, die zwischen dem 1. Juni 2002 bis Ende 2010 in die Schweiz eingewandert sind, sind 513'210 Personen Ende 2010 noch anwesend, und von den 986'544 Personen, die zwischen dem 1. Juni 2002 und Ende 2011 eingewandert sind, befinden sich Ende 2011 noch 580'976 Personen in der Schweiz. Diese Zahlen geben Aufschluss über die Nettozuwanderung respektive Rückwanderung über den gesamten Beobachtungszeitraum. Von den rund 870'000 Personen, die zwischen 2002 und Ende 2010 eingewandert sind, sind 41 % wieder ausgewandert (der Anteil ist 2011 identisch).

Rund 74 % der Ende 2010 noch in der Schweiz anwesenden FZA-Zugewanderten sind im erwerbsfähigen Alter – rund 25 % sind Minderjährige und weniger als 1 % über 65 Jahre alt. Personen, die zusammen mit ihrer Familie in die Schweiz gekommen sind, bleiben häufiger in der Schweiz als Einzelpersonen, die mobiler sind. Daher ist sowohl der Anteil von Kindern und Jugendlichen sowie der Anteil beim Familiennachzug bei den in der Schweiz bleibenden Personen (Tabelle 7) höher als bei der Bruttoeinwanderung (Tabelle 6).

Werden die jährlichen Einwanderungen gemäss offizieller Statistik (ständige und nichtständige Wohnbevölkerung) aus den FZA-Staaten von 2002 bis 2011 aufsummiert, so beträgt die Zahl der Einreisen rund 1'760'000. Diese Summe kann auch anhand der Rohdaten, die für die Untersuchung aus dem ZEMIS geliefert worden sind, extrahiert werden (Abweichung weniger als 0.5 %). Nach der Aufbereitung und Bereinigung der Rohdaten können für die Periode Juni 2002 bis Ende 2011 noch 1'345'000 Einreisen identifiziert werden. Die personenbezogenen Auswertungen zeigen eine starke Dynamik: Ein erheblicher Teil der Personen reist wieder aus und kommt später erneut in die Schweiz. Die rund 1.35 Millionen Einreisen von 2002 bis 2011 betreffen knapp 990'000 Personen (Tabelle 6). Im Durchschnitt ergibt dies somit rund 1.4 Einreisen pro FZA-Zugewanderten.

Tabelle 7: Nettozuwanderung unter dem FZA von 2002 bis Ende 2010 /2011 insgesamt und nach Alters- und Nationalitätengruppe (2011)

	unter 18-Jährige	18- bis 65-Jährige	über 65-Jährige	Total	davon Familiennachzug
Nettozuwanderung Juni 2002 – Dez. 2010	130'711 25.5%	377'734 73.6%	4'765 0.9%	513'210 100%	118'153 23.0%
Nettozuwanderung Juni 2002 – Dez. 2011	146'770 25.3%	429'058 73.9%	5'148 0.9%	580'976 100%	132'408 22.8%
Nationalitätengruppe (bis Ende 2011)					
EU-17/EFTA ¹⁹ ab 1.6. 2002 (Malta/Zypern ab 1.4.2006)	139'777 26.1%	390'953 73.0%	4'989 0.9%	535'719 100%	115'768 21.6%
EU-8 ab 1.4.2006	4'215 14.4%	24'949 85.4%	57 0.2%	29'221 100%	5'462 18.7%
EU-2 ab 1.6.2009	824 13.3%	5'338 86.0%	47 0.7%	6'209 100%	1'351 21.8%
Drittstaaten	1'954 19.9%	7'818 79.5%	55 0.6%	9'827 100%	9'827 100% ²⁰

Quelle: BFH, eigene Berechnungen aus ZEMIS

92.2 % der FZA-Zugewanderten, die sich Ende 2011 noch in der Schweiz aufhalten, stammen aus den EU-17/EFTA-Staaten, 5 % aus den EU-8-Staaten, 1 % aus den EU-2-Staaten und 1.7 % aus Drittstaaten (Familiennachzug von FZA-Zugewanderten). Die Anteile der Minderjährigen wie auch der Personen im Rentenalter sind bei Personen aus den EU-17/EFTA-Staaten am höchsten. Neben anderen Faktoren dürfte es eine Rolle spielen, wie lange das FZA für die einzelnen Nationalitätengruppen in Kraft ist: Ende 2011 galt das FZA für die EU-17/EFTA-Staaten bereits seit fast zehn Jahren – für die anderen Nationalitätengruppen wesentlich weniger lang. Wenn über den Familiennachzug Zugewanderte eher längerfristig in der Schweiz bleiben und Einzelpersonen häufiger wieder ausreisen, steigt der Anteil von Familien nach Nationalitätengruppe, je länger der Beobachtungsraum ist.

Tabelle 8 weist zusätzlich die Nettozuwanderung zwischen Juni 2002 und Dezember 2006 aus. In diesem Zeitraum kamen gut 400'000 Personen (Bruttozuwanderung) aus den EU-15/EFTA-Staaten (bzw. ab 1. April 2006 aus den EU-17-Staaten) in die Schweiz. Davon waren Ende 2006 noch gut 250'000 Personen in der Schweiz (Bestand); d. h., die Nettozuwanderung betrug in diesen viereinhalb Jahren rund eine Viertelmillion Personen. Ende 2011 waren von den seit 2002 unter dem FZA Zugewanderten noch knapp 580'000 Personen in der Schweiz. In den fünf Jahren von 2007 bis 2011 erhöhte sich der Bestand aus diesen Ländern also um rund 320'000 Personen. Die Zuwanderung hat sich folglich in der zweiten Hälfte der Beobachtungsperiode (2007 bis 2011) leicht verstärkt. Sowohl bei den Altersgruppen als auch beim Anteil der über den Familiennachzug Zugewanderte zeigen sich im Vergleich zu Tabelle 7 keine grossen Unterschiede. Einzig die FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten weisen im kurzen Einwanderungszeitraum zwischen April und Dezember 2006 einen geringeren Anteil an Minderjährigen und Familiennachzug auf. Dehnt man die Beobachtungsdauer aus (vgl. Tabelle 7) steigen, wie bereits erwähnt, diese Werte.

¹⁹ EU17/EFTA = EU15/EFTA plus Malta und Zypern.

²⁰ Personen aus Drittstaaten können nur über den Familiennachzug zusammen mit einer Person aus dem EU-Raum unter dem FZA einwandern.

Tabelle 8: Nettozuwanderung unter dem FZA von 2002 bis Ende 2006 nach Alters- und Nationalitätengruppe

	unter 18 Jährige	18- bis 65-Jährige	über 65-Jährige	Total	davon Familiennachzug
Nettozuwanderung Juni 2002 – Dez. 2006	63'976 25.0%	189'694 74.1%	2'412 0.9%	256'082 100%	59'393 23.2%
Nationalitätengruppe (bis Ende 2006)					
EU-17/EFTA ab 1.6.2002 (Malta/Zypern ab 1.4.2006)	62'488 25.4%	181'320 73.6%	2'387 1.0%	246'195 100%	53'012 21.5%
EU-8 ab 1.4.2006	386 9.4%	3'730 90.5%	7 0.2%	4'123 100%	617 15.0%
Drittstaaten	1'102 19.1%	4'644 80.6%	18 0.3%	5'764 100%	5'764 100%

Quelle: BFH, eigene Berechnungen aus ZEMIS

3.2 Soziodemografische Struktur der FZA-Zugewanderten

Das Wichtigste in Kürze

Auf der Grundlage der ZEMIS-Daten wird die Verteilung der wichtigsten demografischen Merkmale der FZA-Zugewanderten und der beiden Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte und Schweizer/-innen) verglichen. Auffallend ist, dass unter dem FZA vermehrt Männer und ledige, junge Personen (unter 35 Jahre) in die Schweiz kommen. Hingegen zeigen sich bezüglich der Zusammensetzung nach Nationalitätengruppen keine grossen Unterschiede. Sowohl bei den FZA-Zugewanderten als auch bei den Vor-FZA-Zugewanderten kommen über 90 % aus den EU-17/EFTA-Staaten. Hingegen gibt es eine deutliche Verschiebung innerhalb der Zuwanderung aus der EU-17/EFTA. Die Anteile der FZA-Zugewanderten aus den nördlichen EU/EFTA-Ländern und aus den umliegenden Ländern haben unter dem FZA deutlich zugenommen. Beim Familiennachzug fällt auf, dass unter dem FZA vermehrt Kinder nachgezogen werden.

Bei den FZA-Zugewanderten sind (gegenüber den Vor-FZA-Zugewanderten) die Ostschweiz und Zürich beliebte Zuwanderungsregionen. Hingegen weisen die Genferseeregion und das Tessin unter dem FZA geringere Zuwanderungsanteile auf.

Um eine vertiefende Charakterisierung der FZA-Zugewanderten vornehmen zu können, sind die ZEMIS- und AHV-IK-Daten zusätzlich mit der SAKE verknüpft worden. Genauere soziodemografische Angaben sind nur für eine Stichprobe von Personen im erwerbsfähigen Alter (18- bis 64-Jährige) bekannt, die sich länger als zwölf Monate in der Schweiz aufgehalten haben (ständige Wohnbevölkerung). D. h., dass gut ein Viertel der Zugewanderten bei dieser Betrachtung wegfällt.

Die länger als ein Jahr in der Schweiz anwesenden FZA-Zugewanderten sind im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe häufiger in Paarhaushalten ohne Kinder oder als Einzelpersonen wohnhaft. Die lateinischen Sprachregionen absorbieren verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil einen überproportionalen Anteil der FZA-Zuwanderung, doch ist dieser Anteil im Vergleich zurzeit vor dem FZA gesunken.

60 % der FZA-Zugewanderten verfügen über einen Hochschulabschluss, während dieser Anteil bei den Kontrollgruppen nur halb so hoch ist. Weniger als 10 % der FZA-Zugewanderten haben nur die obligatorische Schule besucht, während es bei der Schweizer Kontrollgruppe doppelt und bei den Nicht-FZA-Zugewanderten dreimal so viele sind. Die Unterschiede nach Nationalitätengruppen sind hier beträchtlich. Während immer noch gut die Hälfte der Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten nur einen obligatorischen Abschluss besitzt, sind es bei den umliegenden Staaten 5 % und bei den EU-17/EFTA-Nordstaaten nur 3.3 %. Gleichzeitig besitzen 80 % der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nordstaaten eine Tertiärbildung, während dieser Anteil bei den EU-17-Süd-Staaten nur bei einem Viertel liegt. Die FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten entsprechen mit 60 % Tertiärabslüssen dem Durchschnitt. Zum Bildungsniveau von FZA-Zugewanderten aus den EU-8- und EU-2-Staaten sind aufgrund geringer Fallzahlen keine Aussagen möglich. Seit Inkrafttreten des FZA hat der Anteil der Zugewanderten mit nur obligatorischem Schulabschluss ab- und jener mit Tertiärab-

schluss zugenommen. Entsprechend dem Bildungsstand sind die FZA-Zugewanderten häufiger in einem akademischen oder technischen Beruf tätig und seltener als kaufmännische Angestellte, Verkäuferinnen oder Handwerker. Sie besetzen häufiger Vorgesetztenstellen und sind seltener selbständig.

Im nachfolgenden Kapitel wird die Verteilung ausgewählter soziodemografischer Merkmale der FZA-Zugewanderten mit jenen der Kontrollgruppen verglichen. Da für die Schweizer Kontrollgruppe nur Daten für 18- bis 65-Jährige zur Verfügung stehen, wird die gleiche Einschränkung für die Zugewanderten angewandt. In den AHV-IK-Daten, aus denen die Schweizer Stichproben gezogen wurden, stehen keine Informationen zum Zivilstand zur Verfügung; die entsprechenden Kennzahlen für die Schweizer Kontrollgruppe stammen deshalb aus der Bevölkerungsstatistik. Die einzelnen Jahresstichproben (2003 bis 2010) der Schweizer Kontrollgruppe sind gepoolt.

In Tabelle 9 ist ersichtlich, dass der Anteil der Männer bei den FZA-Zugewanderten über jenem der Vor-FZA-Zugewanderten liegt. Gegenüber der Schweizer Kontrollgruppe ergibt sich eine deutliche Übervertretung der Männer. Es könnte vermutet werden, dass der Anteil der Frauen bei den Vor-FZA-Zugewanderten höher ist, weil diese vermehrt über den Familiennachzug einreisen, und dass der Familiennachzug bei dieser Kontrollgruppe stärker ausgeprägt ist, da sich diese im Durchschnitt länger in der Schweiz aufhält. Dies ist jedoch nicht der Fall: Aus Tabelle 10 wird ersichtlich, dass der Familiennachzug bei den FZA-Zugewanderten insgesamt häufiger vorkommt als bei den Vor-FZA-Zugewanderten; bei den Ehegatten ist er gleich häufig.

Tabelle 9: Geschlecht, Alter und Zivilstand der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgruppen

	FZA-Zugewanderte	Kontrollgruppe: Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe*
Geschlecht			
Männer	60.2%	56.2%	52.5%
Frauen	39.9%	43.9%	47.5%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	797'574	753'478	361'492
Altersgruppe			
18- bis 25-Jährige	30.4%	14.7%	15.5%
26- bis 35-Jährige	37.0%	29.5%	18.8%
36- bis 45-Jährige	20.6%	25.7%	24.1%
46- bis 55-Jährige	9.5%	16.2%	23.0%
56- bis 65-Jährige	2.6%	13.8%	18.7%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	797'574	753'478	361'492
Zivilstand			
			**
ledig	65.2%	32.6%	37.8%
verheiratet/eingetragene Partnerschaft	30.2%	60.3%	51.3%
verwitwet	0.3%	1.2%	1.5%
geschieden/getrennt	4.4%	5.9%	9.4%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	797'574	753'478	

Quellen: ZEMIS, AHV-IK (Schweizer Kontrollgruppe: Geschlecht und Alter), Berechnung BFH Soziale Arbeit; Anmerkungen: nur 18- bis 65-Jährige.

*Für diese Auswertungen sind alle Jahresstichproben (2003 bis 2010) der Schweizer Kontrollgruppe zusammengeführt.

**Zivilstand der Schweizer Kontrollgruppe: BFS, Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes 2010.

Die jüngeren Altersgruppen (bis 35-Jährige) sind bei den FZA-Zugewanderten wesentlich stärker vertreten – sowohl im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten als auch im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe. So sind bei den FZA-Zugewanderten zwei Drittel unter 35 Jahre alt, bei der Schweizer Kontrollgruppe ist es nur ein gutes Drittel und bei den Vor-FZA-Zugewanderten 44 %. Entsprechend sind bei den FZA-Zugewanderten die Ledigen wesentlich häufiger.

Tabelle 10 zeigt die Verteilung der beiden Zuwanderungsgruppen (18- bis 64-Jährige) nach Nationalitätengruppen. Bei beiden stammen mehr als 90 Prozent aus EU-17/EFTA-Staaten. Der Anteil der Personen aus EU-8-Staaten ist bei den FZA-Zugewanderten grösser und der Anteil aus den EU-2-Staaten geringer als bei den Vor-FZA-Zugewanderten. Der geringere Anteil Zugewanderter aus den EU-2-Staaten lässt sich damit erklären, dass das FZA für diese Länder viel weniger lange in Kraft ist als für die EU-17/EFTA- und EU-8-Staaten. Der Anteil der FZA-Zugewanderten aus Drittstaaten ergibt sich aus dem Familiennachzug; dieser ist bei den FZA-Zugewanderten weniger häufig als bei den Vor-FZA-Zugewanderten.

Zwar sind die Anteile der Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten bei der Untersuchungs- sowie bei der Kontrollgruppe fast gleich gross. Die Untergruppen der EU-17/EFTA-Staaten zeigen sich jedoch grössere Unterschiede. So ist die Zuwanderung aus umliegenden Staaten und insbesondere aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten unter dem FZA stärker ausgeprägt als vor dem FZA. Der Anteil der Zuwanderung aus den EU-17-Süd-Staaten (ohne Italien, da umliegend) hingegen ist wesentlich geringer als vor dem FZA.

Der Anteil an Personen, die über den Familiennachzug einwanderten, ist bei den FZA-Zugewanderten mit über 17 % deutlich höher als bei den Vor-FZA-Zugewanderten (11.3 %). Der Unterschied erklärt sich vor allem mit dem höheren Anteil von nachgezogenen Kindern bei den FZA-Zugewanderten.

Tabelle 10: Nationalität und Familiennachzug der FZA-Zugewanderten und der Vor-FZA-Zugewanderten

	FZA-Zugewanderte	Vor-FZA-Zugewanderte
Nationalitätengruppe		
EU-17/EFTA	92.0%	91.6%
<i>umliegende Staaten</i>	67.1%	64.0%
<i>EU-17/EFTA -Nord</i>	12.5%	7.9%
<i>EU-17-Süd</i>	20.3%	28.2%
<i>Total</i>	100%	100%
EU-8	5.8%	4.3%
EU-2	0.9%	1.7%
Drittstaaten	1.2%	2.5%
Total	100%	100%
<i>N</i>	987'698	977'376
Familiennachzug		
nicht über Familiennachzug	82.8%	88.7%
nachgezogene Ehegatten	7.8%	7.1%
nachgezogene Kinder	9.5%	4.2%
Total	100%	100%
<i>N</i>	987'698	977'376

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Alle Altersgruppen sind berücksichtigt.

In Tabelle 11 wird die Verteilung der Zugewanderten auf die Schweizer Grossregionen ausgewiesen. Die Anteile der Zuwanderung der einzelnen Grossregionen hat sich mit dem FZA nur wenig verändert. Etwas höher liegen seit Inkrafttreten des FZA die Anteile der Ostschweiz und von Zürich, während die Anteile des Tessins und der Genferseeregion etwas geringer sind. Im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe sind die FZA-Zugewanderten in der Genferseeregion, im Tessin, in der Ostschweiz und in Zürich übervertreten und im Espace Mittelland sowie in der Zentralschweiz deutlich untervertreten.

Tabelle 11: Verteilung nach erstem Wohnsitz: FZA-Zugewanderte im Vergleich zu den Kontrollgruppen

	FZA-Zugewanderte	Kontrollgruppe: Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe (2010)
Schweizer Grossregionen			
Zürich	19.3%	17.7%	17.4%
Espace Mittelland	14.2%	16.0%	24.1%
Zentralschweiz	7.4%	5.8%	10.3%
Ostschweiz	16.3%	12.4%	14.4%
Nordwestschweiz	11.2%	12.0%	13.6%
Tessin	4.3%	6.7%	3.9%
Genferseeregion	27.2%	29.4%	16.3%
Total	100%	100%	100%
N	987'479	977'271	3'637'209

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Schweizer Kontrollgruppe: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte 2010, Personen zwischen 20 und 64 Jahren.

Anmerkungen: Alle Altersgruppen sind berücksichtigt; Missing N (FZA)=219, N (vor FZA)=105.

Weiter ist die Entwicklung der soziodemografischen Profile bei den Zuwanderungskohorten (Jahreskohorten von 2003 bis 2011) der FZA-Zugewanderten untersucht worden (vgl. Tabellen A3 bis A6 im Anhang). Dabei zeigt sich, dass sich die Verteilung nach Geschlecht, Alter und Zivilstand über die Jahre nur wenig verändert hat. Seit 2008 hat der Anteil der Frauen leicht zugenommen von rund 38 % (2003 bis 2006) auf etwa 42 % in den Jahren 2009/2010. Kaum verändert hat sich die Altersstruktur, während der Anteil der Ledigen leicht zugenommen hat von etwa 63 % (2003) auf 66 % (2010).

Grössere Veränderungen können bei der Verteilung nach Nationalitätengruppen festgestellt werden, was wegen der Erweiterungen des FZA auf die neuen EU-Länder zu erwarten war. Abgenommen hat der Anteil der umliegenden Staaten und aus den EU-17-Süd-Staaten, während die EU-8- und EU-2-Staaten neu dazugekommen sind. Seit 2010 hat allerdings die Zuwanderung aus den EU-17-Süd-Staaten wieder zugenommen (Lukac/Weber 2013).

3.3 Zusätzliche Informationen zur Zusammensetzung der FZA-Zuwanderung auf der Grundlage der SAKE-SESAM-Daten

Da im ZEMIS nur beschränkte soziodemografische Informationen vorhanden sind (insbesondere fehlen Angaben zur Ausbildung und zur ausgeübten beruflichen Tätigkeit), werden die Auswertungen zur Struktur der FZA-Zugewanderten ergänzt durch zusätzliche Auswertungen mit SAKE/SESAM-Daten. Die folgenden Resultate basieren somit auf einer anderen Datenbasis als diejenigen in Kapitel 3.2. Daher können bei Auswertungen Abweichungen zwischen den beiden Grundgesamtheiten (ZEMIS und SAKE/SESAM) auftreten. Erstens sind bei den SAKE-SESAM-Daten nur Personen mit einer kumulativen Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten im Zeitraum von 2002 bis 2011 berücksichtigt. Zweitens können sich aufgrund der Stichprobenziehung der SAKE Abweichungen gegenüber der Grundgesamtheit im ZEMIS ergeben. Diese sind durch ein selbst entwickeltes Gewichtungsschema so weit wie möglich ausgeglichen worden (vgl. Kapitel 2.4.5).

Für die nachfolgenden Auswertungen umfasst die Gruppe der FZA-Zugewanderten 9572 Personen, diejenige der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten 37'314 Personen (jeweils 18- bis 65-Jährige). Die Angaben zu den ebenfalls 18- bis 65-Jährigen Schweizer/innen stammen aus der öffentlichen Statistik.

In Tabelle 12 werden die Verteilungen nach Familientyp und Haushaltsstruktur für die drei Gruppen ausgewiesen. Personen mit Kindern unter 15 Jahren sind bei den FZA-Zugewanderten gleich häufig wie bei Schweizer/innen und leicht weniger häufig bei den Vor-FZA-Zugewanderten. Bei der Haushaltsstruktur sind bei den FZA-Zugewanderten Einzelpersonen deutlich häufiger und Paare mit Kindern deutlich weniger häufig vertreten als bei den Vor-FZA-Zugewanderten – bei den Schweizer/innen ist der Anteil der Einzelpersonen wesentlich höher. Der Anteil der Paare mit Kindern ist bei den Vor-FZA-Zugewanderten deutlich höher als bei den Schweizer/innen. Es ist augenfällig, dass die Einwanderung unter dem FZA vermehrt Personen ohne Kinder in die Schweiz bringt. Dies hat auch mit der Altersstruktur zu tun: Der Anteil der unter 35-Jährigen ist gegenüber den Vor-FZA-Zugewanderten ebenfalls deutlich höher.

Tabelle 12: FZA-Zugewanderte nach Familientyp und Haushaltsstruktur im Vergleich zu den Kontrollgruppen
(18- bis 64-Jährige, mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002 bis 2011)

	FZA- Eingewanderte	Kontrollgruppe Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe (VZ 2000)
Familientyp			
mit Kindern < 15J.	29.2%	32.4%	29.2%
andere Haushalte	70.8%	67.6%	70.8%
Haushaltsstruktur			
Paar ohne Kinder	30.1%	28.0%	28.0%
Paar mit Kindern	29.5%	43.0%	29.6%
ein Elternteil mit Kindern	1.9%	4.0%	5.3%
Einzelperson	30.8%	21.0%	37.0%
übrige	7.7%	4.0%	2.8%
Total	100%	100%	100%

Quellen: BFS SESAM, ZEMIS, STATPOP, SAKE, Volkszählung, Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten.

Anmerkungen: Missings Familientyp n=6, Missings Haushaltsstruktur n= 36; Anzahl Fälle (Familientyp) FZA: 9572, Kontrollgruppe: 37'314, Anzahl Fälle (Haushaltsstruktur) FZA:9565, Kontrollgruppe: 37'285, Schweizer Kontrollgruppe: BFS, Volkszählung 2000.

Die Aufteilung nach Sprachregion zeigt, dass seit Inkrafttreten des FZA die Zuwanderung in die Deutschschweiz häufiger ist als vor Inkrafttreten des FZA (vgl. Tabelle 13). Die Zuwanderung in die lateinische Schweiz ist hingegen relativ gesehen leicht rückgängig. Verglichen mit der Verteilung der Schweizer Bevölkerung, sind die Zugewanderten in der lateinischen Schweiz immer noch überrepräsentiert.

Tabelle 13: FZA-Zugewanderte nach Sprachregion im Vergleich zu den Kontrollgruppen
(18- bis 64-Jährige mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002 bis 2011)

	FZA- Eingewanderte	Kontrollgruppe: Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe (2010)
Sprachregion			
Deutschschweiz	67.4%	57.6%	73.9%
Westschweiz	26.0%	32.3%	21.8%
Tessin	6.7%	10.1%	4.3%
Total	100%	100%	100%

Quellen: BFS SESAM, ZEMIS, Strukturerhebung BFS; Schweizer Kontrollgruppe: BFS: Strukturerhebung 2010, ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahre, Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten.

Anmerkungen: Missings Sprachregion n=6; Anzahl Fälle (Grossregion) FZA:9568, Anzahl Fälle (Sprachregion) FZA:9572, Kontrollgruppe: 37'314.

Tabelle 14 zeigt die Verteilungen des letzten ausgeübten Berufs und der aktuellen beruflichen Stellung. Eine berufliche Stellung in der Unternehmensleitung ist bei den FZA-Zugewanderten gleich häufig wie bei den Vor-FZA-Zugewanderten. Im Vergleich zu den Schweizern und Schweizerinnen sind ihre Anteile hingegen rund doppelt so hoch. Auch besetzen FZA-Zugewanderte häufiger eine Vorgesetztenfunktion als Vor-FZA-Zugewanderte und Schweizer/innen. Selbständige Erwerbstätigkeit kommt bei den Schweizer/innen am häufigsten vor und ist bei den Vor-FZA-Zugewanderten häufiger als bei den FZA-Zugewanderten.

Analog zu den Resultaten zur beruflichen Stellung sind auch bei den Berufen der FZA-Zugewanderten Führungskräfte und akademische Berufe gegenüber den beiden Kontrollgruppen deutlich übervertreten. Wie aufgrund des in der Schweiz vorherrschenden Fachkräftemangels zu erwarten ist, sind unter den FZA-Zugewanderten häufiger Techniker/innen zu finden als unter den Vor-FZA-Zugewanderten oder den Schweizer/innen, wobei der Unterschied zu den Schweizer/innen nicht sehr ausgeprägt ist. Die übrigen Berufskategorien, insbesondere solche mit geringen beruflichen Qualifikationen (Hilfskräfte, Anlagebediener, Handwerkerinnen), sind bei den FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten seltener anzutreffen. Diese Befunde zeigen eine Veränderung der beruflichen Qualifikation der seit Inkrafttreten des FZA Zugewanderten und sind Indizien für eine Überschichtung durch die FZA-Zuwanderung.

Tabelle 14: Berufliche Situation der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgruppen
(18- bis 64-Jährige mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002-2011)

	FZA- Eingewanderte	Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe (2010/2011)
berufliche Stellung der Erwerbstätigen			
Selbständige, mitarbeitende Familienmitglieder	6.8%	11.5%	17.5%
Arbeitnehmende in Unternehmensleitung	13%	13.9%	6.4%
Arbeitnehmende mit Vorgesetztenfunktion	25.3%	18.8%	20.0%
Arbeitnehmende ohne Vorgesetztenfunktion	54.6%	55%	50.6%
Lehrlinge	(0.3%)	0.9%	5.6%
Total	100%	100%	100%
Beruf			
Führungskräfte	14.1%	8.0%	7.4%
akademische Berufe	30.4%	17.2%	23.9%
Techniker und gleichrangige Berufe	22.2%	16.7%	19.8%
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	5.8%	9.2%	10.6%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	10.3%	15.5%	15.1%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	.9%	1.0%	3.8%
Handwerks- und verwandte Berufe	9.8%	17.4%	12.7%
Anlagen- und Maschinenbediener	3.2%	6.5%	3.3%
Hilfsarbeitskräfte	3.3%	8.5%	3.3%
Total	100%	100%	100%

Quellen: BFS SESAM, ZEMIS, SAKE, Schweizer Kontrollgruppe: BFS: Strukturhebung 2010/2011; Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten.

Anmerkungen: Missings Beruf n=5261, Missings berufliche Stellung n=0; Anzahl Fälle (Beruf) FZA: 9116, Kontrollgruppe: 32'515; Anzahl Fälle (Erwerbsstatus) FZA:9572, Kontrollgruppe: 37'314, Anzahl Fälle (berufliche Stellung) FZA:8213, Kontrollgruppe: 28'086; in Klammer: Extrapolation auf Basis von Fallzahl n=5-49.

Der Bildungsstand der Zugewanderten ist ein zentrales Merkmal, um die Migration als ein über- bzw. unterschichtender Vorgang zu interpretieren. In Tabelle 15 ist der Bildungsstand nach den drei Stufen Sekundarstufe I (obligatorische Schule), Sekundarstufe II (Abschluss einer allgemeinbildenden Mittelschule oder Berufslehre) und Tertiärstufe (Hochschulabschluss oder tertiäre Berufsbildung) für die drei Gruppen aufgeführt. Während die Vor-FZA-Zuwanderung deutliche Merkmale einer unterschichtenden Migration aufweist (Sekundarstufe I), ist bei der FZA-Zuwanderung die überschichtende Migration deutlich ausgeprägter. 59 % der FZA-Zugewanderten verfügen über einen Tertiärabschluss, dieser Anteil ist doppelt so hoch wie bei den Vor-FZA-Zugewanderten oder bei den Schweizer/innen. Es kann vermutet werden, dass unter den Kurzaufenthalter/innen, die in diesen Ergebnissen nicht enthalten sind, ein grösserer Anteil an niedrig Qualifizierten anzutreffen ist.

Tabelle 15 zeigt die Branchenverteilung für die aktuelle bzw. letzte Erwerbstätigkeit. Für rund 10 % der Personen kann keine Branche festgestellt werden, da sie entweder noch nicht erwerbstätig sind oder die Branche nicht zugeordnet werden kann. Die Branchenverteilung unterscheidet sich nicht grundsätzlich zwischen den FZA- und Vor-FZA-Zugewanderten – beiden Gruppen sind in den verschiedenen Branchen etwa gleich häufig vertreten. Am häufigsten sind beide Gruppen im verarbeitenden Gewerbe und im Handel vertreten (Vor-FZA-Zugewanderte leicht häufiger) sowie im Gesundheits- und Sozialwesen (FZA-Zugewanderte leicht häufiger). Einzig bei den freien Berufen sowie den wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, bei der Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie bei Erziehung und Unterricht sind FZA-Zugewanderte deutlich häufiger vertreten als die Vor-FZA-Zugewanderten. Etwas weniger zahlreich sind FZA-Zugewanderte dagegen im Baugewerbe.

Verglichen mit den Schweizer/innen sind sowohl FZA- wie Vor-FZA-Zugewanderte in der Landwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung sowie in Unterricht und Erziehung weniger häufiger zu finden.

Vergleicht man die Branchenverteilung der FZA-Zugewanderten nach Nationalitätengruppen (vgl. Tabelle A7 im Anhang), so zeigt sich, dass Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten wesentlich häufiger im Baugewerbe (17.8 % im Vergleich zu 5.4 % von allen FZA-Zugewanderten) und im Gastgewerbe (15.0 % im Vergleich zu 6.3 % von allen FZA-Zugewanderten) beschäftigt sind. Auch die Zugewanderten aus den EU-8-Staaten sind

wesentlich häufiger im Gastgewerbe beschäftigt. Zudem ist der Anteil ohne Berufsbildung bei den FZA-Zugewanderten aus den E17-Süd-Staaten vergleichsweise hoch (über 50 %, vgl. Tabelle 16).

Tabelle 15: Bildung und Branchenzugehörigkeit der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgruppen
(18- bis 64-Jährige, mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002-2011)

Bildung und Branche	FZA-Eingewanderte	Kontrollgruppe Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe (SAKE 2010)
Ausbildungsniveau			
Sekundarstufe I	9.1%	30.6%	20.1%
Sekundarstufe II	32.1%	41.4%	53.1%
Tertiärstufe	58.8%	28.0%	26.8%
Branche			
A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1.0%	.8%	4.4%
B Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	(.1%)	.2%	.
C Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren	15.8%	18.2%	.
D Energieversorgung	(.5%)	.4%	.
E Wasserversorgung u. Abfallentsorgung	(.5%)	.4%	.
B-E	16.5%	19.2%	14.7%
F Baugewerbe/Bau	5.7%	8.4%	5.4%
G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen	12.6%	14.9%	13.1%
H Verkehr und Lagerei	2.9%	3.6%	4.5%
I Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	6.6%	7.1%	2.7%
J Information und Kommunikation	4.4%	3.4%	3.2%
K Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	8.0%	5.5%	6.2%
N sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen			
L Grundstücks- und Wohnungswesen	4.2%	4.1%	3.4%
M, Freiberufliche, wissenschaftliche u. techn. Dienstleistungen	10.3%	7.3%	7.8%
O Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	1.4%	2.1%	6.3%
P Erziehung und Unterricht	7.8%	5.2%	9.0%
Q Gesundheits- und Sozialwesen	12.1%	11.6%	12.9%
R Kunst, Unterhaltung und Erholung	6.3%	7.1%	6.2%
S Erbringung von sonstigen Dienstleistungen			
T Private Haushalte mit Hauspersonal			

Quellen: BFS SESAM, ZEMIS, SAKE, Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten

Anmerkungen: Missings Ausbildungsniveau n=6; Missings Branche n=3998; Anzahl Fälle (Ausbildungsniveau) FZA: 9572; Kontrollgruppe: 37'314; Anzahl Fälle FZA: 9150; Kontrollgruppe: 33'744; in Klammer: Extrapolation auf Basis von Fallzahl n=5-49; Schweizer Kontrollgruppe: Ausbildungsniveau und Branche: SAKE, 2010, Alter ab 15 Jahren. Die Branchengruppen N und L, O und U, R bis T sind aggregiert.

Die in Tabelle 16 festgestellten grossen Unterschiede zwischen dem Bildungsstand von FZA- und Vor-FZA-Zugewanderten kann auch daher rühren, dass unter dem FZA vermehrt Personen aus den umliegenden Staaten und aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten einwandern, als dies vor Inkrafttreten des FZA der Fall war. Um diese Hypothese zu überprüfen, wird in Tabelle 16 die Verteilung der 18- bis 64-jährigen Personen aus den EU/EFTA-Staaten nach Nationalitätengruppen nach Bildungsstufen dargestellt – getrennt nach FZA- und Vor-FZA-Zugewanderten. Es zeigt sich – wie vermutet –, dass die Einwanderung Hochqualifizierter nach Herkunftsländern stark unterschiedlich ist und dass aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten und den umliegenden Staaten seit dem FZA hauptsächlich hoch qualifizierte Fachkräfte zuwandern.

Vor allem bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten ist der Anteil mit einem Tertiärabschluss sehr hoch (81 %). Bereits bei den Vor-FZA-Zugewanderten liegt hier der Anteil mit einem Tertiärabschluss von allen Nationalitätengruppen mit 62 % am höchsten. Der grösste Unterschied zwischen der Migration

vor und nach Inkrafttreten des FZA lässt sich bei Zugewanderten aus den umliegenden Staaten feststellen: Während bei den Vor-FZA-Zugewanderten aus diesen Ländern der Anteil mit einem Tertiärabschluss mit 29 % in etwa gleich hoch wie bei den Schweizer/innen (vgl. Tabelle 15) ist, ist er bei den FZA-Zugewanderten mit 60 % doppelt so hoch. Eine besonders starke Zunahme, allerdings auf tieferem Niveau, erfährt der Anteil der Zugewanderten mit Tertiärabschluss aus den EU-17-Süd-Staaten (von 8 % auf 26 %). Weitgehend stabil erscheinen die Qualifikationsprofile der Eingewanderten aus den EU-8- und EU-2-Staaten, wobei dies aufgrund geringer Fallzahlen (noch) nicht klar zu beurteilen ist.

Tabelle 16: FZA-Zugewanderte nach Nationalitätengruppe und Bildungsabschluss
(18- bis 64-Jährige, mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002 bis 2011)

	FZA- Eingewanderte	Kontrollgruppe Vor-FZA-Zugewanderte
EU-17/EFTA - umliegende Staaten		
Sekundarstufe I	5.0%	26.8%
Sekundarstufe II	35.5%	44.6%
Tertiärstufe	59.5%	28.6%
EU-17/EFTA-Nord		
Sekundarstufe I	(3.3%)	6.6%
Sekundarstufe II	16.2%	31.8%
Tertiärstufe	80.5%	61.6%
EU-17-Süd		
Sekundarstufe I	50.6%	57.5%
Sekundarstufe II	23.6%	34.8%
Tertiärstufe	25.8%	7.7%
EU-8		
Sekundarstufe I		9.3%
Sekundarstufe II	42.3%	48.7%
Tertiärstufe	56.0%	42.0%
EU-2		
Sekundarstufe I		(10.0%)
Sekundarstufe II		32.5%
Tertiärstufe	(53.7%)	57.5%
Drittstaaten		
Sekundarstufe I	(18.3%)	26.4%
Sekundarstufe II	34.2%	33.1%
Tertiärstufe	47.5%	40.5%

Quellen: BFS SESAM, ZEMIS, Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten.

Anmerkungen: Missings Bildung nach Ländergruppen n=6; Anzahl Fälle FZA: 9572; Kontrollgruppe: 37'314; in Klammer: Extrapolation auf Basis von Fallzahl n=5-49; leere Zellen: n<5.

4 Aufenthaltsverläufe von FZA-Zugewanderten

Auf der Grundlage der Informationen zum Aufenthalt in der Schweiz, zur Bewilligung und zur Erwerbstätigkeit sind für die FZA-Zugewanderten Aufenthalts- und Erwerbsverläufe konstruiert worden. Diese bilden die Basis, um eine Typologie der Aufenthalts- und Erwerbsverläufe zu erstellen. Weiter werden Indikatoren zum Aufenthaltsverlauf in der Schweiz entwickelt, berechnet und analysiert. Damit ergibt sich ein Bild über die Aufenthaltsverläufe der FZA-Zugewanderten.

In diesem Kapitel werden die typischen Aufenthalts- und Erwerbsverläufe (im Folgenden vereinfacht Aufenthaltsverläufe) der FZA-Zugewanderten vorgestellt. Kapitel 4.1 gibt Auskunft über die verschiedenen Typen von Aufenthaltsverläufen, während Kapitel 4.2 die Aufenthaltsverläufe im Zusammenhang mit der Situation bei der ersten Einreise (Aufenthaltszweck, Familiennachzug, Bewilligungsstatus) thematisiert. Am Schluss des Kapitels wird noch kurz auf die Grenzgänger eingegangen.

4.1 Typische Aufenthaltsverläufe von FZA-Zugewanderten

Das Wichtigste in Kürze

Mit der vorliegenden Untersuchung liegen erstmals verlässliche Grunddaten zur Einwanderung unter dem FZA vor, welche es erlauben, den Aufenthalt und die Erwerbsituation der FZA-Zugewanderten im Längsschnitt, d. h. über einen längeren Zeitraum zu analysieren.

Von den FZA-Zugewanderten zwischen Juni 2002 und Dezember 2006 ist etwas mehr als die Hälfte während ihres Aufenthalts konstant erwerbstätig. Ein Sechstel ist mit Unterbrüchen erwerbstätig. Diese Gruppe weist im Vergleich zu den konstant Erwerbstätigen und den nie Erwerbstätigen eine längere durchschnittliche Aufenthaltsdauer auf, d. h., diese Personen reisen häufig nicht aus oder sie kommen trotz instabiler Erwerbssituation mehrmals in die Schweiz, was sich an der höchsten durchschnittlichen Anzahl Aufenthaltsperioden zeigt. Gut ein Viertel ist nie erwerbstätig, wobei vier Fünftel von ihnen innerhalb von vier Jahren wieder ausreisen. Die zwischen 2002 und 2010 unter dem FZA Zugewanderten sind während knapp zwei Drittel ihres Aufenthalts erwerbstätig.

Die Auswertung nach Nationalitätengruppen und der Vergleich mit den Kontrollgruppen zeigen folgende Unterschiede auf:

Seit 2003 hat bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten der Anteil der konstant Erwerbstätigen leicht zugenommen und entspricht ab 2007 etwa jenem der Schweizer Kontrollgruppe, während der Anteil der Nichterwerbstätigen von einem erhöhten Niveau unter jenes der Einheimischen gesunken ist. Vergleichbar ist auch der Anteil der Erwerbstätigen mit Unterbrüchen, bei dem sich im Unterschied zur Schweizer Kontrollgruppe jedoch ein leichtes konjunkturelles Muster erkennen lässt. Innerhalb der Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten gibt es grosse Unterschiede: Zugewanderte aus umliegenden Staaten (70 % der Zugewanderten) entsprechen dem Durchschnitt, Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten sind deutlich häufiger nicht erwerbstätig, diejenigen aus den EU-17-Süd-Staaten sind wesentlich häufiger erwerbstätig, weisen jedoch häufiger mehrmalige Einreisen und häufiger Erwerbsunterbrüche (v.a. auch ohne Ausreise) auf. Über die Zeit hat die Zuwanderung aus den EU-17/EFTA-Staaten etwas an Dynamik eingebüsst.

Bei den Zugewanderten aus den EU-8-Staaten liegt der Anteil der konstant Erwerbstätigen leicht unter dem Niveau der Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten, jedoch ist der Anteil Nichterwerbstätiger über die Zeit unter das Niveau der Schweizer Kontrollgruppe gesunken und entspricht dem Durchschnitt der FZA-Zugewanderten. Der Anteil von Personen mit Erwerbsunterbrüchen ist etwas höher als der Durchschnitt der Zugewanderten (und höher als bei der Schweizer Kontrollgruppe), was sich auch am geringeren Anteil Erwerbsmonate am gesamten Aufenthalt zeigt. Die Aufenthaltsverläufe der Personen aus den EU-8-Staaten sind vergleichsweise dynamischer als bei Personen aus EU-17/EFTA-Staaten: Es sind häufiger mehrere Einreisen und Aufenthalte mit Ausreisen (auch im Vergleich zu den ersten Zuwanderungskohorten aus den EU-15/EFTA-Staaten) und deutliche mehr kurze Aufenthalte bis sechs Monaten und von sieben bis zwölf Monaten feststellbar. Dabei handelt es sich fast ausschliesslich um Personen mit einer L-Bewilligung. Diese Resultate geben gewisse Hinweise darauf, dass die FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten diejenigen aus den EU-17/EFTA-Staaten in Branchen mit tiefen Löhnen und unsicheren Arbeitsverhältnissen abgelöst haben.

Für die EU-2-Staaten ist das FZA erst seit 1. Juni 2009 in Kraft. Daher basieren die Ergebnisse für Zugewanderte (maximal 4400 Personen) aus diesen Ländern lediglich auf kurzen Verläufen von 13 Monaten. Diese Zugewanderten weisen in der Tendenz problematischere Verläufe (Verläufe mit Unterbrüchen) auf im Vergleich zu den beiden Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte und der Schweizer Kontrollgruppe) sowie den FZA-Zugewanderten aus den EU-8- und EU-17/EFTA-Staaten. Sie sind weniger häufig konstant und häufiger mit Unterbrüchen erwerbstätig. Der Anteil der Nichterwerbstätigen ist höher als bei den Zugewanderten aus den EU-8- und EU-17/EFTA-Staaten und gleich hoch wie bei der Schweizer Kontrollgruppe, aber kleiner als bei den

Vor-FZA-Zugewanderten. Der Anteil Erwerbsmonate am gesamten Aufenthalt ist deutlich geringer als bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA- und EU-8-Staaten.

In Ergänzung der deskriptiven Analyse wurde mit einer Modellrechnung der Einfluss verschiedener Faktoren auf die Wahrscheinlichkeit für die Zugehörigkeit zu einem Aufenthaltsverlaufstyp berechnet. Für diese Auswertung waren nur Daten für Zugewanderte mit einem Aufenthalt von mindesten zwölf Monaten verfügbar. FZA-Zugewanderte haben im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten bei gleichen soziodemografischen Merkmalen ein vermindertes Risiko für einen Erwerbsverlauf mit Unterbrüchen, hingegen eine grössere Wahrscheinlichkeit für einen Verlauf ohne Erwerbstätigkeit. Erwerbsverläufe mit Unterbrüchen sind besonders häufig bei FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten und aus Drittstaaten (Einreise über Familiennachzug), bei über 55-Jährigen, bei Alleinerziehenden sowie bei in gewissen Branchen Beschäftigte (z. B. Bau, Gastgewerbe, Hauspersonal). Einen Verlauf ohne Erwerbstätigkeit weisen insbesondere Frauen, Personen im Familiennachzug und über 45-Jährige auf, die in einem Haushalt mit Kindern leben. Personen mit einem Bildungsabschluss auf Tertiärstufe haben ein leicht tieferes Risiko für einen Erwerbsverlauf mit Unterbrüchen als solche mit einem obligatorischen Schulabschluss oder einem Abschluss auf Sekundarstufe II. Für einen Verlauf ohne Erwerbstätigkeit spielt das Bildungsniveau keine Rolle.

4.1.1 Typ und Dauer des Aufenthalts

Mit den bisher verfügbaren Daten ist es nicht möglich, Aufenthaltsverläufe von Zugewanderten zu analysieren, weil nur aggregierte Einwanderungsdaten im Querschnitt vorliegen. Mit der Auswertung der ZEMIS-Daten auf Einzelfallebene und der Verknüpfung mit den AHV-IK-Daten können erstmals individuelle Aufenthaltsverläufe rekonstruiert werden. Um die typischen Aufenthaltsverläufe im Längsschnitt identifizieren zu können, sind Aufenthalts- und Erwerbsepisoden der FZA-Zugewanderten gebildet und auf dieser Grundlage eine Typologie erstellt worden, welche den Aufenthalts- und Erwerbsverlauf berücksichtigt. Dabei wird zwischen Verläufen mit einer konstanten Erwerbstätigkeit (ein Erwerbsunterbruch wird erst ab drei Monaten als solcher identifiziert), Verläufen mit Erwerbsunterbrüchen (länger als drei Monate) und Verläufe mit permanenter Nichterwerbstätigkeit unterschieden (Aufenthaltsverlaufstypen A, B, C). Zusätzlich wird berücksichtigt, ob jemand während der Beobachtungszeit wieder ausreist (d. h. den Aufenthalt abbricht) bzw. ausreist und (mehrmals) wieder einreist (d. h. den Aufenthalt ein- oder mehrmals unterbricht). Bei Verläufen mit Erwerbstätigkeit wird zudem ausgewiesen, ob die Betroffenen bereits von Beginn an (d. h. spätestens im Monat nach der Einreise) erwerbstätig gewesen sind oder erst nach einer anfänglichen Phase der Nichterwerbstätigkeit.

Die Aufenthaltsverlaufstypen werden über eine Beobachtungsdauer von 48 Monaten (= vier Jahre) nach dem Einreisemonat gebildet.²¹ Dazu wurde eine Sensitivitätsanalyse zum Einfluss der Beobachtungsdauer auf die Zuordnung zu Typen gemacht (vgl. Kapitel 2 und Anhang Tabellen A7 und A8). Sämtliche Personen, die nach 2006 eingereist sind, können aufgrund der Verfügbarkeit der Daten nicht über vier Jahre nachverfolgt werden. Deshalb wird zusätzlich eine 13-monatige Beobachtungsdauer für die Typenbildung verwendet, um auch Informationen zu Verläufen der später Eingereisten (insbesondere aus den EU-2-Staaten) zu haben.

Als Erwerbsunterbrüche werden nur diejenigen ausgewiesen, die länger als drei Monate dauern, um Unterbrüche aufgrund von administrativen Ungenauigkeiten bei den AHV-Einträgen und kurze Phasen ohne Erwerbstätigkeit zwischen zwei Stellen (sehr kurze Sucharbeitslosigkeit) auszuschliessen.²² Tabelle 17 zeigt die Verteilung nach Aufenthaltsverlaufstypen und Nationalitätengruppen der Personen, die zwischen Juni 2002 und Dezember 2006 unter dem FZA eingewandert sind. Bei den Nationalitätengruppen wird unterschieden zwischen den EU-17/EFTA-Staaten (EU-15/EFTA-Staaten ab Juni 2002, Malta und Zypern ab April 2006) und den EU-8-Staaten (Einreisen zwischen April und Dezember 2006).

Die Mehrheit der FZA-Zugewanderten der Jahre 2002 bis 2006 (57.3 %) gehört zum Aufenthaltsverlaufstyp A, ist also in den vier Jahren nach der Ersteinreise während ihres Aufenthaltes konstant erwerbstätig. Dabei sind 15.2 % während der gesamten Beobachtungsdauer (ohne Ausreise) erwerbstätig, während 17.7 % vor Ablauf der

²¹ Um diese vierjährige Typisierungsperiode zu gewährleisten, werden nur Einreisekohorten zwischen Juni 2002 und Dezember 2006 betrachtet. Da FZA-Zugewanderte aus den EU-2-Staaten für die Typisierung nicht während vier Jahren beobachtet werden können (die maximale Beobachtungsperiode für diese Nationalitätengruppe ist von Juni 2009 bis Dezember 2010, d.h. maximal eineinhalb Jahre), fehlen Angaben zu diesen in Tabelle 17 (für entsprechende Resultate mit einer 13-monatigen Typisierungsperiode vgl. Tabelle A11 im Anhang)

²² Der Einfluss der Dauer des Erwerbsunterbruchs für die Zuordnung zu den Aufenthaltsverlaufstypen wurde ebenfalls anhand einer Sensitivitätsanalyse untersucht (vgl. Tabelle A10 im Anhang). Wenn Erwerbsunterbrüche auf ein oder zwei Monate festgelegt werden, fällt die Zuordnung zu den einzelnen Aufenthaltsverläufen deutlich anders aus. Hingegen bleibt die Zuordnung zu den Typen relativ stabil, wenn die Unterbrüche auf vier statt drei Monate festgelegt werden. Erwerbsunterbrüche auf drei Monate festzulegen scheint daher optimal, um administrative Unschärfen und kurze Sucharbeitslosigkeit auszuschliessen.

Beobachtungsdauer wieder ausreisen. 10.7 % weisen mehrere Aufenthaltsperioden aus (mehrere Einreisen), während derer sie konstant erwerbstätig sind. 13.6 % haben die Erwerbstätigkeit erst nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit aufgenommen.

Bei 16.6 % der Personen können Erwerbsunterbrüche von mehr als drei Monaten beobachtet werden (Typ B). Dabei haben sich 7.8 % während der gesamten Beobachtungsdauer in der Schweiz aufgehalten (mit und ohne anfängliche Erwerbstätigkeit, Typen B1, B4), 3.9 % sind wieder ausgereist (Typen B2, B3) und 4.9 % weisen mehrere Aufenthaltsepisoden auf (Typ B5).

Gut ein Viertel der FZA-Zugewanderten (26.1 %) gehört zum Aufenthaltsverlaufstyp D, ist also während der gesamten Beobachtungszeit von vier Jahren nach der ersten Einreise nie erwerbstätig gewesen. Nur 5.3 % sind während der gesamten vier Jahre in der Schweiz geblieben. Die meisten sind wieder ausgereist (18.7 %) und mit 2.2 % weist nur eine kleine Minderheit mehrere Aufenthaltsperioden auf.

Tabelle 17: FZA-Zugewanderte nach Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp) und Nationalitätengruppe
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2006, Beobachtungsdauer 4 Jahre)

Nationalitätengruppen	EU-17/EFTA umliegende Staaten	EU-17/ EFTA- Nord	EU-17-Süd	EU-17/ EFTA	EU-8	Total	N
Detailtyp							
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig							
Typ A1: ohne Ausreise	16.1%	10.0%	16.2%	15.4%	8.5%	15.2%	51'105
Typ A2: mit Ausreise	19.5%	15.6%	11.9%	17.7%	19.5%	17.7%	59'470
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	13.0%	15.2%	15.1%	13.6%	11.5%	13.6%	45'583
Typ A4: mehrmalige Einreise	9.7%	4.4%	18.3%	10.6%	16.0%	10.7%	35'785
Total	58.3%	45.2%	61.5%	57.3%	55.5%	57.3%	191'943
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen							
Typ B1: ohne Ausreise	4.0%	2.2%	6.6%	4.2%	2.9%	4.2%	14'010
Typ B2: mit Ausreise	3.0%	1.9%	2.6%	2.8%	2.2%	2.8%	9'313
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise	1.1%	1.5%	1.0%	1.1%	0.9%	1.1%	3'808
Typ B4: anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise	3.2%	3.0%	5.6%	3.6%	4.4%	3.6%	12'111
Typ B5: mehrmalige Einreise	4.3%	3.3%	8.0%	4.9%	8.7%	4.9%	16'533
Total	15.6%	12.0%	23.8%	16.6%	19.2%	16.6%	55'775
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig							
Typ C1: ohne Ausreise	5.1%	9.5%	3.4%	5.3%	2.8%	5.3%	17'663
Typ C2: mit Ausreise	18.9%	30.2%	9.9%	18.7%	19.6%	18.7%	62'626
Typ C3: mehrmalige Einreise	2.1%	3.2%	1.4%	2.1%	2.9%	2.2%	7'245
Total	26.1%	42.8%	14.7%	26.1%	25.3%	26.1%	87'534
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	335'252
N	231'005	39'883	57'996	328'884	6'368	335'252	

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, ab April 2006 EU-17 inkl. Malta und Zypern.

Die FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA- und EU-8-Staaten zeigen nur geringe Unterschiede bei der Verteilung auf die Aufenthaltsverlaufstypen. Bei beiden Nationalitätengruppen gehören etwa ein Viertel zum Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig). Insgesamt kommen FZA-Zugewanderte aus den EU-8-Staaten etwas häufiger im Aufenthaltsverlaufstyp B (Erwerbstätigkeit mit Unterbrüchen) vor. Zudem reisen Personen aus diesen Ländern häufiger mehrmals in die Schweiz ein oder beenden den Aufenthalt (Typ A2, A4, B5, C2). Dabei handelt es sich fast ausschliesslich um Personen mit einer L-Bewilligung. Es ist daher zu vermuten, dass FZA-Zugewanderte aus den EU-8-Staaten schwerpunktmässig in Berufen und Branchen tätig sind, die hohe

Anteile von Kurzzeitanstellungen aufweisen wie z. B. das Bau- oder Gastgewerbe. Tabelle 17 weist zudem die FZA-Zugewanderten detailliert nach Untergruppen der EU-17/EFTA-Staaten aus (erste drei Spalten).

Innerhalb der EU-17/EFTA-Staaten zeigen sich erhebliche Unterschiede. So gehören FZA-Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten (Griechenland, Spanien, Portugal, Malta, Zypern) wesentlich häufiger zu den Aufenthaltsverlaufstypen A4 und B5 (Erwerbstätigkeit und mehrere Einreisen) als FZA-Zugewanderte der übrigen Nationalitätengruppen. Es handelt sich dabei vermutlich um typische saisonbedingte Kurzaufenthalte, wie sie im Bau- und Gastgewerbe häufig vorkommen. FZA-Zugewanderte dieser Nationalitätengruppe sind denn auch häufiger im Bau- und Gastgewerbe beschäftigt als die übrigen FZA-Zugewanderten. Ebenfalls häufiger sind sie in den Aufenthaltsverlaufstypen mit Erwerbsunterbrüchen, v. a. in jenen ohne Ausreise (B1 und B4) anzutreffen. Die Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten unterscheiden sich von den Zugewanderten aus den übrigen Ländern dadurch, dass sie wesentlich häufiger (43 %) zum Aufenthaltsverlaufstyp C gehören. Entsprechend liegt ihr Anteil beim Aufenthaltsverlaufstyp A (kontinuierliche Erwerbstätigkeit) mit 45 % deutlich unter dem Durchschnitt. Auffallend ist zudem, dass Verläufe mit einer anfänglichen Nichterwerbstätigkeit vergleichsweise oft vorkommen (Typ A3). Insgesamt deutet dies darauf hin, dass Familiennachzüge bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten relativ häufig sind. 70 % der Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten stammen aus umliegenden Ländern. Ihre Anteile an den einzelnen Aufenthaltsverlaufstypen weichen nur geringfügig von der Gesamtgruppe der EU-17/EFTA ab.

In Tabelle 18 wird die Verteilung der Aufenthaltsdauer nach Aufenthaltsverlaufstyp der FZA-Zugewanderten ausgewiesen. Dabei ist Folgendes zu beachten: Für die Zuordnung ist eine Beobachtungsdauer von 48 Monaten ab Einreise massgebend. Die Anzahl Aufenthaltsmonate wird hingegen für die gesamte Aufenthaltsdauer einer Person berechnet (Summe aller Aufenthaltsmonate ab Ersteinreise bis Dezember 2011). Dies erklärt auch, weshalb die mittlere Aufenthaltsdauer länger als 48 Monate sein kann.

Tabelle 18: Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufstyp (ab Ersteinreise bis Dezember 2011)
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2006)

Aufenthaltsdauer (Total aller Aufenthaltsmonate)	Mittelwert	0 bis 6 Monate	7 bis 12 Monate	länger als 12 Monate	Total	N
Aufenthaltsverlaufstyp						
Typ A: konstant erwerbstätig	49.0	18.9%	9.7%	71.4%	100%	193'602
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	59.8	2.9%	5.6%	91.4%	100%	57'125
Typ C: nicht erwerbstätig	27.1	30.4%	17.4%	52.2%	100%	88'975
Total	45.1	19.2%	11.0%	69.7%	100%	339'702

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab drei Monate, Aufenthaltsverlaufstypen gebildet über eine Beobachtungszeit von vier Jahren.

Die im Zeitraum von Juni 2002 bis Ende 2006 Zugewanderten hielten sich bis Dezember 2011 im Durchschnitt fast vier Jahre (45 Monate) in der Schweiz auf. Die FZA-Zugewanderten des Aufenthaltsverlaufstyps B (erwerbstätig mit Erwerbsunterbrüchen) weisen mit fast fünf Jahren den längsten Aufenthalt auf. Davon bleiben mehr als 90 % länger als ein Jahr in der Schweiz. Beim Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) ist der Aufenthalt deutlich weniger lang; relativ häufig ist bei diesem Typ mit 30 % eine Aufenthaltsdauer von weniger als sechs Monaten. Beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig) bleiben fast drei Viertel länger als ein Jahr in der Schweiz.

Insgesamt sind die in den Jahren 2002 bis 2006 Zugewanderten ab Ersteinreise bis Dezember 2011 im Durchschnitt 1.3 Mal eingereist (vgl. Tab. A12 im Anhang). Die durchschnittliche Dauer einer Aufenthaltsperiode unterscheidet sich nur wenig von der gesamten Aufenthaltsdauer. Nur 11 % weisen zwei Aufenthaltsperioden aus (am häufigsten beim Aufenthaltsverlaufstyp B) und nur 6 % drei und mehr Aufenthaltsperioden. Am höchsten ist die Zahl der Aufenthaltsperioden bei Erwerbstätigen mit Unterbrüchen (Mittelwert 1.4), was darauf hindeutet, dass diese trotz instabiler Erwerbssituation mehrmals in die Schweiz kommen. Am geringsten ist die Zahl der Aufenthaltsperioden beim Aufenthaltsverlaufstyp C (Durchschnitt 1.1).

Damit Vergleiche zwischen den Nationalitätengruppen möglich sind, wird in Tabelle 19 die Aufenthaltsdauer sämtlicher zwischen 2002 und 2011 unter dem FZA eingereisten Personen ausgewiesen.

Tabelle 19: Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2011)

Aufenthaltsdauer (Total aller Aufenthaltsmonate)	Mittelwert	0 bis 6 Monate	7 bis 12 Monate	länger als 12 Monate	Total	N
Nationalitätengruppe						
EU-17/EFTA	35.6	16.9%	10.8%	72.3%	100%	655'721
EU-8	21.2	29.1%	15.1%	55.9%	100%	41'034
EU-2	15.6	19.5%	16.2%	64.3%	100%	4'428
Total	34.9	17.6%	11.1%	71.3%	100%	701'183

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=95274.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA ab April 2006 inkl. Malta und Zypern.

Bei allen im Zeitraum von Juni 2002 bis Dezember 2011 FZA-Zugewanderten beträgt der durchschnittliche Aufenthalt knapp drei Jahre (35 Monate).²³ Über 70 % der Aufenthalte von FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten dauern länger als ein Jahr. Es ist evident, dass bei den Nationalitätengruppen, für die das FZA erst seit Kurzem gilt, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer geringer ist (EU-8: 21 Monate, EU-2: 16 Monate). Kurzaufenthalte von weniger als einem halben Jahr sind mit Ausnahme bei Personen aus den EU-8-Staaten relativ selten. Bei Letzteren ist der Anteil Kurzaufenthalter deutlich höher als bei den Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten.²⁴ Dabei kann u. U. auch die Kontingentierung für diese Nationalitätengruppe eine Rolle spielen. Bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-2-Staaten sind längere Aufenthalte – auch im Vergleich mit denjenigen aus den EU-8-Staaten – häufig, bei fast zwei Drittel dauern sie länger als ein Jahr.

Abschliessend zeigt die Tabelle 20 Angaben zur Dauer der Erwerbstätigkeit für die verschiedenen Aufenthaltsverlaufstypen. Die Tabelle weist die Anzahl Monate mit einer Erwerbstätigkeit und den Anteil Monate mit Erwerbstätigkeit während des gesamten Aufenthaltes bis Ende 2010 aus. Wiederum ist zu beachten, dass die Zuordnung zu den Aufenthaltsverlaufstypen aufgrund einer Beobachtungsdauer von 48 Monaten ab Einreise vorgenommen wird.

Die Anzahl Monate mit Erwerbstätigkeit bzw. mit Aufenthalt in der Schweiz basiert hingegen auf der gesamten Aufenthaltsdauer einer Person (ab Ersteinreise bis Ende 2010²⁵). Dies erklärt auch, weshalb Personen des Aufenthaltsverlaufstyps C (nicht erwerbstätig) im Durchschnitt während 0.7 % Monaten eine Erwerbstätigkeit aufweisen: Monate mit Erwerbsarbeit nach der 48-monatigen Beobachtungsperiode für die Typisierung werden auch bei diesem Aufenthaltsverlaufstyp berücksichtigt.

Die FZA-Zugewanderten der Jahre 2002 bis 2006 sind während knapp zwei Dritteln (63.4 %) ihres Aufenthaltes erwerbstätig. Personen des Aufenthaltsverlaufstyps A sind praktisch während der gesamten Aufenthaltsdauer erwerbstätig: Phasen ohne Erwerbstätigkeit können hier nur am Anfang oder nach Abschluss der 48-monatigen Beobachtungsdauer vorkommen. Personen mit Erwerbsunterbrüchen (Aufenthaltsverlaufstyp B) sind während drei Fünftel ihrer Anwesenheit erwerbstätig. Erwartungsgemäss sind Personen des Aufenthaltsverlaufstyp C praktisch nicht erwerbstätig (während 0.7 Monaten oder einem Prozent der Gesamtaufenthaltsdauer), da bei diesen eine Erwerbstätigkeit nur dann vorkommen kann, wenn diese nach 48 Monaten nach der Ersteinreise aufgenommen wird (Beobachtungszeitraum für Typisierung).

²³ Die kürzere durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Vergleich zu Tabelle 18 hängt damit zusammen, dass hier Personen einbezogen werden, die erst gegen Ende der Beobachtungsdauer eingewandert sind.

²⁴ Bei der erstmaligen Einreise haben von allen aus den EU17/EFTA-Staaten Zugewanderten 55 % eine L-Bewilligung, bei den Zugewanderten aus den EU8-Staaten sind es 73 % und bei denjenigen aus den EU2-Staaten 68 %.

²⁵ Daten zur Erwerbstätigkeit sind bis und mit dem Jahr 2010 verfügbar.

Tabelle 20: Dauer der Erwerbstätigkeit der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufstyp (ab Ersteinreise bis Dezember 2010)
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2006)

Aufenthaltsverlaufstyp	Anzahl Monate mit Erwerbstätigkeit (Mittelwert)	Anteil Monate mit Erwerbstätigkeit an allen Monaten mit Anwesenheit in CH (Mittelwert)	N
Typ A: konstant erwerbstätig	40.3	92.9%	193'602
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	34.2	60.6%	57'125
Typ C: nicht erwerbstätig	0.7	1.2%	88'975
Total	28.9	63.4%	339'702

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=0.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche länger als drei Monate.

In der Tabelle 21 wird die Dauer der Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen ausgewiesen (weil die Zuwanderungskohorten nicht eingeschränkt werden, sind auch hier Aussagen zu Zugewanderten aus den EU-2-Staaten möglich).

Tabelle 21: Anzahl und Anteil der Erwerbsmonate bei den FZA-Zugewanderten nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2010)

Nationalitätengruppe	Anzahl Monate mit Erwerbstätigkeit (Mittelwert)	Anteil Monate mit Erwerbstätigkeit an allen Monaten mit Anwesenheit in der Schweiz (Mittelwert)	N
EU-17/EFTA	21.1	64.3%	655'721
EU-8	10.5	57.0%	41'034
EU-2	3.9	47.0%	4'428
Total	20.4	63.5%	701'183

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA ab April 2006 inkl. Malta und Zypern, Mittelwerte Total inkl. Drittstaaten (N=7846).

Die FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten weisen mit rund zwei Drittel den höchsten Anteil Monate mit Erwerbstätigkeit aus. Dieser Anteil ist bei den Zugewanderten aus den EU-8-Staaten tiefer und dieser ist wiederum geringer bei den Zugewanderten aus den EU-2-Staaten. Bei Letzteren liegt der Anteil unter 50 %, allerdings betrifft es nur 4400 Personen, die im Schnitt während vier Monaten erwerbstätig sind. Noch tiefer ist der Anteil bei Personen aus Drittstaaten (im Rahmen des Familiennachzugs eingewandert) mit 39.5 % (nicht in der Tabelle aufgeführt), diese Personen sind oftmals nicht erwerbstätig.

4.1.2 Vergleiche mit den Kontrollgruppen

Unterscheiden sich die Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten von denjenigen der Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe? Um Aussagen darüber machen zu können, werden die Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten der Zuwanderungskohorten der Jahre 2003, 2006 und 2009 mit jenen der Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte, Schweizer/innen) verglichen.

Der Vergleich mit der Schweizer Kontrollgruppe beruht pro Jahr auf einer Stichprobe (N=50'000 pro Jahr) aus den AHV-IK-Daten. Dabei wird die Anzahl nicht erwerbstätiger Personen unterschätzt, weil Nichterwerbstätige, die keine AHV-Beiträge entrichten, nicht in diesen Daten enthalten sind. Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen, werden bei allen Gruppen nur Personen mit AHV-IK-Einträgen berücksichtigt. Darunter finden sich auch Personen des Aufenthaltsverlaufstyp C (während der gesamten Beobachtungsdauer von 48 Monaten nie erwerbstätig), die freiwillig oder aufgrund eines Transfereinkommens AHV-Beiträge entrichtet oder den minimalen AHV-Beitrag für Nichterwerbstätige einbezahlt haben. Beim Vergleich mit der Schweizer Kontrollgruppe muss berücksichtigt werden, dass bei dieser die Wahrscheinlichkeit eines AHV-Beitrages bei Nichterwerbstätigkeit u. U. grösser ist als bei den Zugewanderten.

Vergleicht man die vom BFS für die ständige Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren ausgewiesene Erwerbsquote, so beträgt diese für das Jahr 2010 bei den Personen aus den EU-27/EFTA-Staaten 84.9 % und bei den Schweizer/innen 82.9 %. Es zeigen sich also nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Gruppen, wobei ähnliche Unterschiede bei der FZA-Zuwanderungskohorte 2006 bei einer vierjährigen Beobachtungsdauer festgestellt werden können.

Auch der Observatoriumsbericht 2012 vergleicht den Anteil der erwerbstätigen Personen mit Schweizer Nationalität mit Personen aus der EU-27/EFTA anhand von Auswertungen der SAKE. Danach lag die Erwerbstätigenquote der Personen aus den EU-27/EFTA-Staaten von 2002 bis 2008 leicht unter jener der Schweizer/innen und ist seither praktisch identisch (SECO et al. 2012: Abb. 3.6). Die Resultate in der vorliegenden Studie können nur eingeschränkt mit der offiziellen Statistik verglichen werden (vgl. Kapitel 2.6). Der Vergleich zeigt, dass gemäss Tabelle 17 ca. 74 % aller FZA-Zugewanderten während der Beobachtungsdauer von vier Jahren erwerbstätig waren (nur über 18-Jährige aus EU-27/EFTA-Staaten). Dies sind rund 10 % weniger als in den offiziellen Statistiken des BFS (siehe oben) ausgewiesen werden. Möglicherweise spielt dabei eine Rolle, dass das BFS nur Personen der ständigen Wohnbevölkerung berücksichtigt, während sich die vorliegenden Ergebnisse auf alle Personen ausländischer Herkunft in der Schweiz beziehen (ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung, d. h. z. B. inklusive kurzfristig Stellensuchenden, die nach erfolgloser Suche wieder ausreisen).²⁶ Die Unterschiede zwischen Schweizern und Schweizerinnen und Zugewanderten aus EU-27/EFTA-Staaten in der offiziellen Statistik hingegen können in der vorliegenden Studie besser abgebildet werden. Wie bereits erwähnt, wird dazu die Verteilung auf die Aufenthaltsverlaufstypen auf Personen mit AHV-IK-Einträgen eingeschränkt, womit die Höhe der Erwerbsquote zwar verzerrt wird (siehe oben), diese aber zwischen Ausländern und Schweizern verglichen werden kann.

Im Folgenden wird die Verteilung auf die Aufenthaltsverlaufstypen zwischen den FZA-Zugewanderten und den Kontrollgruppen verglichen. Tabelle 22 weist diesen Vergleich für die Zuwanderungskohorte 2003 aus.

Tabelle 22: Aufenthaltsverlaufstypen der FZA-Zuwanderungskohorte 2003 im Vergleich mit den Kontrollgruppen
(Beobachtungsperiode 4 Jahre)

	FZA-Zugewanderte	Kontrollgruppe Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe
EU-15/EFTA			
Typ A: konstant erwerbstätig	74.5%	74.6%	70.1%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	20.6%	21.8%	25.1%
Typ C: nicht erwerbstätig	4.9%	3.6%	4.8%
Total	100%	100%	100%
N	50'771	50'717	45'320

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=19.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate; nur Personen mit AHV-IK-Einträgen.

Die Aufenthaltsverläufe der im Jahr 2003 unter dem FZA Zugewanderten und der vor dem FZA Zugewanderten aus den EU-15/EFTA-Staaten unterscheiden sich kaum. Der Vergleich mit der Schweizer Kontrollgruppe zeigt, dass Personen aus den EU-15/EFTA-Staaten etwas häufiger konstant erwerbstätig und Verläufe mit Erwerbsunterbrüchen weniger häufig sind. Tabelle 23 vergleicht die Zuwanderungskohorte 2006 aus den EU-17/EFTA-Staaten (ab 1. April 2006 inkl. Malta und Zypern) und den EU-8-Staaten mit den Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA- sowie EU-8-Staaten, Schweizer Kontrollgruppe [Stichprobe 2006]).

Für die FZA-Zuwanderungskohorte 2006 aus den EU-17/EFTA-Staaten gilt wie für die Kohorte 2003 (vgl. Tabelle 22), dass sie sich kaum von der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten unterscheidet, und dass diese beide Gruppen etwas häufiger konstant erwerbstätig sind als Schweizer/innen. Hingegen sind Erwerbsunterbrüche bei FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten zwar ähnlich häufig wie bei der Schweizer Kontrollgruppe, aber im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten aus diesen Ländern deutlich häufiger.

²⁶ Die Resultate in Tabelle 18 zeigen, dass rund die Hälfte der FZA-Zugewanderten im Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht Erwerbstätige) weniger als zwölf Monate in der Schweiz bleiben und damit nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gehören.

Tabelle 23: Aufenthaltsverlaufstypen der FZA-Zuwanderungskohorte 2006 nach Nationalitätengruppe im Vergleich mit den Kontrollgruppen
(Beobachtungsperiode 4 Jahre)

	FZA-Zugewanderte	Kontrollgruppe Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe
EU-17/EFTA			
Typ A: konstant erwerbstätig	75.1%	74.6%	70.0%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	22.7%	21.8%	25.4%
Typ C: nicht erwerbstätig	2.2%	3.6%	4.6%
Total	100%	100%	100%
N	60'809	50'823	45'025
EU-8			
Typ A: konstant erwerbstätig	73.1%	77.6%	70.0%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	24.8%	18.5%	25.4%
Typ C: nicht erwerbstätig	2.1%	3.9%	4.6%
Total	100%	100%	100%
N	4'827	17'328	45'025

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=16

Anmerkungen: 18-65 Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate; nur Personen mit AHV-IK-Einträgen.

Die zweite Erweiterung des FZA betrifft die EU-Länder Bulgarien und Rumänien (EU-2) und ist per 1. Juni 2009 in Kraft getreten. Wie erwähnt, können für diese Gruppe nur Verläufe über 13 Monate gebildet werden.

Die EU-2-Zuwanderungskohorte 2009 in Tabelle 24 umfasst somit nur die Zuwanderung zwischen Juni und Dezember 2009, bei der EU-17/EFTA und EU-8 dagegen das gesamte Jahr 2009. Bei einem Beobachtungszeitraum von 13 Monaten steigt im Vergleich zu jenem von 48 Monaten der Anteil der konstant Erwerbstätigen deutlich an (vgl. Ausführungen zur Sensitivitätsanalyse im Anhang Kapitel 2.1).

FZA-Zugewanderte aus den EU-2-Staaten sind im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien häufiger mit Unterbrüchen erwerbstätig. Der Anteil der Nichterwerbstätigen ist bei den Vor-FZA-Zugewanderten doppelt so hoch wie bei den FZA-Zugewanderten. Im Vergleich zu den anderen Nationalitätengruppen sind Personen aus den EU-2-Staaten etwas häufiger nicht erwerbstätig und gehören etwas häufiger zum Aufenthaltsverlaufstyp B.

Auch im Vergleich mit der Schweizer Kontrollgruppe zeigt sich, dass die FZA-Zugewanderten aus den EU-2-Staaten häufiger mit Unterbrüchen und die Schweizer/innen häufiger konstant erwerbstätig sind. Der Anteil der Nichterwerbstätigen ist jedoch in etwa gleich gross.

Tabelle 24: Aufenthaltsverlaufstypen der FZA-Zuwanderungskohorte 2009 nach Nationalitätengruppe im Vergleich mit den Kontrollgruppen
(Beobachtungsperiode 13 Monate)

	FZA-Zugewanderte	Kontrollgruppe Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe
EU-17/EFTA			
Typ A: konstant erwerbstätig	88.1%	85.9%	87.1%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	8.3%	6.3%	6.8%
Typ C: nicht erwerbstätig	3.6%	7.8%	6.1%
Total	100%	100%	100%
N	56'365	50'823	45'400
EU-8			
Typ A: konstant erwerbstätig	84.5%	82.3%	87.1%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	11.0%	5.6%	6.8%
Typ C: nicht erwerbstätig	4.4%	12.1%	6.1%
Total	100%	100%	100%
N	5'449	17'328	45'400
EU-2			
Typ A: konstant erwerbstätig	79.0%	78.5%	87.1%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	13.9%	6.9%	6.8%
Typ C: nicht erwerbstätig	7.2%	14.6%	6.1%
Total	100%	100%	100%
N	951	7'844	45'400

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=13;

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate; nur Personen mit AHV-IK-Einträgen

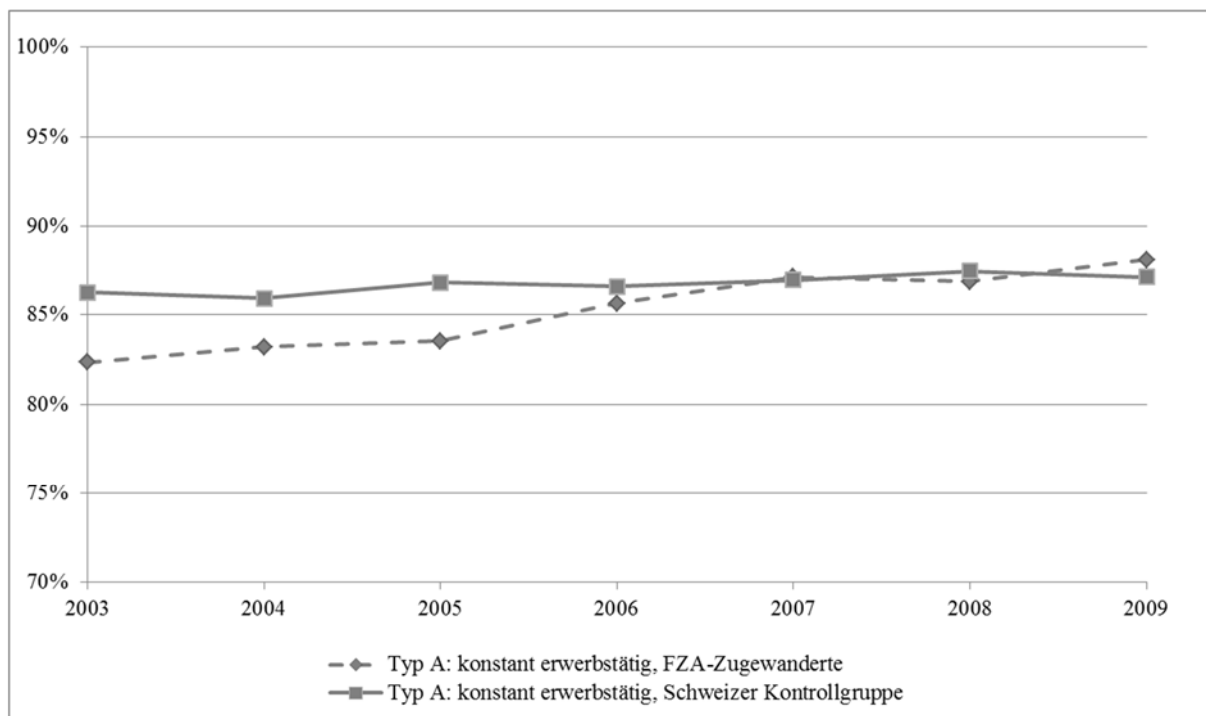
4.1.3 Aufenthaltsverläufe in der zeitlichen Entwicklung

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, ob sich die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe seit der Einführung des FZA 2002 verändert haben und ob allenfalls ein konjunkturbedingtes Muster festgestellt werden kann.

Um möglichst viele Jahre vergleichen zu können, werden die Verläufe teilweise nur über 13 Monate beobachtet. Die Aufenthaltsverlaufstypen der Zuwanderungskohorten 2003 bis 2009 werden mit jenen der Schweizer Stichprobe (jährliche Stichproben aus den AHV-IK-Daten) verglichen. Sowohl bei den Personen mit Schweizer Nationalität wie bei den FZA-Zugewanderten werden nur Personen berücksichtigt, die in den betreffenden Jahren AHV-Beiträge geleistet haben und somit über einen entsprechenden Eintrag im AHV-Register verfügen.

Grafik 2 und Grafik 3 zeigen die zeitliche Entwicklung der Anteile der FZA-Zugewanderten aus EU-17/EFTA-Staaten an den Aufenthaltsverlaufstypen im Vergleich mit der Schweizer Kontrollgruppe.

Grafik 2: Anteil des Aufenthaltsverlaufstyps A (konstant erwerbstätig) bei FZA-Zugewanderten aus EU-17/EFTA und bei der Schweizer Kontrollgruppe 2003 bis 2009
(Zuwanderungskohorten 2003 bis 2009; Beobachtungsperiode 13 Monate)

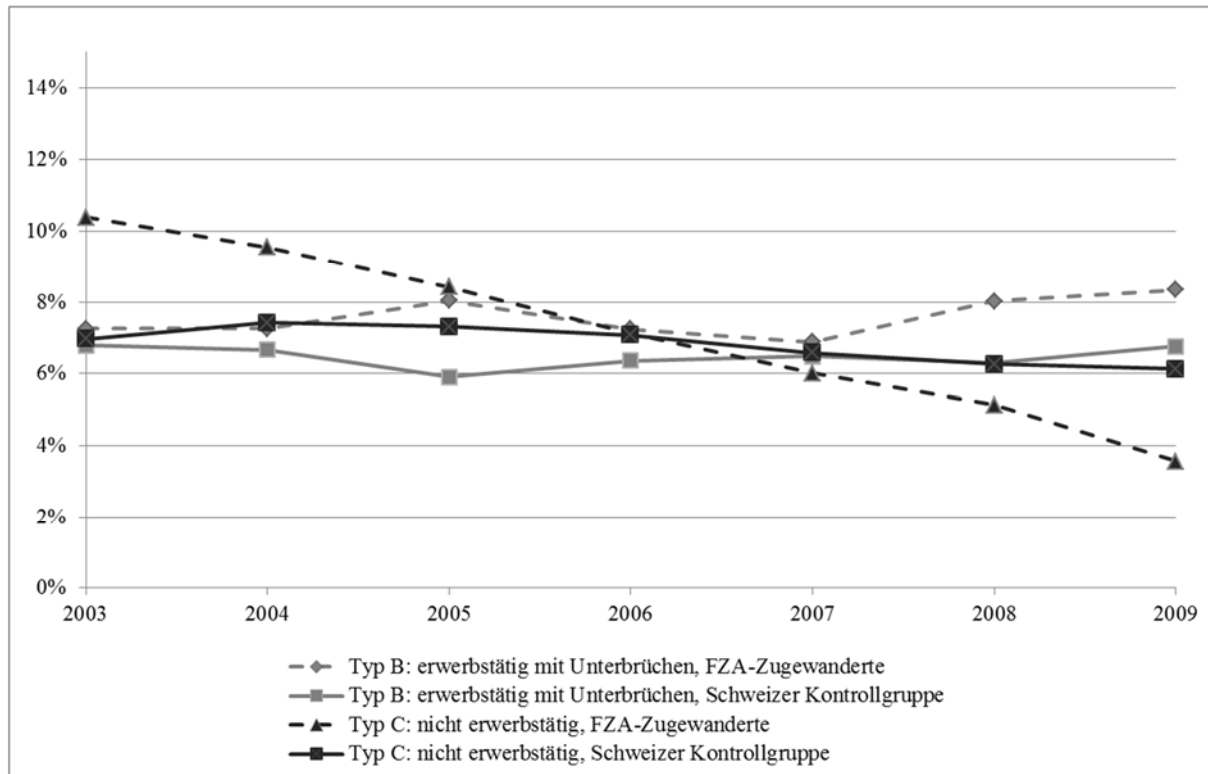


Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N FZA-Zugewanderte 2003=41'811, 2004=40'961, 2005=44'921, 2006=52'079, 2007=58'725, 2008=61'794, 2009=49'650; N Kontrollgruppe: Schweizer Stichprobe 2003=39'085, 2004=38'822, 2005=39'151, 2006=38'978, 2007=39'104, 2008=39'393, 2009=39'547; Missings N=32.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte EU-15/EFTA bzw. ab April 2006 EU-1/EFTA, 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, nur Personen mit AHV-IK-Einträgen..

Grafik 3: Anteil des Aufenthaltsverlaufstypen B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) und C (nicht erwerbstätig) bei FZA-Zugewanderten aus EU-17/EFTA und bei der Schweizer Kontrollgruppe 2003 bis 2009

(Zuwanderungskohorten 2003 bis 2009; Beobachtungsperiode 13 Monate)



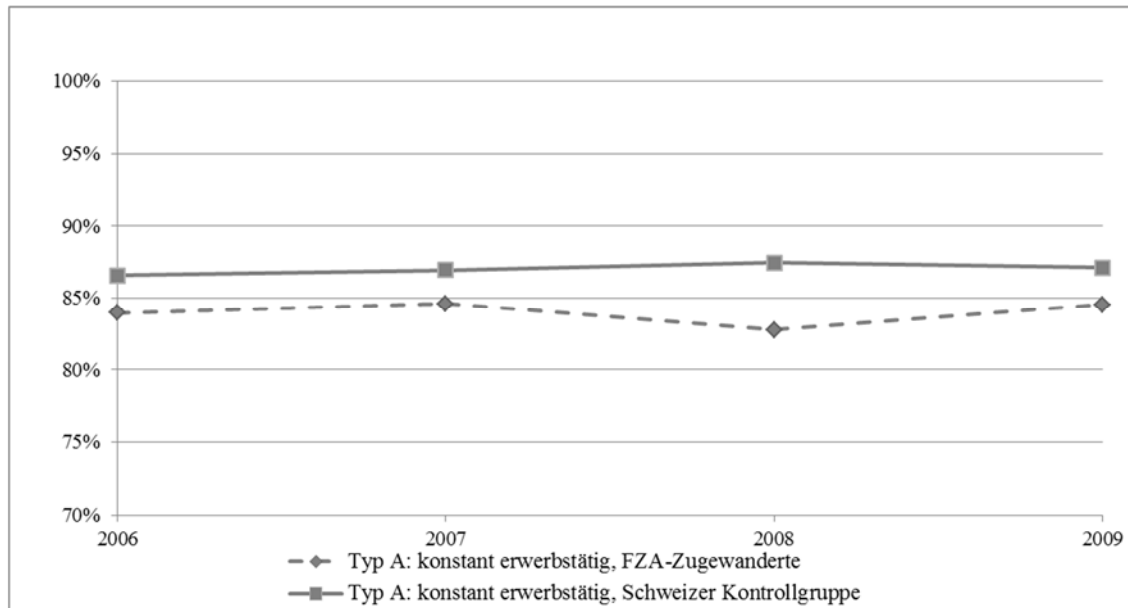
Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N FZA-Zugewanderte 2003=8960, 2004=8275, 2005=8855, 2006=8730, 2007=8697, 2008=9362, 2009=6715; N Kontrollgruppe: Stichprobe Schweizer 2003=6235, 2004=6363, 2005=5960, 2006=6047, 2007=5875, 2008=5655, 2009=5853; Missings N=32.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte EU-15/EFTA bzw. ab April 2006 EU-17/EFTA, 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, nur Personen mit AHV-IK-Einträgen..

Aufgrund der nur 13-monatigen Beobachtungszeit ist der Anteil der Personen mit konstanter Erwerbstätigkeit höher als bei den längeren Beobachtungsperioden. In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich ein interessantes Muster: In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA ist bei den FZA-Zugewanderten der Anteil der konstant Erwerbstätigen leicht tiefer als bei der Schweizer Kontrollgruppe (vgl. Grafik 2). Dieser Anteil steigt bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-15/17-Staaten bis 2006 leicht an und liegt seither auf gleichem Niveau wie bei der Schweizer Kontrollgruppe. Umgekehrt sinkt der Anteil Nichterwerbstätiger bei den FZA-Zugewanderten seit 2003 auf ein Niveau, das ab 2007 tiefer liegt als jenes der Schweizer Kontrollgruppe (vgl. Grafik 3). Der Anteil am Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) ist sowohl bei den FZA-Zugewanderten wie auch bei der Schweizer Kontrollgruppe aufgrund der kurzen Beobachtungsdauer tief (nur ca. 7 %). Bei den FZA-Zugewanderten steigt dieser in den Jahren 2008 und 2009 leicht an, was auf ein leichtes konjunkturelles Muster hindeuten könnte, das hingegen bei der Schweizer Kontrollgruppe nicht ersichtlich ist (vgl. Grafik 3). Möglicherweise ist dies ein Hinweis, dass die Zugewanderten stärker auf den Konjunkturverlauf reagieren als die Schweizer/innen.

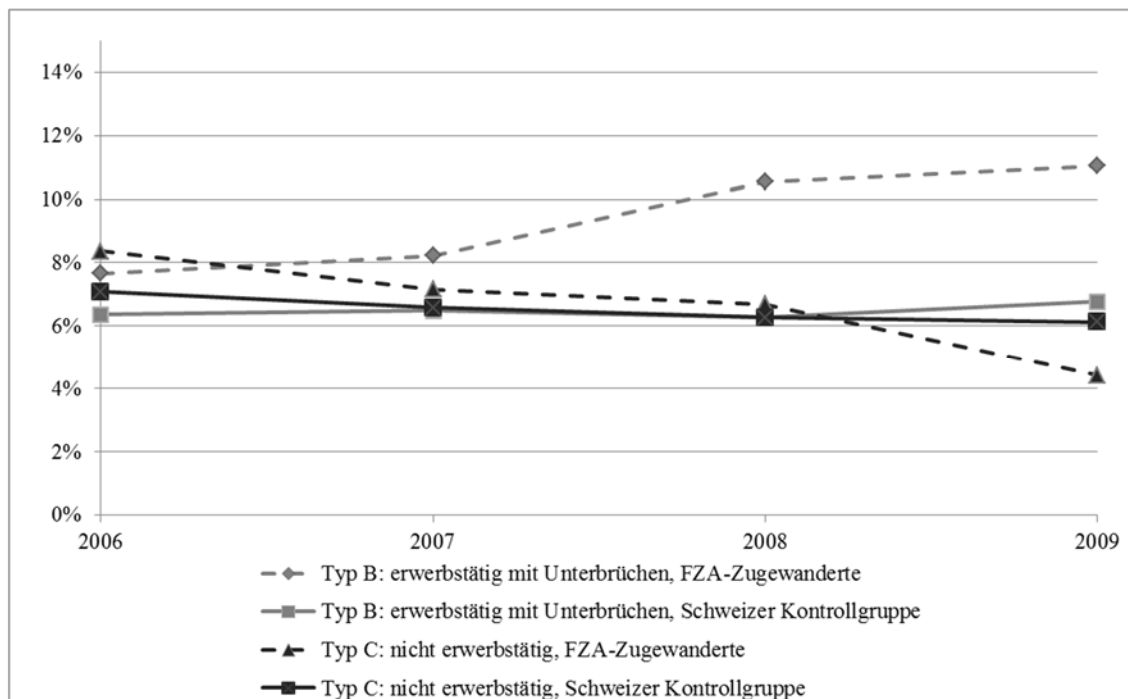
In Grafik 4 und in Grafik 5 wird die zeitliche Entwicklung der Anteile an den Aufenthaltsverlaufstypen der FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten mit der Schweizer Kontrollgruppe verglichen.

Grafik 4: Anteil des Aufenthaltsverlaufstyps A (konstant erwerbstätig) bei FZA-Zugewanderten aus EU-8-Staaten und der Schweizer Kontrollgruppe 2006 bis 2009
(Zuwanderungskohorten 2006 bis 2009; Beobachtungsperiode 13 Monate)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N FZA-Zugewanderte 2006=4053, 2007=5478, 2008=5500, 2009=4606; N Kontrollgruppe Stichprobe Schweizer 2006=38978, 2007=39104, 2008=39393, 2009=39547; Missings N=12.
Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, nur Personen mit AHV-IK-Einträgen.

Grafik 5: Anteil der Aufenthaltsverlaufstypen B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) und C (nicht erwerbstätig) der FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten und der Schweizer Kontrollgruppe 2006 bis 2009
(Zuwanderungskohorten 2006 bis 2009; Beobachtungsperiode 13 Monate)



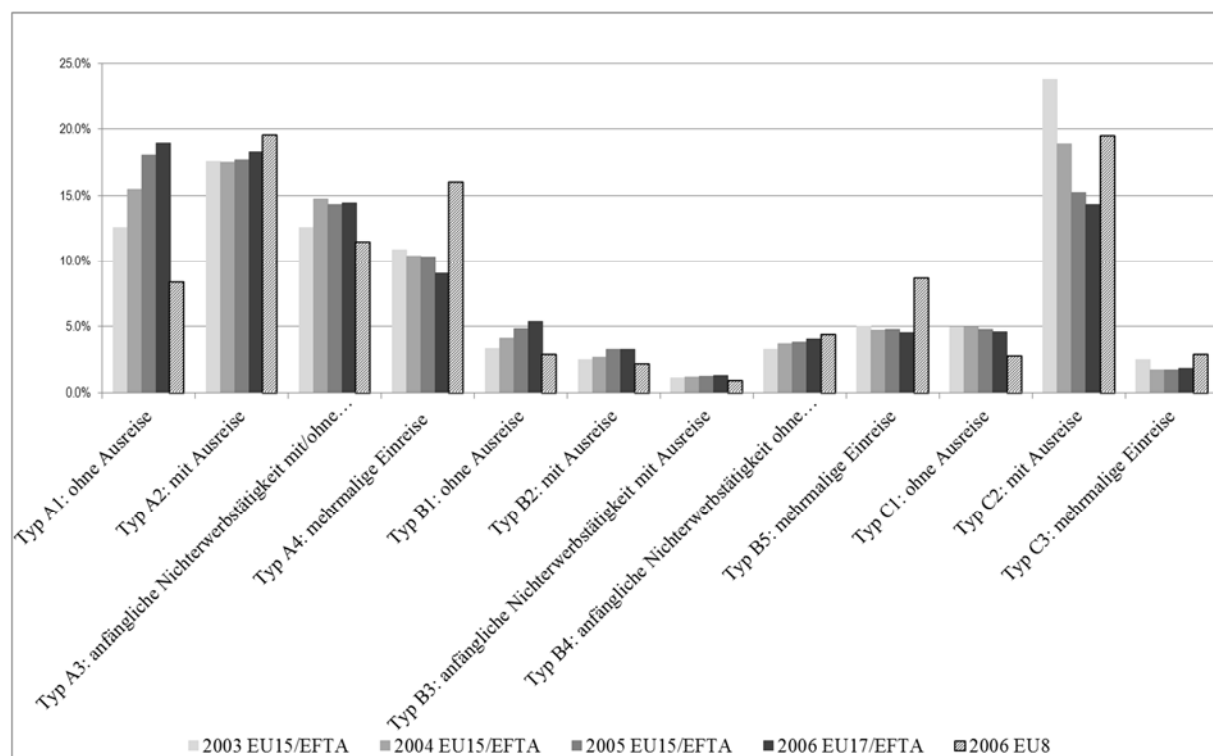
Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N FZA-Zugewanderte 2006=774, 2007=997, 2008=1146, 2009=843; N Kontrollgruppe: Stichprobe Schweizer 2006=6047, 2007=5875, 2008=5655, 2009=5853; Missings N=12.
Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, nur Personen mit AHV-IK-Einträge.

Die FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten weisen seit 2006 einen stabil hohen Anteil beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig) auf, der allerdings etwas tiefer liegt als bei der Schweizer Kontrollgruppe. Auch hier sinkt der Anteil des Aufenthaltsverlaufstyps C bei den FZA-Zugewanderten; der Anteil des Aufent-

haltsverlaufstyps B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) nimmt in den Jahren 2008 und 2009 leicht zu. Im Vergleich dazu bleiben bei der Schweizer Kontrollgruppe die Anteile aller drei Aufenthaltsverlaufstypen etwa gleich. Insgesamt zeigen sich jedoch im zeitlichen Verlauf eher kleine Unterschiede zwischen den FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe. Im Unterschied zu den Schweizer/innen kann bei den FZA-Zugewanderten ein ganz leichtes konjunkturelles Muster (vgl. dazu auch Kapitel 6.1) sowie ein sinkender Anteil des Aufenthaltsverlaufstyps C (nicht erwerbstätig) festgestellt werden.

Grafik 6 zeigt die Anteile der Detailtypen der Aufenthaltsverläufe in der zeitlichen Entwicklung. Jeweils die ersten vier Säulen zeigen die Entwicklung der Zugewanderten aus den EU-15/EFTA-Staaten in den Jahren 2003 bis 2006 (ab 2006 zusätzlich mit Malta und Zypern, daher EU-17/EFTA). Die fünfte Säule (eingerahmt) weist die Detailtypen der Zugewanderten aus den EU-8-Staaten aus (nur für 2006). Nur für diese Jahre bzw. Zuwanderungskohorten kann der Verlauf über einen Zeitraum von 48 Monaten beobachtet werden.

Grafik 6: Anteile der Aufenthaltsverläufe (Detailtypen) nach Nationalitätengruppe und Zuwanderungskohorte 2003 bis 2006
(Beobachtungsdauer 48 Monate)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N EU-15/EFTA 2003=70561, EU-15/EFTA 2004=63770, EU-15/EFTA 2005=66796, EU-17/EFTA 2006=75127, EU-8 2006=6354; Missings N=26.

Anmerkungen: Haupttypen: Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig, Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen, Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig; 2006 EU-17/EFTA, d. h. ab April 2006 inkl. Malta und Zypern; 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Detailtypen A1 bis A4 (konstant erwerbstätig)

Bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten steigt der Anteil ohne Ausreise von 2003 bis 2006 an (Detailtyp A1), während der Anteil mit Ausreise (Detailtyp A2) mehr oder weniger stabil bleibt. Beim Detailtyp A3 (anfänglich nicht erwerbstätig) steigt der Anteil 2004 gegenüber 2003 an und bleibt dann stabil. Der Anteil mit mehrmaligen Einreisen (Detailtyp A4) nimmt in der Tendenz ab.

Das Muster unterscheidet sich bei Zugewanderten aus den EU-8-Staaten deutlich von denjenigen aus den EU-17/EFTA-Staaten. V. a. ist der Anteil mit mehrmaligen Einreisen deutlich höher und der Anteil ohne Ausreise tiefer. Ebenfalls höher ist der Anteil der Personen mit Ausreise. Dieses unterschiedliche Muster kann mit der unterschiedlichen Erwerbs- und Berufsstruktur dieser Gruppe zusammenhängen (z. B. mehr Beschäftigte aus den EU-8-Staaten mit befristeten Stellen). Eine Rolle könnte aber auch spielen, dass es sich hier um eine vergleichsweise neue Einwanderungsgruppe handelt.

Detailtypen B1 bis B5 (erwerbstätig mit Unterbruch)

Bei den Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten steigt der Anteil mit Erwerbsunterbrüchen ohne Ausreisen über die Zeit hinweg leicht, aber konstant an (Detailtyp B1). Die übrigen Detailtypen zeigen mit Ausnahme des Typs B5 ebenfalls eine – allerdings sehr geringfügige – steigende Tendenz.

Die Anteile der Zugewanderten aus den EU-8-Staaten unterscheiden sich von jenen der ersten Zuwanderungskohorte aus den EU-17/EFTA-Staaten aus dem Jahr 2003 insbesondere beim markant höheren Anteil von Personen mit Erwerbsunterbrüchen und mehrmaligen Einreisen. Die übrigen Abweichungen sind deutlich geringer.

Detailtypen C1-C3 (nicht erwerbstätig)

Bei den Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten sinkt der Anteil Nichterwerbstätiger mit Ausreise zwischen 2003 und 2006 deutlich. Die Anteile der übrigen Detailtypen bleiben praktisch stabil.

Bei den Zugewanderten aus den EU-8-Staaten fällt auf, dass der Anteil ohne Ausreise tiefer ist als bei den Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten. Die Anteile mit Ausreisen sind leicht tiefer als bei den Zugewanderten aus den EU-15/EFTA-Staaten im ersten Beobachtungsjahr 2003, jedoch höher als bei jenen aus den EU-17/EFTA-Staaten, die im Jahr 2006 eingereist sind. In Zukunft wird sich zeigen, ob sich das Muster angleicht.

Insgesamt deuten diese Muster darauf hin, dass die Zuwanderung aus den EU-17/EFTA-Staaten insbesondere bei den Erwerbstätigen über die Zeit etwas an Dynamik eingebüsst hat, während Zugewanderte aus den EU-8-Staaten vergleichsweise häufiger wieder ausreisen und dann allenfalls ein zweites Mal einreisen. Näher zu untersuchen wäre, inwiefern in Branchen mit starken saisonalen Schwankungen Zugewanderten aus den EU-8-Staaten jene aus den EU-17/EFTA-Staaten abgelöst haben; der Einbruch des Anteils der Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten beim Detailtyp A4 (konstant erwerbstätig mit mehrmaligen Einreisen) im Jahr 2006, als das FZA mit den EU-8-Staaten in Kraft getreten ist, könnte ein Hinweis darauf sein.

4.1.4 Soziodemografische Profile der Aufenthaltsverlaufstypen

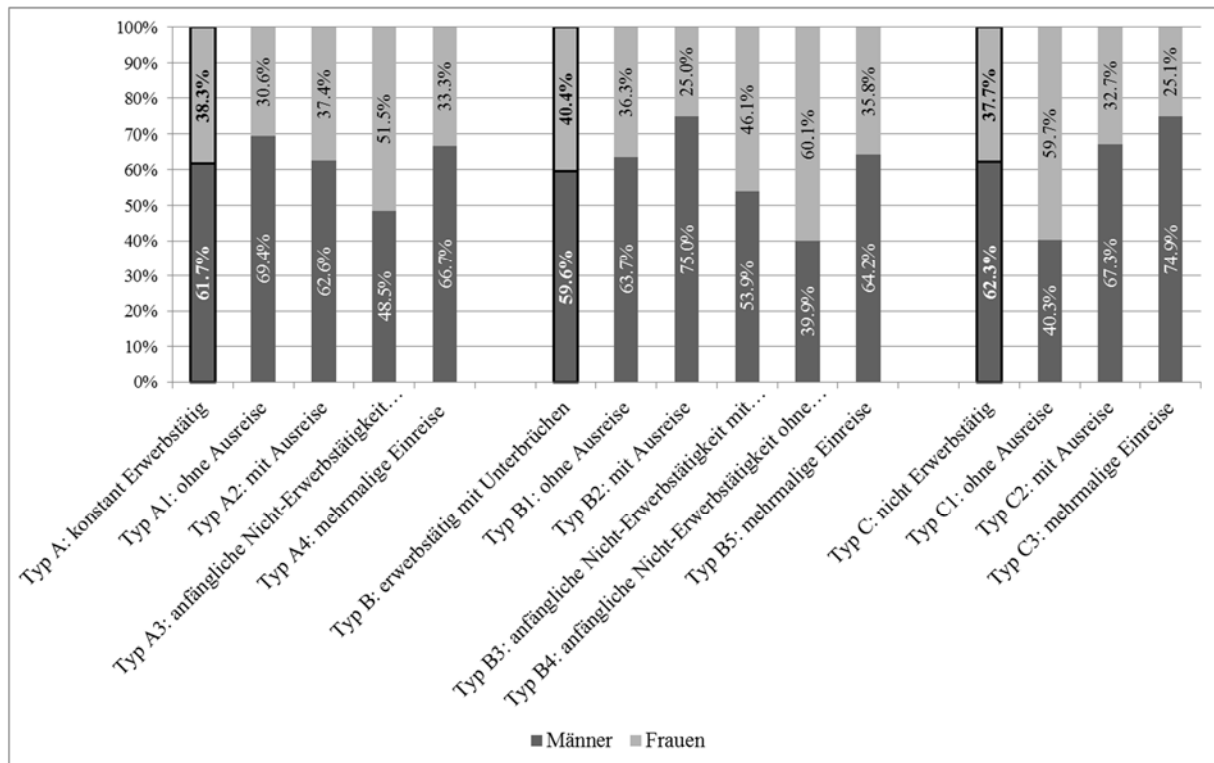
Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die verschiedenen Aufenthaltsverlaufstypen nach soziodemografischen Merkmalen unterscheiden. Dabei werden jeweils die soziodemografischen Merkmale zum Zeitpunkt der Einreise berücksichtigt.

Geschlecht

Grafik 7 zeigt die Zusammensetzung der Detailverlaufstypen nach Geschlecht auf. 61 % der unter dem FZA zwischen 2002 und 2006 Zugewanderten sind Männer, 39 % sind Frauen. Die Verteilung nach Geschlecht unterscheidet sich bei den Aufenthaltsverlaufstypen A, B und C kaum. Auf den ersten Blick entspricht dies nicht den Erwartungen, wäre doch zu vermuten, dass – bedingt durch den Familiennachzug – beim Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) der Frauenanteil höher ist als bei den anderen beiden Typen. Bei der Betrachtung der Detailtypen zeigen sich jedoch grosse Unterschiede. So ist der Anteil der Frauen beim Detailtyp C1 (nicht erwerbstätig ohne Ausreise) markant höher, was ihre überproportionale Vertretung beim Familiennachzug widerspiegeln dürfte. Gleichzeitig macht der Anteil der Männer bei den Detailtypen C2 (nicht erwerbstätig mit einer Ausreise) und C3 (erwerbstätig mit mehrmaligen Einreisen) mehr als zwei Drittel aus. Es kann vermutet werden, dass darunter viele Personen sind, die zwecks Stellensuche in die Schweiz gekommen und wieder ausgereist sind, weil sie keine Stellen gefunden haben.

Auch bei den Detailtypen A3 und B4 (anfänglich nicht erwerbstätig) ist der Frauenanteil höher als jener der Männer. Darunter dürften sich viele Frauen befinden, die zunächst als Nichterwerbstätige im Familiennachzug in die Schweiz kommen und zu einem späteren Zeitpunkt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Grafik 7: Geschlechterprofil der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufs- und Detailtyp
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2006, Beobachtungsdauer 4 Jahre)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Männer N=208'953, Frauen N=130'749; Missings N=59.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte: EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab April 2006 EU-8, Malta und Zypern; nur über 18-Jährige; Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

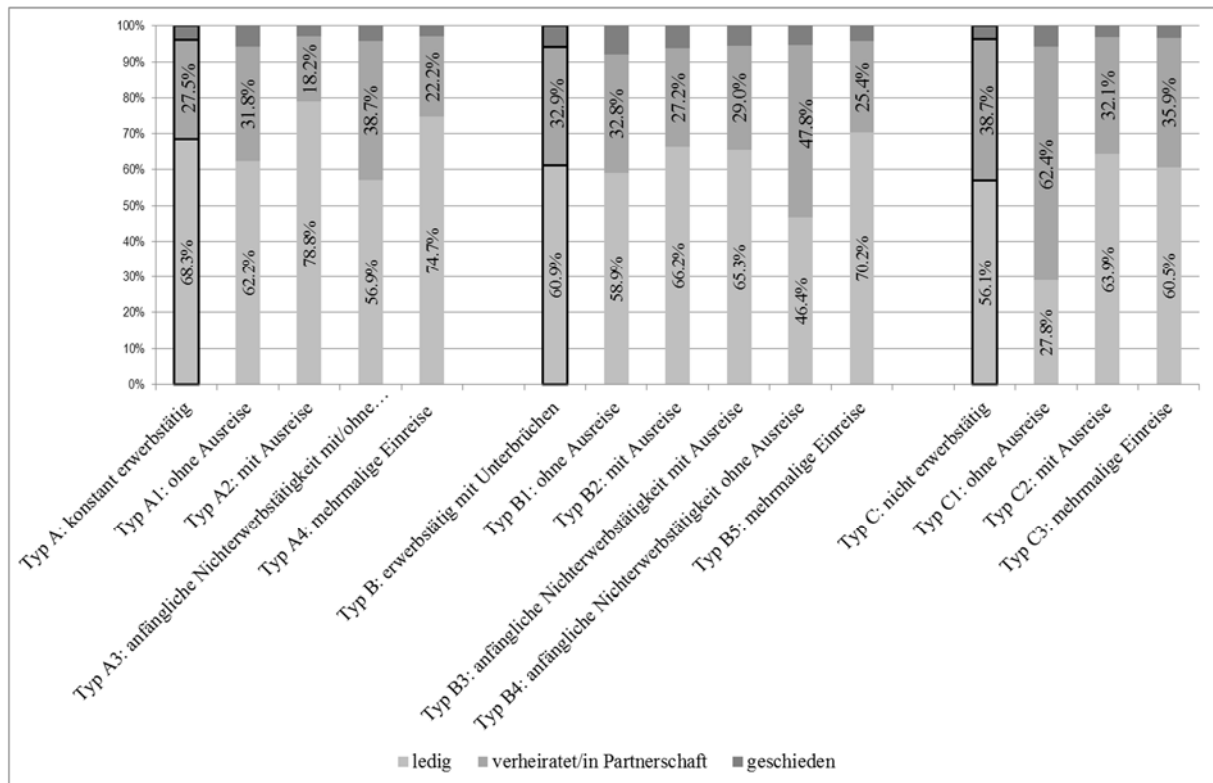
Zivilstand

Grafik 8 zeigt die Verteilung der Detailtypen nach Zivilstand für die FZA-Zugewanderten. Da verwitwete Personen bei allen Typen, ausser beim Typ der Nichterwerbstätigen ohne Ausreise (C1), bei dem ihr Anteil 4.2 % beträgt, sehr selten sind, werden ihre Anteile in Grafik 8 nicht ausgewiesen (die vollständige Tabelle siehe Anhang Tabelle A17).

65 % der bis Ende 2006 unter dem FZA Zugewanderten sind ledig, 30 % verheiratet und 4 % geschieden oder getrennt. Der Anteil der ledigen Personen unterscheidet sich je nach Aufenthaltsverlaufstyp: Am höchsten ist er beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig), am tiefsten beim Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig). Umgekehrt sind die Verhältnisse bei den Verheirateten. Der Anteil der Geschiedenen ist beim Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) am höchsten.

Die höchsten Anteile an Ledigen (gleich häufig jung und ungebunden) sind mit fast 80 % bei den Detailtypen A2 (konstant erwerbstätig mit Ausreise) und A4 (konstant erwerbstätig mit mehrmaligen Einreisen) zu finden. Demgegenüber sind Verheiratete, die auch über den Familiennachzug einreisen, bei den Detailtypen A3 und B4 (anfänglich nicht erwerbstätig) und C1 (nicht erwerbstätig ohne Ausreise) häufiger. Geschiedene Personen sind bei allen Detailtypen ohne Ausreise (A1, B1, C1) übervertreten. Möglicherweise zeigen diese aufgrund ihres höheren Alters im Vergleich zu den Ledigen ein eingeschränktes Mobilitätsverhalten.

Grafik 8: Zivilstandsprofil der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufs- und Detailtyp
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2006, Beobachtungsdauer 4 Jahre)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; ledig N=384'069, verheiratet/in Partnerschaft N=178'543, geschieden N=25'052; Missings N=7275.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte: EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab April 2006 EU-8, Malta und Zypern; nur über 18-Jährige; Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Alter

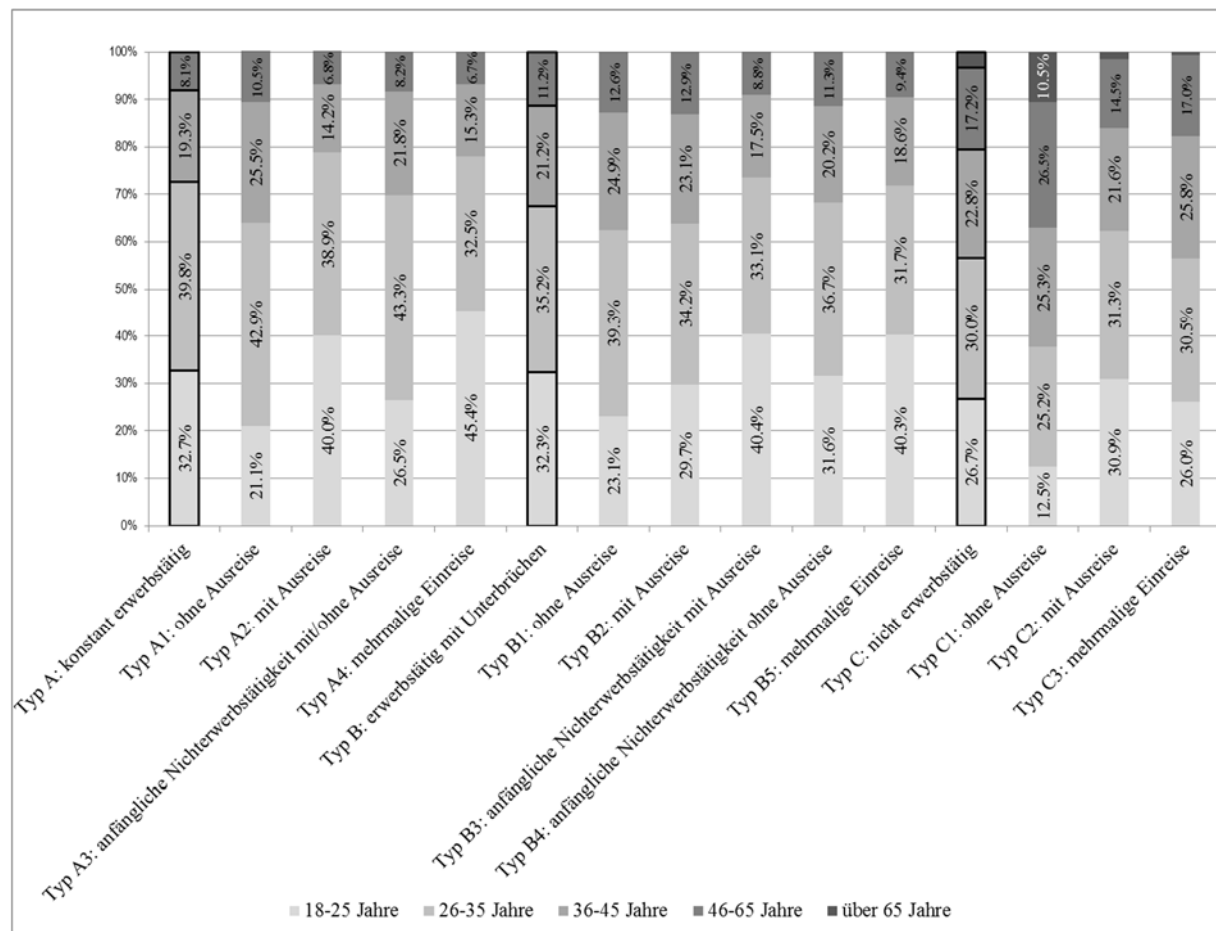
Der grösste Teil der FZA-Zugewanderten ist zum Zeitpunkt der Einreise zwischen 26 und 35 Jahre alt (rund 37 %, vgl. Detailtabelle A18 im Anhang). Die zweitgrösste Gruppe stellen die jungen Erwachsenen (18- bis 25-Jährige) mit rund 30 %. Ungefähr 20 % sind bei der ersten Einreise zwischen 36 und 45 Jahre, rund 11 % zwischen 46 und 65 Jahre alt. Nur wenige Personen sind älter.

Die Alterszusammensetzung der drei Aufenthaltsverlaufstypen entspricht in etwa den oben genannten durchschnittlichen Anteilen der verschiedenen Altersgruppen. Über 46-Jährige sind beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig) etwas untervertreten und beim Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) etwas übervertreten; Personen unter 36 Jahre machen bei den Erwerbstätigen einen überdurchschnittlichen Anteil aus.

Grafik 9 zeigt die Alterszusammensetzung der Detailtypen. Die meisten 26- bis 35-Jährigen sind konstant erwerbstätig (Anteil dieser Altersgruppe am Aufenthaltsverlaufstyp A: 40 %). Ihre Anteile schwanken nicht stark zwischen den Detailtypen. Vergleichsweise gering ist ihr Anteil bei den Detailtypen A4 und B5 (erwerbstätig mit mehreren Einreisen) sowie C1 (nicht erwerbstätig ohne Ausreise).

Junge Erwachsene (18- bis 25-Jährige) sind häufig flexibel erwerbstätig (A2, A4, B3, B5). Ihr hoher Anteil bei den Erwerbstätigen mit Unterbrüchen nach anfänglicher Nichterwerbstätigkeit und anschliessender Ausreise (Detailtyp B3) dürfte darauf zurückzuführen sein, dass junge Erwachsene oft zu Ausbildungszwecken in die Schweiz kommen, dabei zwischendurch erwerbstätig sind und die Schweiz nach Abschluss der Ausbildung wieder verlassen. Ein Teil davon bleibt jedoch längerfristig in der Schweiz (Detailtyp B4) oder reist später wieder ein (Detailtyp B5). Es zeigt sich, dass junge Personen die Schweiz wieder verlassen, wenn sie keine Erwerbsarbeit (mehr) haben und allenfalls bei einem neuen Stellenangebot wieder einreisen (hoher Anteil bei den konstant Erwerbstätigen mit Ausreise und mehreren Einreisen).

Grafik 9: Altersprofil der FZA-Zugewanderten nach Aufenthaltsverlaufs- und Detailtyp
(Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2006, Beobachtungsdauer 4 Jahre)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; 18- bis 25-Jährige N=105'540, 26- bis 35-Jährige N=123'958, 36- bis 45-Jährige N=69'617, 46- bis 55-Jährige N=28'926, 56- bis 65-Jährige N=8457, über 65-Jährige N=3204; Missings N=59.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte: EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab April 2006 EU-8, Malta und Zypern; Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Bei der Altersgruppe der 36- bis 45-Jährigen ist die Verteilung auf die Detailtypen bei den Aufenthaltsverlaufstypen A und B ähnlich wie bei den 26- bis 35-Jährigen. Beim Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) fällt im Vergleich zur jüngeren Altersgruppe auf, dass Personen ohne Ausreise deutlich häufiger vertreten sind.

Bei Personen zwischen 46 und 65 Jahren ist das Muster innerhalb der Detailtypen A und B ebenfalls ähnlich wie bei den beiden jüngeren Altersgruppen. Bei den Nichterwerbstätigen ist der Anteil der Personen ohne Ausreise wie bei den 36- bis 45-Jährigen auffallend hoch. Personen, die im Alter von über 65 Jahren in die Schweiz kommen, arbeiten kaum, den grössten Anteil weisen sie beim Detailtyp C1 (nicht erwerbstätig ohne Ausreise) auf.

4.1.5 Multivariate Modellschätzung für die Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Aufenthaltsverlaufstyp

In diesem Kapitel werden die bisherigen deskriptiven Ergebnisse erweitert um Modellrechnungen mit den Befragungsdaten der SAKE. Dabei geht es um die Analyse von Zusammenhängen, die kausal interpretiert werden können. Die Stärke des Zusammenhangs von mehreren Einflussvariablen wird gleichzeitig betrachtet und gegeneinander gewichtet. In Tabelle 25 und Tabelle 26 wird das Ergebnis einer multinomialen Logit-Schätzung präsentiert, wobei als erklärende Grösse der Aufenthaltsverlaufstyp fungiert.

Die Werte $\text{Exp}(B)$ in der hintersten Spalte der Tabellen sind als Veränderung der Chance bzw. des Risikos zu interpretieren, dass eine zugewanderte Person mit dem betreffenden Merkmal zu einem bestimmten Aufenthaltsverlaufstyp gehört im Vergleich zur jeweiligen Referenzgruppe, wenn alle andern Einflussgrössen konstant ge-

halten werden.²⁷ Die Veränderung dieses Verhältnisses ist abhängig vom Niveau der Wahrscheinlichkeit der Referenzgruppe und ist daher nicht direkt als Veränderung der Wahrscheinlichkeit zu interpretieren. Zur Vereinfachung der Interpretation werden die Effektstärken für signifikante Einflüsse nach folgendem Schema klassiert (vgl. hinterste Spalte der folgenden Tabellen):

+ Erhöhung des Risikos bis zu 33%	- Reduktion des Risikos bis zu 25%,
++ Erhöhtes Risiko 33% bis 100% (= Verdoppelung)	-- Verminderung des Risikos um 25% bis 50%
+++ mehr als eine Verdoppelung des Risikos	--- Verringerung des Risikos um mehr als 50%.

Im Folgenden werden die dargestellten Wirkungszusammenhänge als Gewichtung von Risikofaktoren interpretiert. Ausgewiesen wird die Wahrscheinlichkeit im Vergleich zum Referenzzustand des Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig) (Tabelle 25, Tabelle 26).

Die Analysen beruhen auf der SAKE-Stichprobe der gleichen Grundgesamtheit wie im deskriptiven Teil: Einbezogen werden Personen, die zwischen 18 und 65 Jahren alt sind und die sich im Zeitraum zwischen 2002 und 2011 mehr als zwölf Monate in der Schweiz aufgehalten haben. Berechnet wird das Modell für die Gesamtheit der zugewanderten Personen aus den EU-27/EFTA-Staaten (inkl. FZA-Zugewanderte aus Drittstaaten), wobei anhand der Variable vor/nach FZA ausgewiesen wird, ob jemand unter dem FZA zugewandert ist. Die Modellrechnung wird schrittweise um zusätzliche Einflussgrößen erweitert, mit stets steigender Modellgüte (gemessen mit Nagelkerkes R²). Die dargestellten Modelle stellen die aussagekräftigsten Varianten dar.

Aus Tabelle 25 wird ersichtlich, dass FZA-Zugewanderte aus den EU-8- und Drittstaaten im Vergleich zu den FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten ein erhöhtes Risiko aufweisen zum Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) zu gehören. Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten weisen hingegen – im Unterschied zu den Ergebnissen der bivariaten Analysen – ein leicht geringeres Risiko auf. Dies deutet darauf hin, dass hier nicht die Herkunft für die Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp B) verantwortlich ist, sondern die spezifische Struktur der Nationalitätengruppe (Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten verfügen häufiger über keine Berufsbildung und arbeiten in unsicheren Branchen, sodass in der multivariaten Modellrechnung mit der Kontrolle dieser Merkmale wie Bildung, Branche oder Haushaltsstruktur sich der Zusammenhang mit der Herkunft EU-17-Süd verschwindet.

FZA-Zugewanderte weisen insgesamt gegenüber den Vor-FZA-Zugewanderten aus den gleichen Nationalitätengruppen (mit gleichen soziodemografischen Merkmalen, da diese bereits in anderen Einflussvariablen berücksichtigt werden) ein stark vermindertes Risiko auf, zum Aufenthaltsverlaufstyp B zu gehören. Deskriptive Analysen mit der gleichen Grundgesamtheit zeigen diesen Zusammenhang ebenfalls.

²⁷ Der ausgewiesene Wert bedeutet mathematisch die Veränderung des Verhältnisses der Wahrscheinlichkeit zur Gegenwahrscheinlichkeit gegenüber dem Wert der Referenzgruppe bzw. das «Chancenverhältnis».

Tabelle 25: Einflussfaktoren auf die Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen)
(18- bis 64-Jährige mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002 bis 2010)

Einflussgrösse (im Vergleich zum Referenzverlaufstyp A (konstant erwerbstätig))	Ausprägung	Sig.	Exp(B)	Stärke
	(Konstante)	.000		
Nationalitätengruppe (Referenz: EU-17/EFTA - umliegende Staaten)	EU-17/EFTA-Nord	.899	.997	
	EU-17-Süd	.000	.810	-
	EU-8	.000	1.395	++
	EU-2	.254	.924	
	Drittstaaten	.000	1.523	++
Zuwanderungsgruppe (Referenz: Vor-FZA-Zugewanderte)	FZA-Zugewanderte	.000	.684	--
Familiennachzug (Referenz: nicht Familiennachzug)	nachgezogene Ehegatten und Kinder	.000	1.655	++
Alter bei Einwanderung bzw. im Jahre 2002, wenn Person schon da war (Referenz: 18- bis 25-Jährige)	26 bis 35 Jahre	.000	1.513	++
	36 bis 45 Jahre	.000	.851	-
	46 bis 55 Jahre	.000	.846	-
	56 bis 64 Jahre	.000	3.496	+++
Geschlecht (Referenz: Männer)	Frauen	.000	1.263	+
Haushaltsstruktur (Referenz: Paar mit Kindern)	Paar ohne Kinder	.213	1.023	
	Elternteil mit Kindern	.000	1.604	++
	Einzelperson	.021	1.045	+
	übrige	.000	1.185	+
Ausbildungsniveau I/II/III (Referenz: Tertiärstufe)	Sekundarstufe I	.000	1.252	+
	Sekundarstufe II	.000	1.180	+
Branche (Referenz: verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren)	Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	.044	1.116	+
	Baugewerbe/Bau	.000	1.541	++
	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen	.000	1.224	+
	Verkehr und Lagerei	.013	1.113	+
	Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	.000	1.824	++
	Information und Kommunikation	.000	1.435	++
	Erbringung von Finanz- und Versicherungs- und Immobiliendienstleistungen	.001	.894	-
	Freiberufliche, wissenschaftliche u. techn. Dienstleistungen	.000	1.209	+
	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	.000	1.571	++
	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht	.000	1.128	+
	Gesundheits- und Sozialwesen	.014	.931	-
	Kunst, Unterhaltung, Hauspersonal und sonstige Dienstleistungen	.000	1.431	++
	keine aktuelle oder frühere Branche	.000	5.298	+++
Sprachregion (Referenz: Deutschschweiz)	Westschweiz	.000	1.130	+
	Tessin	.000	1.332	++

Quellen: BFS SESAM, ZEMIS, AHV-IK, Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten.

Anmerkungen: Anzahl Fälle gesamt: 46'844; Missings n=48; R2 Nagelkerke 0.294; Sig.=Signifikanzniveau, bei Sig.<0.05 ist der betreffende Effekt signifikant auf einem 95%-Konfidenzintervall; Exp(B)=Veränderung des Odds Ratio (Wahrscheinlichkeit/Gegenwahrscheinlichkeit; Stärke vgl. S. 55).

Die Resultate zu den weiteren soziodemografischen Einflussfaktoren entsprechen den Erwartungen. So ist bei älteren Zugewanderten (ab 55 Jahre alt) sowie bei jüngeren Zugewanderten (25- bis 35-Jährige) das Risiko zum Aufenthaltsverlaufstyp B zu gehören (stark) erhöht, ebenso für Personen im Familiennachzug sowie für Allein-erziehende. Das Ausbildungsniveau hat einen erstaunlich geringen Einfluss. Personen ohne tertiäre Ausbildung haben ein leicht erhöhtes Risiko zum Aufenthaltsverlaufstyp B zu gehören. Angehörige des Bau- und Gastgewerbes, in der Informations- und Kommunikationsbranche Beschäftigte sowie Personen, die Kunst/Unterhaltung bzw. sonstige Dienstleistungen erbringen, weisen hingegen ein stark erhöhtes Risiko auf, dem Aufenthaltsver-

laufstyp B anzugehören. Das sehr stark erhöhte Risiko bei Personen ohne Branchenzugehörigkeit ist so zu interpretieren, dass diese Personen mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit nicht durchgehend erwerbstätig sind. In den lateinischen Sprachregionen ist das Risiko eines Erwerbsverlaufs mit Unterbrüchen gegenüber der Deutschschweiz erhöht.

Tabelle 26 zeigt die Gewichtung der Einflussfaktoren für die Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig). Erstaunlich ist hier, dass die Zugewanderten der EU-17-Süd-Staaten eine leicht geringere Wahrscheinlichkeit für eine Zugehörigkeit zu diesem Aufenthaltsverlaufstyp haben als der Referenztyp (Zugewanderte aus den umliegenden Staaten). Zugewanderte aus den übrigen Nationalitätengruppen weisen durchwegs eine stark erhöhte Wahrscheinlichkeit auf, zum Aufenthaltsverlaufstyp C zu gehören. Hier zeigt sich auch ein ganz klares Muster bezüglich des Einflusses des FZA, indem FZA-Zugewanderte eine gut doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit als Vor-FZA-Zugewanderte aufweisen zum Aufenthaltsverlaufstyp C zu gehören. Dies bestätigt den deskriptiven Befund für die Zuwanderungskohorte 2003 (Tabelle 22, EU-15/EFTA), steht hingegen im Gegensatz zum deskriptiven Befund für die Zuwanderungskohorten 2006 und 2009 (Tabelle 23 und Tabelle 24). Letzteres kann die Ursache darin haben, dass durch die Einschränkung der Grundgesamtheit auf Personen mit mehr als zwölf Monaten Aufenthalt eine Veränderung in der Häufigkeit des Aufenthaltsverlaufstyps C unter den FZA-Zugewanderten resultiert, oder dass nicht die Zugehörigkeit zur Gruppe der Vor-FZA-Zugewanderten verantwortlich ist für die Häufigkeit der Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp C, sondern andere in der multivariaten Modellrechnung berücksichtigte Merkmale wie Bildung, Branche oder Haushaltsstruktur der zugewanderten Personen.

Es ist wenig erstaunlich, dass Personen im Familiennachzug häufiger nicht erwerbstätig sind als Personen, die nicht im Familiennachzug eingereist sind. Auch Frauen und Personen ab 46 Jahren weisen ein stark erhöhtes Risiko für den Aufenthaltsverlaufstyp C auf. Bei den Haushaltstypen ist die Nichterwerbstätigkeit bei Haushalten mit Kindern am höchsten (Referenztyp). Der sehr starke Einfluss der Ausprägung «keine aktuelle oder frühere Branche» auf das Risiko der Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp C ist so zu interpretieren, dass Nichterwerbspersonen häufig keiner Branche zugeteilt werden können.

Das Ausbildungsniveau hat erstaunlicherweise keinen signifikanten Einfluss auf das Risiko zum Aufenthaltsverlaufstyp C zu gehören. Dies deutet darauf hin, dass auch Teile der Zugewanderten mit hoher Bildung nicht erwerbstätig sind, z. B. infolge Betreuungspflichten. Beschäftigte in der Landwirtschaft sowie in der Informations-/Kommunikationsbranche sind von einem stark erhöhten Risiko betroffen, zum Aufenthaltsverlaufstyp C zu gehören, ebenso Beschäftigte der Unterhaltungsbranche und Hausangestellte. In den lateinischen Sprachregionen ist das Risiko zu diesem Aufenthaltsverlaufstyp zu gehören erhöht im Vergleich Deutschschweiz.

Tabelle 26: Einflussfaktoren auf die Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig)
(18- bis 64-Jährige mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002 bis 2011)

Einflussgrösse (im Vergleich zum Referenzverlaufstyp A (konstant erwerbstätig))	Ausprägung	Sig.	Exp(B)	Stärke
	(Konstante)	.000		
Nationalitätengruppen (Referenz: EU-17/EFTA - umliegende Staaten)	EU-17/EFTA-Nord	.000	1.455	++
	EU-17-Süd	.000	.706	--
	EU-8	.000	1.620	++
	EU-2	.000	1.480	++
	Drittstaaten	.000	1.390	++
Zuwanderungsgruppe (Referenz: Vor-FZA-Zugewanderte)	FZA-Zugewanderte	.000	2.035	+++
Familiennachzug (Referenz: nicht Familiennachzug)	nachgezogene Ehegatten und Kinder	.000	3.314	+++
Alter bei Einwanderung bzw. im 2002, wenn Person schon da war (Referenz: 18- bis 25-Jährige)	26 bis 35 Jahre	.000	.797	-
	36 bis 45 Jahre	.000	1.222	+
	46 bis 55 Jahre	.000	2.517	+++
	56 bis 64 Jahre	.000	7.757	+++
Geschlecht (Referenz: Männer)	Frauen	.000	2.350	+++
Haushaltsstruktur (Referenz: Paar mit Kindern)	Paar ohne Kinder	.000	.663	--
	Elternteil mit Kindern	.000	.782	-
	Einzelperson	.000	.441	---
	übrige	.000	.835	-
Ausbildungsniveau I/II/III (Referenz: Tertiärstufe)	Sekundarstufe I	.108	1.048	
	Sekundarstufe II	.858	.996	
Branche (Referenz: verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren)	Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	.000	1.398	++
	Baugewerbe/Bau	.000	1.276	+
	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen	.685	.984	
	Verkehr und Lagerei	.479	.952	
	Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	.009	1.138	+
	Information und Kommunikation	.000	1.371	++
	Erbringung von Finanz- und Versicherungs- und Immobiliendienstleistungen	.101	1.078	
	Freiberufliche, wissenschaftliche u. techn. Dienstleistungen	.348	1.042	
	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	.002	.808	-
	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht	.000	1.224	+
	Gesundheits- und Sozialwesen	.000	.863	-
	Kunst, Unterhaltung, Hauspersonal und sonstige Dienstleistungen	.000	1.865	++
	keine aktuelle oder frühere Branche	0.000	29.189	+++
Sprachregion (Referenz: Deutschschweiz)	Westschweiz	.000	1.091	+
	Tessin	.000	1.518	++

Quellen: BFS SESAM, ZEMIS, AHV-IK, Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten.

Anmerkungen: Anzahl Fälle gesamt: 46'844; Missings n=48; R2 Nagelkerke 0.294; Sig.=Signifikanzniveau, bei Sig.<0.05 ist der betreffende Effekt signifikant auf einem 95%-Konfidenzintervall; Exp(B)=Veränderung des Odds Ratio (Wahrscheinlichkeit/Gegenwahrscheinlichkeit; Stärke vgl. S. 55).

4.2 Erste Aufenthaltssituation und Aufenthaltsverlauf

Dieses Kapitel legt den Fokus auf die Situation (Aufenthaltszweck, Bewilligungsart) bei der ersten Einreise und zeigt die nachfolgende Entwicklung auf.

Das Wichtigste in Kürze

Die grosse Mehrheit (78 %) der FZA-Zugewanderten über 18 Jahre kommt in die Schweiz, um hier erwerbstätig zu sein. Bei 13 % der FZA-Zugewanderten ist der erste Aufenthaltszweck «Nichterwerbstätigkeit»: Davon sind 7.6 % in Ausbildung, 1.4 % Stellensuchende und 1.1 % Rentnerinnen. Der Wechsel des Aufenthaltszweckes wird im ZEMIS nicht systematisch erfasst. Aufgrund der Erwerbsverläufe kann jedoch festgestellt werden, dass von den FZA-Zugewanderten mit erstem Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» ein Fünftel während der ersten vier Jahre nach der Einreise nie erwerbstätig ist, die meisten davon (insgesamt vier Fünftel) reisen wieder aus. Eine mögliche Erklärung für diesen recht hohen Anteil liegt darin, dass bei einer Einreise zwecks Stellensuche oft fälschlicherweise der Zweck «unselbständige Erwerbstätigkeit» statt «Stellensuche» vermerkt wird. FZA-Zugewanderte, die zwecks Stellensuche in die Schweiz einreisen, bleiben zu knapp einem Viertel ohne Erwerbstätigkeit, die meisten davon reisen dann wieder aus. Bei den FZA-Zugewanderten, welche zu Ausbildungszwecken in die Schweiz einreisen, bleibt gut die Hälfte ohne Erwerbstätigkeit. Auch hier reisen die meisten innerhalb von vier Jahren wieder aus. Von den übrigen Nichterwerbstätigen ist rund die Hälfte entgegen ihrem ersten Aufenthaltszweck in den ersten vier Jahren nach der Einreise erwerbstätig.

Von den über 18-Jährigen reisen 8.7 % über den Familiennachzug ein, vorwiegend Ehegatten. Zwischen den Nationalitätengruppen gibt es nur geringfügige Unterschiede. Allerdings ist der Familiennachzug bei Zugewanderten aus den EU-8-Staaten weniger häufig. Dies passt zur Feststellung, dass deren Erwerbsverläufe flexibler sind als bei den Zugewanderten der anderen Nationalitätengruppen. Zwar reisen die meisten Familienangehörigen als Nichterwerbstätige ein, über 60 % nehmen jedoch in den ersten vier Jahren nach der Einreise eine Erwerbstätigkeit auf, 10 % bereits sofort nach der Einreise. Der Aufenthaltszweck wird dabei meistens nicht nachgeführt. Eine Betrachtung der zeitlichen Entwicklung zeigt, dass sich das Erwerbsverhalten der Personen im Familiennachzug jenem der übrigen FZA-Zugewanderten und der Schweizerinnen und Schweizer angleicht – der Anteil der konstant Erwerbstätigen unter den nachgezogenen Familienangehörigen ist zwischen 2003 und 2009 deutlich angestiegen. Auffällig ist zudem, dass Familienangehörige eher in der Schweiz verbleiben, also weniger flexible Verläufe aufweisen. Dies gilt sowohl für Erwerbstätige als auch besonders für Nichterwerbstätige.

70 % der zwischen 2002 und 2006 unter dem FZA Zugewanderten reisen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) in die Schweiz ein. Besonders häufig vertreten sind diese beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig). Rund ein Viertel der FZA-Zugewanderten erhalten bei der Einreise eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B). Dabei fällt auf, dass beim Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) der Anteil Personen mit einer B-Bewilligung höher ist als beim Aufenthaltsverlaufstyp A. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass Personen mit einer L-Bewilligung, die keine Arbeit mehr haben, nur noch eine zeitlich beschränkte Bewilligung zum Zweck der Stellensuche erhalten und daher eher auszureisen, während sich Personen mit einer B-Bewilligung länger in der Schweiz aufhalten können. Bemerkenswert ist, dass 72.8 % der FZA-Zugewanderten, die zu Ausbildungszwecken in die Schweiz einreisen, eine B-Bewilligung erhalten. Bei 37 % der FZA-Zugewanderten wird die Bewilligung erneuert oder es kann ein Bewilligungswechsel beobachtet werden. Am häufigsten sind Erneuerungen einer Kurzaufenthaltsbewilligung (17.4 %) oder der Wechsel von einer L- zu einer B-Bewilligung (16.4 %). 7.4 % FZA-Zugewanderten erhalten eine Verlängerung ihrer B-Bewilligung und 8.4 % die Niederlassungsbewilligung C. Aufgrund der Dauer des FZA trifft letzteres fast nur für Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Staaten zu.

Zwischen 2002 und 2011 sind im Durchschnitt jährlich rund 41'000 Bewilligungen für Grenzgänger/innen gewährt worden. Von diesen waren 28 % in der Schweiz konstant erwerbstätig und etwas mehr als die Hälfte weist mehrere Erwerbsepisoden mit mehr als dreimonatigen Unterbrüchen auf. Dies sowie der zeitliche Verlauf der erteilten G-Bewilligungen weisen darauf hin, dass die Beschäftigung von Grenzgänger/innen flexibel auf die Konjunktur reagiert. Nur 7 % der Grenzgänger/innen wechseln zu einem Aufenthalt in der Schweiz.

4.2.1 Aufenthaltszweck bei erstmaliger Einreise und nachfolgender Aufenthaltsverlauf

In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, inwiefern sich die Aufenthaltsverläufe nach dem Aufenthaltszweck bei der Einreise unterscheiden. Dabei betrachten wir den Aufenthaltszweck der FZA-Zugewanderten bei der erstmaligen Einreise (Tabelle 27) und ordnen diesem die Aufenthaltsverlaufstypen zu (Tabelle 28).

Tabelle 27 weist den Aufenthaltszweck bei der Ersteinreise nach Nationalitätengruppen aus, wobei zwischen Personen im Familiennachzug und solchen, die nicht im Familiennachzug in die Schweiz einreisen, unterschieden wird.²⁸ Dabei sind alle Personen aufgeführt, die bis Ende 2011 unter dem FZA eingereist sind.

Tabelle 27: Aufenthaltszweck bei erster Einreise nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2011)

Nationalitätengruppen	EU-17/EFTA	EU-8	EU-2	Total
nicht über Familiennachzug eingereist				
Erwerbstätigkeit				
selbständige Erwerbstätigkeit	0.8%	0.9%	3.1%	0.8%
unselbständige Erwerbstätigkeit	77.0%	81.7%	67.8%	77.2%
Erwerbstätig Total	77.8%	82.6%	70.9%	78.0%
<i>N</i>	571'614	43'010	5'820	620'444
Nichterwerbstätigkeit				
Ausbildung	7.7%	5.5%	10.7%	7.6%
Rentner	1.1%	0.2%	0.3%	1.0%
Stellensuche	1.4%	2.2%	3.2%	1.4%
übrige Nichterwerbstätige	3.2%	2.8%	4.6%	3.1%
Nichterwerbstätigkeit Total	13.4%	10.7%	18.8%	13.2%
<i>N</i>	98'106	5'580	1'546	105'232
über Familiennachzug eingereist				
selbständige Erwerbstätigkeit	0.0%	.	0.0%	0.0%
unselbständige Erwerbstätigkeit	0.8%	0.4%	0.5%	0.8%
Ausbildung	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Rentner	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Stellensuche	0.0%	0.0%	.	0.0%
übrige Nichterwerbstätige	8.0%	6.2%	9.8%	7.9%
über Familiennachzug eingereist Total	8.9%	6.7%	10.3%	8.7%
<i>N</i>	65'141	3'479	848	69'468
Total FZA-Zugewanderte	100%	100%	100%	100%
<i>N</i>	734'861	52'069	8'214	795'144

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=125.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA Malta und Zypern ab April 2006, Dienstleistungsempfänger (medizinische Aufenthalte) wurden wegen geringer Fallzahl weggelassen (N=236).

Mit 78 % ist bei der grossen Mehrheit der FZA-Zugewanderten der erste Aufenthaltszweck eine unselbständige Erwerbstätigkeit. 7.6 % der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten kommen zu Ausbildungszwecken in die Schweiz. Rentner/innen, Stellensuchende und übrige Nichterwerbstätige machen nur 5.5 % aus. Über den Familiennachzug reisen 8.7% ein, wovon die grosse Mehrheit den Aufenthaltszweck «Nichterwerbstätigkeit» hat. Personen im Familiennachzug mit dem Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» machen weniger als 1 % aller FZA-Zugewanderten über 18 Jahre aus. Gerade 1 % haben als ersten Aufenthaltszweck «Rentner», im Folgenden werden sie unter den übrigen Nichterwerbstätigen subsumiert.

FZA-Zugewanderte aus den EU-2-Staaten weisen im Vergleich zu den anderen Nationalitätengruppen einen tieferen Anteil beim Aufenthaltszweck «unselbständige Erwerbstätigkeit» und ein höherer Anteil beim Aufent-

²⁸ Gemäss den rechtlichen Grundlagen entspricht der Familiennachzug eigentlich einem Aufenthaltszweck, da er für die Bedingungen des Aufenthalts massgebend ist. Ob eine Person im Familiennachzug erwerbstätig ist oder nicht, spielt keine Rolle mehr. In ZEMIS wird dies jedoch nicht auf diese Weise erfasst, sondern den Personen im Familiennachzug wird ebenfalls ein Aufenthaltszweck zugewiesen.

haltszweck «Nichterwerbstätigkeit» (v. a. Ausbildung, Stellensuche, übrige Nichterwerbstätigkeit und beim Familiennachzug) auf. Demgegenüber reist der grösste Teil der Zugewanderten aus den EU-8-Staaten (81.7 %) mit dem Aufenthaltszweck «unselbständige Erwerbsarbeit» ein.

Tabelle 28: Aufenthaltszweck bei erster Einreise nach Aufenthaltsverlaufstyp
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 4 Jahre)

erster Aufenthaltszweck	unselbständige Erwerbstätigkeit	selbständige Erwerbstätig- keit	Stellensuche	Ausbildung	Nicht- erwerbstätig- keit (übrige)	Total
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig						
Detailtypen						
Typ A1: ohne Ausreise	18.3%	19.3%	3.2%	5.2%	2.3%	15%
Typ A2: mit Ausreise	22.1%	5.6%	1.6%	2.7%	0.4%	18%
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	10.8%	28.9%	35.8%	15.8%	28.0%	14%
Typ A4: mehrmalige Einreise	13.2%	0.9%	3.5%	1.7%	0.5%	11%
Total Aufenthaltsverlaufstyp A	64.4%	54.7%	44.0%	25.4%	31.2%	57%
<i>N</i>	170'470	1'271	2'201	6'285	13'332	193'559
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen						
Detailtypen						
Typ B1: ohne Ausreise	4.9%	8.4%	1.9%	1.1%	1.6%	4%
Typ B2: mit Ausreise	3.4%	3.2%	0.9%	0.5%	0.3%	3%
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise	0.7%	2.5%	4.3%	4.0%	1.7%	1%
Typ B4: anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise	1.7%	10.0%	15.5%	7.2%	13.5%	4%
Typ B5: mehrmalige Einreise	5.2%	1.8%	9.3%	7.3%	1.5%	5%
Total Aufenthaltsverlaufstyp B	15.9%	26.0%	32.0%	20.0%	18.6%	17%
<i>N</i>	42'002	604	1'598	4'950	7'944	57'098
Typ C: nicht erwerbstätig						
Detailtypen						
Typ C1: ohne Ausreise	1.4%	5.6%	3.4%	4.9%	31.3%	5%
Typ C2: mit Ausreise	16.1%	12.8%	18.9%	46.5%	18.0%	19%
Typ C3: mehrmalige Einreise	2.3%	0.9%	1.9%	3.2%	0.9%	2%
Total	19.7%	19.3%	24.2%	54.6%	50.3%	26%
<i>N</i>	52'234	447	1'179	13'534	21'514	88'927
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>N</i>	264'706	2'322	4'374	24'769	42'790	339'584

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit, Missings N=139.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab drei Monate.

Etwa die Hälfte der Personen, deren erster Aufenthaltszweck eine unselbständige Erwerbstätigkeit ist, reist nach einer Phase der Erwerbstätigkeit wieder aus (Detailtypen A2, A4, B3, B5, ein Teil von A3), wobei ein Teil davon später wieder einreist (Detailtypen A4 und B5). Knapp ein Prozent (zwischen 0.7 % und 0.8 %) hat als ersten Aufenthaltszweck eine selbständige Erwerbstätigkeit; knapp 40 % davon sind in einer ersten Phase nicht erwerbstätig (Detailtypen A3 und B4). Von den Zugewanderten mit Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» ist ein Fünftel während der ersten vier Jahre nach der Einreise nie erwerbstätig (Total Aufenthaltsverlaufstyp C). Dies ist insbesondere bei unselbständig Erwerbstätigen überraschend, weil die FZA-Zugewanderten gemäss rechtlicher Grundlagen den Behörden einen Arbeitsvertrag vorlegen müssen. Die meisten davon (insgesamt vier Fünftel) reisen wieder aus. Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass bei einer Einreise zwecks Stellensuche oft fälschlicherweise der Aufenthaltszweck «unselbständige Erwerbstätigkeit» statt «Stellensuche» vermerkt wird.

Dies würde einerseits erklären, warum circa 13 % der mit dem Aufenthaltszweck «unselbständige Erwerbstätigkeit» FZA-Zugewanderten anfänglich keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (Detailtypen A3, B3, B4), andererseits relativiert es den geringen Anteil an Stellensuchenden beim ersten Aufenthaltszweck (1.3 %). Um eine gesicherte Antwort zu erhalten, müsste die Behördenpraxis näher untersucht werden. FZA-Zugewanderte mit Aufenthaltszweck «Stellensuche» bleiben zu knapp einem Viertel ohne Erwerbstätigkeit, die meisten davon reisen dann wieder aus.

Von den Personen, die zu Ausbildungszwecken in die Schweiz einreisen, ist ein Viertel konstant und ein Fünftel mit Unterbrüchen erwerbstätig, wobei sie mehrheitlich erst nach einer gewissen Zeit eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (Detailtypen A3, B3 und B4). Gut die Hälfte (54.6 %) ist nie erwerbstätig und die meisten von ihnen reisen innerhalb von vier Jahren wieder aus.

Von den übrigen Nichterwerbstätigen ist rund die Hälfte entgegen ihrem ersten Aufenthaltszweck in den ersten vier Jahren nach der Einreise erwerbstätig, wobei die Anteile jener, die erst nach einer gewissen Zeit eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (Detailtypen A3, B3 und B4), hoch sind. Es ist zu vermuten, dass sich darunter etliche Personen befinden, die über den Familiennachzug eingereist sind (vgl. auch Tabelle 31).

Untersucht wurde auch, wie oft der Aufenthaltszweck nach der Ersteinreise gewechselt hat. Hier ist jedoch zu beachten, dass Änderungen des Aufenthaltszwecks nicht meldepflichtig sind. Daher wird die Häufigkeit von Änderungen des Aufenthaltszwecks deutlich unterschätzt. Bei allen FZA-Zugewanderten kann lediglich für 10 % eine Änderung des Aufenthaltszwecks festgestellt werden. Weitaus am häufigsten sind die Wechsel von «Nichterwerbstätigkeit» zu «unselbständige Erwerbstätigkeit» bzw. von «unselbständige Erwerbstätigkeit» zu «Stellensuche» (34 % bzw. 21 % aller festgestellten Änderungen). Zwischen 9 % und 12 % der Änderungen beim Aufenthaltszweck fallen auf die Wechsel von «unselbständige Erwerbstätigkeit» zu «Nichterwerbstätigkeit», von «Stellensuche» zu «unselbständige Erwerbstätigkeit» und von «Ausbildung» zu «unselbständige Erwerbstätigkeit». Der Rest verteilt sich auf andere Wechsel des Aufenthaltszwecks.

4.2.2 Familiennachzug und nachfolgender Aufenthaltsverlauf

Dieses Kapitel widmet sich den Aufenthaltsverläufen von FZA-Zugewanderten, welche über den Familiennachzug eingewandert sind. In ZEMIS wird lediglich erfasst, ob Personen als Familienangehörige einreisen. Hingegen ist aus den Daten nicht ersichtlich, wer wen nachzieht. Identifiziert werden können somit nur die Personen im Familiennachzug, nicht hingegen die nachziehenden Personen. Im folgenden Abschnitt wird aufgezeigt, wie häufig Personen unter dem FZA über den Familiennachzug in die Schweiz einreisen und welches ihre Aufenthaltsverläufe sind.

Tabelle 29: Familiennachzug nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise der FZA Zugewanderten von Juni 2002 bis Dezember 2011)

	E17/EFTA	EU-8	EU-2	Drittstaaten	Total
Familiennachzug					
nicht über Familiennachzug	83.5%	88.6%	84.1%	0.0%	82.9%
nachgezogene Ehegatten	6.9%	6.0%	9.0%	78.1%	7.7%
nachgezogene Kinder <18-jährig	9.2%	5.3%	6.5%	20.5%	9.0%
nachgezogene Kinder 18-jährig und älter	0.4%	0.1%	0.4%	1.4%	0.4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	909'143	57'144	9'119	11'135	986'541

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=3.
Anmerkungen: EU-17/EFTA Malta und Zypern ab April 2006.

Von sämtlichen seit Beginn des FZA bis Ende 2011 eingereisten Personen (inkl. den Personen unter 18 Jahren) sind 17 % über den Familiennachzug in die Schweiz gekommen (vgl. Tabelle 29). Betrachtet man nur Personen im erwerbsfähigen Alter (über 18 Jahre), so beträgt der Anteil der Zuwanderung über den Familiennachzug 8.7 % (Tabelle 27). Im Vergleich der Nationalitätengruppen liegt der Anteil des Familiennachzugs bei den Zugewanderten aus den EU-8-Staaten leicht tiefer, jener aus den EU-2-Staaten höher als beim Durchschnitt aller FZA-Zugewanderten. Insgesamt werden etwas mehr Kinder als Ehegatten nachgezogen (9.4 % gegenüber 7.7 %), wobei dies nicht für alle Nationalitätengruppen zutrifft: Zugewanderte aus den EU-8- und EU-2-Staaten ziehen häufiger Ehegatten als Kinder über den Familiennachzug nach. Beim Familiennachzug aus Drittstaaten sind Ehegatten noch stärker vertreten.

Tabelle 30 vergleicht den Aufenthaltsverlauf der über den Familiennachzug Zugewanderten mit jenem von Zugewanderten, die nicht über den Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind.

Tabelle 30: Aufenthaltsverläufe (Detailtyp) nach Zuwanderung über den Familiennachzug
(Einreise der FZA-Zugewanderten Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 4 Jahre)

	nicht über Familien- nachzug	Familiennachzug
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig		
Detailtyp		
Typ A1: ohne Ausreise	16.1%	5.6%
Typ A2: mit Ausreise	19.3%	1.0%
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	11.8%	32.6%
Typ A4: mehrmalige Einreise	11.6%	0.8%
Total Aufenthaltsverlaufstyp A	58.8%	40.1%
<i>N</i>	180'264	13'338
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen		
Detailtyp		
Typ B1: ohne Ausreise	4.3%	3.1%
Typ B2: mit Ausreise	3.0%	0.5%
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise	1.1%	1.9%
Typ B4: anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise	2.6%	15.4%
Typ B5: mehrmalige Einreise	5.2%	1.7%
Total	16.2%	22.6%
<i>N</i>	49'616	7'509
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig		
Detailtyp		
Typ C1: ohne Ausreise	3.7%	21.5%
Typ C2: mit Ausreise	19.0%	14.9%
Typ C3: mehrmalige Einreise	2.3%	0.9%
Total	25.0%	37.3%
<i>N</i>	76'568	12'407
Total	100%	100%
<i>N</i>	306'448	33'254

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=177.

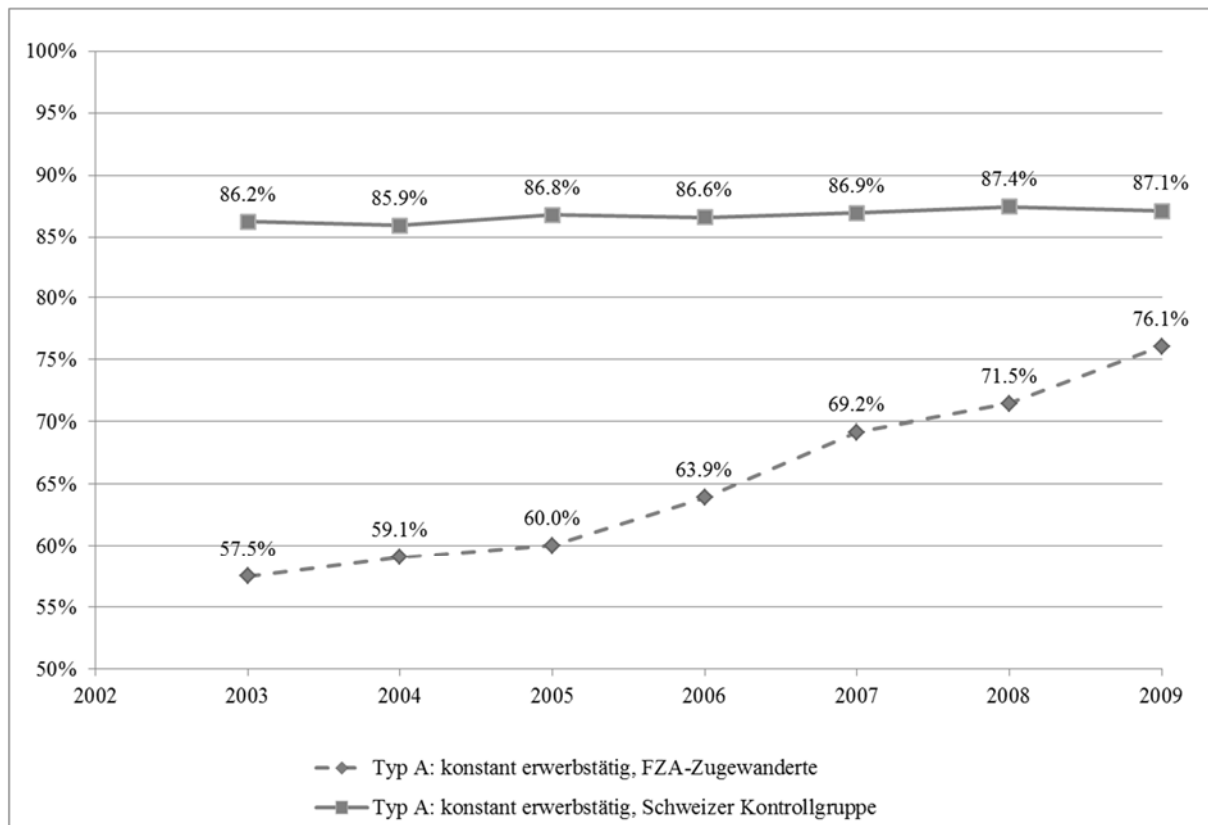
Anmerkungen: FZA-Zugewanderte: EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab April 2006 EU-8, Malta und Zypern; nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

63 % der FZA-Zugewanderten über den Familiennachzug sind in den ersten vier Jahren nach ihrer Einreise konstant oder mit Unterbrüchen erwerbstätig. Knapp ein Drittel ist nach einer anfänglichen Nichterwerbstätigkeit konstant erwerbstätig, 17.3 % sind nach einer anfänglichen Nichterwerbstätigkeit mit Unterbrüchen erwerbstätig. Bei diesen Verläufen sind FZA-Zugewanderte über den Familiennachzug deutlich überrepräsentiert. Ebenfalls häufiger sind sie im Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) im Vergleich zu den übrigen Zugewanderten (37.3 % vs. 25 %) Detailtypen vertreten. Auffallend ist zudem, dass Zugewanderte über den Familiennachzug bei allen Detailtypen ohne Ausreise deutlich häufiger vertreten sind. Sie bleiben offenbar aufgrund ihrer Familiensituation häufig längerfristig in der Schweiz.

Betrachtet man die Entwicklung der Verläufe der FZA-Zugewanderten über den Familiennachzug aus den EU-17/EFTA-Staaten, so zeigt sich zudem, dass der Anteil der konstant Erwerbstätigen zwischen 2003 und 2009 deutlich ansteigt (Grafik 10). Parallel dazu nimmt der Anteil der Nichterwerbstätigen ab (von 34.5 % 2003 auf 13.6 % 2009). Damit gleichen sich die Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten über den Familiennachzug den übrigen FZA-Zugewanderten und den Schweizerinnen und Schweizern an (vgl. auch Tabelle A19 im Anhang).

Im Durchschnitt sind FZA-Zugewanderte über den Familiennachzug während 40 % ihres Aufenthaltes erwerbstätig. Im Vergleich dazu beträgt dieser Anteil bei allen FZA-Zugewanderten 63 % (vgl. Tabelle 21). Deutlich unter dem Durchschnitt liegt der dieser Anteil bei den Zugewanderten über den Familiennachzug aus den EU-8- und der EU-2-Staaten.

Grafik 10: Familiennachzug der FZA-Zugewanderten aus EU-15/EFTA: Anteil der Personen mit konstanter Erwerbstätigkeit 2003 bis 2009 im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe
(Einreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 13 Monate)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=177.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte: EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab April 2006 inkl. Malta und Zypern; nur über 18-Jährige.

Tabelle 31 vergleicht die über den Familiennachzug Zugewanderten mit jenen, die nicht über den Familiennachzug eingewandert sind, in Bezug auf den ersten Aufenthaltszweck. Der Grossteil (über 90 %) der FZA-Zugewanderten über den Familiennachzug hat bei der erstmaligen Einreise den Aufenthaltszweck «übrige Nichterwerbstätige»; nur 9.3 % haben als Aufenthaltszweck eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit. Wie die vorangehenden Ausführungen aufzeigen, beträgt der Anteil der Zugewanderten über den Familiennachzug, welche im Laufe von vier Jahren nach ihrer Einreise konstant oder mit Unterbrüchen erwerbstätig werden, fast 63 % (vgl. Tabelle 30). Von den in den Jahren 2002 bis 2006 über den Familiennachzug Zugewanderten wechseln jedoch nur 30 % den Aufenthaltszweck, und zwar zu 90 % von einer Nichterwerbstätigkeit zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit. Es zeigt sich also, dass ein registrierter Aufenthaltszweckwechsel bei Zugewanderten über den Familiennachzug relativ selten ist. Der Aufenthaltszweck dürfte deshalb gerade bei diesen Personen wenig über die tatsächliche Erwerbssituation aussagen.

Tabelle 31: Aufenthaltszweck bei erster Einreise nach Zuwanderung über den Familiennachzug
(Einreise Juni 2002 bis Dezember 2011)

Aufenthaltszweck	Einreise über Familiennachzug?	
	Ja	Nein
Erwerbstätigkeit		
selbständige Erwerbstätigkeit	0.1%	0.9%
unselbständige Erwerbstätigkeit	9.2%	84.6%
Nichterwerbstätigkeit		
Ausbildung	0.1%	8.4%
Rentner	0.3%	1.1%
Stellensuche	0.2%	1.6%
übrige Nichterwerbstätige	90.2%	3.4%
Total	100%	100%
N	69'468	725'676

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=125.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Dienstleistungsempfänger (medizinische Aufenthalte) werden wegen geringer Fallzahl weggelassen (N=236)

4.2.3 Bewilligungsart bei erstmaliger Einreise und Bewilligungswechsel

Nachfolgend werden die Bewilligungsarten der FZA-Zugewanderten bei der ersten Einreise dargestellt. Grundsätzlich erhalten Personen, die unter dem FZA einwandern, entweder eine Aufenthaltsbewilligung B oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung L. Nach einer gewissen Aufenthaltsdauer – in der Regel nach frühestens fünf oder zehn Jahren – können die FZA-Zugewanderten eine Niederlassungsbewilligung C erhalten. Grenzgängerinnen und Grenzgänger erhalten eine Grenzgängerbewilligung G (vgl. Kapitel 4.2.4).

Aus dem Zusammenhang zwischen Aufenthaltsverlauf, Bewilligungsart und Bewilligungswechsel resp. -erneuerungen lassen sich erste Hinweise zur Behördenpraxis gewinnen (die nähere Untersuchung erfolgt in Kapitel 7.1). Für die folgenden Tabellen werden alle Personen berücksichtigt, die zwischen dem 1. Juni 2002 und dem 31. Dezember 2006 unter dem FZA eingewandert sind. Diese werden jeweils während vier Jahren nach der Einreise beobachtet.

Von den Personen, die zwischen 2002 und 2006 unter dem FZA eingereist sind (oberer Teil der Tabelle 32), erhält ein Viertel bei der Ersteinreise eine Aufenthaltsbewilligung B und mehr als zwei Drittel (70 %) die Kurzaufenthaltsbewilligung L. Interessant ist, dass 2.6 % über keine Bewilligung verfügen, obwohl sie in ZEMIS registriert sind und für diese Personen AHV-Beiträge (AHV-IK-Daten) abgerechnet werden. Dies betrifft Personen in allen drei Aufenthaltsverlaufstypen. Dabei könnte es sich um Personen handeln, die weniger als drei Monate in der Schweiz waren und deshalb keine Bewilligung benötigten. Andererseits kann dies auch mit Unschärfen der Daten im Zusammenhang mit der Datenaufbereitung zusammenhängen.²⁹

Bei der Betrachtung der drei Aufenthaltsverlaufstypen fällt auf, dass der Anteil der Zugewanderten mit B-Bewilligung beim Aufenthaltsverlaufstyp B (nicht erwerbstätig) mit einem Drittel etwas höher ist als bei den anderen beiden Aufenthaltsverlaufstypen. Beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig) machen Zugewanderte mit einer L-Bewilligung mit einem Anteil von drei Vierteln einen besonders grossen Anteil aus. Zudem ist beim Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) der Anteil mit einer B-Bewilligung höher als beim Aufenthaltsverlaufstyp A, was wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass Personen mit einer

²⁹ Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass bei der Kategorie «keine Bewilligung» die Datenaufbereitung eine Rolle spielt. Die ZEMIS-Datenbasis, mit welchen die individuellen Bewilligungsverläufe berechnet werden, sind linkszensierte Daten. D. h., Ereignisse, welche vor 2002 stattgefunden haben, stehen in der vorliegenden Studie nicht zur Verfügung. Bei der Berechnung der ersten Bewilligungsperiode ist daher oft nur das Ende der Laufzeit einer Bewilligung (Gültig-bis-Datum) bekannt, jedoch nicht der Beginn. Entsprechend müssen Annahmen getroffen werden: Beginn einer Bewilligungsperiode = Gültig-bis-Datum minus «normale» Laufzeit einer Bewilligung (z. B. B = 5 Jahre, L = 1 Jahr, usw.). Dies führt zu Unschärfen in den aufbereiteten Daten. Bei Personen ohne Bewilligung zum Zeitpunkt der ersten festgestellten Einreise kann aufgrund dieses Verfahrens keine Aufenthaltsbewilligung festgestellt werden (dies betrifft ca. 2 % aller FZA-Zugewanderten zwischen Juni 2002 und Dezember 2011). Es ist daher möglich, dass aufgrund dieser Unschärfen bei einer Person fälschlicherweise festgestellt wird, sie habe keine Aufenthaltsbewilligung bei der Ersteinreise.

L-Bewilligung, die keine Arbeit mehr haben, nur eine zeitlich beschränkte Bewilligung zum Zweck der Stellensuche erhalten. Sie sehen sich daher eher gezwungen auszureisen, während Personen mit einer B-Bewilligung in der gleichen Situation sich weiterhin in der Schweiz aufhalten können. Tatsächlich sind FZA-Zugewanderte mit einer L-Bewilligung (bei der Ersteinreise) in den Detailtypen A2 und A4 (konstant erwerbstätig mit Ausreise) deutlich stärker vertreten als solche mit einer B-Bewilligung.

Tabelle 32: Bewilligungsart bei Ersteinreise nach Aufenthaltsverlaufstyp und Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Bewilligungsart	keine Bewilligung	Aufenthaltsbewilligung B	Kurzaufenthaltsbewilligung L	Andere	Total	N
Aufenthaltsverlaufstyp						
<i>Einreise 1.6.2002 bis 31.12.2006</i>						
Beobachtungsdauer 4 Jahre						
Typ A: konstant erwerbstätig	2.0%	22.7%	74.6%	0.7%	100%	193'596
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	2.7%	26.2%	70.5%	0.6%	100%	57'124
Typ C: nicht erwerbstätig	3.6%	32.0%	64.2%	0.2%	100%	88'973
Total	2.6%	25.7%	71.2%	0.6%	100%	339'693
Nationalitätengruppe						
<i>Einreise 1.6.2002 bis 31.12.2011</i>						
EU-17/EFTA	2.3%	41.4%	55.8%	0.5%	100%	730'548
EU-8	2.8%	22.9%	74.2%	0.0%	100%	51'454
EU-2	3.6%	26.6%	69.7%	0.0%	100%	8'047
Total	2.4%	40.0%	57.1%	0.5%	100%	790'049

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: EU-17/EFTA, Malta und Zypern ab April 2006, nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, wegen Unschärfen in den Daten wurde die Bewilligungsart dem Folgemonat des Ersteinreisemonats entnommen; Andere: Niedergelassene (Ausweis C), Grenzgänger und Ausweis Ci (Internationale); keine Bewilligung: siehe Anmerkungen 29.

Der untere Teil von Tabelle 32 bezieht sich auf alle Einreisen zwischen Juni 2002 und Dezember 2011. Der Anteil der FZA-Zugewanderten mit einer B-Bewilligung ist hier mit 40 % wesentlich höher und der Anteil derjenigen mit einer L-Bewilligung wesentlich tiefer (57 %) im Vergleich zu den ersten viereinhalb Jahren nach Inkrafttreten des FZA. Beim Vergleich zwischen den Nationalitätengruppen fällt der hohe Anteil der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten mit einer B-Bewilligung bei der Ersteinreise (41 %) auf. Bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-2- und EU-8-Staaten liegt dieser Anteil nur bei rund einem Viertel, 70 % und mehr erhalten bei der Ersteinreise eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Andere Bewilligungsarten spielen erwartungsgemäss keine Rolle.

Tabelle 33 gibt Auskunft über die Bewilligungsart nach Aufenthaltszweck zum Zeitpunkt der Ersteinreise. Die Tabelle berücksichtigt sämtliche FZA-Zugewanderte, welche zwischen 2002 und 2011 eingereist sind.

Von den FZA-Zugewanderten mit Aufenthaltszweck «unselbständige Erwerbstätigkeit» haben rund zwei Drittel eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) und gut 30 % eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B). Zugewanderte mit dem Aufenthaltszweck «selbständige Erwerbstätigkeit» erhalten, wie in den Rechtsgrundlagen vorgesehen, praktisch immer eine Aufenthaltsbewilligung. Von den FZA-Zugewanderten mit Aufenthaltszweck «Ausbildung» haben über 70 % eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) und nur ein gutes Viertel eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L). 95 % der Zugewanderten mit dem Aufenthaltszweck «Stellensuche» haben eine L-Bewilligung und gut 4 % eine B-Bewilligung, was wiederum überraschend ist, weil der Aufenthalt zum Zweck der Stellensuche auf maximal zwölf Monate beschränkt ist. Fast 90 % der übrigen Nichterwerbstätigen besitzen eine B-Bewilligung.

Tabelle 33: Bewilligungsart nach Aufenthaltszweck bei Ersteinreise

(FZA-Zugewanderte ohne Zugewanderte über den Familiennachzug, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2011)

Aufenthaltszweck	unselbständige Erwerbstätig- keit	selbständige Erwerbstätig- keit	Ausbildung	Stellensuche	Übrige	Total
Bewilligungsart						
Aufenthaltsbewilligung B	31.5%	99.5%	72.8%	4.3%	88.4%	37.6%
Kurzaufenthaltsbewilligung L	68.0%	0.2%	27.1%	95.3%	11.2%	61.9%
Grenzgäμβerbewilligung G	0.4%	0.3%	0.0%	0.1%	0.1%	0.3%
Niederlassungsbewilligung C	0.1%	0.0%	0.0%	0.3%	0.4%	0.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	597'980	6'050	56'152	11'302	32'758	704'242

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Es zeigt sich also, dass bei den Aufenthaltszwecken selbständige Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Nichterwerbstätigkeit i. d. R. eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, bei den Aufenthaltszwecken unselbständige Erwerbstätigkeit und Stellensuche eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Tabelle 34 weist den Anteil der FZA-Zugewanderten aus, der zwischen 2002 und 2011 eingereist ist und einen Wechsel bzw. eine Erneuerung der Bewilligung aufweist. Dabei ist zu beachten, dass die Anteile nach Art des Wechsels bzw. der Erneuerung nicht aufsummiert werden können (Anteil insgesamt mit Wechsel/Erneuerung), da pro Person mehrere Bewilligungswechsel vorkommen können. Bei gut einem Drittel (37 %) der FZA-Zugewanderten kann ein Bewilligungswechsel oder eine Bewilligungserneuerung beobachtet werden.

Tabelle 34: Anteil Bewilligungsverlängerung resp. -wechsel nach Bewilligungsart und Nationalitätengruppe

(FZA-Zugewanderte Juni 2002 bis Dezember 2011)

Anteil Bewilligungsverlängerung oder -wechsel an allen FZA-Zugewanderten						Anteil der FZA-Zugewanderten mit Bewilligungswechsel insgesamt	Zuwanderungen total
B zu B	B zu C	L zu L	L zu B	Andere			
Nationalitätengruppe							
EU-17/EFTA	7.3%	9.0%	17.3%	16.9%	1.0%	37.0%	735'213
EU-8	5.5%	0.2%	20.3%	12.3%	0.4%	31.5%	52'071
EU-2	6.8%	0.0%	25.7%	6.8%	0.3%	37.2%	8'214
Total	7.2%	8.4%	17.6%	16.5%	0.9%	36.6%	795'498

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: nur über 18-Jährige; EU-17/EFTA ab April 06 inkl. Malta und Zypern; Andere: B zu L (N=5212), C zu C (N=2158), C zu B (N=236)

Tabelle 34 weist alle vorkommenden Arten der Bewilligungsänderungen aus. Wenig erstaunlich ist, dass die Erneuerung der Bewilligung L am häufigsten ist (bei 17.6 % aller FZA-Zugewanderten); besonders häufig ist sie bei der Nationalitätengruppe EU-8 und EU-2, was bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten mit den häufigen saisonbedingten Kurzaufenthalten zusammenhängt. Möglicherweise ist der hohe Anteil auch durch die Ausschöpfung der B-Kontingente in der Periode vom 1. Juni 2009 bis 31. Mai 2010 bedingt, sodass auf L-Bewilligungen mit Verlängerungsmöglichkeit ausgewichen wird.

Fast gleichviele FZA-Zugewanderte weisen eine Änderung der Bewilligung von L zu B auf (16.4 %). Hier sind die Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten, für die das FZA schon länger Gültigkeit hat, besonders häufig vertreten. 7.4 % haben eine Verlängerung der B-Bewilligung (B zu B) und 8.4 % einen Wechsel zur Niederlassungsbewilligung C. Hier sind aufgrund der minimal geforderten Aufenthaltsdauer von fünf bzw. zehn Jahren praktisch nur FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Staaten sowie z. T. Personen aus Drittstaaten vertreten. Alle anderen Bewilligungswechsel sind sehr selten.

Es gibt deutliche kantonale Unterschiede bei den Bewilligungswechseln: Die Anteile der FZA-Zugewanderten mit einer Erneuerung der L-Bewilligung variiert zwischen 11.8 % und 32.4 % (vgl. Tabelle A24 im Anhang). FZA-Zugewanderte, die mit einer Aufenthaltsbewilligung B einreisen, erhalten in den Kantonen Neuenburg, Genf, Schaffhausen und Bern wesentlich häufiger die Niederlassungsbewilligung C, während in den Kantonen Aargau, Tessin und Waadt Verlängerungen von B-Bewilligungen viel häufiger vorkommen. Ebenso schwanken die Anteile der FZA-Zugewanderten mit einer C-Bewilligung je nach Kanton zwischen 3 % und 17 % (Durchschnitt 10 %, vgl. Tabelle A22 im Anhang). Inwiefern diese Unterschiede eine Folge der kantonal unterschiedlichen Zusammensetzung der Zugewanderten sind oder ob sie darauf zurückzuführen sind, dass die Vollzugsbehörden ihren Handlungsspielraum unterschiedlich nutzen, wäre näher zu untersuchen. Auf den ersten Blick lassen sich jedenfalls keine klaren Muster erkennen. Tabelle 35 gibt Auskunft über die Dauer des Aufenthalts, bis die Niederlassungsbewilligung erteilt wird.

**Tabelle 35: Dauer des Aufenthalts bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach Nationalitäten-
gruppe**
(FZA-Zugewanderte Juni 2002 bis Dezember 2011)

	Anzahl Monate des kumulierten Aufenthalts bis zur Erteilung einer C-Bewilligung (Mittelwert)	N
Nationalitätengruppe		
EU-17/EFTA	62.8	78'447
EU-8	55.0	138
Total	62.8	78'896

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=0.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; EU-2 wurde wegen zu kleiner Fallzahl weggelassen (N=1).

Im Durchschnitt wird die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren und drei Monaten erteilt (i. d. R. nach Ablauf der B-Bewilligung). Bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten ist diese Dauer etwas kürzer, wobei es sich hier nur um sehr wenige Fälle handelt (vermutlich Spezialfälle). Zwischen den Kantonen variiert die Dauer nur geringfügig zwischen knapp fünf Jahren und fünf Jahren und neun Monaten (vgl. Tabelle A23 im Anhang). Einbürgerungen kommen kaum vor (Tabelle A25 im Anhang).

4.2.4 Grenzgängerinnen und Grenzgänger

Die Auswertungen dieses Berichts beziehen sich ausschliesslich auf Personen, die sich unter den Bedingungen des FZA in der Schweiz aufhalten. Einen Spezialfall bilden Personen mit einer Grenzgängerbewilligung G, die lediglich zur Arbeit in die Schweiz kommen und nicht als Aufenthalter gelten. Tabelle 36 gibt Auskunft über die Erwerbsverläufe von Personen mit einer Grenzgängerbewilligung. Berücksichtigt sind alle Personen, die in der Beobachtungsperiode zwischen Juni 2002 bis Dezember 2010 über eine G-Bewilligung verfügten. Ab dem Zeitpunkt der ersten G-Bewilligung wird eruiert, welchem Grenzgängertyp die Person bis Ende der Beobachtungsperiode (Dezember 2010) angehört. Nicht berücksichtigt ist dabei, ob sich die Person vor der ersten G-Bewilligung schon einmal in der Schweiz aufgehalten hat.

Seit Inkrafttreten des FZA bis Ende 2010 arbeiteten gut 400'000 Personen als Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der Schweiz. Sie stammen fast ausschliesslich aus den EU-17/EFTA-Staaten (vgl. Tabelle A26 im Anhang).

Konstant erwerbstätig (erste Zeile) sind alle Personen, welche nach dem Erhalt der G-Bewilligung durchgehend (ohne Erwerbsunterbrüche von länger als drei Monaten) bis Dezember 2010 erwerbstätig sind. Dieser Anteil beträgt 28 %. Bei 10 % lässt sich lediglich eine Erwerbsperiode feststellen, die Ende 2010 bereits abgeschlossen ist. Der grösste Teil (55 %) der Personen weist mehrere Phasen mit einer G-Bewilligung (und einer Erwerbstätigkeit) auf. Die Unterbrüche zwischen den verschiedenen Erwerbsphasen dauerten länger als drei Monate. Es wird dabei nicht unterschieden, ob die Erwerbstätigkeit Ende 2010 noch andauert oder bereits beendet ist. Damit herrscht das Muster einer Beschäftigung der Grenzgänger in der Schweiz mit mehreren Erwerbsperioden vor. Dies deutet darauf hin, dass die Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern flexibel auf die Nachfrage reagiert.

Tabelle 36: Erwerbsverläufe von Grenzgängern und Grenzgängerinnen
(Erstbewilligung von Juni 2002 bis Dezember 2010)

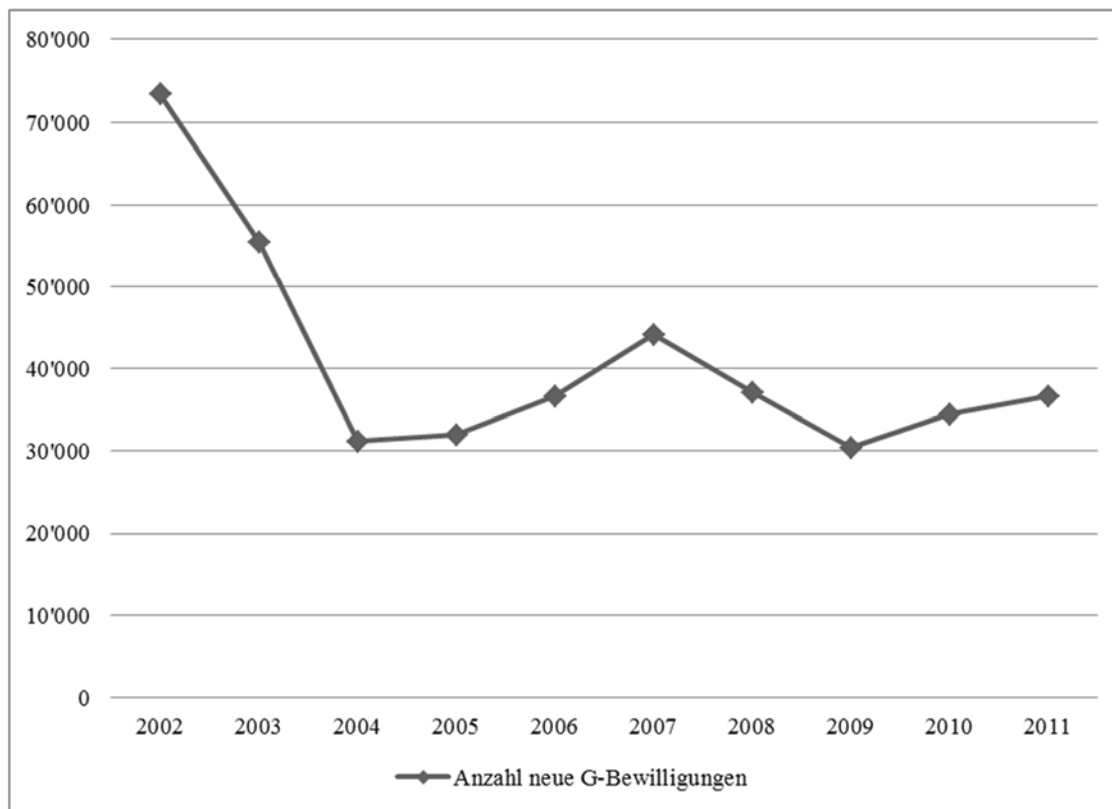
Grenzgängertyp	N	%
konstant erwerbstätig bis Ende der Beobachtungsperiode	114'986	28.4%
eine abgeschlossene Erwerbsperiode	39'728	9.8%
mehrere Erwerbsperioden	222'262	54.8%
Wechsel zu Bewilligung B, L oder C	28'577	7.1%
Total	405'553	100%

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=0.

Gut 7 % der Personen mit einer G-Bewilligung nehmen zu einem späteren Zeitpunkt Wohnsitz in der Schweiz, d. h., sie wechseln von einer Bewilligung G zu L oder B. 20 % davon wechseln danach erneut zurück zu einer Grenzgängerbewilligung (vgl. Tabelle A27 im Anhang).

Betrachtet man die Zahl der Grenzgängerbewilligungen im zeitlichen Verlauf (Grafik 11), so fällt auf, dass in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des FZA 2002 die Anzahl erteilter Grenzgängerbewilligungen stark sinkt und ab 2004 bis 2007 wieder ansteigt. Danach folgt wiederum ein Rückgang bis zu einem Tiefstwert im Jahr 2009 von 30'400 Grenzgängerbewilligungen. Seither ist die Zahl wieder leicht am Steigen. Dies deutet auf ein konjunkturelles Muster hin.

Grafik 11: Entwicklung der Anzahl neuer Grenzgängerbewilligungen 2002 bis 2011



Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

5 Sozialleistungsbezüge von FZA-Zugewanderten

In diesem Kapitel werden die Sozialleistungsbezüge der FZA-Zugewanderten untersucht. Kapitel 5.1 weist die Leistungsbezugsverläufe – kurz Leistungsverläufe – der unter dem FZA zugewanderten Personen aus. In Kapitel 5.2 wird näher auf die Arbeitslosigkeit, in Kapitel 5.3 auf den Sozialhilfebezug und in Kapitel 5.4 auf den IV-Bezug von FZA-Zugewanderten eingegangen.

5.1 Leistungsverläufe

Im folgenden Unterkapitel werden die verschiedenen Typen von Verläufen mit ALE- und Sozialhilfebezug und die soziodemografische Zusammensetzung der Leistungsbezugstypen dargestellt. Schliesslich werden die Leistungsverläufe der FZA-Zugewanderten mit jenen der Schweizer Kontrollgruppe verglichen und dargelegt, wie häufig Leistungsbezüge bei den typischen Aufenthaltsverläufen (Kapitel 5.1.3) vorkommen und wie sie mit dem ersten Aufenthaltsweg zusammenhängen.

Das Wichtigste in Kürze

Bei 91 % der unter dem FZA zugewanderten Personen liegt in den ersten vier Jahren nach der Zuwanderung kein Leistungsbezug (ALE und Sozialhilfe) vor, 6 % haben eine kurze Periode mit ALE-Bezug, 1.7 % eine lange und 0.5 % haben während dieser vier Jahre ALE und Sozialhilfe, weitere 0.5 % ausschliesslich Sozialhilfe bezogen.

Mit Ausnahme der FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten gilt für alle Nationalitätengruppen, dass Verläufe ohne Leistungsbezug deutlich häufiger sind im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten und zur Schweizer Kontrollgruppe. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Kontrollgruppen schon vor Beginn des Beobachtungszeitraums in der Schweiz aufhalten und entsprechend schon zu einem früheren Zeitpunkt Sozialleistungen beziehen können. Bei Personen aus den EU-17-Süd-Staaten sind demgegenüber Verläufe mit Bezug von ALE und/oder Sozialhilfe häufiger als bei den übrigen Nationalitätengruppen und auch im Vergleich zu den Kontrollgruppen. Die Leistungsverläufe für die FZA-Zugewanderten aus den EU-2-Staaten können nur während 13 Monaten beobachtet und mit den Kontrollgruppen respektive den übrigen FZA-Zugewanderten verglichen werden. Es zeigt sich, dass Sozialleistungsbezüge von FZA-Zugewanderten im ersten Jahr nach der Einreise bei allen Nationalitätengruppen sehr selten sind. Jedoch zeigen sich die gleichen Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen wie bei einer 48-monatigen Beobachtungsdauer.

Bezüglich der soziodemografischen Merkmale zeigen die Ergebnisse folgende Unterschiede: FZA-Zugewanderte zwischen 36 und 55 Jahren sind bei allen Verläufen mit ALE-Bezug übervertreten, während bei den jungen Erwachsenen (im Unterschied zur Schweizer Kontrollgruppe) und bei Personen über 55 Jahre die Anteile bei den Verläufen ohne Leistungsbezug überdurchschnittlich hoch sind. Zudem sind Geschiedene bei allen Verläufen mit einem Leistungsbezug häufiger vertreten, während Verheiratete v. a. bei einem Verlauf mit einer kurzen ALE-Bezugsdauer häufiger sind. Ledige und Verwitwete sind bei Verläufen ohne Leistungsbezug übervertreten. Kaum Unterschiede können nach Geschlecht festgestellt werden.

Im Rahmen einer Modellrechnung wird der Einfluss verschiedener Faktoren auf einen ALE-Bezug geschätzt. Für diese Auswertung werden SAKE-Daten für FZA-Zugewanderte mit einem Aufenthalt von mindestens zwölf Monaten verwendet. Bei FZA-Zugewanderten ist das Risiko eines ALE-Bezugs bei Alleinerziehenden, Personen ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss sowie Beschäftigten im Gastgewerbe stark erhöht. Deutlich höher liegt das Risiko auch für Personen aus den EU-17-Süd-Staaten und Drittstaatsangehörige, für Einzelpersonen, für Personen mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II, Beschäftigte im Baugewerbe, Verkehr sowie FZA-Zugewanderte mit Wohnsitz im Tessin. Hingegen haben Personen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten, über 45-Jährige, Paare mit Kindern, Personen mit einem Tertiärabschluss sowie Beschäftigte im Gesundheits- und Sozialwesen, der öffentlichen Verwaltung oder im Finanz- und Versicherungssektor, aber auch Beschäftigte in der Landwirtschaft ein verringertes Risiko eines ALE-Bezugs.

5.1.1 Typologie der Leistungsverläufe

Um Verläufe mit Sozialleistungsbezügen zu ermitteln, werden alle Leistungsbezüge von ALE und Sozialhilfe pro Monat während einer Periode von vier Jahren nach der Einreise festgehalten. Auf der Basis dieser Informationen wird eine Typologie der Leistungsverläufe erstellt. Dabei wird unterschieden, ob eine Person während einer kurzen oder langen Dauer ALE bezieht und ob ein Sozialhilfebezug vorliegt (vgl. Tabelle 37). Personen mit einem ALE- und Sozialhilfebezug werden einem separaten Typ zugewiesen; dabei wird nicht unterschieden, ob der ALE- und Sozialhilfebezug gleichzeitig oder nacheinander erfolgt. Da die Daten für die Sozialhilfe erst ab

2005 zur Verfügung stehen, können die Leistungsverläufe erst ab 2005 erstellt werden. Zudem kann bei unterstützten Ehepaaren (17.6 % aller Sozialhilfefälle) nur ein Sozialhilfebezug des Fallträgers identifiziert werden.³⁰ Weiter ist zu beachten, dass während einer Übergangsdauer vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2009 Kurzaufenthalter mit einer L-Bewilligung nur dann zum Bezug von ALE berechtigt sind, wenn sie die erforderliche Beitragszeit (zwölf Monate innerhalb von zwei Jahren) in der Schweiz erfüllt haben. Erst seit Inkrafttreten des «Acquis communautaire» am 1. Juni 2009 werden die Beitragszeiten, welche in der EU erworben wurden, auch bei den FZA-Zugewanderten mit L-Bewilligung für die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet (Totalisierung). Diese Regelung gilt bei den FZA-Zugewanderten mit B-Bewilligung seit Inkrafttreten des FZA.

Tabelle 37: Leistungstypen der FZA-Zugewanderten
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Leistungstyp	
LTyp1: kein Leistungsbezug	91.3%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	1.7%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.5%
Total	100%
<i>N</i>	151'128

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.
Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Von den gut 150'000 über 18-jährigen Personen, die in den Jahren 2005 und 2006 unter dem FZA zugewandert sind³¹, haben 91 % in den ersten vier Jahren ihres Aufenthalts weder ALE noch Sozialhilfe bezogen. Etwa 6 % haben während weniger als einem Jahr ALE bezogen, bei weiteren 1.7 % dauerte der ALE-Bezug insgesamt länger als zwölf Monate. Knapp 1 % haben während der ersten vier Jahre nach der Zuwanderung Leistungen der Sozialhilfe erhalten; davon haben 0.5 % nur Leistungen der Sozialhilfe beansprucht und ebenso viele ALE und Sozialhilfe. Insgesamt haben 8.3 % der FZA-Zugewanderten der Jahre 2005 und 2006 in den vier Jahren nach der Einreise ALE und 1 % Leistungen der Sozialhilfe bezogen.

Soziodemografische Profile der Leistungstypen

Welche Personengruppen haben in den vier Jahren nach ihrer Zuwanderung überdurchschnittlich häufig Sozialleistungen bezogen? Unterscheiden sich die Risikogruppen der FZA-Zugewanderten von jenen der Schweizer Kontrollgruppe? Um diese Fragen zu beantworten, werden nachfolgend die soziodemografischen Profile der einzelnen Leistungstypen ausgewiesen.

Tabelle 38 zeigt die Leistungstypen nach Geschlecht für die FZA-Zugewanderten und die Schweizer Kontrollgruppe. Die Geschlechter unterscheiden sich bezüglich ihrer Verteilung auf die Leistungstypen kaum. Bei den FZA-Zugewanderten ist beim Leistungstyp 2 (ALE-Bezug kurz) der Anteil der Frauen leicht tiefer. Während bei der Schweizer Kontrollgruppe Frauen beim Leistungstyp 1 (kein Leistungsbezug) unterdurchschnittlich vertreten sind, kann dies bei den FZA-Zugewanderten nicht festgestellt werden.³²

³⁰ Das ist in mehr als 80 % der Fälle der Ehemann, vgl. Kapitel 2.4.3 und Fussnote 49.

³¹ Dabei handelt es sich um Personen aus den EU15/EFTA-Staaten sowie um Personen aus den EU8-Staaten, Zypern und Malta, die zwischen April und Dezember 2006 gleich nach Inkrafttreten des FZA zugewandert sind.

³² Weil in der Sozialhilfestatistik in der Regel der Mann der Dossierträger ist und nur für diesen die AHV-Nummer erfasst wird, kann der Sozialhilfebezug von verheirateten Frauen nicht identifiziert werden. Deshalb ist die Verteilung der Leistungstypen nach Geschlecht zusätzlich für alle nicht verheirateten Personen berechnet worden. Dabei zeigen sich ebenfalls kaum geschlechtsspezifische Unterschiede, wobei Frauen bei Verläufen mit Leistungsbezügen leicht häufiger vertreten sind (v. a. bei den Leistungstypen ALE-Bezug kurz und ALE und Sozialhilfebezug).

Tabelle 38: Geschlechterprofil der Leistungstypen der FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006; Beobachtungsdauer 48 Monate)

	FZA-Zugewanderte		Schweizer Kontrollgruppe	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Leistungstyp				
LTyp1: kein Leistungsbezug	91.0%	91.4%	89.4%	87.9%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	6.4%	5.7%	5.8%	6.9%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	1.6%	1.8%	2.0%	2.4%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.4%	0.5%	1.7%	1.8%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.6%	0.4%	1.1%	1.1%
Total	100%	100%	100%	100%
N	93'165	56'570	47'181	42'955

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige, auch Verheiratete werden gezählt.

Tabelle 39 zeigt die Anteile der FZA-Zugewanderten an den Leistungstypen nach Zivilstand.³³ Bei verwitweten Personen und bei Ledigen sind Verläufe ohne Leistungsbezug häufiger im Vergleich zu den Verheirateten und Geschiedenen. Verheiratete sind v. a. beim Leistungstyp 2 (ALE-Bezug kurz) und leicht beim Leistungstyp 3 (ALE-Bezug lang) häufiger anzutreffen, während Geschiedene bei allen Leistungstypen mit einem Leistungsbezug (Leistungstypen 2 bis 5) häufiger vertreten sind. Wie eine Studie über Leistungsverläufe von neuen ALE-Beziehenden (vgl. Fluder et al. 2013) zeigt, haben Geschiedene unabhängig von der Nationalität ein erhöhtes Risiko für Verläufe mit langen und wechselnden Leistungsbezügen.

Tabelle 39: Zivilstandprofil der Leistungstypen der FZA-Zugewanderten
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006; Beobachtungsdauer 48 Monate)

Zivilstand	ledig	verheiratet / in Partnerschaft	verwitwet	geschieden / getrennt	Total
Leistungstyp					
LTyp1: kein Leistungsbezug	92.2%	90.2%	94.4%	84.8%	91.3%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	5.6%	6.6%	3.4%	9.1%	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	1.3%	2.2%	1.1%	3.3%	1.7%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.4%	0.5%	0.7%	1.3%	0.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.5%	0.5%	0.4%	1.5%	0.5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	96'296	47'121	917	6'794	151'128

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Zivilstand bei Ersteinreise.

Dass das Risiko für Verläufe mit einem Leistungsbezug vom Alter abhängt, zeigt Tabelle 40: Die grössten Anteile am Leistungstyp 1 (kein Leistungsbezug) weisen die FZA-Zugewanderten der Altersgruppen der über 56-Jährigen, der 18- bis 25-Jährigen und der 26- bis 35-Jährigen auf, wobei die Anteile der beiden ersten Gruppen über dem Durchschnitt liegen und der Anteil der 26- bis 35-Jährigen ziemlich genau dem Durchschnitt entspricht. Die Anteile der mittleren Altersgruppen (36- bis 45- bzw. 46- bis 55-Jährige) sind bei den Leistungstypen mit Leistungsbezug etwas grösser. Anders sind die Risiken bei der Schweizer Kontrollgruppe verteilt. Hier sind v. a. die Anteile der jungen Erwachsenen und – etwas weniger ausgeprägt – jene der 26- bis 35-Jährigen bei den Leistungstypen mit Leistungsbezug grösser (v. a. beim Leistungstyp 2 [ALE-Bezug kurz] und bei den Leistungstypen mit Sozialhilfebezug). Bei der Schweizer Kontrollgruppe nimmt das Risiko für Verläufe mit Leis-

³³ Da aufgrund der Daten der Zivilstand nur für Schweizer/innen mit Leistungsbezug bekannt ist, kann hier kein Vergleich mit der Schweizer Kontrollgruppe gemacht werden.

tungsbezug mit dem Alter kontinuierlich ab. Aus dem unterschiedlich hohen Risiko bei jungen Erwachsenen je nach Nationalität kann geschlossen werden, dass jüngere Personen häufig nur dann in die Schweiz einwandern, wenn ihre Arbeitssituation gesichert ist. Zudem kommen sie häufig zu Ausbildungszwecken und sind deshalb meistens nicht berechtigt, ALE zu beziehen.

Tabelle 40: Altersprofil der Leistungstypen der FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Altersgruppe	FZA-Zugewanderte					Total	Schweizer Kontrollgruppe					Total
	18- bis 25-Jährige	26- bis 35-Jährige	36- bis 45-Jährige	46- bis 55-Jährige	56- bis 65-Jährige		18- bis 25-Jährige	26- bis 35-Jährige	36- bis 45-Jährige	46- bis 55-Jährige	56- bis 65-Jährige	
Leistungstyp												
LTyp1: kein Leistungsbezug	92.6%	91.0%	89.5%	89.9%	95.4%	91.2%	82.1%	85.8%	89.1%	91.1%	93.3%	88.7%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	5.4%	6.4%	7.1%	6.2%	2.1%	6.1%	12.1%	8.6%	5.7%	4.1%	2.8%	6.3%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	1.1%	1.6%	2.2%	2.5%	1.5%	1.7%	1.9%	2.3%	2.2%	2.2%	2.4%	2.2%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	2.3%	2.0%	1.9%	1.6%	1.1%	1.8%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.4%	0.5%	0.7%	0.8%	0.5%	0.5%	1.6%	1.3%	1.1%	0.9%	0.4%	1.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>N</i>	45'163	55'525	32'073	13'424	3'550	149'735	13'546	16'964	22'320	20'402	16'904	90'136

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige, auch Verheiratete wurden gezählt.

5.1.2 Vergleich der Leistungstypen nach Nationalitätengruppen und mit den Kontrollgruppen

Wie unterscheidet sich die Beanspruchung von Sozialleistungen der FZA-Zugewanderten nach Nationalitätengruppe und im Vergleich zu den Kontrollgruppen? Für den Vergleich ist die Zuwanderungskohorte 2006 gewählt worden, weil für diese Kohorte auch ein Vergleich mit den FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten und eine Beobachtungszeit von vier Jahren möglich sind; für spätere Zuwanderungskohorten können die Leistungstypen nicht mehr über 48 Monate gebildet werden.

Tabelle 41 weist den Anteil an den Leistungstypen für die 2006 unter dem FZA Zugewanderten und für die Vor-FZA-Zugewanderten pro Nationalitätengruppe sowie für die Schweizer Kontrollgruppe aus. Es zeigt sich, dass Verläufe mit Leistungsbezügen bei den FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den beiden Kontrollgruppen seltener vorkommen. Ausgeprägt trifft dies für die FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten und den umliegenden Ländern zu. Zugewanderte dieser Nationalitätengruppen sind beim Leistungstyp 3 (ALE-Bezug lang) sowie bei den Leistungstypen mit Sozialhilfebezug (Leistungstypen 4 und 5) klar unterdurchschnittlich vertreten. Dagegen sind die Anteile der FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten bei den Leistungstypen mit ALE-Bezug (Typen 2 und 3) wesentlich höher als diejenigen der anderen Nationalitätengruppen und der Kontrollgruppen. Der Anteil der FZA-Zugewanderten (wie auch der Vor-FZA-Zugewanderten) aus den EU-8-Staaten bei den Leistungstypen mit Leistungsbezug (Typen 2 bis 5) ist gering. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nur neun Monate des ersten Jahrgangs beobachtet werden können, da das FZA für die EU-8-Staaten erst im April 2006 in Kraft getreten ist. Verläufe mit Leistungsbezügen sind generell bei der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten jeweils deutlich häufiger als bei den FZA-Zugewanderten, mit Ausnahme derjenigen aus den EU-17-Süd-Staaten. Die Wahrscheinlichkeit eines Sozialleistungsbezugs steigt mit der Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, was auch in Grafik 12 zum Ausdruck kommt.

Tabelle 42 weist die Anteile der Zuwanderungskohorte 2006 an den Leistungstypen für ausgewählte Herkunftsländer aus. Dabei zeigt sich, dass FZA-Zugewanderte aus Deutschland bei Leistungstypen mit Sozialhilfebezug (Typen 4 und 5) im Vergleich zu den anderen Herkunftsländern deutlich seltener vertreten sind und ihr Anteil etwa jenem der Vor-FZA-Zugewanderten aus Deutschland entspricht. Im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe beanspruchen FZA-Zugewanderte insgesamt weniger oft Sozialleistungen. Auch bei den Vor-FZA-Zugewanderten aus Deutschland ist der Anteil mit einem Leistungsbezug insgesamt ebenfalls etwas tiefer als bei der Schweizer Kontrollgruppe – die Verteilung beim Leistungsbezug ist jedoch anders: Vor-FZA-Zugewanderte sind häufiger bei Verläufen mit langem ALE-Bezug (Typ 3), aber weniger häufiger bei Verläufen mit Sozialhilfebezug (Typen 4 und 5). Im Vergleich zu den FZA-Zugewanderten aus Deutschland sind diejenigen aus Frankreich und Italien bei Verläufen mit einem Leistungsbezug etwas häufiger vertreten; auch Vor-FZA-Zugewanderte aus diesen beiden Ländern beziehen häufiger Sozialleistungen als die Schweizer Kontrollgruppe. FZA-Zugewanderte aus Portugal sind im Vergleich zu den anderen deutlich häufiger bei Verläufen mit einem Leistungsbezug anzutreffen; sie beanspruchen auch häufiger Leistungen als Vor-FZA-Zugewanderte. Mit Ausnahme des Leistungstyps 4 (Sozialhilfebezug) sind bei Zugewanderten aus Portugal alle Leistungstypen mit Leistungen zudem auch wesentlich häufiger als bei der Schweizer Kontrollgruppe.

Für die EU-2-Staaten gilt das FZA erst seit dem 1. Juni 2009. Weil die Daten nur bis Ende 2010 verfügbar sind, können die FZA-Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien nur über einen kurzen Zeitraum beobachtet werden. Um dennoch einen Vergleich mit den anderen Nationalitätengruppen zu ermöglichen, sind für die Zuwanderungskohorte 2009 (bei EU-2 lediglich die zwischen Juni und Dezember 2009 Eingereisten) Leistungstypen mit einer Beobachtungsdauer von 13 Monaten gebildet worden (vgl. Tabelle A29 im Anhang). Bei allen Nationalitätengruppen sind die Anteile bei den Leistungstypen mit Leistungsbezug sehr gering, der Leistungstyp 3 (ALE-Bezug lang) kann aufgrund der kurzen Beobachtungsdauer gar nicht vorkommen. Dies zeigt, dass die Beobachtungsdauer von 13 Monaten generell zu kurz ist, um Leistungstypen zu identifizieren. Zudem sind Leistungsbezüge von FZA-Zugewanderten im ersten Jahr nach der Einreise bei allen Nationalitätengruppen – auch in Vergleich mit den Kontrollgruppen – sehr selten. Die Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen hingegen sind die Gleichen wie bei einer 48-monatigen Beobachtungsdauer. Interessant ist, dass FZA-Zugewanderte aus den EU-2- und EU-8-Staaten die geringsten Anteile bei den Leistungstypen mit Leistungsbezügen aufweisen (nur ca. 0.5 %). Auffallend ist zudem der vergleichsweise hohe Anteil der FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten bei den Leistungstypen 2 (ALE-Bezug kurz) und 4 (Sozialhilfebezug). Es ist anzumerken, dass viele Personen nach einem so kurzen Aufenthalt kaum Anspruch auf den Bezug von ALE haben; nur wenn ausländische Beitragszeiten angerechnet werden können, besteht ein Anspruch nach einer kurzen Beschäftigungsdauer in der Schweiz. Es ist möglich, dass Personen aus den EU-2- bzw. EU-8-Ländern weniger oft anrechenbare Beitragszeiten haben als Zugewanderte aus andern EU-Ländern.

Tabelle 41: Leistungstypen nach Nationalitätengruppe
(FZA-Zuwanderungskohorte 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	FZA-Zugewanderte	Kontrollgruppe: Vor-FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe
EU-17/EFTA			
umliegende Staaten			
LTyp1: kein Leistungsbezug	92.0%	85.8%	88.9%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	5.6%	7.8%	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	1.5%	4.8%	2.2%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.4%	0.8%	1.7%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.5%	0.9%	1.1%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	53'782	436'288	45'025
EU-17/EFTA-Nord			
LTyp1: kein Leistungsbezug	96.5%	90.7%	88.9%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	2.4%	5.5%	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	0.8%	3.0%	2.2%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.1%	0.4%	1.7%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.2%	0.4%	1.1%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	8'889	53'818	45'025
EU-17-Süd			
LTyp1: kein Leistungsbezug	80.9%	82.9%	88.9%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	12.8%	10.2%	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	4.2%	5.0%	2.2%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.8%	0.9%	1.7%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	1.3%	1.0%	1.1%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	12'460	193'010	45'025
EU-17/EFTA - Gesamt:			
LTyp1: kein Leistungsbezug	90.7%	85.3%	88.9%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	6.4%	8.3%	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	1.9%	4.7%	2.2%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.5%	0.8%	1.7%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.6%	0.9%	1.1%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	75'131	683'121	45'025
EU-8			
LTyp1: kein Leistungsbezug	95.1%	90.6%	88.9%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	3.3%	4.5%	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	0.8%	3.1%	2.2%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.5%	1.0%	1.7%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.3%	0.8%	1.1%
Total	100%	100%	100%
<i>N</i>	6'354	36'347	45'025

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige; EU-8 sowie bei EU-17/EFTA Malta und Zypern ab April 2006.

Tabelle 42: Leistungstypen nach ausgewähltem Herkunftsland
(FZA-Zuwanderungskohorte 2006, Beobachtungsperiode 48 Monate)

	FZA-Zugewanderte	Kontrollgruppe: Vor-FZA-Zugewanderte
Deutschland		
LTyp1: kein Leistungsbezug	92.4%	89.9%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	5.7%	6.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	1.1%	3.0%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.3%	0.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.4%	0.4%
Total	100%	100%
<i>N</i>	35'886	114'980
Italien		
LTyp1: kein Leistungsbezug	90.0%	83.7%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	5.9%	8.6%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	2.6%	5.6%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.6%	0.9%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.8%	1.1%
Total	100%	100%
<i>N</i>	6'198	235'233
Portugal		
LTyp1: kein Leistungsbezug	78.7%	82.2%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	14.3%	11.0%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	4.6%	5.0%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.8%	0.9%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	1.5%	1.0%
Total	100%	100%
<i>N</i>	10'518	122'980
Frankreich		
LTyp1: kein Leistungsbezug	90.6%	84.5%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	5.6%	8.1%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	2.2%	5.4%
LTyp4: Sozialhilfebezug	1.0%	0.9%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.7%	1.0%
Total	100%	100%
<i>N</i>	9'014	56'712
Total der vier Herkunftsländer		
LTyp1: kein Leistungsbezug	89.6%	84.8%
LTyp2: ALE kurz (<= 12 Monate)	7.2%	8.6%
LTyp3: ALE lang (>12 Monate)	2.0%	4.9%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.5%	0.8%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.7%	0.9%
Total	100%	100%
<i>N</i>	61'616	529'905

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit
Anmerkungen: 18- bis 65- Jährige.

Tabelle 43 bzw. Tabelle 44 weisen den Anteil mit einem ALE- bzw. Sozialhilfebezug pro Nationalitätengruppe für FZA-Zugewanderte aus, die über den Familiennachzug eingereist sind sowie für diejenigen, die nicht über den Familiennachzug eingereist sind. Von allen nicht über den Familiennachzug FZA-Zugewanderten zwischen Juni 2002 und Dezember 2010 kann bei 7 % ein ALE-Bezug und bei 0.9 % mindestens ein Sozialhilfebezug festgestellt werden.³⁴ Personen, die über den Familiennachzug eingewandert sind, beziehen häufiger (8.6 %) ALE als die übrigen FZA-Zugewanderten, ebenso ist ihr Anteil beim Sozialhilfebezug leicht höher (1.3 %). Zudem fällt auf, dass Leistungsbezüge sowohl von ALE wie Sozialhilfe bei Personen aus den EU-17-Süd-Staaten im Vergleich zu den anderen Nationalitätengruppen wesentlich häufiger sind, während Leistungsbezüge bei Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord- und den EU-8-Staaten seltener sind.

Tabelle 43: ALE-Bezug nach Familiennachzug und Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Anteil Personen mit einem ALE-Bezug	EU-17/EFTA umliegende Staaten	EU-17/EFTA - Nord	EU-17-Süd	EU-17/EFTA Gesamt	EU-8	EU-2	Total
nicht über Familiennachzug	6.3%	3.1%	15.6%	7.3%	2.3%	0.3%	7.0%
<i>N</i>	27'286	2'189	14'410	43'885	879	12	44'776
über Familiennachzug	7.0%	2.3%	15.4%	8.9%	4.3%	.	8.6%
<i>N</i>	2'100	213	2'866	5'179	119	.	5'298
Total	6.3%	3.0%	15.6%	7.5%	2.4%	0.3%	7.1%
<i>N</i>	29'386	2'402	17'276	49'064	998	12	50'074

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, EU-8 sowie bei EU-17/EFTA Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle 44: Sozialhilfebezug nach Familiennachzug und Nationalitätengruppe
(Ersteinreise unter FZA Juni 2002 bis Dezember 2010)

Anteil Personen mit Sozialhilfebezug	EU-17/EFTA umliegende Staaten	EU-17/EFTA - Nord	EU-17-Süd	EU-17/EFTA Gesamt	EU-8	EU-2	Total
nicht über Familiennachzug	0.8%	0.3%	2.3%	1.0%	0.4%	0.1%	0.9%
<i>N</i>	3'567	241	2'127	5'935	136	2	6'073
über Familiennachzug	1.0%	0.4%	2.3%	0.1%	1.2%	0.4%	1.3%
<i>N</i>	316	35	422	773	34	2	809
Total	0.8%	0.3%	2.3%	1.0%	0.4%	0.1%	1.0%
<i>N</i>	3'883	276	2'549	6'708	170	4	6'882

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit Sozialhilfebezug, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

5.1.3 ALE- und Sozialhilfebezug nach Aufenthaltsverlauf und Aufenthaltszweck

Es stellt sich die Frage, bei welchen Aufenthaltsverlaufstypen der Bezug von ALE und Sozialhilfe besonders häufig ist. Tabelle 45 weist für die Zuwanderungskohorten 2005 und 2006 pro Aufenthaltsverlaufstyp den Anteil der FZA-Zugewanderten mit einem ALE- und Sozialhilfebezug innerhalb von vier Jahren aus. Erwartungsgemäss ist der Anteil der FZA-Zugewanderten mit ALE-Bezug beim Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit

³⁴ Bei dieser Auswertung werden alle FZA-Zugewanderten mit Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2010 und mit einem Sozialhilfebezug berücksichtigt, obwohl ein Sozialhilfebezug erst ab 2005 identifiziert werden kann.

Unterbrüchen) erheblich grösser als beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig). Allerdings kann auch bei diesem Aufenthaltsverlaufstyp ein Anteil von 5 % mit ALE-Bezug festgestellt werden.³⁵ Beim Aufenthaltsverlaufstyp B weist etwas mehr als ein Viertel einen ALE-Bezug in den ersten vier Jahren nach der Ersteinreise auf. Bei den wenigen Personen mit ALE-Bezug beim Aufenthaltsverlaufstyp C dürfte es sich um Personen handeln, welche auf Stellensuche sind und Ansprüche aus dem Ausland importiert haben.

Tabelle 45: ALE- und Sozialhilfebezug pro Aufenthaltsverlaufstyp
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	ALE-Bezug 48 Monate nach Einreise	Sozialhilfe- bezug 48 Monate nach Einreise	N
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig			
Detailtyp			
Typ A1: ohne Ausreise	7.8%	0.5%	26'934
Typ A2: mit Ausreise	1.3%	0.2%	26'874
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	4.5%	0.6%	21'622
Typ A4: mehrmalige Einreise	7.4%	0.5%	14'752
Total Aufenthaltsverlaufstyp A	5.0%	0.5%	90'182
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen			
Detailtyp			
Typ B1: ohne Ausreise	50.7%	7.2%	7'478
Typ B2: mit Ausreise	12.1%	1.8%	4'781
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise	8.8%	1.7%	1'851
Typ B4: anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise	30.4%	4.2%	6'187
Typ B5: mehrmalige Einreise	21.0%	1.9%	7'156
Total Aufenthaltsverlaufstyp B	28.8%	3.8%	27'453
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig			
Detailtyp			
Typ C1: ohne Ausreise	0.4%	0.3%	8'037
Typ C2: mit Ausreise	0.1%	0.1%	22'739
Typ C3: mehrmalige Einreise	0.2%	0.1%	2'706
Total Aufenthaltsverlaufstyp C	0.5%	0.1%	33'482
Total	8.3%	1.0%	151'117

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=11

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Lesebeispiel: 5 % der Personen des Aufenthaltstyps A bezogen innerhalb von 48 Monaten nach der Einreise mindestens einmal ALE und 0.5 % Sozialhilfe.

Sozialhilfebezüge sind bei den Aufenthaltsverlaufstypen A und C sehr selten. Beim Aufenthaltsverlaufstyp A handelt es sich um FZA-Zugewanderte, deren Erwerbseinkommen zur Existenzsicherung nicht ausreicht (Working Poor). Nicht erwerbstätigen sozialhilfeabhängigen Personen kann unter bestimmten Voraussetzungen das Aufenthaltsrecht entzogen werden.³⁶ Ebenfalls den Erwartungen entspricht, dass bei den Detailtypen mit einer

³⁵ Dabei kann es sich entweder um eine Teilarbeitslosigkeit oder um einen sehr kurzen ALE-Bezug handeln.

³⁶ Nichterwerbstätige müssen für die Aufenthaltsberechtigung ausreichende finanzielle Mittel nachweisen, weshalb sie i. d. R. keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Ausreise Leistungsbezüge (Typen A2, B2 und B3) wesentlich seltener vorkommen. Die Aufenthaltsdauer von FZA-Zugewanderten, die wieder ausreisen, ist im Durchschnitt kürzer, was die Wahrscheinlichkeit eines Leistungsbezugs verringert. Möglicherweise ist eine drohende Arbeitslosigkeit oder Mittellosigkeit ein Grund zur Ausreise, was sich aber mit den vorhandenen Daten nicht überprüfen lässt.

Tabelle 46 weist pro erstem Aufenthaltszweck den Anteil der FZA-Zugewanderten aus, welche während den ersten 48 Monaten nach der Einreise ALE oder Sozialhilfeleistungen beziehen. Am häufigsten kommt dies bei Personen vor, welche als Stellensuchende einreisen (14.4 % bzw. 2.7 %). Dies ist nur möglich, wenn die Personen später erwerbstätig sind, da sie sonst kein Anrecht auf ALE haben (Wechsel des Aufenthaltszwecks) und/oder wenn sie im Ausland bereits Beiträge an die Arbeitslosenversicherung bezahlt haben (Leistungsexport). Ein Sozialhilfebezug ist möglich, wenn die Betroffenen später erwerbstätig sind und entweder ergänzend Sozialhilfe beziehen müssen oder nach einer Aussteuerung auf Sozialhilfe angewiesen sind.

9.1 % der Personen, die als unselbständig Erwerbstätige eingereist sind, beziehen in den ersten vier Jahren nach der Einreise ALE, aber nur 1 % Sozialhilfe. Personen mit einem ersten Aufenthaltszweck «selbständige Erwerbstätigkeit» haben nur Anspruch auf ALE, wenn sie später unselbständig erwerbstätig sind und die Beitragspflicht erfüllt haben; dasselbe gilt für Personen mit Aufenthaltszweck «nicht erwerbstätig» oder «Ausbildung». Bei diesen Personen ist der Bezug von Sozialhilfe relativ selten, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass Nichterwerbstätige bei der Einreise genügend finanzielle Mittel nachweisen müssen und deshalb meistens keinen Sozialhilfeanspruch haben.

Tabelle 46: Bezug von ALE und Sozialhilfe nach erstem Aufenthaltszweck
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	ALE-Bezug 48 Monate nach Einreise	Sozialhilfe- Bezug 48 Mo- nate nach Ein- reise	Total	N
Erster Aufenthaltszweck				
unselbständige Erwerbstätigkeit	9.1%	1.0%	77.7%	117'414
selbständige Erwerbstätigkeit	2.5%	1.3%	0.7%	989
Stellensuche	14.4%	2.7%	1.4%	2'182
Ausbildung	1.4%	0.1%	7.6%	11'491
Nichterwerbstätigkeit (übrige)	7.2%	1.2%	12.6%	19'052
Total	8.3%	1.0%	100%	151'128
N	12'502	1'510	151'128	

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Lesebeispiel: Bei 77.7 % der FZA-Zugewanderten ist der erste Aufenthaltszweck «unselbständige Erwerbstätigkeit». Von diesen Personen beziehen innerhalb von 48 Monaten nach der Einreise 9.1 % mindestens einmal ALE und 1 % Sozialhilfe.

5.1.4 Multivariate Modellschätzung für die Wahrscheinlichkeit eines Verlaufs mit ALE-Bezug

Analog zu Kapitel 4.1.5 werden im Folgenden mit den SAKE/SESAM-Daten (vgl. Kapitel 2.4.5) Modellrechnungen (multinomiale Logit-Schätzung) für die Wahrscheinlichkeit eines ALE-Bezugs während den ersten vier Jahren des Aufenthalts präsentiert. Dabei werden die deskriptiven Ergebnisse zu den Profilen der Leistungstypen durch kausal interpretierbare Schätzparameter ergänzt. Tabelle 47 zeigt das Ergebnis einer Logit-Schätzung für den ALE-Bezug. Die Werte Exp(B) in der hintersten Spalte der Tabellen sind als Veränderung der Chance bzw. des Risikos zu interpretieren, dass eine Person mit dem betreffenden Merkmal einen ALE-Bezug aufweist (vgl. zur Interpretation der Werte Exp(B) auch Kapitel 4.1.5, die «+» bzw. «-» in der hintersten Kolonne zeigen ein schwach bis stark erhöhtes bzw. vermindertes Risiko an).

Im Folgenden werden die dargestellten Wirkungszusammenhänge als Gewichtung von Risikofaktoren interpretiert. Der jeweilige Referenzzustand für den ALE-Bezug ist der Nichtbezug von ALE.

Die Grundgesamtheit sind 18- bis 65-Jährige der SAKE-Stichprobe, die aus den EU-27/EFTA-Staaten eingewandert sind und die sich in den Jahren 2002 bis 2011 länger als zwölf Monate in der Schweiz aufgehalten haben. Die Modellrechnung wurde schrittweise um zusätzliche Einflussgrößen erweitert, mit stets steigender Modellgüte (gemessen mit Nagelkerkes R^2). Das dargestellte Modell stellt die aussagekräftigste Variante dar.

Tabelle 47 stellt die Schätzwerte für das Risiko eines ALE-Bezugs dar. Sie zeigt, dass FZA-Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten sowie aus Drittstaaten ein stark erhöhtes Risiko für einen ALE-Bezug aufweisen, dass hingegen dieses Risiko für FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten stark reduziert ist.

Die Einreise über den Familiennachzug sowie das Geschlecht haben keinen signifikanten Einfluss auf das Risiko eines ALE-Bezugs. FZA-Zugewanderte ab einem Alter von 46 Jahren weisen ein stark vermindertes Risiko auf. Von allen Haushaltstypen haben Personen in Paarhaushalten mit Kindern das geringste Risiko eines ALE-Bezugs (= Referenzgruppe: Alle anderen Gruppen haben ein höheres Risiko + bis +++). Stark erhöht ist das Risiko bei Alleinerziehenden.

Entgegen der Modellrechnung zu den Aufenthaltsverlaufstypen (vgl. Tabelle 25 und Tabelle 26) ergibt sich hier ein klarer Zusammenhang mit dem Ausbildungsniveau. FZA-Zugewanderte ohne nachobligatorische Bildung (Sekundarstufe I) weisen ein mehr als doppelt so hohes Risiko für einen ALE-Bezug auf als diejenigen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe. Dieses Risiko ist ebenfalls stark erhöht für FZA-Zugewanderte mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II (Berufsbildung) im Vergleich zu FZA-Zugewanderten mit einem Abschluss auf Tertiärstufe. Analoge Unterschiede zeigen sich bei den ALE-Bezugsquoten nach Branchen: Hier ist das Risiko eines ALE-Bezugs stark erhöht bei FZA-Zugewanderten, die im Gastgewerbe, aber auch in der Baubranche, im Verkehrswesen oder in sonstigen Dienstleistungen beschäftigt sind. Zwischen der Deutschschweiz und der Westschweiz zeigt sich kein signifikanter Unterschied, hingegen ist das Risiko eines ALE-Bezugs für FZA-Zugewanderte, die im Tessin wohnhaft sind, höher.

Die Modellschätzungen in der Tabelle 25 und in der Tabelle 26 unterscheiden sich grundsätzlich von jener in Tabelle 47. In den ersten beiden Tabellen geht es um die Schätzung der Wahrscheinlichkeit zur Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verlaufstyp. Ein Erwerbsunterbruch wird identifiziert, wenn während mindestens vier Monaten kein Erwerbseinkommen erzielt wird. In Tabelle 47 dagegen wird die Wahrscheinlichkeit eines ALE-Bezugs geschätzt, was ausgewiesen wird, sobald jemand in zwei aufeinanderfolgenden Monaten ALE bezieht. Aufgrund der unterschiedlichen Dauer dieser verlaufsbestimmenden Perioden, aber auch aufgrund der Möglichkeit einer Teilarbeitslosigkeit, bei welcher ALE-Beziehende erwerbstätig sein können, ist die Betrachtungsweise nicht deckungsgleich, d. h., nicht alle ALE-Beziehenden müssen einen Erwerbsunterbruch aufweisen und nicht während jedem Erwerbsunterbruch ALE beziehen. Zweitens wird in der Tabelle 25 und in der Tabelle 47 nicht dieselbe Grundgesamtheit verwendet: In der Tabelle 25 sind sowohl FZA-Zugewanderte wie auch Vor-FZA-Zugewanderte enthalten; die primäre Aussage dieser Tabelle ist der Vergleich zwischen den beiden Zuwanderungsgruppen. Dieser Effekt ist stark negativ für die FZA-Zugewanderten, d. h., diese sind gegenüber Vor-FZA-Zugewanderten weniger häufig im Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) anzutreffen als im Referenztyp A (konstant erwerbstätig). Der schwach negative Effekt bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten ist vor diesem Hintergrund zu sehen. In der Tabelle 47 sind nur FZA-Zugewanderte berücksichtigt. Die Aussage dieser Tabelle bezieht sich also darauf, welche Risikofaktoren innerhalb der Gruppe der FZA-Zugewanderten entscheidend für den ALE-Bezug sind. Wie bereits aus Tabelle 25 hervorgeht, sind FZA-Zugewanderte markant weniger häufig von Erwerbsunterbrüchen betroffen. Innerhalb der FZA-Zugewanderten haben Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten allerdings ein stark erhöhtes Risiko für einen ALE-Bezug.

Vor dem Hintergrund, dass die Gesamtheit der Zugewanderten (FZA und vor dem FZA) aus den EU-17-Süd-Staaten weniger häufig Erwerbsunterbrüche aufweisen, ist unter Annahme einer gewissen Korrelation zwischen Erwerbsunterbruch und ALE-Bezug der Schluss zulässig, dass sich FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten stark von den Vor-FZA-Zugewanderten aus diesen Staaten unterscheiden: Die unter dem FZA Zugewanderten sind viel häufiger arbeitslos.

Tabelle 47: Einflussfaktoren für die Wahrscheinlichkeit für einen Verlauf mit ALE-Bezug
(FZA-Zugewanderte mit kumulierter Aufenthaltsdauer > 12 Monate in den Jahren 2002-2011)

Einflussgrösse	Ausprägung	Sig.	Exp(B)	Stärke
	(Konstante)			
Nationalitätengruppe (Referenz: EU-17/EFTA - umliegende Staaten)	EU-17/EFTA -Nord	.000	.589	--
	EU-17-Süd	.000	1.437	++
	EU-8	.302	.889	
	EU-2	.994	.000	
	Drittstaaten	.000	1.799	++
Familiennachzug (Referenz: nicht Familiennachzug)	nachgezogene Ehegatten und Kinder	.805	.987	
Alter bei Einwanderung bzw. 2002, wenn Person schon da war (Referenz: 18- bis 25-Jährige)	26 bis 35 Jahre	.000	.763	-
	36 bis 45 Jahre	.001	1.140	+
	46 bis 55 Jahre	.000	.557	--
	56 bis 64 Jahre	.002	.711	--
Geschlecht (Referenz: Männer)	Frauen	.251	.959	
Haushaltsstruktur (Referenz: Paar mit Kindern)	Paar ohne Kinder	.000	1.241	+
	ein Elternteil mit Kindern	.000	3.525	+++
	Einzelperson	.000	1.333	++
	übrige	.000	1.457	++
Ausbildungsniveau I/II/III (Referenz: Tertiärstufe)	Sekundarstufe I	.000	2.148	+++
	Sekundarstufe II	.000	1.685	++
Branche (Referenz: verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren)	Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	.005	.705	--
	Baugewerbe/Bau	.000	1.434	++
	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeuge	.017	.863	-
	Verkehr und Lagerei	.001	1.334	++
	Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	.000	2.312	+++
	Information und Kommunikation	.000	.635	--
	Erbringung von Finanz- und Versicherungs- und Immobilien-dienstleistungen	.000	.569	--
	Freiberufliche, wissenschaftliche u. techn. Dienstleistungen	.215	.920	
	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	.000	1.614	++
	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht	.000	.636	--
	Gesundheits- und Sozialwesen	.000	.629	--
	Kunst, Unterhaltung, Hauspersonal und sonstige Dienstleistungen	.085	.877	
	Keine aktuelle oder frühere Branche (Nichterwerbsperson)	.000	.299	---
Sprachregion (Referenz: Deutschschweiz)	Westschweiz	.056	1.077	
	Tessin	.000	1.510	++

Quellen: BFS: SAKE/SESAM, ZEMIS, SHIVALV, Berechnungen BFH Soziale Arbeit, gewichtete Daten.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige; N= 9565; Missings =7; R2 Nagelkerke 0.096; Sig.=Signifikanzniveau, bei Sig.<0.05 ist der betreffende Effekt signifikant auf einem 95%-Konfidenzintervall; Exp(B)=Veränderung des Odds Ratio (Wahrscheinlichkeit/Gegenwahrscheinlichkeit; Stärke vgl. 4.1.5.

5.2 Charakterisierung der Arbeitslosigkeit unter den FZA-Zugewanderten

Im Folgenden werden die Phasen des ALE-Bezugs näher charakterisiert. In einem ersten Schritt wird die Entwicklung seit 2003 aufgezeigt und zwischen den Nationalitätengruppen und den Kontrollgruppen verglichen. Zudem wird die Dauer des ALE-Bezugs und der Stellensuche ohne ALE-Bezug untersucht. Der letzte Abschnitt dieses Kapitels betrifft die Phase im Anschluss an einen ALE-Bezug: Folgt eine Erwerbsphase, eine Ausreise oder ein weiterer Aufenthalt in der Schweiz ohne Erwerbstätigkeit?

Das Wichtigste in Kürze

2010 beträgt die ALE-Bezugsquote bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten 6.9 %, bei denjenigen aus den EU-8-Staaten 3.1 % und aus den EU-2-Staaten 0.3 %. Hier ist wiederum die kürzere Aufenthaltsdauer der Zugewanderten aus den EU-8- und EU-2-Staaten zu berücksichtigen, sodass häufig kein Anspruch auf ALE besteht. Vergleicht man die Entwicklung der ALE-Bezugsquote seit Einführung des FZA, so zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg, sodass sie sich während der Beobachtungsdauer bis 2010 etwa jener der Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe angleicht. Dabei fallen die FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten auf, deren ALE-Bezugsquote bereits ab 2006 über jener der Schweizer Kontrollgruppe liegt, während jene der FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Nord-Staaten auch 2010 noch deutlich unter jener der Kontrollgruppen liegt. Insgesamt steigt die ALE-Bezugsquote an, da die zunehmende durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Zugewanderten die Möglichkeit einer Anspruchsberechtigung auf ALE erhöht. Bei diesem Vergleich gilt zu beachten, dass die Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten über die Zeit kontinuierlich zunimmt, während diese bei den Kontrollgruppen relativ stabil bleibt.

Beobachtet man die FZA-Zugewanderten während einer längeren Dauer nach der Ersteinreise, so zeigt sich, dass 8.0 % bzw. 8.5 % der 2005 bzw. 2006 Zugewanderten in den ersten vier Jahren nach ihrer Einreise mindestens einmal ALE bezogen. Dieser Anteil liegt bis 2008 deutlich unter jenem der Schweizer Kontrollgruppe und v. a. auch deutlich unter jenem der Vor-FZA-Zugewanderten, die sich schon länger in der Schweiz aufhalten. Als Bestätigung der im Kapitel 5.1 aufgeführten Ergebnisse zeigt sich, dass das Risiko eines ALE-Bezugs bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten wesentlich höher und bei jenen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten hingegen deutlich tiefer ist als bei den anderen Nationalitätengruppen. Seit Inkrafttreten des FZA steigen die ALE-Bezugsquoten an und gleichen sich jener der Vor-FZA-Zugewanderten an oder sind sogar höher. Seit 2008 ist die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten höher als jene der Schweizer Kontrollgruppe (2009/2010 deutlich höher).

Bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten, welche 2006 erstmals eingereist sind, dauert der ALE-Bezug während der ersten vier Aufenthaltsjahre durchschnittlich 9.2 Monate, und es können 1.3 bis 1.6 ALE-Bezugsperioden identifiziert werden. Ein Teil dieser FZA-Zugewanderten ist somit von einer länger dauernden und teilweise wiederholten Arbeitslosigkeit betroffen. Die Dauer und die Anzahl Bezugsperioden unterscheiden sich jedoch nicht von jener der Schweizer Kontrollgruppe. Deutlich länger dauert der ALE-Bezug im Durchschnitt jedoch bei Vor-FZA-Zugewanderten.

Die Erwerbstätigkeit der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten vor dem ersten ALE-Bezug dauert im Durchschnitt mehr als zweieinhalb Jahre (32.6 Monate). Die Arbeitslosigkeit führt nur in Ausnahmefällen unmittelbar zu einer Rückwanderung: Nur bei 6.3 % folgt der Phase mit einem ALE-Bezug innerhalb von drei Monaten eine Ausreise, knapp zwei Drittel sind innerhalb von drei Monaten nach Bezugsende wieder erwerbstätig.

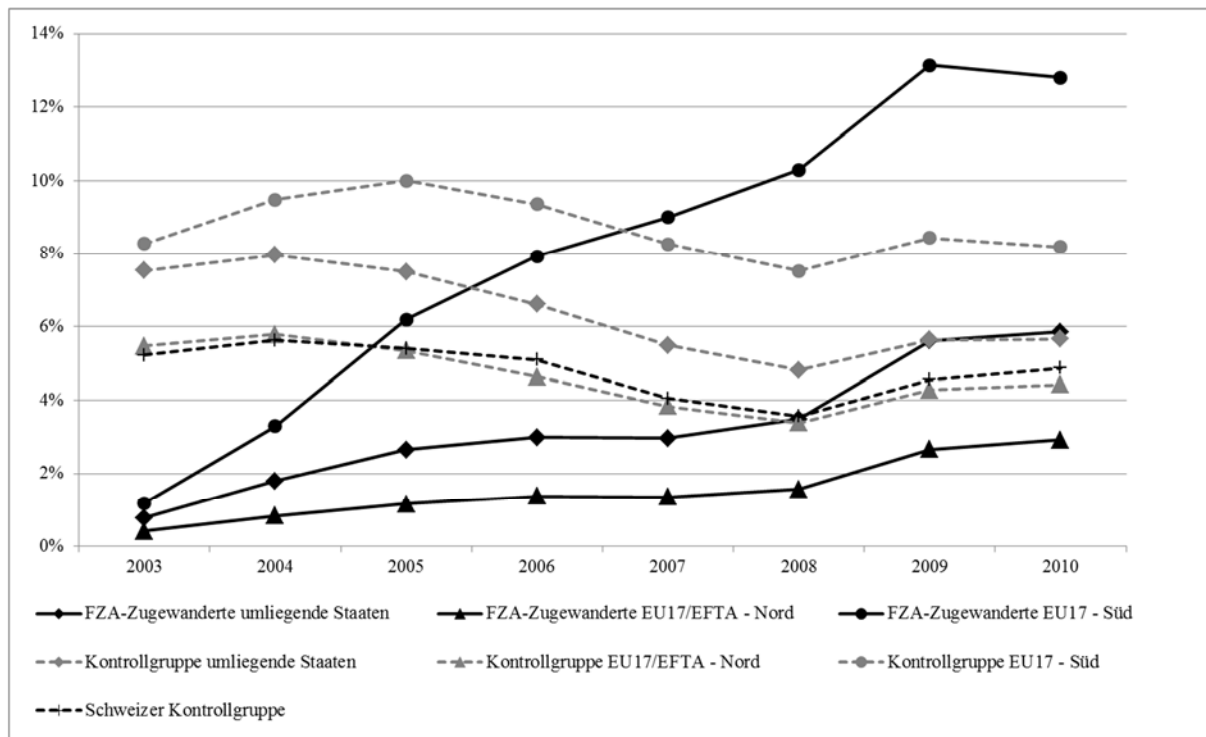
5.2.1 Entwicklung der ALE-Bezugsquoten im Vergleich

Die ALE-Bezugsquote unterscheidet sich deutlich von der offiziellen Arbeitslosenquote; sie bezieht sich auf einen bestimmten Zeitraum und nicht auf einzelne Monate. Zudem wird diese Quote berechnet als Anteil der ALE-Beziehenden an der der erwerbsfähigen Bevölkerung (18- bis 65-Jährige) und nicht an den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) wie die offizielle Arbeitslosenquote. Die Unterschiede bei den ALE-Bezugsquoten zwischen den verschiedenen Gruppen könnten somit grundsätzlich auch mit einer unterschiedlichen Erwerbsquote der einzelnen betrachteten Gruppen zusammenhängen, da bei einer höheren Erwerbsbeteiligung einer bestimmten Gruppe auch die Wahrscheinlichkeit für einen ALE-Bezug steigt. Die Erwerbsquote der FZA-Zugewanderten beträgt 2010 81.5 %, jene der Vor-FZA-Zugewanderten 79.2 %. Gemäss BFS liegt die Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Schweizer/innen bei 82.9 %. Da sich die Erwerbsquoten nur wenig zwischen den betrachteten Gruppen unterscheiden, wird auf eine Umrechnung auf die Erwerbspersonen verzichtet.

Grafik 12 präsentiert die ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten seit 2003 nach Nationalitätengruppen und im Vergleich zu den beiden Kontrollgruppen. Bei den FZA-Zugewanderten kann ab 2003 eine kontinuierliche Zunahme der ALE-Bezugsquote festgestellt werden. In den ersten Jahren des Aufenthaltes ist die Wahrschein-

lichkeit eines ALE-Bezugs relativ gering (vor allem bei den Zugewanderten aus den umliegenden Staaten und den EU-17/EFTA-Nord-Staaten). Deutlich mehr als die Hälfte der FZA-Zugewanderten hat bei der ersten Einreise eine L-Bewilligung (vgl. Tabelle 32). Bei diesen wird während einer Übergangsfrist von sieben Jahren die ausländische Beitragszeit an die Arbeitslosenversicherung nicht angerechnet. Damit ist der Zugang zum ALE-Bezug für diese Zugewanderten bis 2009 erschwert. Mit der Zeit gleichen sich die Quoten der FZA-Zugewanderten jenen der Kontrollgruppe an (vgl. auch Tabelle A30 im Anhang). Von 2003 bis 2010 ist die Zahl der FZA-Zugewanderten von rund 110'000 auf 430'000 angestiegen. Gleichzeitig hat damit die durchschnittliche Aufenthaltsdauer zugenommen, was einen direkten Einfluss auf die ALE-Bezugsquote hat. Zudem ist der Anstieg der ALE-Bezugsquote von 4.4 % im Jahr 2008 auf 6.6 % im Jahr 2010 (vgl. Tabelle A30 im Anhang) zum Teil mit der Änderung der Voraussetzungen zum ALE-Bezug für FZA-Zugewanderte mit L-Bewilligung ab 2009 zu erklären.

Grafik 12: ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten nach Nationalitätengruppe im Vergleich zu den Kontrollgruppen 2003 bis 2010



Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18-bis 65-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Ganz anders sieht es bei den Zugewanderten aus dem EU-Raum aus, welche vor dem FZA eingewandert sind. Diese Personen halten sich bereits 2003 i. d. R. während mehrerer Jahre in der Schweiz auf. Hier spielt die Dauer des Aufenthalts als Einflussgrösse für die Entwicklung der ALE-Bezugsquote keine Rolle und ihr Zugang zum ALE-Bezug ist nicht erschwert (L-Bewilligung), sodass viel häufiger ein Anspruch auf ALE besteht. Die ALE-Bezugsquote der Vor-FZA-Zugewanderten zeigt denn auch ein anderes Muster, welches v. a. von der Konjunktur abhängt und vergleichbar ist mit jenem der Schweizer Kontrollgruppe. Allerdings ist die ALE-Bezugsquote der Vor-FZA-Zugewanderten während der gesamten Beobachtungszeit um zwei bis drei Prozent höher als jene der Schweizer Kontrollgruppe.

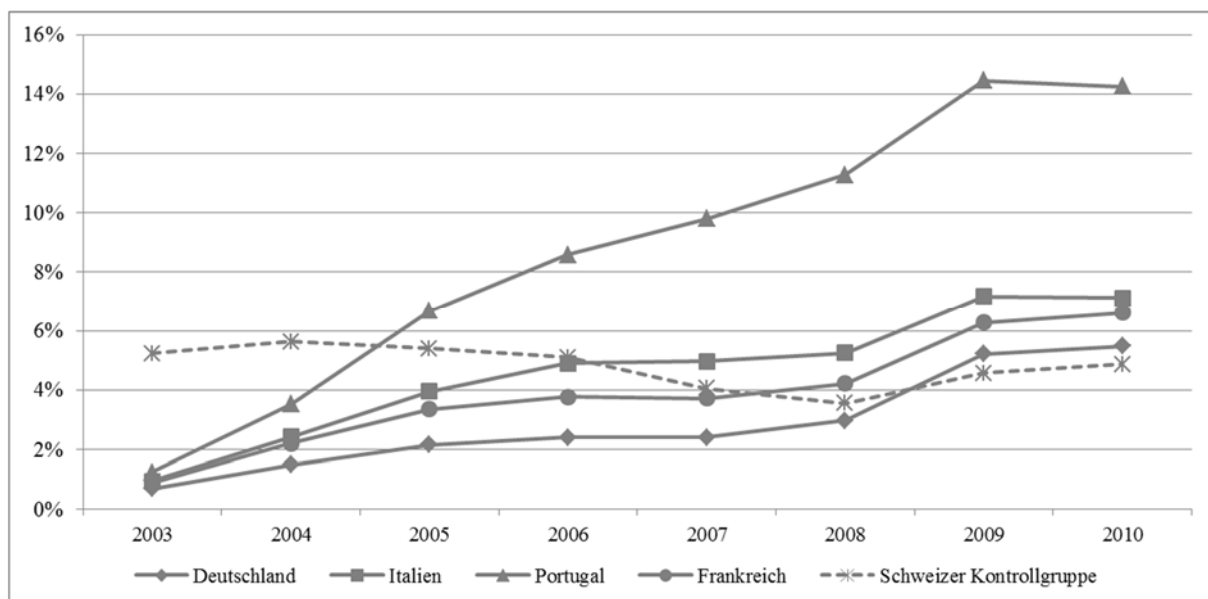
Deutliche Unterschiede zeigen sich zwischen den Nationalitätengruppen. Während die ALE-Bezugsquote von FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten leicht unter dem Niveau der Schweizer Kontrollgruppe ist, liegt sie bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten deutlich darüber. Auffallend ist zudem die unterschiedliche Entwicklung der drei Nationalitätengruppen der EU-17/EFTA. Während sich die ALE-Bezugsquote der Zugewanderten aus den umliegenden Staaten ab 2008 nicht von der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten unterscheidet, zeigt sich bei den Zugewanderten aus den EU-17-Nord-Staaten ebenfalls eine Angleichung, wobei die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten immer noch unter jener der Vor-FZA-Zugewanderten liegt. Ganz anders ist die Entwicklung bei den Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten. Hier liegt die ALE-Bezugsquote ab 2007 deutlich über der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten und ab 2005

auch über jener der Schweizer Kontrollgruppe. Damit haben die Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten ab einer bestimmten Aufenthaltsdauer ein deutlich erhöhtes Risiko eines ALE-Bezugs. Hier dürfte auch die Änderung der Anspruchsberechtigung bei Personen mit einer L-Bewilligung per Juni 2009 eine Rolle spielen. Ab 2008 liegt die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten erheblich über jener der Schweizer Kontrollgruppe (vgl. Tabelle A30 im Anhang). Nur bei der Gruppe EU-17/EFTA-Nord ist die ALE-Bezugsquote noch tiefer als jene der Schweizer Kontrollgruppe (vgl. Grafik 12).

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei den vier ausgewählten Herkunftsländern Deutschland, Italien, Portugal und Frankreich (Grafik 13). Wiederum zeigt sich mit zunehmender Dauer des FZA ein kontinuierlicher Anstieg der ALE-Bezugsquote bis ca. 2009. Ab etwa 2008/2009 liegt die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten aus Deutschland auf dem Niveau der Schweizer Kontrollgruppe bzw. liegt danach leicht darüber. Bei den Zugewanderten aus Frankreich und Italien erreicht die ALE-Bezugsquote bereits in den Jahren 2006/2007 jene der Schweizer Kontrollgruppe und liegt danach um rund zwei Prozentpunkte darüber. Deutlich verschieden ist das Entwicklungsmuster der ALE-Bezugsquote der Zugewanderten aus Portugal. Hier liegt die ALE-Bezugsquote bereits ab 2005 über jener der Schweizer Kontrollgruppe und liegt ab 2007 erheblich darüber; in den Jahren 2009/2010 ist sie etwa dreimal so hoch. Diese Entwicklung bestätigt das deutlich erhöhte Risiko eines ALE-Bezugs der FZA-Zugewanderten aus dem Süden Europas, wobei die Zunahme von 2008 bis 2010 z. T. mit den veränderten Zugangsbedingungen zum ALE-Bezug für Kurzaufenthalter erklärt werden kann.

In der Grafik 13 kann, wie bereits in der Grafik 12, ein konjunktureller Effekt festgestellt werden. Sämtliche ALE-Bezugsquoten steigen im Rezessionsjahr 2009. Dabei nimmt das ALE-Bezugsrisiko für die FZA-Zugewanderten in Phasen der Rezession stärker zu als jenes der Schweizer Kontrollgruppe, wobei wiederum die 2009 eingeführte Änderung der Anspruchsberechtigung für Personen mit einer L-Bewilligung eine Rolle spielen kann. Besonders ausgeprägt ist diese Zunahme für FZA-Zugewanderte aus Portugal bzw. aus den EU-17-Süd-Staaten.

Grafik 13: ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten nach ausgewähltem Herkunftsland im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe 2003 bis 2010



Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Neben der querschnittsbezogenen Betrachtung der jährlichen ALE-Bezugsquote wurde auch eine längsschnittbezogene Betrachtung durchgeführt. Dabei wird ausgewiesen, ob eine Person in den 48 Monaten, die einer Einwanderung folgen, ALE bezogen hat. Diese Kennzahl kann als Risiko eines ALE-Bezugs in den ersten Jahren nach der Zuwanderung interpretiert werden. Damit wird die Beobachtungsdauer für einen möglichen ALE-Bezug konstant gehalten.

Bei dieser Betrachtung nimmt die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten weniger stark zu (vgl. Tabelle 48). Die Zunahme dürfte damit zusammenhängen, dass zwischen 2003 bis 2006 der Anteil der Personen ohne Ausreise bei den Zugewanderten leicht zugenommen hat. Auch hier zeigt sich, dass das Risiko in den ersten

Jahren nach der Einwanderung geringer ist: Die ALE-Bezugsquote in den ersten vier Jahren liegt bei den FZA-Zugewanderten deutlich tiefer als bei der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten, die schon länger in der Schweiz sind.

Tabelle 48: Risiko eines ALE-Bezugs innerhalb von 48 Monaten nach der Ersteinreise nach Nationalitätengruppe im Vergleich mit den Kontrollgruppen
(Ersteinreise Januar 2003 bis Dezember 2006)

Kohorte	2003	2004	2005	2006
FZA-Zugewanderte				
EU-17/EFTA	6.2%	7.0%	8.0%	8.9%
umliegende Staaten	4.8%	5.6%	6.6%	7.6%
EU-17/EFTA-Nord	2.3%	2.3%	2.9%	3.4%
EU-17-Süd	13.9%	15.5%	17.0%	18.4%
EU-8				4.4%
Total	6.2%	7.0%	8.0%	8.5%
<i>N</i>	4'376	4'454	5'350	6'943
Kontrollgruppe Vor-FZA-Zugewanderte				
EU-17/EFTA	14.2%			
umliegende Staaten	13.8%			
EU-17/EFTA-Nord	9.2%			
EU-17-Süd	16.6%			
EU-8	8.6%			
EU-2	7.4%			
Total	13.8%			
<i>N</i>	101'311			
Schweizer Kontrollgruppe	11.0%	11.4%	10.9%	11.1%
<i>N</i>	4'989	5'131	4'937	5'002

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006. Bei der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten beginnt die Beobachtung im Juni 2002, wenn sie dann schon in der Schweiz waren, oder bei Einreise.

Während das Risiko eines ALE-Bezugs bei den Vor-FZA-Zugewanderten höher ist als bei der Schweizer Kontrollgruppe, liegt das Risiko bei den FZA-Zugewanderten in den ersten vier Jahren nach der Einreise deutlich darunter. Wie bereits mehrmals erwähnt, steigt die ALE-Bezugsquote mit zunehmender Aufenthaltsdauer an, da der Anspruch auf ALE Beitragsdauer abhängt. Bei der Schweizer Kontrollgruppe zeigt sich zudem, dass das Risiko in allen Jahren etwa gleich bleibt und damit kaum von der Konjunktur abhängt, obwohl der Beobachtungszeitraum der letzten beiden Stichprobengruppen 2005 und 2006 in die Rezession des Jahres 2009 reicht.

Auch diese Betrachtung zeigt deutliche Unterschiede zwischen den drei Nationalitätengruppen der EU-17/EFTA. Die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten ist im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe deutlich geringer; bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten hingegen ist die ALE-Bezugsquote drei bis fünfmal höher als bei den anderen beiden Nationalitätengruppen. Grundsätzlich zeigt sich, dass bei einer längerfristigen Betrachtung und einer längeren Aufenthaltsdauer das Risiko eines ALE-Bezugs deutlich höher ist als bei einer kurzfristigen Betrachtung eines einzigen Jahres: Die ALE-Bezugsquote über vier Jahre liegt bei den Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten zwischen 6.2 % und 8.5 %, während diese bei einer Jahresbetrachtung zwischen 0.8 % und 6.9 % liegen (Tabelle A30 im Anhang). Vergleichsweise tief ist das Risiko bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten, wobei es sich hier nur um eine Zuwanderungskohorte (2006) mit 277 ALE-Beziehenden handelt. Allerdings weisen auch die Vor-FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten eine vergleichsweise tiefe ALE-Bezugsquote aus.

Auch die Längsschnittbetrachtung für die vier ausgewählten Herkunftsländer (Deutschland, Italien, Portugal und Frankreich) zeigt eine leichte Zunahme der Risikos eines ALE-Bezugs zwischen 2003 und 2006 (Tabelle 49).

Tabelle 49: Risiko eines ALE-Bezugs innerhalb von 48 Monaten nach Ersteinreise nach ausgewähltem Herkunftsland
(Ersteinreise Januar 2003 bis Dezember 2006)

Kohorte	2003	2004	2005	2006
Herkunftsland				
Deutschland	4.4%	5.2%	6.0%	7.3%
Italien	5.9%	7.3%	8.5%	9.4%
Portugal	15.2%	17.4%	19.0%	20.4%
Frankreich	5.9%	6.5%	7.9%	8.5%
Total	7.0%	8.0%	9.0%	9.9%
<i>N</i>	3'914	4'047	4'877	6'100

Quellen: ZEMIS, SHIVALV., Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Wiederum am tiefsten ist das Risiko für FZA-Zugewanderte aus Deutschland, leicht höher ist dieses für die Zugewanderten aus Italien und Frankreich, während diejenigen aus Portugal ein erheblich höheres Risiko eines ALE-Bezugs haben.

5.2.2 Dauer des ALE-Bezugs

Die durchschnittliche ALE-Bezugsdauer der FZA-Zuwanderungskohorte 2006 aus den EU-17/EFTA-Staaten liegt bei ca. 9.2 Monaten (vgl. Tabelle 50).

Tabelle 50: Durchschnittliche Dauer des ALE-Bezugs nach Nationalitätengruppe
(Zuwanderung (Kohorte) 2006)

	FZA-Zugewanderte		Vor-FZA-Zugewanderte		Schweizer Kontrollgruppe	
	Dauer des ALE-Bezugs (Monate)	<i>N</i>	Dauer des ALE-Bezugs (Monate)	<i>N</i>	Dauer des ALE-Bezugs (Monate)	<i>N</i>
Nationalitätengruppe						
EU-17/EFTA	9.2	7'067	15.2	137'593		
umliegende Staaten	8.8	4'339	15.4	4'028		
EU-17/EFTA -Nord	9.7	327	13.8	7'068		
EU-17-Süd	9.8	2'401	14.9	46'498		
EU-8	8.7	302	15.4	4'654	9.5	4'238

Quellen: ZEMIS, SHIVALV., Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Diese Dauer unterscheidet sich nur wenig zwischen den Nationalitätengruppen, sie ist etwas höher bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten und etwas tiefer bei Zugewanderten aus den umliegenden Staaten und aus den EU-8-Staaten (hier handelt es sich jedoch nur um die sehr kleine Gruppe der gleich nach Inkrafttreten des FZA Zugewanderten). Durchwegs höher liegt die durchschnittliche Bezugsdauer bei der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten, da die Beobachtungszeit bei ihnen im Durchschnitt länger ist und ein ALE-Bezug bereits zu Beginn der Beobachtungszeit vorkommen kann. Bei den FZA-Zugewanderten sind hingegen bei einem Teil nur vergleichsweise kurze Beobachtungszeiten möglich und direkt nach der Einreise ist i. d. R. kein ALE-Bezug möglich. Bei der Schweizer Kontrollgruppe beträgt die durchschnittliche ALE-Bezugsdauer 9.5 Monate.

Durchschnittlich können bei der FZA-Zuwanderungskohorte 2006 zwischen 1.3 und 1.6 ALE-Bezugsperioden pro Person mit ALE-Bezug festgestellt werden (vgl. Tabelle A32 und A33 im Anhang). Am meisten Bezugsperioden weisen Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten mit 1.6 Perioden auf, am geringsten ist die Zahl der ALE-Bezugsperioden bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten. Vergleicht man die Leistungstypen, so haben Personen des Leistungstyps 3 (ALE-Bezug lang) mit 1.9 die höchste Anzahl Bezugs-

perioden, gefolgt vom Leistungstyp 5 (ALE- und Sozialhilfebezug) mit 1.7 Bezugsperioden. Bei diesen beiden Leistungstypen sind somit Mehrfachbeziehende relativ häufig. Beim Leistungstyp 2 (ALE-Bezug kurz) beziehen mehr als die Hälfte weniger als ein halbes Jahr ALE, während dies beim Leistungstyp 5 (ALE- und Sozialhilfebezug) nur bei einem Fünftel der Fall ist (Tabelle A34 im Anhang). Hier bezieht über die Hälfte (57 %) länger als ein Jahr ALE.

5.2.3 Stellensuchende ohne ALE-Bezug

Zusätzlich zu den ALE-Beziehenden gehören auch Stellensuchende ohne Anspruch auf ALE, die ordnungsgemäss beim RAV eingeschrieben sind, zu den offiziellen Arbeitslosen. Tabelle 51 zeigt den Anteil der Stellensuchenden ohne ALE-Bezug an allen FZA-Zugewanderten. Dieser Anteil beträgt 9.2 % bei den FZA-Zugewanderten, die nicht über den Familiennachzug eingereist sind. Wesentlich grösser ist dieser Anteil bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten (19.8 %), wesentlich tiefer hingegen bei denjenigen aus den EU-17/EFTA-Nord- und den EU-8-Staaten (4.1 % bzw. 3.6 %). Entsprechende Unterschiede können auch bei der ALE-Bezugsquote festgestellt werden. Bei den FZA-Zugewanderten, die über den Familiennachzug eingereist sind, ist der Anteil der Stellensuchenden ohne ALE-Anspruch mit 14.7 % grösser. Im Durchschnitt dauert die Stellensuche ohne ALE-Bezug viereinhalb Monate; bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten sind es fünf Monate (siehe Tabelle A35 im Anhang).

Tabelle 51: Stellensuchende ohne ALE-Bezug nach Familiennachzug und Nationalitätengruppe
(Anteil Stellensuchende an allen FZA-Zugewanderten, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Nationalitätengruppe	EU-17/EFTA - umliegende Staaten	EU- 17/EFTA - Nord	EU-17-Süd	EU- 17/EFTA	EU-8	EU-2	Total
Anteil Stellensuchende ohne ALE-Bezug							
nicht über Familiennachzug	8.4%	4.1%	19.8%	9.6%	3.6%	1.3%	9.2%
<i>N</i>	36'340	2'955	18'301	57'596	1'394	52	59'042
über Familiennachzug	12.7%	4.6%	23.3%	14.8%	12.1%	10.9%	14.7%
<i>N</i>	3'830	428	4'339	8'597	335	51	8'983
Total	8.7%	4.2%	20.4%	10.1%	4.2%	2.3%	9.7%
<i>N</i>	40'170	3'383	22'640	66'193	1'729	103	68'025

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

5.2.4 Erwerbstätigkeit, Ausreise und ALE-Bezug

Bei den Aufenthaltsverläufen mit Leistungsbezügen stellt sich die Frage nach der Dauer der Erwerbstätigkeit vor dem ersten ALE-Bezug und die Frage nach der Situation nach einer ALE-Bezugsperiode (erneut erwerbstätig oder direkt danach ausgereist). Dazu ist anzumerken, dass während einer Übergangsfrist von sieben Jahren (d. h. vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2009) Kurzaufenthalter/innen (L-Bewilligung) nur dann zum Bezug von ALE berechtigt sind, wenn sie die erforderliche Beitragszeit (zwölf Monate innerhalb von zwei Jahren) in der Schweiz erfüllt haben. Ab 1. Juni 2009 werden die Beitragszeiten der FZA-Zugewanderten mit Bewilligung L, welche sie in der EU erworben haben, für die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet – eine Regelung, die für die FZA-Zugewanderten mit Bewilligung B seit Inkrafttreten des FZA gilt.

Tabelle 32 weist die Dauer der Erwerbstätigkeit vor dem ersten ALE-Bezug für die drei Leistungstypen mit ALE-Bezug aus. Dabei zeigt sich, dass ein ALE-Bezug i. d. R. erst nach einer längeren Phase der Erwerbstätigkeit erfolgt. Ein ALE-Bezug nach weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit ist sehr selten (vgl. Tabelle A36 im Anhang). Bei den Zuwanderungskohorten der Jahre 2005 und 2006 trifft dies nur für etwa 5 % der ALE-Beziehenden zu.

Tabelle 52: Durchschnittliche Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug nach Leistungstyp und Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006)

Durchschnittliche Dauer der Erwerbstätigkeit vor einem ALE-Bezug

	EU-17/EFTA umliegende Staaten		EU-17/EFTA-Nord		EU-17/EFTA-Süd		EU-17/EFTA - Gesamt		EU-8	
	Monate	N	Monate	N	Monate	N	Monate	N	Monate	N
Leistungstyp										
LTyp1: kein Leistungsbezug	51.0	1'247	48.3	100	46.8	628	49.5	1'975	44.7	23
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Monate)	30.7	5'320	29.8	396	27.9	3'070	29.6	8'786	32.2	208
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Monate)	25.1	1'281	22.5	107	20.9	951	23.3	2'340	25.5	46
LTyp4: Sozialhilfebezug	37.1	22	.	-	46.1	28	42.2	50	35.5	2
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	25.8	476	25.2	21	22.9	279	24.8	776	19.9	18
Total	32.6	8'346	31.4	624	28.8	4'956	31.2	13'927	31.4	297

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Im Durchschnitt aller FZA-Zugewanderten aus der EU-17/EFTA der Jahre 2005 und 2006 dauerte die Erwerbstätigkeit vor dem ersten ALE-Bezug zwischen 23 und 50 Monaten. Am wenigsten lang ist die durchschnittliche Dauer der Erwerbstätigkeit vor dem ALE-Bezug beim Leistungstyp 3 (ALE-Bezug lang) und beim Leistungstyp 5 (ALE- und Sozialhilfebezug) sowie bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten. D. h., bei einzelnen Risikogruppen und bei eher problematischen Verläufen setzt die Arbeitslosigkeit etwas früher ein.

Tabelle 53 zeigt die Situation der ALE-Beziehenden drei Monate nach dem Ende des ALE-Bezugs. Nur 6.3 % der ALE-Beziehenden reisen innert drei Monaten nach Ende des ALE-Bezugs aus der Schweiz aus, wobei dieser Anteil bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd- und den EU-8-Staaten mit ca. 3.5 % besonders tief ist. Möglicherweise erfolgt die Rückwanderung bereits bei einer drohenden Arbeitslosigkeit, was jedoch anhand der verfügbaren Daten nicht nachgewiesen werden kann.³⁷ Gut zwei Drittel der ALE-Beziehenden aus den EU-17/EFTA-Staaten nimmt innert drei Monaten nach dem ALE-Bezug wieder eine Erwerbstätigkeit auf, bei denjenigen aus den EU-17-Süd-Staaten sind es gar über 70 %. Die entsprechenden Anteile bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-8- und den EU-17/EFTA-Nord-Staaten sind mit rund 50 % tiefer. Knapp 10 % sind drei Monaten nach dem letzten ALE-Bezug nicht erwerbstätig, wobei hier der Anteil bei der Nationalitätengruppe EU-17/EFTA-Nord am höchsten ist. Hier dürfte es sich um Ausgesteuerte handeln oder um Personen, die sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Beim restlichen Fünftel handelt es sich um Personen, die während des ALE-Bezugs erwerbstätig (Teilzeitarbeitslose) oder nach dem ALE-Bezug nicht konstant erwerbstätig sind.

³⁷ Es sind keine Aussagen über die Gründe eine Rückwanderung möglich (wegen Arbeitslosigkeit, weil ihr Vertrag ausläuft, freiwillige Rückkehr). In dieser Untersuchung kann nur ausgewiesen werden, ob Personen die Schweiz verlassen bzw. ob sie in der Schweiz ALE beziehen und dann die Schweiz verlassen. Es kann nicht beobachtet werden, wie viele der Personen, die die Stelle verlieren, die Schweiz verlassen, bevor sie Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung stellen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Personen nicht auf den Bezug von ALE verzichten, wenn sie ein Recht dazu haben.

Tabelle 53: Situation von ALE-Beziehenden drei Monate nach Bezugsende nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

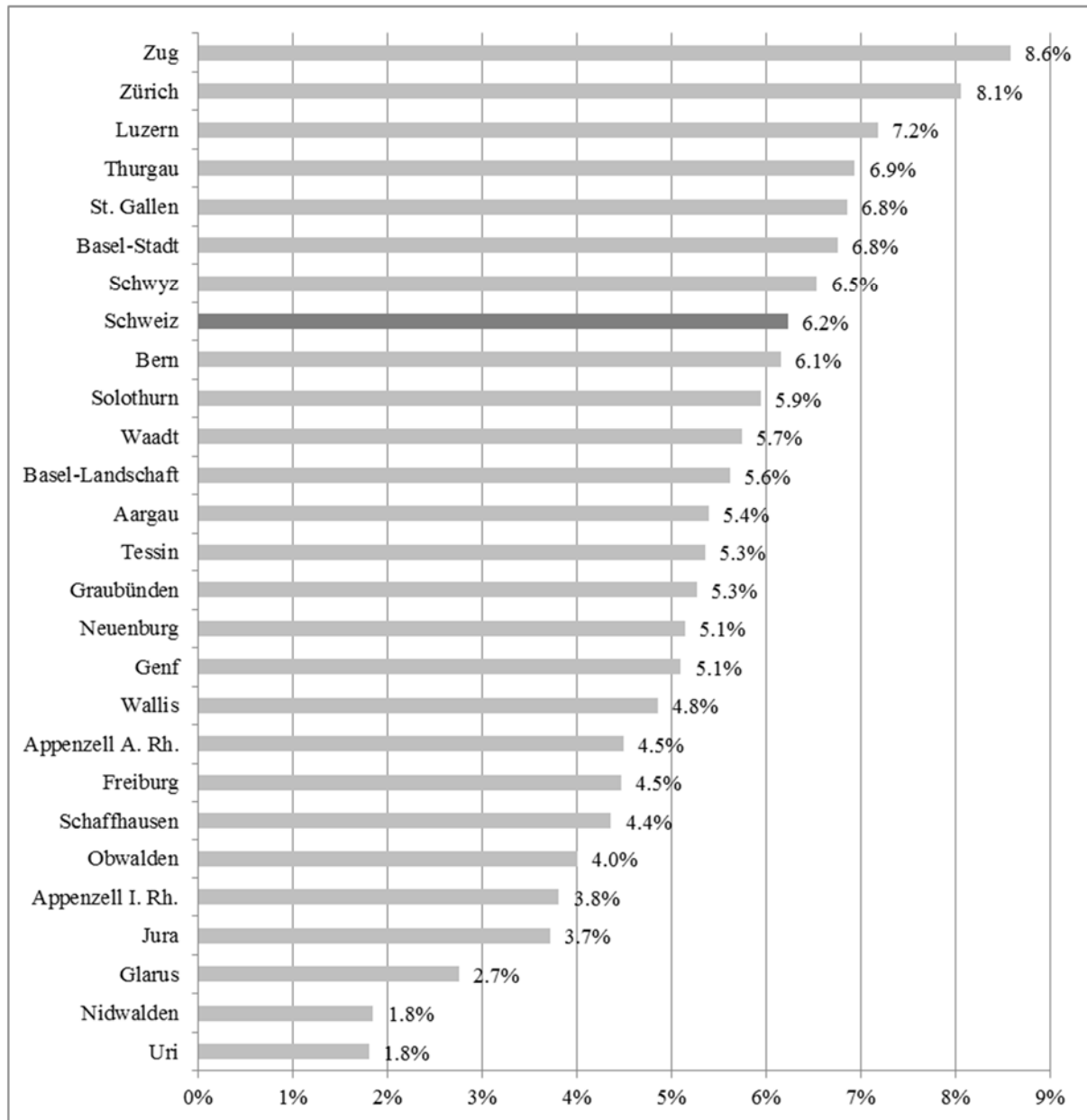
Nationalitätengruppe	EU-17/EFTA umliegende Staaten	EU-17/EFTA- Nord	EU-17- Süd	EU-17/EFTA	EU-8	Total
Ausreise innert 3 Monaten nach ALE-Bezug	7.6%	11.8%	3.6%	6.4%	3.7%	6.3%
<i>N</i>	2'185	277	619	792	935	1'727
Erwerbstätigkeit 3 Monaten nach ALE-Bezugsende	62.3%	49.4%	71.2%	64.8%	50.4%	64.5%
<i>N</i>	17'978	1'159	12'159	31'296	489	31'785
Nichterwerbstätigkeit 3 Monate nach ALE-Bezugsende	10.1%	14.3%	7.8%	9.5%	8.1%	9.5%
<i>N</i>	2'924	335	1'334	4'593	79	4'672

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, ASAL, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, nur erste ALE-Bezugsperiode wurde berücksichtigt; EU-17/EFTA Malta und Zypern erst ab April 2006.

Ob Arbeitslosigkeit direkt zu einer Ausreise führt, kann auch mit der Praxis der kantonalen Migrationsbehörden zusammenhängen. Grafik 14 weist pro Kanton (= erster Wohnkanton) den Anteil der FZA-Zugewanderten aus, die innerhalb von drei Monaten nach dem letzten ALE-Bezug ausreisen. Dieser Anteil reicht von 2 % in den Kantonen Nidwalden und Uri bis zu über 8 % in den Kantonen Zürich und Zug. Generell liegen die Westschweizer Kantone eher unter dem Durchschnitt und die Kantone der Ostschweiz eher darüber. Ob sich diese Unterschiede aufgrund einer unterschiedlichen Behördenpraxis ergeben, kann jedoch anhand der vorliegenden Daten nicht direkt ermittelt werden.

Grafik 14: FZA-Zugewanderte mit Ausreise innerhalb von drei Monaten nach dem Ende des ALE-Bezugs nach Kanton
(Anteile in %, Ersteinreise Juni 2002 Dezember 2010)



Quellen: ZEMIS, SHIVALV, ASAL, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, nur erste ALE-Bezugsperiode wurde berücksichtigt; der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang den Kantonen und dem Anteil Ausgereister nach einem ALE-Bezug ist auf dem 5 %-Niveau signifikant.

5.3 Sozialhilfebezug unter den FZA-Zugewanderten

Im Folgenden wird der Sozialhilfebezug näher charakterisiert. In einem ersten Schritt wird die Entwicklung seit 2005³⁸ aufgezeigt und zwischen den Nationalitätengruppen und den Kontrollgruppen verglichen. Zudem wird die Dauer des Sozialhilfebezugs untersucht. Der letzte Abschnitt dieses Kapitel zeigt, wie häufig die FZA-Zugewanderten direkt nach einem Sozialhilfebezug bzw. in der Folge davon aus der Schweiz ausreisen.

³⁸ Daten zur Sozialhilfe sind erst seit 2005 verfügbar.

Das Wichtigste in Kürze

Bei den FZA-Zugewanderten kommt ein Sozialhilfebezug relativ selten vor. Die Sozialhilfequote der FZA-Zugewanderten insgesamt beträgt 2010 0.9 % und liegt damit unter jener der Schweizer Kontrollgruppe und erheblich unter jener der Vor-FZA-Zugewanderten. Allerdings steigt diese Quote seit 2005 – im Unterschied zu jener der Kontrollgruppen – deutlich an, was mit der kontinuierlich zunehmenden Aufenthaltsdauer zusammenhängt. Am stärksten steigt die Sozialhilfequote bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten. Ein erheblicher Teil der FZA-Zugewanderten, die Sozialhilfe beziehen, sind erwerbstätig: Knapp 60 % der FZA-Zugewanderten, die 2010 Sozialhilfe bezogen haben, sind erwerbstätig (Working Poor). Die Working Poor-Quote nimmt mit zunehmender Dauer des FZA in ähnlichem Ausmasse zu wie die Sozialhilfebezugsquote.

Das Risiko, innerhalb von vier Jahren nach der Zuwanderung Sozialhilfe zu beziehen, beträgt für die Zuwanderungskohorte 2005 0.9 % und für die Kohorte 2006 1.1 %. Deutlich höher ist dieses Risiko auch hier bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten.

Im Durchschnitt dauert der Sozialhilfebezug etwa ein Jahr, wobei der Anteil der Langzeitbeziehenden (Bezugsdauer länger als ein Jahr) etwa ein Drittel beträgt. Nur Wenige reisen nach einem Sozialhilfebezug aus, was damit zusammenhängen dürfte, dass die Mehrheit von ihnen trotz Sozialhilfebezug erwerbstätig ist und ihr Aufenthaltsrecht daher nicht eingeschränkt werden kann. Im ersten Quartal nach dem Beginn des Sozialhilfebezugs sind nur 2.2 % der sozialhilfebeziehenden Personen ausgereist, nach Beendigung bzw. während des Sozialhilfebezugs sind es rund 5.4 %.

5.3.1 Sozialhilfebezugsquote und Working Poor seit 2005

Wie bedeutend ist der Sozialhilfebezug der FZA-Zugewanderten? Um diese Frage zu beantworten, wird die Sozialhilfebezugsquote pro Jahr und Nationalitätengruppe berechnet und mit der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten sowie der Schweizer Kontrollgruppe verglichen.

Wie in Kapitel 2.6 dargelegt, entsprechen die hier ausgewiesenen Sozialhilfebezugsquoten nicht den offiziellen Quoten des BFS – es ist eine Art «Haushaltsquote», da ein Sozialhilfebezug jeweils einer Person identifiziert und in Beziehung zur Bevölkerung gesetzt wird. Die Sozialhilfe wird aber für einen Haushalt insgesamt ausgerichtet – bei Alleinerziehenden sowie Paaren mit und ohne Kinder umfasst dieser Haushalt mehr als eine Person. Im Unterschied zur hier ausgewiesenen Bezugsquote berücksichtigt die offizielle Sozialhilfequote alle unterstützten Personen und weist diese Zahl als Anteil der Bevölkerung aus. Je nach durchschnittlicher Anzahl Personen pro Fall und Nationalität ist die offizielle Sozialhilfequote entsprechend höher.³⁹ Da Personen im Familiennachzug nicht mit der nachziehenden Person in Verbindung gebracht werden können, kann nicht beziffert werden, wie viele zugewanderte Personen neben der antragstellenden Person zusätzlich unterstützt werden.

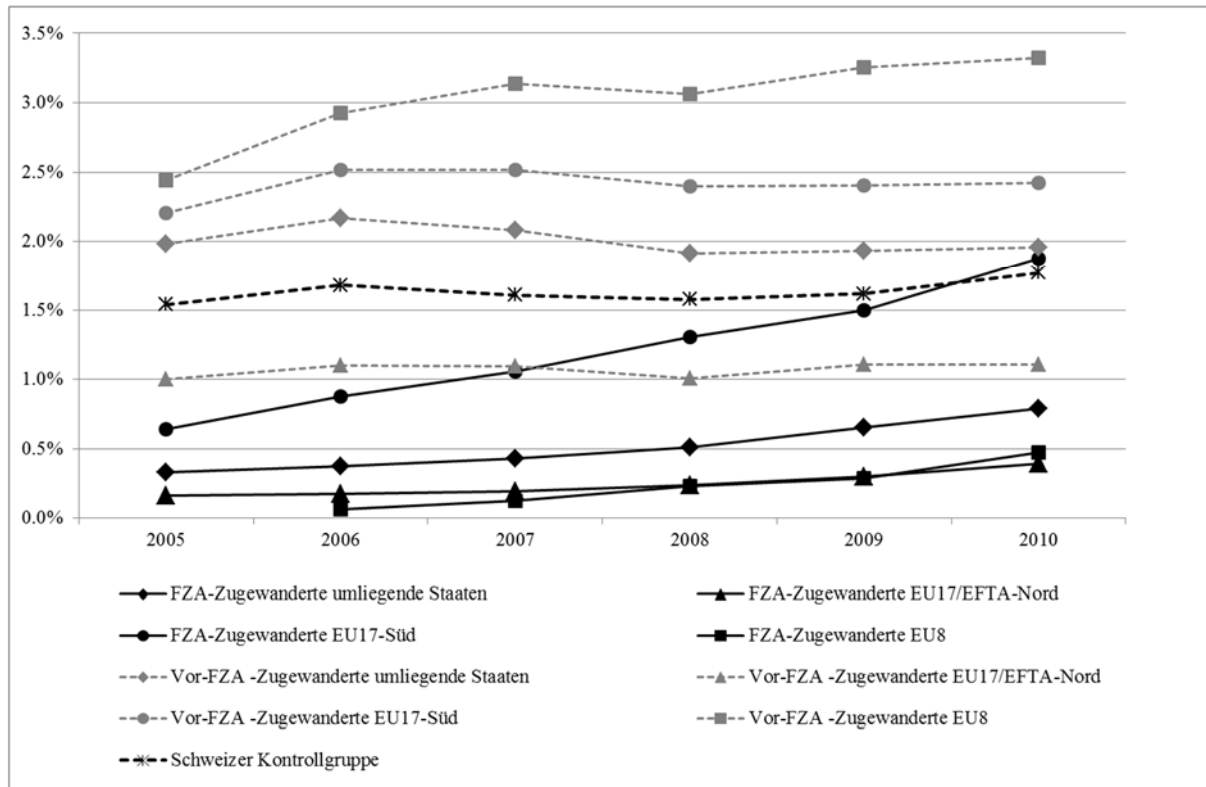
Grafik 15 zeigt die betreffenden Kennzahlen pro Jahr, wobei die Interpretation wie bei den ALE-Bezugsquoten dadurch erschwert wird, dass die Gruppe der FZA-Zugewanderten jedes Jahr grösser wird und die durchschnittliche Anwesenheitsdauer zunimmt, während die Kontrollgruppen stabil bleiben. Aus Grafik 15 wird sichtbar, dass ein Sozialhilfebezug bei den FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten und zur Schweizer Kontrollgruppe sehr selten vorkommt. Im letzten Beobachtungsjahr 2010 beträgt die Sozialhilfebezugsquote bei den FZA-Zugewanderten 0.9 % und ist damit deutlich tiefer als bei den Vor-FZA-Zugewanderten (2.1 %) oder bei der Schweizer Kontrollgruppe (1.8 %). Dieser Unterschied kann damit erklärt werden, dass sich ein grosser Teil der FZA-Zugewanderten erst wenige Jahre in der Schweiz aufhält. Eine Bedingung für den Aufenthalt ist, dass die Zugewanderten ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können, sei es aus Erwerbsarbeit oder Vermögen. Daher ist zu erwarten, dass FZA-Zugewanderte – wenn überhaupt – erst nach einigen Jahren Aufenthalt in die Situation kommen, Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen. Und dies, nachdem sie keinen Anspruch mehr auf ALE und ihr Vermögen aufgebraucht haben. Die Sozialhilfebezugsquote steigt seit Inkrafttreten des FZA stetig an, da der Anteil der FZA-Zugewanderten mit einer längeren Anwesenheitsdauer grösser wird. Wie Grafik 15 zeigt, liegen die Sozialhilfequoten für alle Nationalitätengruppen – mit Ausnahme EU-17-Süd – auch 2010 noch unter derjenigen der Schweizer Kontrollgruppe. Hingegen sind die Sozialhilfebezugsquoten der Vor-FZA-Zugewanderten – mit Ausnahme derjenigen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten –

³⁹ Vgl. auch Kapitel 2.4.3 und 5.1.1, sowie Fussnoten 30 und 48.

teilweise bedeutend höher. Bemerkenswert ist, dass die Sozialhilfequote der FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten bereits 2010 höher ist als diejenige der Schweizer Kontrollgruppe.

Grafik 15: Sozialhilfebezugsquoten der FZA-Zugewanderten im Vergleich zu den Kontrollgruppen 2005 bis 2010

(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010, Anteile an den Beständen pro Nationalitätengruppe, nach Jahr)



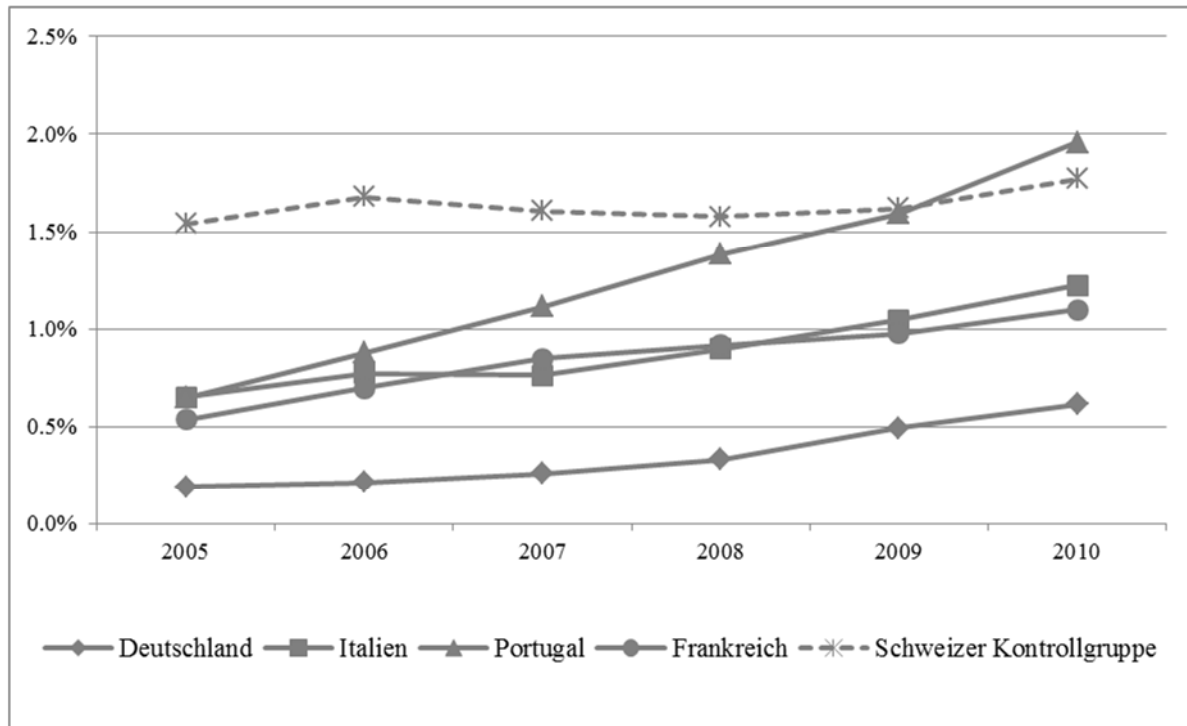
Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18-bis 65-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Die Sozialhilfequote der ausgewählten Herkunftsländer (vgl. Grafik 16) zeigt ein ähnliches Muster wie die ALE-Bezugsquote (vgl. Kapitel 5.2.1). Seit 2005 nimmt die Sozialhilfequote kontinuierlich zu, allerdings auf einem tiefen Niveau. Dabei ergeben sich die gleichen Unterschiede zwischen den Herkunftsländern wie bei der ALE-Bezugsquote: Die höchste Quote weisen FZA-Zugewanderte aus Portugal auf, die tiefste FZA-Zugewanderte aus Deutschland, die Quoten der FZA-Zugewanderten aus Italien und Frankreich liegen dazwischen. Auffallend ist zudem der überdurchschnittlich hohe Anstieg bei den FZA-Zugewanderten aus Portugal – analog zu ALE-Bezugsquote.

Grafik 16: Sozialhilfebezugsquoten der FZA-Zugewanderten ausgewählter Herkunftsländer 2005 bis 2010

(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010, Anteile am Bestand pro Land, nach Jahr)



Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige.

Personen, die trotz Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind, werden als Working Poor bezeichnet. Ein erheblicher Teil der FZA-Zugewanderten, die Sozialhilfe beziehen, ist erwerbstätig: Rund 60 % der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten, die 2010 Sozialhilfe beziehen, sind erwerbstätig.⁴⁰ Dies entspricht insofern den Erwartungen, als das Aufenthaltsrecht grundsätzlich an eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, d. h. vor allem an die Erwerbstätigkeit gebunden ist. Aufgrund der Rechtsgrundlagen haben grundsätzlich nur (unselbständig) Erwerbstätige einen Anspruch auf Sozialhilfe.

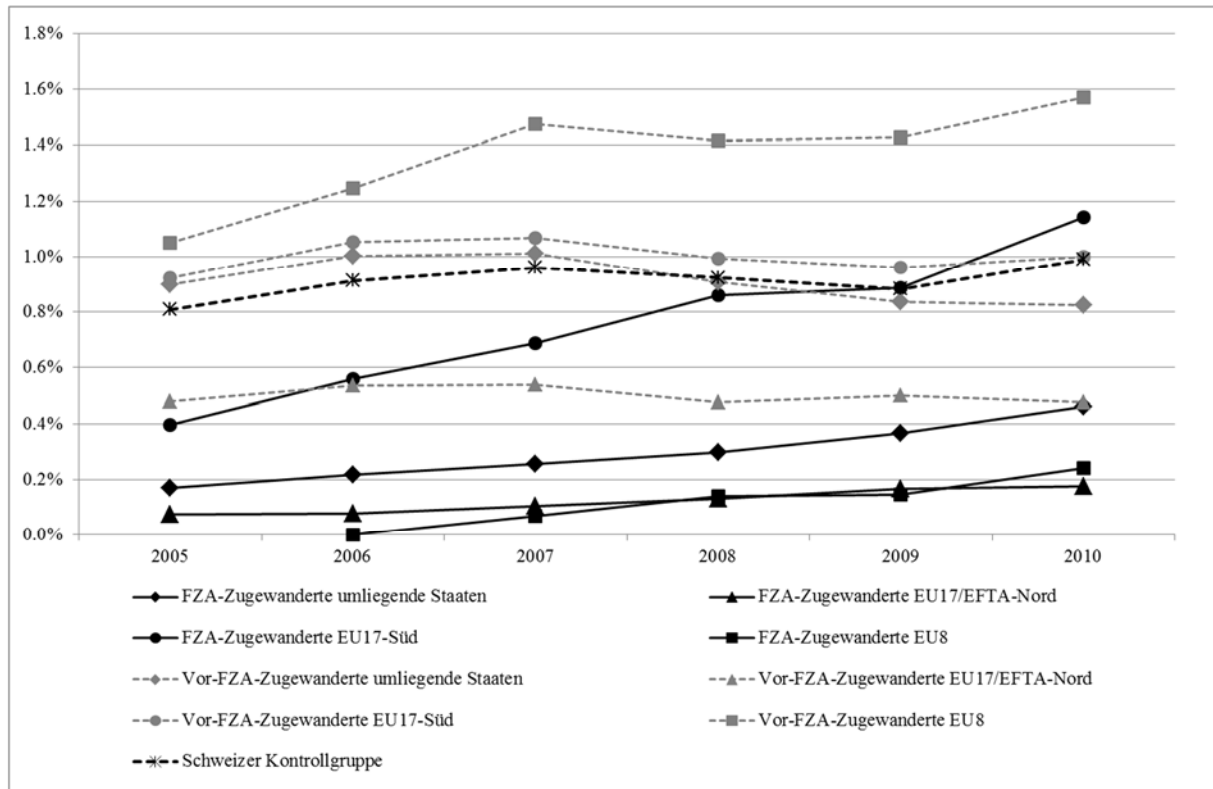
Grafik 17 zeigt die Sozialhilfebezugsquote der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten (Working Poor-Quote) nach Nationalitätengruppen für die Jahre 2005 bis 2010. Wiederum zeigt sich das gleiche Muster: Die Quote steigt von einem sehr tiefen Niveau relativ stark an, erreicht jedoch – mit Ausnahme der Gruppe aus den EU-17-Süd-Staaten – 2010 das Niveau der Schweizer Kontrollgruppe (noch) nicht. Gleich wie die Entwicklung bei der ALE-Bezugsquote steigt auch hier die Quote bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten von 2005 bis 2010 an. Wiederum ist das Niveau bei der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten während des gesamten Zeitraums höher als jenes der FZA-Zugewanderten. Allerdings zeigt sich mit der zunehmenden Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten eine Annäherung an das Niveau der Kontrollgruppen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass sich die Sozialhilfebezugsquote der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten langfristig der Quote der Kontrollgruppen und damit auch jener der Schweizer Kontrollgruppe angleichen wird.

Insgesamt zeigt sich bei der Entwicklung kaum ein konjunkturelles Muster. Die geringen Quoten in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA deuten darauf hin, dass kaum Personen als Working Poor in die Schweiz kommen, sondern dass sie erst nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer aufgrund einer veränderten Familien- oder Arbeitssituation in die Lage kommen, ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten zu können,

⁴⁰ Die Sozialhilfebezugsquote aller FZA-Zugewanderten aus den EU17/EFTA-Staaten beträgt 2010 1.0 % (vgl. Tabelle A39 im Anhang), die Sozialhilfebezugsquote der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten (Working Poor) aus den EU17/EFTA-Staaten beträgt 2010 0.6 % (vgl. Tabelle A41 im Anhang).

oder sie beantragen erst nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer Sozialhilfe, obwohl der Anspruch schon früher bestanden hat.

Grafik 17: Sozialhilfebezugsquote der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten (Working Poor) im Vergleich zu den Kontrollgruppen 2005 bis 2010
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010, Anteile an den Beständen pro Nationalitätengruppe, nach Jahr)

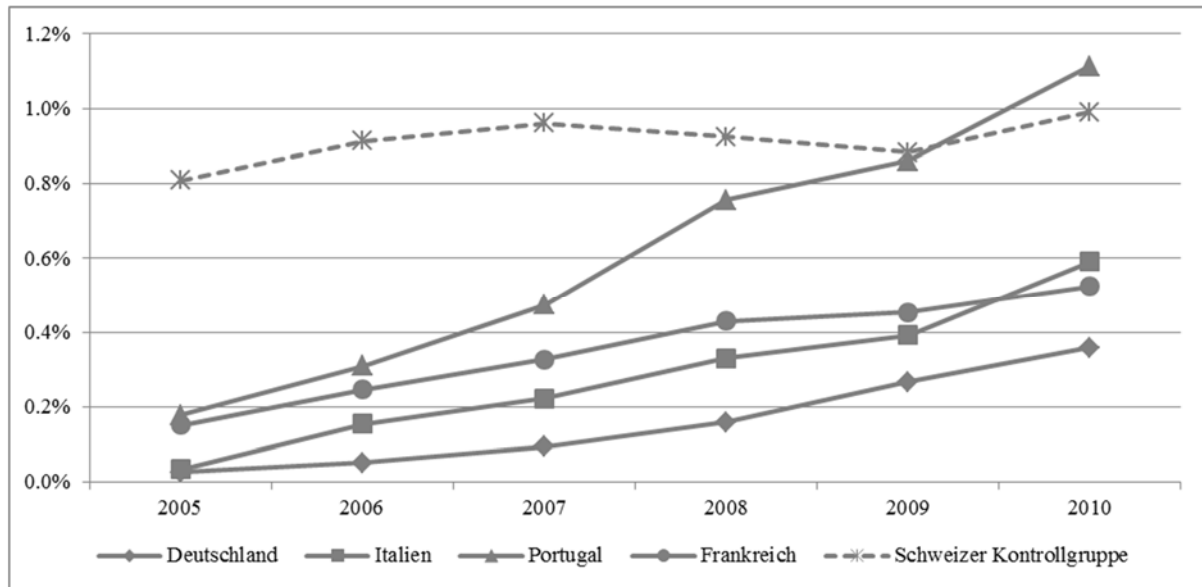


Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Die Sozialhilfebezugsquoten der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten (Working Poor) aus ausgewählten Herkunftsländern (vgl. Grafik 18) zeigen die gleichen Muster und es bestehen die gleichen Unterschiede wie bei den ALE- und Sozialhilfebezugsquoten.

Grafik 18: Sozialhilfebezugsquote der erwerbstätigen FZA-Zugewanderten (Working Poor) ausgewählter Herkunftsländer 2005 bis 2010
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010, Anteile an den Beständen pro Land, nach Jahr)



Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit
Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige

Im Folgenden wird das Risiko pro Zuwanderungskohorte dargestellt, während der ersten vier Jahre nach der Einreise bzw. während des Referenzjahres Sozialhilfe zu beziehen (Tabelle 54). Von allen 2005 unter dem FZA Zugewanderten weisen 0.9 % während der folgenden vier Jahre einen Sozialhilfebezug auf. Am tiefsten liegt dieser Anteil bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten. Auch für die Zugewanderten aus den EU-8-Staaten, die von April bis Dezember 2006 erstmals unter dem FZA einwandern, liegt der Anteil unter dem Durchschnitt. Erheblich höher ist hingegen mit 2 % das Risiko eines Sozialhilfebezugs für FZA-Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten. Das Sozialhilferisiko ist für die Kontrollgruppen höher: Bei den Vor-FZA-Zugewanderten liegt es bei 1.9 %, bei der Schweizer Kontrollgruppe bei 1.7 % bzw. 1.8 %. Auch hier spielt die längere Aufenthaltsdauer der Kontrollgruppen eine Rolle. Es kann festgestellt werden, dass FZA-Zugewanderte in den ersten Jahren nach der Einreise ein deutlich unterdurchschnittliches Sozialhilferisiko haben. Ein Grund dafür dürfte auch das deutlich höhere Qualifikationsniveau eines Teils der FZA-Zugewanderten sein (vgl. Kapitel 3.3).

Tabelle 54: Risiko eines Sozialhilfebezugs innerhalb von 48 Monaten nach Einwanderung nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006)

Kohorte	2005	2006
FZA-Zugewanderte		
EU-17/EFTA	0.9%	1.1%
umliegende Staaten	0.8%	1.0%
EU-17/EFTA-Nord	0.2%	0.3%
EU-17-Süd	2.0%	2.1%
EU-8	-	0.8%
Total	0.9%	1.1%
N	67'447	82'288
Kontrollgruppe: Vor-FZA-Zugewanderte		
EU-17/EFTA	1.9%	1.9%
umliegende Staaten	1.9%	1.9%
EU-17/EFTA-Nord	0.8%	0.8%
EU-17-Süd	2.2%	2.2%
EU-8	1.9%	1.9%
EU-2	1.5%	1.5%
Total	1.9%	1.9%
N	753'479	753'479
Schweizer Kontrollgruppe		
	1.7%	1.8%
N	45'111	45'025

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Beim Vergleich der vier ausgewählten Herkunftsländer (Tabelle 55) fällt das tiefe Sozialhilferisiko der FZA-Zugewanderten aus Deutschland auf, während dieses bei den FZA-Zugewanderten aus Portugal, wie schon bei den früheren Betrachtungen, deutlich über dem Durchschnitt der vier Herkunftsländer liegt. Italien und Frankreich befinden sich etwa auf dem gleichen Niveau.

Tabelle 55: Risiko eines Sozialhilfebezugs innerhalb von 48 Monaten nach Einwanderung nach ausgewähltem Herkunftsländ
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006)

Kohorte	2005	2006
Herkunftsland		
Deutschland	0.6%	0.8%
Italien	1.2%	1.4%
Portugal	2.2%	2.3%
Frankreich	1.4%	1.7%
Total der vier Länder	1.0%	1.2%
N	54'331	61'616

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

5.3.2 Dauer des Sozialhilfebezugs

Die Dauer des Sozialhilfebezugs wird für die Zuwanderungskohorten 2005 und 2006 berechnet. Gemäss Tabelle 56 beträgt die mittlere Dauer des Sozialhilfebezugs fast ein Jahr (11.9 Monate). Beim Vergleich der Nationalität-

tengruppen zeigt sich, dass der Sozialhilfebezug bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten überdurchschnittlich lange dauert. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um 60 Personen. Während die Bezugsdauer von Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten nur leicht höher ist als der Durchschnitt, ist bei dieser Nationalitätengruppe der Anteil Personen mit Sozialhilfebezug mit 2.6 % erheblich höher als der Durchschnitt (vgl. auch die Ausführungen Kapitel 5.3.1). Zugewanderte aus den umliegenden Ländern liegen sowohl bezüglich des Anteils als auch der Dauer etwa im Durchschnitt der FZA-Zugewanderten. Insgesamt handelt es sich bei knapp einem Drittel der 2005 und 2006 FZA-Zugewanderten, die Sozialhilfe bezogen haben, um Langzeitbeziehende (d. h., die Betroffenen beziehen länger als ein Jahr Leistungen, vgl. Tabelle A43 im Anhang).

Drei Viertel der Sozialhilfebeziehenden der Einwanderungskohorten 2005 und 2006 sind erwerbstätig (Working Poor; Tabelle 56); ihr Anteil an allen FZA-Zugewanderten beträgt 0.9 %. Die Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen zeigen das gleiche Muster wie bei allen Sozialhilfebeziehenden. 0.4 % aller FZA-Zugewanderten bezieht bis Ende 2010 sowohl ALE als auch Sozialhilfe. Damit hat jede dritte Person mit Sozialhilfebezug auch ALE beansprucht. Die Dauer des kombinierten Leistungsbezugs beträgt knapp ein halbes Jahr. Dass diese Dauer kürzer ist als beim Sozialhilfebezug dürfte daran liegen, dass die Betroffenen häufig zuerst ALE und erst danach Sozialhilfe beziehen und dass ihr Sozialhilfebezug am Ende der Beobachtungsperiode häufiger noch andauert. Auch hier liegt die Ländergruppe der EU-17-Süd sowohl bei der Dauer wie auch beim Anteil über dem Durchschnitt.

Tabelle 56: Durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs (alle Sozialhilfebeziehende, Erwerbstätige, kombinierter Bezug ALE-SH) nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006)

	Sozialhilfebezug			Sozialhilfebezug und Erwerbstätigkeit (Working Poor)			kombinierter Bezug Sozialhilfe- ALE		
	N	mittlere Dauer in Monaten	Anteil *	N	mittlere Dauer in Monaten	Anteil Personen *	N	mittlere Dauer in Monaten	Anteil Personen *
EU-17/EFTA	1770	11.8	1.2%	1237	7.5	0.9%	597	5.41	0.4%
umliegende Staaten	1070	11.2	1.1%	738	6.8	0.7%	358	4.87	0.4%
EU-17/EFTA -Nord	60	15.8	0.4%	38	10.8	0.2%	14	6.93	0.1%
EU-17- Süd	640	12.4	2.6%	461	8.4	1.9%	225	6.17	0.9%
EU-8	59	12.4	0.9%	39	7.4	0.6%	21	5.48	0.3%
Total**	1867	11.9	1.2%	1296	7.5	0.9%	629	5.4	0.4%

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18 Jährige.

*Anteile beziehen sich auf alle FZA-Zugewanderten im Zeitraum Januar 2005 bis Dezember 2010.

**Total inkl. Drittstaaten.

Werden alle FZA-Zugewanderten mit Sozialhilfebezug betrachten (Ersteinreise zwischen 2002 und 2010; vgl. Tabelle A39 im Anhang), liegt die Sozialhilfequote 2010 bei 0.9 % – am höchsten und damit auf dem Niveau der Schweizer Kontrollgruppe liegt sie auch hier bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten. 0.5 % aller FZA-Zugewanderten seit 2002, die 2010 noch in der Schweiz sind, sind Working Poor (Tabelle A41 im Anhang).

Betrachtet man die Dauer des Sozialhilfebezugs nach Leistungstypen, so zeigt sich, dass der Sozialhilfebezug der Zuwanderungskohorten 2005 und 2006 beim Leistungstyp 4 (Sozialhilfebezug) durchschnittlich 16 Monate beträgt. Beim Leistungstyp 5 (ALE- und Sozialhilfebezug) ist die Bezugsdauer von Sozialhilfe mit elf Monaten deutlich kürzer. Bei beiden Leistungstypen sind rund drei Viertel der betroffenen Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig. Bei diesen ist die Dauer des Sozialhilfebezugs mit zehn bzw. sechs Monaten deutlich tiefer als bei der Gruppe aller Sozialhilfebeziehenden (vgl. Tabelle A44 im Anhang). Beim Leistungstyp 5 haben zwei Drittel der betreffenden Personen kombinierte Leistungen ALE und Sozialhilfe (d. h. sie beziehen im gleichen Monat Sozialhilfe und ALE). Der kombinierte Leistungsbezug dauert im Durchschnitt ein halbes Jahr.

5.3.3 Ausreise und Sozialhilfebezug

Ein Sozialhilfebezug hat in vielen Fällen zur Folge, dass das Aufenthaltsrecht in der Schweiz beschränkt werden kann. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Personen, die Sozialhilfe beziehen, kurz nach dem Beginn des Sozial-

hilfebezugs ausreisen.⁴¹ Für die folgenden Auswertungen werden alle FZA-Zugewanderten mit Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2010 und mit einem Sozialhilfebezug ab 2005 berücksichtigt. Tabelle 57 weist die Anzahl und den Anteil an allen FZA-Zugewanderten mit einem Sozialhilfebezug aus, die während der ersten drei Monate des Sozialhilfebezugs ausreisen. Dies ist selten der Fall: Nur 2.2 % der Sozialhilfebeziehenden (147 Personen) reisen im ersten Quartal des Sozialhilfebezugs aus. Am höchsten ist dieser Anteil bei FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Ländern; aus den EU-8-Staaten betrifft es nur eine Person. Dieser Anteil schwankt je Kanton sehr stark von 0 % bis 7 % (vgl. Tabelle A46 im Anhang).

Tabelle 57: Ausreise während der ersten drei Monate des Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

	Anteil Ausgereiste	Anzahl Personen mit einem Sozialhilfebezug
EU-17/EFTA	2.3%	6'425
umliegende Staaten	2.6%	3'714
EU-17/EFTA-Nord	(2.7%)	264
EU-17-Süd	1.7%	2'447
EU-8	(0.6%)	154
Total	2.2% (N=147)	6'580

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=299.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit Sozialhilfebezug, nur erste Sozialhilfebezugsperiode wurde berücksichtigt, Wert in () N< 10; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle 58 weist den Anteil der FZA-Zugewanderten aus, die innerhalb von drei Monaten nach Ende des Sozialhilfebezugs ausreisen, gemessen an allen FZA-Zugewanderten, die den Sozialhilfebezug beendet haben. Es ist zu beachten, dass ein Sozialhilfebezug endet, weil Personen ausreisen (d. h. sie reisen nicht aus, weil der Sozialhilfeanspruch beendet wurde). Auch hier zeigt sich, dass mit 5.4 % nur ein kleiner Anteil ausreist und damit der Sozialhilfebezug endet. Dies betrifft in der Periode zwischen 2005 und 2010 nur gerade 357 Personen. Auch hier schwankt der Anteil zwischen den Kantonen erheblich von 0 % bis 16 % (Tabelle A45 im Anhang).

Tabelle 58: Ausreise innert drei Monaten nach Ende des Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

	Anteil Ausgereiste	Anzahl Personen mit einem Sozialhilfebezug
EU-17/EFTA	5.5%	6'426
umliegende Staaten	6.5%	3'714
EU-17/EFTA -Nord	4.9%	264
EU-17-Süd	4.0%	2'447
EU-8	(2.6%)	154
Total	5.4% (N=357)	6'580

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=299.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit SH-Bezug, nur erste SH-Bezugsperiode wurde berücksichtigt, Wert in () N< 10; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

⁴¹ Es ist möglich, dass Personen bereits vor einem möglichen Sozialhilfebezug ausreisen, dies lässt sich jedoch mit den vorliegenden Daten nicht untersuchen. Wenn Personen nach kurzem Sozialhilfebezug ausreisen, lässt sich wohl folgern, dass sie wegen des Sozialhilfebezugs ausreisen.

5.4 IV-Bezug

Das Wichtigste in Kürze

Der Anteil der FZA-Zugewanderten mit einer IV-Rente ist sehr viel tiefer als bei den Vor-FZA-Zugewanderten und bei der Schweizer Kontrollgruppe. Dies lässt sich dadurch erklären, dass es eine längere Zeit dauert, bis jemandem eine IV-Rente zugesprochen wird. IV-Bezüger/innen aus den EU-8-Staaten lassen sich an einer Hand abzählen, aus den EU-2-Staaten gibt es seit Inkrafttreten des FZA im Juni 2009 bis Ende 2010 noch überhaupt keinen Fall. Bei der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten liegt der Anteil der IV-Bezüger/innen für die EU-17-Süd-Staaten deutlich über dem Durchschnitt, für die EU-17-Nord-Staaten und die umliegenden Staaten leicht darunter – dies im Unterschied zu den Vor-FZA-Zugewanderten, bei welchen die umliegenden Staaten leicht über dem Durchschnitt sind.

Wie bei der gesamten Bevölkerung steigt die Wahrscheinlichkeit eines IV-Rentenbezugs mit zunehmendem Alter. Das geringste Risiko haben Ledige, während Verwitwete und Geschiedene häufiger eine IV-Rente beziehen. Deutlich am höchsten, aber immer noch tief, ist der Anteil der IV-Bezüger/innen bei jenen Personen, die in den ersten vier Jahren nach ihrer Einreise Erwerbsunterbrüche aufweisen. Rund 15 % der FZA-Zugewanderten mit einer IV-Rente haben vorher Sozialhilfe bezogen, während es bei allen IV-Neurentnerinnen und -rentnern ein Drittel ist.

Wie häufig beziehen FZA-Zugewanderte eine IV-Rente und welche soziodemografischen Gruppen sind davon betroffen? Der Anteil der FZA-Zugewanderten mit einer IV-Rente ist äusserst tief. Tabelle 59 weist den Anteil der Personen mit einer IV-Rente der Zuwanderungskohorten 2003 und 2006 aus.

Tabelle 59: IV-Bezug nach Zuwanderungskohorte und Nationalitätengruppe im Vergleich mit den Kontrollgruppen

	Kohorte 2003		Kohorte 2006	
	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Bezug an allen FZA-Zugewanderten	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Bezug	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Bezug an allen FZA-Zugewanderten	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Bezug
FZA-Zugewanderte				
EU-17/EFTA	0.28%	195	0.08%	59
umliegende Staaten	0.23%	110	0.06%	31
EU-17/EFTA-Nord	0.06%	5	0.03%	3
EU-17-Süd	0.60%	80	0.20%	25
EU-8	-	-	-	-
Total	0.28%	195	0.07%	59
Kontrollgruppe: Nicht-FZA-Zugewanderte (Kohorte 2003 und 2006)*				
EU-17/EFTA	6.65%	45'435	6.65%	45'435
umliegende Staaten	7.01%	30'600	7.01%	30'600
EU-17/EFTA-Nord	2.04%	1'098	2.04%	1'098
EU-17-Süd	7.12%	13'737	7.12%	13'737
EU-8	2.60%	102	2.60%	102
Total	6.45%	46'381	6.45%	46'381
Schweizer Kontrollgruppe	6.16%	(**)	5.86%	(**)

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

*Die Nicht-FZA-Zugewanderten werden keiner Kohorte zugeordnet: Die Kennzahlen werden ab dem Zeitpunkt des ersten Auftauchens in der Datenbasis berechnet (ab Januar 2002, falls zu diesem Zeitpunkt anwesend, oder ab Monat der Ersteinreise).

**Aufgrund der Stichprobenziehung ist das N für Schweizer IV-Bezüger/innen nicht aussagekräftig.

Von den FZA-Zugewanderten des Jahres 2003 beziehen bis Ende 2010 195 Personen oder knapp 0.3 % eine IV-Rente. Noch geringer ist die Zahl bei der Zuwanderungskohorte 2006, was mit der geringeren Dauer des Aufenthaltes zusammenhängt. Die IV-Renten-Quote der FZA-Zugewanderten ist extrem viel tiefer als jene der Kontrollgruppen. Dies lässt sich, wie bereits erwähnt, dadurch erklären, dass es längere Zeit dauert, bis jemandem

eine IV-Rente zugesprochen wird. Aus den EU-8-Staaten kommen nur sehr wenige IV-Rentner/innen und aus den EU-2-Staaten überhaupt keine. Nach Nationalitätengruppen betrachtet liegt der Anteil der IV-Rentner/innen aus den EU-17-Süd-Staaten deutlich über dem Durchschnitt, bei denjenigen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten darunter. Ebenfalls darunter liegt dieser Anteil bei den FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten – dies im Unterschied zu den Vor-FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten, bei welchen dieser Anteil leicht über dem Durchschnitt liegt.

Tabelle 60 weist den IV-Rentenbezug bei *allen* bis Ende 2010 FZA-Zugewanderten aus (Ersteinreise 2002 bis 2010). Bis Ende 2010 beziehen 0.1 % aller FZA-Zugewanderten oder 678 Personen eine IV-Rente. Auch hier ist der Anteil bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten höher. 13 % sind nach Erhalt der IV-Rente ausgereist. Die durchschnittliche Bezugsdauer der IV-Rente in der Schweiz⁴² beträgt 27 Monate, wobei diese Dauer bei Rentner/innen aus den EU-17-Süd-Staaten etwas höher, bei denjenigen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten etwas geringer ist.

Vergleicht man die vier ausgewählten Herkunftsländer, so ist der Anteil der IV-Rentner/innen bei den FZA-Zugewanderten aus Portugal und Italien mit 0.28 % bzw. 0.21 % höher als derjenige bei den FZA-Zugewanderten aus Frankreich (0.08 %) und Deutschland (0.05 %) (vgl. Tabelle A47 im Anhang).

Die Tabellen A47 bis A49 im Anhang zeigen zudem die soziodemografische Zusammensetzung der IV-Rentner/innen. Frauen sind leicht in der Minderzahl, was den Verhältnissen bei der Gesamtheit der IV-Rentner/innen gemäss IV-Statistik entspricht. Vergleicht man die Altersgruppen, so steigt die Wahrscheinlichkeit eines IV-Rentenbezugs mit zunehmendem Alter deutlich an; dies trifft ebenfalls für die Gesamtheit der IV-Rentner/innen zu (vgl. BSV 2012a). Das geringste Risiko für einen IV-Rentenbezug haben Ledige, während dieses bei Verwitweten und Geschiedenen erhöht ist.

Tabelle 60: IV-Bezug nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Nationalitätengruppe	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Bezug	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Bezug an allen FZA-Zugewanderten	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Bezug, die nach Beginn des Bezugs ausreisen	durchschnittliche Bezugsdauer IV-Rente in Monaten in der Schweiz (Beobachtungsdauer 2002-2010)
EU-17/EFTA	676	0.10%	13.3%	27.2
umliegende Staaten	377	0.08%	14.1%	26.3
EU-17/EFTA-Nord	22	0.03%	9.1%	25.9
EU-17-Süd	277	0.25%	12.6%	28.5
EU-8	(2)	.	.	.
EU-2	0	-	-	-
Total*	678	0.10%	13.4%	27.31

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkung: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006, Missings N=1.

*inkl. Drittstaatenangehörige im Familiennachzug (N=9.)

Tabelle 61 weist den IV-Rentenbezug der einzelnen Aufenthaltsverlaufstypen aus. Deutlich am höchsten, aber immer noch auf sehr tiefem Niveau, ist der Anteil der IV-Rentner/innen beim Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen). Rund 15 % der FZA-Zugewanderten, die eine IV-Rente beziehen, haben vorher Sozialhilfe bezogen; bei der Gesamtheit aller IV-Rentner/innen ist es ein Drittel (vgl. Fluder et al. 2013: 18). Dieser Unterschied dürfte unter anderem an der beschränkten Beobachtungsdauer der FZA-Zugewanderten liegen.

⁴² IV-Renten können auch nach der Rückwanderung im Ausland bezogen werden (nicht ganz in allen Ländern). Die Bezugsdauer im Ausland wird hier nicht mitgezählt.

Tabelle 61: IV-Bezug (bis Ende 2010) nach Aufenthaltsverlaufstyp
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006)

Aufenthaltsverlaufstyp	Anzahl FZA- Zugewanderte mit IV-Bezug	Anteil FZA- Zugewanderte mit IV-Bezug an allen FZA- Zugewanderten	Anteil FZA- Zugewanderte mit IV- Bezug, die nach Beginn des Bezugs ausreisen	durchschnittliche Bezugsdauer IV- Rente in der Schweiz in Monaten (Be- obachtungsdauer 2002-2010)
Typ A: konstant erwerbstätig	175	0.09%	9.7%	21.7
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	320	0.56%	13.1%	26.2
Typ C: nicht erwerbstätig	108	0.12%	25.0%	44.4
Total	603	0.18%	14.3%	28.2

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, Beobachtungsperiode für Verlaufstypen = 48 Monate.

6 Auswirkungen des FZA auf Staat und Wirtschaft

Dieses Kapitel thematisiert die Auswirkungen des FZA auf Staat und Wirtschaft. Kapitel 6.1 zeigt anhand einer vertiefenden Analyse auf, ob die Zuwanderung und der Aufenthalt von der wirtschaftlichen Nachfrage abhängen (Konjunkturabhängigkeit der Einwanderung). Kapitel 6.2 enthält Auswertungen zu den Kosten des Sozialleistungsbezugs. Im abschliessenden Kapitel 6.3 wird schliesslich aufgezeigt, welche Hinweise sich – aufgrund der typischen Aufenthaltsverläufe sowie den vertiefenden Analysen in den Kapiteln 6.1 und 6.2 – zu den Auswirkungen des FZA auf Staat und Wirtschaft ergeben. Dabei werden ausgewählte Aussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA mit den Ergebnissen der vorliegenden Analyse verglichen.

6.1 Analyse des Einflusses der Konjunktur auf die Zuwanderung unter dem FZA

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, inwiefern die Zuwanderung im Rahmen des FZA von der wirtschaftlichen Situation in der Schweiz abhängt. In Kapitel 6.1.1 werden die Erkenntnisse der verfügbaren Literatur zu den wesentlichen Push- und Pull-Faktoren zusammengefasst, in Kapitel 6.1.2 die einzelnen Faktoren beschrieben und in Kapitel 6.1.3 die Resultate aus einer Modellschätzung mit den als relevant befundenen konjunkturellen Einflussfaktoren auf die Zuwanderung präsentiert.

Das Wichtigste in Kürze

Grundsätzlich kann die Zuwanderung unter ökonomischem Blickwinkel im Rahmen eines Push- und Pull-Modells betrachtet werden. Push-Faktoren sind Merkmale der Wirtschaft und Gesellschaft in den Herkunftsländern, die Personen zu einer Rückwanderung bewegen. Pull-Faktoren hingegen sind Merkmale der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft, die dazu führen, dass Personen aus dem Ausland angezogen werden. Wichtige Faktoren stellen dabei die Lage auf dem Arbeitsmarkt und der Wohlstand in den jeweiligen Herkunfts- und Zielländern dar. Da die individuellen Migrationsentscheide auf Basis der in der Vergangenheit beobachteten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung getroffen werden, müssen die entsprechenden Push- und Pull-Faktoren mit einer zeitlichen Verzögerung ins Modell einbezogen werden.

Die Ergebnisse der multivariaten Modellrechnung liefern – analog zu den deskriptiven Ergebnissen – Hinweise darauf, dass es sich bei der Zuwanderung unter dem FZA primär um eine Arbeitsmigration handelt. Die Veränderung der Erwerbslosenquote in der Schweiz, auch wenn sie im betrachteten Zeitraum eher gering ist (geringe konjunkturelle Schwankungen), hat sowohl einen Einfluss auf die Zuwanderung aus dem EU-Raum als auch, jedoch weniger stark, auf die Rückwanderung von FZA-Zugewanderten: Schlechte Konjunktur (höhere Erwerbslosigkeit) schwächt beide ab, gute Konjunktur fördert beide. Daneben sind weitere Faktoren ausschlaggebend, wie z. B. das Wohlstandsgefälle zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern oder die konjunkturelle Situation in den Herkunftsländern.

6.1.1 Push- und Pull-Faktoren der Migrationsbewegungen in Richtung Schweiz

Wie eine breite Literatur zur Migration belegt, wird ein Migrationsentscheid häufig mikroökonomisch begründet: Wenn der erwartete Nutzen einer Auswanderung höher ist als der Nutzen des Verbleibs im Ursprungsland, wandert eine Person aus (Aeppli 2010:30). Für die Analyse dieser Entscheidungsfindung bedient sich die Migrationsforschung sogenannter Push- (Druck-) und Pull- (Sog-)Faktoren. Push-Faktoren stellen Bedingungen am Herkunftsort dar, die als abstossend oder bedrohend empfunden werden; Pull-Faktoren entstehen am Zielort, indem dieser etwas bietet, was anziehend wirkt (Breitkreuz 2006:6). Wichtige Faktoren stellen dabei die generelle Arbeitsmarktsituation, die Beschäftigungslage sowie die Arbeitslosenquote in den jeweiligen Herkunfts- und Zielländern dar (Aeppli 2010:30).

Schätzungen von Cueni und Sheldon (2011:28) zeigen einerseits, dass «die Wanderungsbewegungen durchaus als konjunktur reagibel» bezeichnet werden können, dass sich andererseits jedoch steigende Arbeitslosigkeit hierzulande negativ sowohl auf die Zuwanderung wie auch auf die Rückwanderung auswirkt, weshalb von einer prozyklischen Entwicklung der Zu- wie Rückwanderung ausgegangen werden kann. Dies führt zu einer zunehmenden respektive abnehmenden Migrationsbewegung in beide Richtungen bei einem konjunkturellen Auf- respektive Abschwung. «Scheinbar verhalten sich die Menschen auf dem Arbeitsmarkt ähnlich wie auf den Finanzmärkten: In einer unsicheren Umwelt werden die Menschen risikoscheuer und weniger beweglich.» (Cueni und Sheldon 2011:30)

Push-Faktoren

Ein erster Push-Faktor stellt laut Sheldon (2007:37) die internationale Transferierbarkeit des im Herkunftsland erworbenen Humankapitals dar. Je besser erworbene Berufsqualifikationen international übertragbar sind, desto grösser sind die Aussichten der potentiellen Auswanderer, im Zielland erfolgreich zu sein und desto höher wird der Migrationsanreiz.

Auch die Wirtschaftslage kann als Push-Faktor gesehen werden. Das SECO vermutet, dass in der jüngsten Vergangenheit die europäische Wirtschaftskrise, welche andere Staaten viel stärker betrifft als die Schweiz, die Auswanderung aus den entsprechenden Ländern begünstigt hat. 2011 hat die Einwanderung aus den Krisenländern Griechenland, Portugal, Italien und Spanien zugenommen, die Zuwanderung aus Deutschland und den übrigen EU-17/EFTA Staaten blieb hingegen gegenüber 2010 stabil (SECO et al. 2012:16-17).

Pull-Faktoren

Wichtige Pull-Faktoren stellen die Nachfrage nach den Qualifikationen ausländischer Arbeitskräfte sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen im Zielland dar (Sheldon 2007:37). Besonders Länder, die individuelle Leistungsunterschiede stärker entlohnen, ziehen laut Borjas (1987) wirtschaftlich fähige Personen an, da sie im Zielland mehr verdienen können als in ihrer Heimat. Borjas nennt diesen Effekt positive Selektion, bei der das Zielland eine Art «brain drain» auf das Herkunftsland ausübt. Sind die Lohnunterschiede zwischen unterschiedlich fähigen Individuen im Herkunftsland hingegen grösser als im Zielland, so kommt es zu einer negativen Selektion, d. h., weniger fähige Personen wandern ins Zielland ab. Wichtig dabei ist, dass nicht der Unterschied des Lohnniveaus zwischen den Ländern ausschlaggebend ist, sondern der Unterschied der Lohnverteilung in einem Land. Für die Schweiz impliziert das Modell von Borjas, dass überdurchschnittlich fähige Personen aus Ländern mit einer gegenüber der Schweiz engeren Lohnverteilung und Personen mit einer unterdurchschnittlichen Berufsqualifikation aus Ländern mit vergleichsweise breiter Lohnverteilung angezogen werden; bislang fehlt dazu jedoch eine empirische Überprüfung (Sheldon 2007:38).

Aeppli (2010:31) zeigt auf, dass «der Anspannungsgrad des Arbeitsmarktes für die Veränderung der Zahl von ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz von zentraler Bedeutung ist.» Eine Verknappung von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt (Anspannung) führt zu einem Anstieg der Erwerbstätigkeit ausländischer Personen, ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Schweiz bremst hingegen die Zuwanderung.

Cueni und Sheldon (2011:92) kommen zum Schluss, dass die hiesige Konjunktur einen grösseren Einfluss auf die Wanderungsströme hat als die Konjunkturlage in den Herkunftsländern, jedoch unterschiedliche Effekte erkennbar sind. Die Wanderungsströme aus den EU-17-Süd-Staaten reagieren stärker und deutlicher auf die hiesige Konjunkturlage als jene der EU-17/EFTA-Nord-Staaten, was auf die Beschäftigung von Arbeitskräften aus den EU-17-Süd-Staaten im konjunkturanfälligen low-skill Sektor zurückzuführen ist (Cueni und Sheldon 2011:30).

Zwischen 2002 und 2010 ist das BIP der Schweiz um durchschnittlich 1,9 % pro Jahr gewachsen. Der Bevölkerungszuwachs aufgrund des FZA hat dazu jährlich 0.9 % beigetragen (also gut die Hälfte); 0.5 % entfielen dabei allein auf das Wachstum der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz, da die Zugewanderten die Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erhöhen (KOF 2012:2). Das dadurch erzielte BIP-Wachstum hat daher keine notwendige Auswirkung auf das Einkommen der bereits ansässigen Bevölkerung (KOF 2012:2), da die für die Wohlfahrt massgebliche Grösse das Wachstum des BIP pro Kopf ist (Aeppli et al. 2008:123). Die Ergebnisse der KOF-Studie (2012:2) zeigen, dass «die Immigration aus dem EU/EFTA-Raum vor allem das BIP-Wachstum der vergangenen Jahre stimuliert hat. Die Auswirkungen auf das Wachstum des BIP pro Kopf dürften nur gering gewesen sein.» Deshalb kommen die Autoren zum Schluss, dass das BIP pro Kopf, «als Mass für die Entwicklung des Durchschnittseinkommens der ständigen Wohnbevölkerung eines Landes» (Siegenthaler und Sturm 2012:2) dem BIP vorzuziehen ist.

6.1.2 Beschreibung der berechneten Einflussfaktoren im Konjunkturmodell

Folgende Einflussfaktoren wurden in die Analyse einbezogen:

- Pull-Faktor Arbeitslosenquote in der Schweiz: Die Datengrundlage bildet hier die schweizerische Erwerbslosenquote gemäss ILO⁴³ pro Quartal, die in der Veränderung zum Vorjahresquartal angegeben wird. Um die Zeitverzögerung wiederzugeben, wird die Veränderung für die jeweils acht vorangehenden Quartale (8 lags) berechnet, für die Schätzung wird der acht Quartale zurückliegende Wert (lag8Q) verwendet. Die Daten stammen vom BFS und stellen durchschnittliche Quartalswerte dar.
- Pull-Faktor Ausländerpopulation in der Schweiz: Die Daten stammen vom BFS und geben die ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung der Schweiz wieder, aufgeteilt nach Nationalität. Aus den existie-

⁴³ Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization).

renden Daten wird die Zahl der 18- bis 64-jährigen Erwerbsbevölkerung berechnet und verwendet.⁴⁴ Es wird für jedes Jahr eine einjährige Verzögerung (lag1J) berechnet. Der Prozentsatz stellt den Anteil EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger, der vom Abkommen betroffen ist, an der schweizerischen Wohnbevölkerung dar.

- Pull-Faktor Dauer seit Inkrafttreten des FZA: Die Dauer in Quartalen zum jeweiligen Abkommen wird metrisch und quadriert verwendet. Dadurch wird angenommen, dass der Effekt der Zeitverzögerung seit dem Inkrafttreten des letzten FZA nicht-linear sein kann, d.h. der Zu- oder Abnahmeeffekt durch die neue Regelung schwächt sich mit der Zeit ab oder nimmt mit der Zeit zu.
- Push-Faktor BIP⁴⁵ im Vergleich zur Schweiz: Die Daten für den Push-Faktor «reales BIP pro Kopf pro Jahr» stammen von Eurostat und werden in Euro pro Person und zu Preisen 2005 angegeben. Um den Vergleich zur Schweiz herzustellen, wird ein gewichteter Mittelwert der je nach Abkommensphase relevanten EU/EFTA-Länder berechnet und ins Verhältnis zum Schweizer Wert gesetzt. Die Abweichung zum entsprechenden Schweizer BIP pro Kopf wird als Einflussfaktor verwendet. Da das Schweizer BIP pro Kopf höher liegt, sind die Abweichungen negativ. Um den Verzögerungseffekt zu erfassen, werden die Werte für die beiden vorangehenden Jahre (2 lags) berechnet; für das Modell wird der um zwei Jahre zurückliegende Wert (lag2J) verwendet.
- Push-Faktor Arbeitslosenquote im Herkunftsland: Um den Push-Faktor der Arbeitslosenquote zu berechnen, werden ebenfalls Daten von Eurostat verwendet, welche die Erwerbslosenquote pro Land gemäss ILO jährlich beinhalten. Von Eurostat erfasst werden die 15- bis 74-jährigen Personen. Es wird ein gewichteter Mittelwert der betreffenden EU/EFTA-Länder gebildet und die prozentuale Veränderung zum Vorjahr ausgerechnet. Um die Zeitverzögerung zu erfassen, werden die beiden vorangehenden Jahre (2 lags) ausgerechnet, wobei für das Modell der Wert des Vorjahres (lag1J) verwendet wird.
- Push-Faktor HDI: Der Human Development Index (HDI) misst den durchschnittlichen Entwicklungsstand eines Landes auf den drei Basisdimensionen langes und gesundes Leben, Wissen sowie Lebensstandard. Der Index bewegt sich auf der Spannbreite 0 bis 1, wobei 1 der höchste Entwicklungsstand darstellt. Zwischen 2000 und 2011 wurde der Index für die Jahre 2000, 2005, 2009, 2010 und 2011 berechnet. Es wird ein gewichteter Durchschnitt der relevanten EU/EFTA-Länder berechnet und die Indexwerte des Vorjahres (lag1J) sowie Abweichung des vorjährigen Indexwertes zum schweizerischen HDI verwendet. Da nicht für jedes Jahr ein entsprechender HDI vorliegt, wird für mehrere Jahre derselbe HDI verwendet (dieser Faktor hat sich schliesslich als weniger relevant erwiesen, weshalb er im definitiven Modell nicht mehr berücksichtigt wird).

6.1.3 Ergebnisse der Analyse

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Konjunkturabhängigkeit der Zuwanderung festgestellt werden kann. Das ist insofern bemerkenswert, als die konjunkturellen Schwankungen seit Inkrafttreten des FZA eher gering waren (mit Ausnahme des Wirtschaftseinbruchs Ende 2008/Anfang 2009, der jedoch nur von kurzer Dauer war).

In Grafik 19 sind die quartalsweisen Bruttozuwanderungs-, Abwanderungs- und Nettozuwanderungsströme in der Schweiz in den Jahren 2002 bis 2011 dargestellt (ständige und nichtständige Wohnbevölkerung, 18- bis 64-Jährige). Für die drei Wanderungsströme sind je zwei Trendlinien (linear, Polynom) abgebildet. Der geschwungene Verlauf der polynomischen Trendlinie der Bruttozuwanderung deutet auf einen konjunkturellen Verlauf hin. Die Bruttozuwanderung zeigt mit zunehmender Zeitdauer bzw. den Erweiterungsschritten des FZA ein ausgeprägtes Quartalsmuster, indem die Zuwanderung in den Quartalen des Sommerhalbjahres stärker ist. Es sind keine Brüche für die Zeitpunkte des Inkrafttretens bzw. der Erweiterungen der FZA im 3. Quartal 2002, im 2. Quartal 2006 und im 3. Quartal 2009 feststellbar. Schliesslich zeigt die lineare Trendlinie eine leichte Zunahme der Bruttozuwanderung im beobachteten Zeitraum.

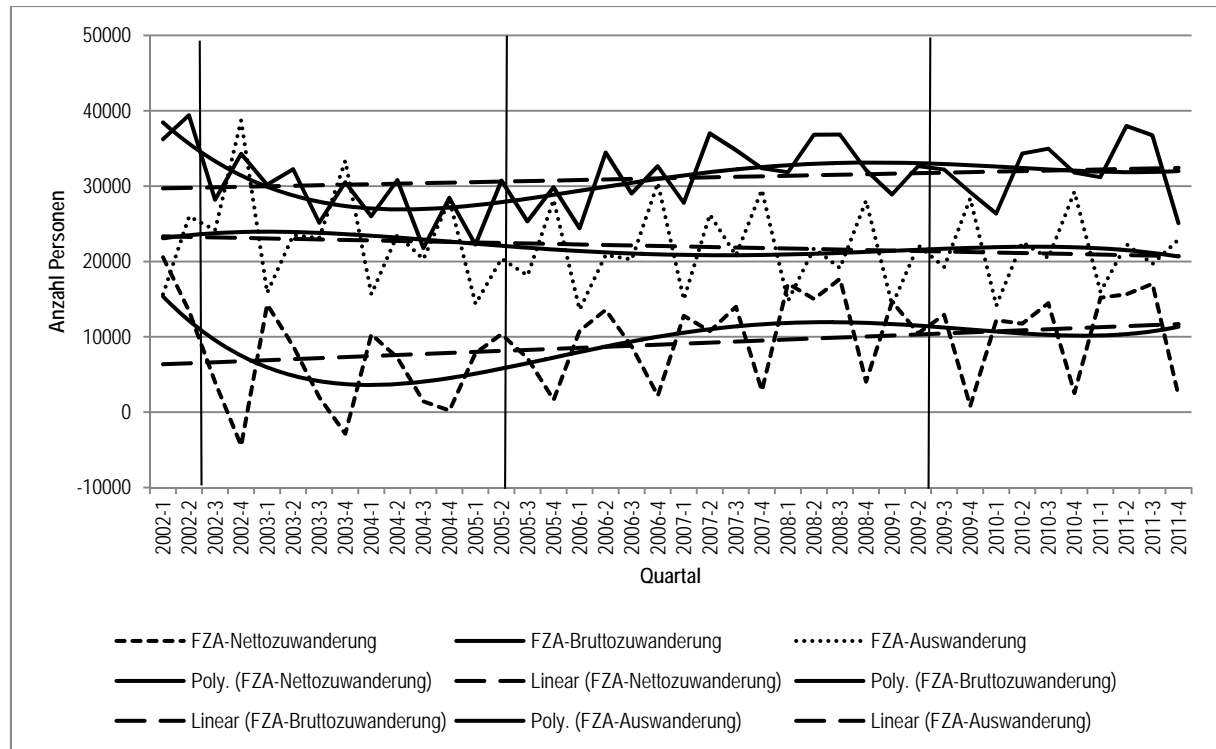
Die Abwanderung (mittlere Linien) scheint nur ein schwaches konjunkturelles Muster aufzuweisen. Sie weist jedoch ein sehr markantes quartalsweises Muster auf, indem die Abwanderung besonders gegen Jahresende

⁴⁴ Da das BFS eine andere Altersgruppeneinteilung darstellt, muss die Altersgruppe der 18- bis 64-Jährigen angenähert werden. Dazu werden 2/5 der 15- bis 19-Jährigen mit der Gruppe der 20- bis 39-Jährigen sowie der Gruppe der 40- bis 64-Jährigen summiert. Es werden die offiziellen Bevölkerungszahlen des BFS verwendet und nicht die selber berechneten Bestände in dieser Studie.

⁴⁵ Bruttoinlandprodukt: Summe der Marktwerte aller in einem Land hergestellten Güter und Dienstleistungen abzüglich der erbrachten Vorleistungen (= Wertschöpfung). Das BIP ist ein Mass für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes in einem bestimmten Zeitraum.

zunimmt und im 3. Quartal jeweils am schwächsten ist. Die Abwanderung ist im betrachteten Zeitraum leicht rückläufig, was die leicht abwärts geneigte lineare Trendlinie anzeigt. Die Nettozuwanderung (die untersten Linien) ergibt sich als Differenz zwischen der Bruttozuwanderung und der Abwanderung. Sie nimmt in zwei Quartalen einen negativen Wert an (2002-4; 2003-4). Aufgrund der starken Quartalsmuster der beiden zugrunde liegenden Zeitreihen ist die unterjährige Schwankung der Nettozuwanderung sehr stark. Die langfristige Tendenz ist gemäss der linearen Trendlinie gleich positiv wie bei der Bruttozuwanderung; auch die konjunkturellen Muster der Brutto- und Nettozuwanderung scheinen sich zu gleichen.

Grafik 19: Entwicklung der Brutto- und Nettozuwanderung sowie der Abwanderung unter dem FZA (18- bis 64-jährige ständige und nichtständige Wohnbevölkerung der Schweiz)



Quelle: ZEMIS, Berechnungen BFH Soziale Arbeit; die senkrechten Linien zeigen die Zeitpunkte des Inkrafttretens des FZA bzw. die Zeitpunkte der Erweiterung auf weitere Länder.

Im Erklärungsmodell anhand von Push- und Pullfaktoren (vgl. Kapitel 6.1.2) wird als zu erklärende Grösse die *Bruttozuwanderung* geschätzt (und nicht die Nettozuwanderung), und zwar aus folgenden Gründen: Es ist davon auszugehen, dass für die Zuwanderung andere Gründe massgebend sind als für die Rückwanderung (Abwanderung). D. h., die Abwanderung folgt einem anderen Muster als die Zuwanderung. Neben der konjunkturellen Lage sowohl im Inland wie im Herkunftsland bzw. dem Unterschied der konjunkturellen Lagen zwischen Inland und Rückwanderungsland sind es v. a. institutionelle Gründe wie der Ablauf von Bewilligungen nach bestimmten Fristen, die zu Abwanderungen führen. Daher sind andere Verzögerungseffekte zu erwarten als bei der Zuwanderung. Im Saldo von Zu- und Abwanderung (Nettozuwanderung) wird durch das Abwanderungsmuster, das deutlich anders ist als das Zuwanderungsmuster, der erwartete konjunkturelle Effekt der Zuwanderung tendenziell verwischt. In der Literatur findet sich die These, dass sich Zu- und Abwanderung prozyklisch verhalten, d. h., bei besserer Konjunktur nehmen aufgrund einer erhöhten Mobilität auf dem Arbeitsmarkt beide zu. Als Varianten wurden daher auch Nettozuwanderung und Abwanderung als abhängige Grössen verwendet.

Um den kausalen Zusammenhang zwischen der konjunkturellen Entwicklung in der Schweiz (und in den Herkunftsländern) und der Zuwanderung zu untersuchen, wurde eine Zeitreihenanalyse in Form einer multivariaten Regressionsrechnung durchgeführt. Die Analysen beruhen auf quartalsweisen Strukturindikatoren zu Bevölkerung und Wirtschaft, die einerseits anhand der ZEMIS-Daten durch die Berner Fachhochschule gewonnen wurden, andererseits auf bestehenden Statistiken zur Konjunktur der Schweiz und zur Situation in den Herkunftsländern.

Tabelle 62 stellt die Parameter des Schätzmodells dar. Alle Koeffizienten haben einen signifikanten Einfluss auf die Veränderungsrate der Bruttozuwanderung gegenüber dem Vorjahresquartal.⁴⁶ Das Modell erklärt 57 % der Varianz der Veränderungsrate. Die konjunkturellen Effekte lassen sich insbesondere am Einfluss der Erwerbslosenquote auf die Veränderung der Bruttozuwanderung ablesen. Auffällig dabei ist, dass bezüglich der Veränderung der Erwerbslosenquote in der Schweiz sowohl ein kurz- wie ein mittelfristig negativer Effekt auf die Veränderung der Zuwanderung feststellbar ist. Hat sich im Vorquartal aufgrund eines Konjunkturabschwungs die Erwerbslosenquote um 10 % erhöht (z. B. von 3 % auf 3.3 %), so nimmt die Zunahme der Zuwanderung um 8 % ab (z. B. wandern statt 10 % zusätzliche Personen nur 9.2 % mehr Personen ein als im Vorjahresquartal). Bezüglich der Veränderung der Erwerbslosenquote vor zwei Jahren (Verzögerung von acht Quartalen) besteht ein etwas schwächerer signifikanter Zusammenhang, jedoch in die gleiche Richtung. Mit der Zeitdauer seit Inkrafttreten des FZA bzw. den Erweiterungen schwächt sich die Zunahme der Zuwanderung ab (3 % pro Quartal); dieser Effekt wird jedoch mit zunehmender Zeitdauer schwächer.

Tabelle 62: Regressionskoeffizienten des Modells zur Erklärung der Veränderung der Bruttozuwanderung

	nicht standardisierter Koeffizient (B)	Standardfehler	t-Wert	Signifikanz
(Konstante)	.649	.205	3.157	.004
Veränderung der Erwerbslosenquote Vorjahresquartal, mit einem Quartal Verzögerung	-.789	.121	-6.532	.000
Veränderung der Erwerbslosenquote Vorjahresquartal, mit 8 Quartalen Verzögerung	-.339	.106	-3.214	.003
Anzahl Quartale seit Inkrafttreten des letzten FZA	-.030	.013	-2.330	.027
Anzahl Quartale seit Inkrafttreten quadratisch	.002	.001	1.901	.067
Abweichung des BIP/Kopf in den FZA-Staaten vom BIP/Kopf der Schweiz, mit zwei Jahren Verzögerung	1.210	.453	2.669	.012
Veränderung der Erwerbslosenquote zum Vorjahr in den FZA-Staaten, mit einem Jahr Verzögerung	.535	.169	3.163	.004

Quellen: ZEMIS, Eurostat, BFS, Berechnungen BFH Soziale Arbeit
Adjusted R² = 0.570.

Erwerbslosenquote gemäss ILO (International labour organization).

Schliesslich hat der Unterschied des Wohlstandniveaus zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern einen gewissen Erklärungsgehalt für die Veränderung der Zuwanderung. Die Zuwanderung nimmt stärker zu, wenn die Wohlsandsdifferenz zwischen den Herkunftsländern und der Schweiz klein ist. Als Erklärungsfaktor wird der gewichtete Durchschnitt aller FZA-Herkunftsländer verwendet. Der Wohlstand wird anhand des BIP pro Kopf der Bevölkerung gemessen mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei Jahren. Dieses Mass kann als Indikator für die geografische und/oder kulturelle Nähe betrachtet werden. Schliesslich führt die Erhöhung der durchschnittlichen Erwerbslosigkeit in den Herkunftsländern im Vorjahr ebenfalls dazu, dass die Zuwanderung in die Schweiz zunimmt.

Mit der gleichen Modellspezifikation wird auch die Abwanderung geschätzt. Hier ergibt sich ein geringerer Erklärungsgehalt von 34 %, wobei die Richtung der Effekte weitgehend dieselben sind. Auf den ersten Blick ist es erstaunlich, dass im Modell mit der Veränderung der Abwanderung als abhängiger Variable in etwa dieselben Effekte auftauchen. Es bestätigt damit die Aussagen von Cueni und Sheldon (2011:28). Als Erklärung muss als erstes darauf hingewiesen werden, dass der Erklärungsgehalt des Modells fast nur halb so gross ist wie beim Modell zur Einwanderung (0.34 adj. R² vs. 0.57). Die Effekte der Konjunktur in den Herkunftsländern sind nicht signifikant (weist jedoch das gleiche Vorzeichen wie im Modell in Tabelle 62 auf). Der Einfluss der Zeitdistanz zum Inkrafttreten des letzten FZA ist praktisch identisch bei den Modellen zur Abwanderung und zur Bruttozuwanderung (Anzahl Quartale). Die Effekte der Konjunktur in der Schweiz sind im Modell zur Abwanderung schwächer als im Modell zur Bruttozuwanderung, aber zeigen in die gleiche Richtung. Bei höheren Erwerbslosenquoten in der Schweiz nimmt die Zu- und die Abwanderung ab.

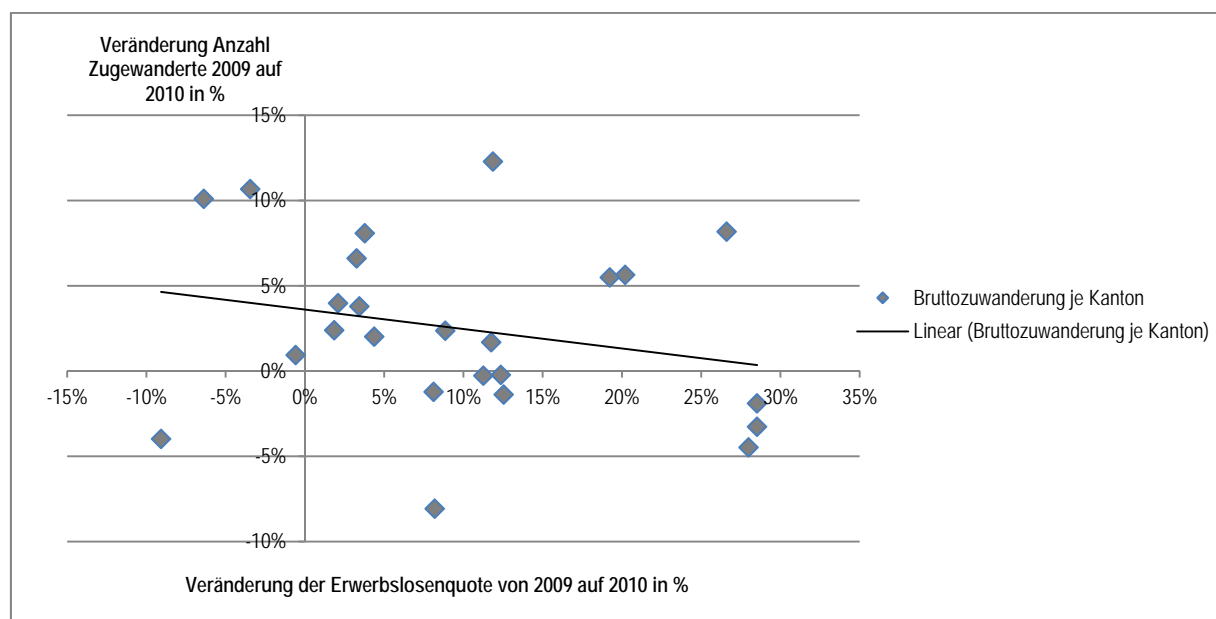
⁴⁶ Alle Koeffizienten sind auf dem 95 %-Konfidenzintervall signifikant, ausser die quadrierte Anzahl Quartale seit dem Inkrafttreten des letzten FZA, die auf dem 90 %-Konfidenzintervall signifikant ist.

Zweitens führt die Tatsache, dass die Modellrechnungen mit beiden abhängigen Variablen qualitativ gesehen ähnliche Effekte erzeugen, zum Schluss, dass aufgrund besserer Konjunktur in der Schweiz grundsätzlich mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt der Schweiz stattfindet. Dadurch erhöht sich sowohl die Bruttozuwanderung als auch die Abwanderung, wobei die Effekte bei ersterer stärker sind. Die Konjunktur in den Herkunftsländern hingegen wirkt sich nur auf die Bruttozuwanderung signifikant aus.

Die Veränderungen der Nettozuwanderung können mit der vorliegenden Modellspezifikation ebenfalls nur zu 37 % erklärt werden; auch in diesen Schätzungen bleiben die Effektrichtungen erhalten. In alternativen Modellen sind zusätzlich die Unterschiede im Human Development Index sowie der Anteil der bereits ansässigen Bevölkerung aus den FZA-Herkunftsländern berücksichtigt worden: Dabei konnte für Ersteren kein stabiler und für zweiteere kein signifikanter Einfluss nachgewiesen werden. Es ist zu beachten, dass die Zuwanderung aus allen FZA-Ländern insgesamt betrachtet wird und nicht die Zuwanderung aus einzelnen Ländern. Es kann sein, dass die Zuwanderung aus einzelnen Ländern stärker konjunkturabhängig ist als aus anderen, weil die Personen eher in konjunkturell abhängigen Branchen tätig sind.

Die bisherige Analyse wurde auf Ebene der Gesamtschweiz durchgeführt. Für einen interkantonalen Vergleich wurde zusätzlich für das Jahr 2010 der Zusammenhang zwischen der Veränderung der Erwerbslosenquote gegenüber dem Vorjahr und der Veränderung der Bruttozuwanderung untersucht. Der Zusammenhang ist schwach negativ, wie anhand der linearen Trendlinie in Grafik 20 sichtbar wird. Der gesamtschweizerisch festgestellte Zusammenhang wird dadurch zwar bestätigt, die grossen Unterschiede in der Veränderung der Zuwanderung zwischen den Kantonen können dadurch aber nur teilweise erklärt werden.

Grafik 20: Zusammenhang zwischen der Veränderung den kantonalen Erwerbslosenquoten und der Veränderung der Bruttozuwanderung unter FZA zwischen den Jahren 2009 und 2010 (18- bis 64-Jährige)



Quelle: ZEMIS, Bundesamt für Statistik, Berechnungen BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: LU und GL wurden aus der Auswertung ausgeschlossen, da es sich um Ausreisser handelt.

6.2 Kosten des Sozialleistungsbezugs

In den folgenden Unterkapiteln werden die Kosten eines Sozialleistungsbezugs näher beleuchtet. Dabei stehen v.a. die Kosten von Arbeitslosigkeit im Fokus. Die Zuwanderung ist aufgrund des FZA grundsätzlich durch die Erwerbstätigkeit gesteuert, indem die Aufenthaltsbewilligung primär an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt ist (ausser für Personen im Familiennachzug oder in Ausbildung). Mit der Erwerbstätigkeit und dem Aufenthalt sind verschiedene Risiken verbunden, die durch unterschiedliche Systeme der Sozialen Sicherheit abgedeckt werden. So erhalten Personen unabhängig von ihrer Nationalität bei Unfällen und Krankheit Versicherungsleistungen (abhängig von den geleisteten Beiträgen); bei einer längerfristigen Arbeitsunfähigkeit aufgrund gesundheitlicher Probleme werden IV-Leistungen ausgerichtet (vgl. Kapitel 5.4). Es gibt verschiedene Bedarfsleistungen (KV-Prämienvorbildungen, Elternbeihilfen, Wohnbeihilfen), die je nach Lebenslage und Einkommenssituation zum Tragen kommen. In der vorliegenden Untersuchung konzentrieren wir uns primär auf die Kosten der Arbeitslosigkeit. Diese Kosten können für eine Volkswirtschaft und eine Gesellschaft vielfältig ausfallen. Eine hohe Arbeitslosigkeit kann die politische und soziale Stabilität eines Landes gefährden. Arbeitslose Personen zahlen

weniger oder keine Steuern und leisten weniger Sozialversicherungsabgaben. Sie verursachen jedoch primär Kosten bei der Arbeitslosenversicherung, wobei die Betroffenen vorher auch Beiträge an die ALV bezahlt haben. Falls arbeitslose Personen keinen Anspruch auf ALE haben oder ausgesteuert werden, keine Erwerbstätigkeit mehr finden und über kein Vermögen verfügen, sind sie auf Sozialhilfe angewiesen. Auch wenn Personen über ein Erwerbseinkommen verfügen, das erwirtschaftete Einkommen jedoch nicht zur Existenzsicherung ausreicht, kann u. U. Sozialhilfe bezogen werden (Working Poor). Im Folgenden werden die Kosten der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe nach Nationalitätengruppen dargestellt.

Wie die Auswertungen in Kapitel 5 zeigten, beziehen in den ersten Jahren, seit das FZA in Kraft ist, insgesamt nur relativ wenige FZA-Zugewanderte ALE oder Sozialhilfe. In der vorliegenden Untersuchung weisen wir Indikatoren für die Kosten der Arbeitslosigkeit (Kapitel 6.2.1) und des Sozialhilfebezugs (Kapitel 6.2.2) aus.

Das Wichtigste in Kürze

Betrachtet man die Kosten für ALE pro leistungsbeziehende Person, zeigen sich keine grossen Unterschiede zwischen den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA- sowie den EU-8-Staaten und der Schweizer Kontrollgruppe. Innerhalb der EU-17/EFTA sind die Kosten pro Person mit ALE-Bezug bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten deutlich höher und jene für Personen aus den EU-17-Süd-Staaten deutlich tiefer als der Durchschnitt. Dies hängt mit dem unterschiedlichen Qualifikations- und Lohnniveau der Zugewanderten dieser beiden Nationalitätengruppen zusammen – insbesondere Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten verfügen über vergleichsweise hohe berufliche Qualifikationen.

Betrachtet man die Kosten pro Person der jeweiligen Nationalitätengruppe im Jahr 2010, so sind die Kosten bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten 1.6 Mal höher als bei der Schweizer Kontrollgruppe. Ganz anders sind die Verhältnisse bei der Sozialhilfe: Hier sind die Kosten pro Fall und besonders die Kosten pro Person der jeweiligen Nationalitätengruppe bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA- und EU-8-Staaten deutlich tiefer als bei der Schweizer Kontrollgruppe. Die Kosten bei den Vor-FZA-Zugewanderten sind hingegen höher als bei der Schweizer Kontrollgruppe. Längerfristig und mit zunehmender Aufenthaltsdauer ist deshalb eine Erhöhung der Sozialhilfekosten pro Person bei den FZA-Zugewanderten zu erwarten.

6.2.1 Kosten des Bezug von ALE

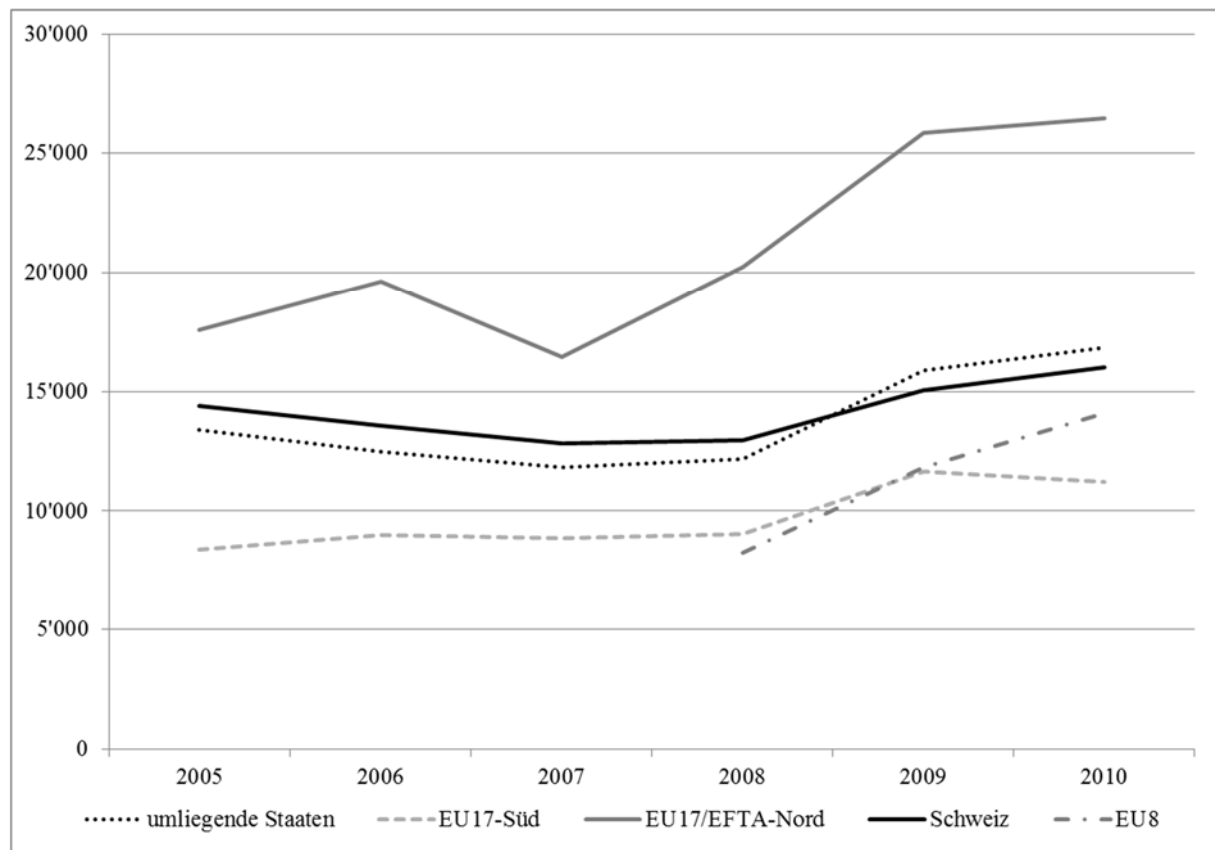
Um die Auswirkungen, welche die FZA-Zuwanderung auf die Arbeitslosenversicherung hat, analysieren zu können, müssten zusätzlich zu den Kosten der ALE pro Nationalitätengruppe auch die Beitragszahlungen dieser Personengruppe berücksichtigt werden (Fiskalbilanz). Da für diese Studie keine Angaben zu den Beitragszahlungen vorliegen, werden einerseits die Kosten pro ALE-Beziehenden und andererseits pro FZA-Zugewanderten der betreffenden Nationalitätengruppe als Indikator für die finanzielle Belastung ausgewiesen. Zusätzlich werden die Kosten insgesamt aufgeführt, um der unterschiedlichen Grösse der Nationalitäten (FZA bzw. Schweizer/innen) Rechnung zu tragen. Weiter beeinflusst die Erwerbsquote die Kosten pro FZA-Zugewanderten bzw. Schweizer/in: Wie in Kapitel 5.2.1 dargelegt ist, liegt die Erwerbsquote der FZA-Zugewanderten auf dem gleichen Niveau wie jene der Einheimischen; das Risiko einer Arbeitslosigkeit wird daher durch die Erwerbsbeteiligung für die beiden Gruppen nicht beeinflusst.

Grafik 21 zeigt die jährlichen Kosten des ALE-Bezugs der FZA-Zugewanderten, die ALE bezogen haben, für die einzelnen Nationalitätengruppen und im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe. Die durchschnittlichen Kosten pro Person mit ALE-Bezug unterscheiden sich kaum zwischen den FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten und der Schweizer Kontrollgruppe. Die ALE-Kosten für FZA-Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten liegen unter dem Durchschnitt, hoch sind hingegen die durchschnittlichen ALE-Kosten für FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Staaten-Nord.

Eine Erklärung kann in der unterschiedlichen sozioprofessionellen Zusammensetzung der FZA-Zugewanderten liegen. Diese unterscheidet sich bei den FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten nicht stark von jener der Schweizer-innen. FZA-Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten arbeiten überdurchschnittlich häufig in Tieflohnbranchen, weshalb die durchschnittliche ALE pro Person mit ALE-Bezug tiefer ist. Aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten kommen v. a. Spezialisten (Banker, IT) mit einer guten Ausbildung und einem hohen Lohnniveau und entsprechend hohem ALE-Anspruch. Dies bestätigen auch die Auswertungen aus der SAKE/SESAM, die im Rahmen des Spezialmoduls zur Qualifikationsstruktur der FZA-Zugewanderten erstellt wurden.⁴⁷ Deshalb ist die durchschnittliche ALE bei diesen FZA-Zugewanderten höher.

⁴⁷ Gemäss Observatoriumsbericht lag der Anteil an Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung in der Schweiz insgesamt bei 33 %, bei den Zugewanderten aus den EU27/EFTA-Staaten dagegen bei 54 %. Der Anteil der Hochqualifizierten aus den nördlichen Ländern ist gemäss SAKE/SESAM noch höher (SECO et al. 2012: 37).

Grafik 21: Kosten pro ALE-Beziehenden pro Jahr nach Nationalitätengruppe in CHF
(FZA-Zugewanderte aus EU-8 ab 2008)



Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; EU-17/EFTA: umliegende Staaten N=32'053, EU-17-Süd N=19'442, EU-17/EFTA-Nord N=2400, EU-8 N= 1120, Schweiz N=529'711.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006; die Anzahl ALE-Beziehenden ist erst ab 2008 genügend gross, um Durchschnittswerte auszuweisen.

Wie Grafik 21 zeigt, sind die Kosten pro ALE-beziehender Person in den Jahren 2005 bis 2009 angestiegen und stagnieren 2010, wobei der Anstieg bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten stärker ausfällt. Der Anstieg ist eine Folge der gestiegenen Arbeitslosigkeit nach der weltweiten Finanzkrise 2008, die auch qualifizierte Personen mit vergleichsweise hohen Löhnen betrifft.

Tabelle 63 zeigt die Kostenindikatoren für das Jahr 2010. Die Gesamtkosten pro Nationalitätengruppe sind sehr unterschiedlich, was in erster Linie mit den unterschiedlich grossen Bevölkerungsgruppen zusammenhängt. So haben Schweizer und Schweizerinnen 2010 insgesamt 2.85 Milliarden Franken an ALE bezogen, FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Staaten 475 Millionen Franken und FZA-Zugewanderte aus den EU-8-Staaten knapp 13 Millionen Franken.

Die Kosten pro ALE-beziehender Person der FZA-Zugewanderten aus EU-17/EFTA-Nord-Staaten sind mit rund CHF 26'500.- mehr als doppelt so hoch wie jene der FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten. Da die Zahl der Personen mit ALE-Bezug bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten vergleichsweise klein ist (= tiefe ALE-Bezugsquote bei Personen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten), sind die Kosten insgesamt für diese Nationalitätengruppe aber relativ tief. Werden die ALE-Kosten in Beziehung gesetzt zur Gesamtzahl der FZA-Zugewanderten der betreffenden Nationalitätengruppe, so zeigt sich, dass die Kosten pro Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten doppelt so hoch sind wie bei denjenigen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten. Auch wenn sich die Kosten pro Person mit ALE-Bezug zwischen der Schweizer Kontrollgruppe und der FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten nicht gross unterscheiden, sind die Kosten pro FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten deutlich höher, weil der Anteil der Personen mit ALE-Bezug an der entsprechenden Population grösser ist (höhere ALE-Bezugsquote). Die Kosten pro Person mit ALE-Bezug sind bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten deutlich tiefer als jene aller anderen Nationalitätengruppen und der Schweizer Kontrollgruppe. FZA-Zugewanderte aus diesen Ländern arbeiten häufig an unqualifizierten Stellen mit tiefen Löhnen und entsprechend tiefen ALE. Die Kosten pro FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten sind jedoch am höchsten, da die ALE-Bezugsquote dieser Bevölkerungsgruppe deutlich höher ist. FZA-Zugewanderte aus den EU-8-Staaten beziehen pro Person eine leicht tiefere ALE als die Einhei-

mischen, da ihre ALE-Bezugsquote jedoch wesentlich tiefer ist, liegen die Kosten pro Zugewanderten mit CHF 500.- vergleichsweise tief. In Tabelle 63 sind auch die Kennzahlen für die Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten aufgeführt. Die Kosten pro Person mit ALE-Bezug sind bei dieser Kontrollgruppe durchwegs höher. Besonders gross sind die Unterschiede bei den EU-17-Süd- und den EU-8-Staaten, während sich die Kosten bei den EU-17/EFTA-Nord-Staaten kaum unterscheiden. Auch die Kosten pro Einwohner sind bei den Vor-FZA-Zugewanderten – mit Ausnahme der EU-17-Süd-Staaten – höher und deutlich höher als bei der Schweizer Kontrollgruppe. Hier sind die Unterschiede bei EU-17/EFTA-Nord und bei EU-8 besonders gross (1.5 bzw. 2.5 Mal höher). Auffallend ist, dass einzig bei der Gruppe EU-17/Süd die Kosten pro FZA-Zugewanderten deutlich höher sind als bei der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten, was aus der wesentlich höheren ALE-Bezugsquote resultiert.

Tabelle 63: Kostenindikatoren zum ALE-Bezug für das Jahr 2010 nach Nationalitätengruppe und Kontrollgruppe

Nationalitätengruppe	Anzahl ALE-Beziehende	ALE-Bezugsquote	Kosten pro Person mit ALE-Bezug (CHF)	Kosten pro Einwohner der betreffenden Nationalitätengruppe (CHF)	Gesamtkosten für ALE (in Tausend CHF)
FZA-Zugewanderte					
EU-17EFTA	31'508	6.9%	15'092	1'188	475'519
umliegende Staaten	18'190	5.9%	16'826	1'118	306'063
EU-17EFTA-Nord	1'327	9%	26'467	812	35'121
EU-17-Süd	11'991	12.8%	11'203	1'612	134'335
EU 8	894	3.1%	14'088	501	12'594
Vor-FZA-Zugewanderte					
EU-17EFTA	37'750	6.3%	17'189	1'274	648'902
umliegende Staaten	21'821	5.7%	18'437	1'280	402'305
EU-17EFTA-Nord	1'490	4.4%	27'112	1'212	40'396
EU-17-Süd	14'439	8.2%	14'281	1'275	206'200
EU 8	1'415	7.5%	16'904	1'282	23'919
Schweizer Kontrollgruppe	177'927	4.9%	15'999	751	2'846'694

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18 Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

*Gesamtkosten sind eine Hochrechnung: Für fehlende Werte (keine Angaben zum Leistungsbezug) wurde der Mittelwert der entsprechenden Nationalitätengruppe eingesetzt.

Tabelle 64 zeigt die gleichen Kostenindikatoren für ausgewählte Herkunftsländer. Die Kosten pro Person mit ALE-Bezug sind bei den FZA-Zugewanderten aus Portugal zwar relativ tief (tiefe Löhne, tiefe ALE) – bezogen auf alle FZA-Zugewanderten aus Portugal, die in der Schweiz leben, sind die Kosten jedoch vergleichsweise hoch. Die Arbeitslosenquote (wie auch die ALE-Bezugsquote, vgl. Kapitel 5.2.1) der Portugiesen ist nach der Wirtschaftskrise von 2008 deutlich angestiegen – entsprechend hoch sind die Kosten insgesamt. Bei den arbeitslosen Personen, die aus Frankreich eingewandert sind, liegen die ALE-Kosten im Verhältnis zu allen hier lebenden Franzosen und Französinnen ebenfalls relativ hoch – da die hier lebende Bevölkerungsgruppe aus Frankreich jedoch sehr viel kleiner als jene der Portugiesen ist, sind die Kosten insgesamt tiefer. Im Vergleich zur Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten liegen die Kosten pro Person mit ALE-Bezug auch bei diesen Ländern mit Ausnahme von Italien höher. Das Gleiche gilt für die Kosten pro Einwohner. Auch hier bildet Portugal eine Ausnahme, indem die Kosten pro FZA-Zugewanderten deutlich höher sind (35 %) im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten.

Tabelle 64: Kostenindikatoren zum ALE-Bezug für das Jahr 2010 nach ausgewähltem Herkunftsland

Herkunftsland	Anzahl ALE-Beziehende	ALE-Bezugsquote	Kosten pro Person mit ALE-Bezug (CHF)	Kosten pro Person der betreffenden Nationalitätengruppe (CHF)	Kosten gesamt (CHF)
FZA-Zugewanderte					
Deutschland	10'961	5.5%	15'624	991	171'250
Frankreich	3'475	6.6%	20'889	1'491	72'588
Portugal	11'310	14.2%	10'798	1'724	122'128
Italien	3'060	7.1%	16'482	1'304	50'435
Vor-FZA-Zugewanderte					
Deutschland	3'782	4.2%	22'105	1'145	83'602
Frankreich	2'886	7.3%	22'266	1'748	64'259
Portugal	10'764	9.1%	13'185	1'276	141'922
Italien	14'088	6.1%	16'622	1'254	234'172
Schweizer Kontrollgruppe	177'927	4.9%	15'999	751	2'846'694

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

*Gesamtkosten sind eine Hochrechnung: Für fehlende Werte (keine Angaben zum Leistungsbezug) wurde der Mittelwert der entsprechenden Nationalitätengruppe eingesetzt.

Wie eingangs erwähnt, werden im Rahmen dieser Studie nur die Kosten, nicht aber die Einnahmen (Beitragszahlungen) der ALV berücksichtigt. Hinweise zu den Einnahmen der ALV, differenziert nach Nationalitätengruppen, sind dem Observatoriumsbericht 2012 zu entnehmen (SECO et al. 2012). Dabei werden die Anteile der Einnahmen der ALV den Ausgaben für ALE nach Nationalitätengruppen für das Jahr 2009 gegenübergestellt (vgl. Tabelle 65). Anhand dieser Anteile lässt sich abschätzen, welche Nationalitätengruppen zu den Netto-Bezüglern und welche zu den Netto-Zahlern der ALV gehören und in welcher Grössenordnung die Umverteilung liegt.

Tabelle 65: Anteile an Einnahmen der ALV (abzüglich Retrozessionen) und Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung nach Nationalitätengruppe 2010

	Schweiz	EU-27/EFTA	Drittstaaten	Total
Einnahmen: ALV Beiträge	71.7%	22.8%	5.6%	100%
Ausgaben: Arbeitslosenentschädigung	59.2%	23.2%	17.6%	100%
Verhältnis Beiträge/ALE	1.21	0.98	0.32	1.00

Quelle: SECO et al. 2013: 82.

Aus der Tabelle geht hervor, dass Schweizer/innen im Jahr 2009 74 % der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 58 % der ALE bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Netto-Zahlenden der ALV. Dies spiegelt die bekannte Tatsache wider, dass Schweizer/innen ein deutlich unterdurchschnittlich hohes Arbeitslosenrisiko haben. Ausländer/innen aus dem gesamten EU-27/EFTA-Raum leisteten demgegenüber 21 % der ALV-Beiträge und bezogen 23 % der ALE, d. h. ihre ALE-Bezüge sind leicht höher als ihre Beträge. Die deutlichsten Netto-Bezüglern der ALV sind Drittstaatenangehörige: Sie deckten mit ihren ALV-Beiträgen lediglich 29 % der von ihnen bezogenen ALE. Auch hier spiegelt sich deutlich das stark erhöhte Arbeitslosenrisiko dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe (vgl. SECO et al. 2012: 83f).

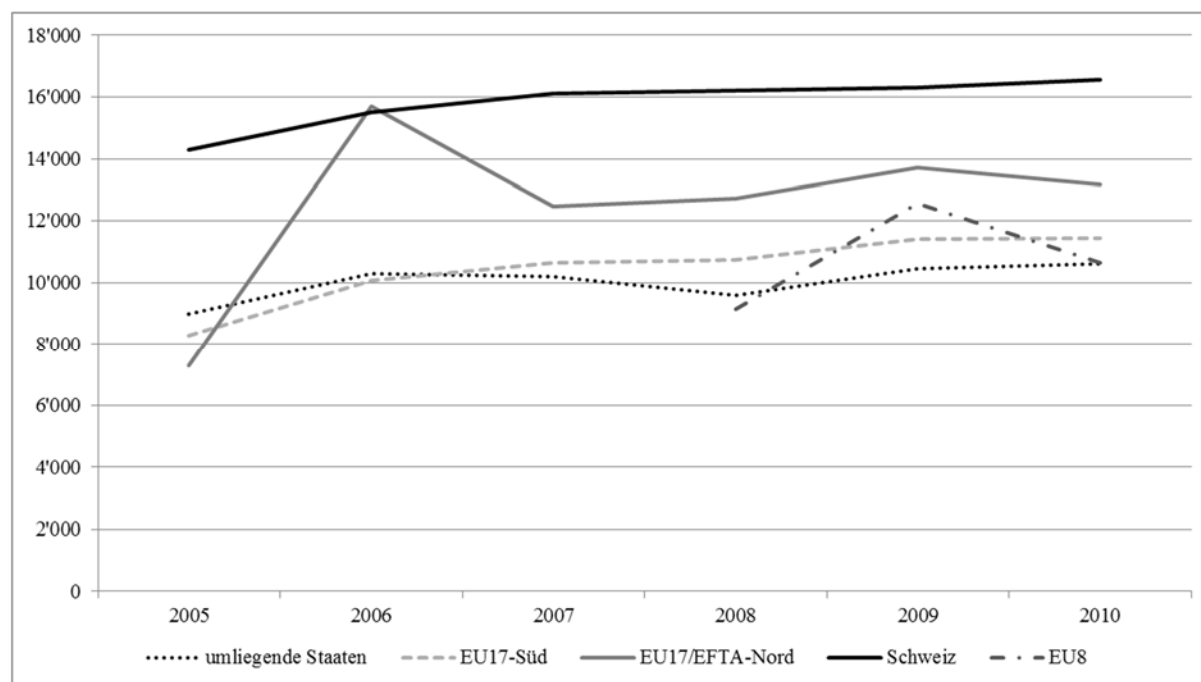
Werden die Anteile für ausgewählte Herkunftsländer berechnet, so sieht man, dass 2009 Erwerbspersonen aus Deutschland und Frankreich, vergleichbar mit den Schweizern/innen, zu den Netto-Zahlern der ALV gehörten. Staatsangehörige Portugals und der EU-10 (EU-8 plus Malta und Zypern) gehörten 2009 hingegen deutlich zu den Netto-Bezüglern (vgl. SECO et al. 2012: 84f).

6.2.2 Kosten des Sozialhilfebezugs

Wie bereits in Kapitel 5.3 ausgeführt, wird der Bedarf an Sozialhilfeleistungen für den gesamten Haushalt ermittelt (Fall).⁴⁸ Die Sozialhilfeleistungen (Kosten) beziehen sich somit nicht nur auf die antragstellende Person, sondern auf den gesamten Fall. Deshalb haben neben der Länge des Sozialhilfebezugs und der Höhe der eigenen Einkommen (Erwerbseinkommen, Sozialversicherungsleistungen usw.) auch die Grösse des Haushalts und allfällige Einkommen der übrigen Haushaltsmitglieder einen Einfluss auf die Kosten pro Fall.⁴⁹

Wie aus der Grafik 22 sichtbar wird, sind die Fallkosten der Schweizer/innen deutlich höher als diejenigen der FZA-Zugewanderten. Die Kosten pro Fall sind wie bei der ALE auch bei der Sozialhilfe für FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten höher als für FZA-Zugewanderte aus den umliegenden Staaten oder aus den EU-17-Süd-Staaten.

Grafik 22: Jährliche Sozialhilfekosten pro über den FZA zugewandertem Haushalt nach Nationalitäten-gruppe in CHF
(EU-17/EFTA, EU-8, Schweiz)



Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; umliegende Staaten N=4317, EU-17-Süd N=3'075, EU/EFTA-Nord N=299, Schweiz N=145'192

Anmerkungen: EU-17/EFTA, Malta und Zypern erst ab April 2006.

Wie die erste Spalte der Tabelle 66 zeigt, ist die Anzahl Personen pro Fall bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten leicht unterdurchschnittlich. Noch tiefer liegt die durchschnittliche Fallgrösse bei den FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten. FZA-Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten weisen im Durchschnitt die höchste Anzahl Personen pro Fall auf. Dass die Kosten pro Fall bei dieser Personengruppe dennoch relativ tief sind, kann auf zwei Gründe zurückgeführt werden: Erstens sind in dieser Gruppe mehr Working Poor-Haushalte zu finden als z. B. bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten (vgl. Kapitel 5.3.1). Wie bereits erwähnt, arbeiten FZA-Zugewanderte aus den südlichen EU-Ländern häufiger in unqualifizierten Jobs mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen. Ein tiefes Einkommen reicht bei einem relativ

⁴⁸ Die Personen bilden eine Unterstützungseinheit, wenn sie in einer rechtlichen Beziehung zueinanderstehen, die sie zu gegenseitiger finanzieller Unterstützung verpflichtet (Eltern, bzw. Elternteile mit ihren minderjährigen Kindern, Paare ohne Kinder, Einzelpersonen).

⁴⁹ In einem Sozialhilfefall wird jeweils eine (erwachsene) Person als antragstellende Person bestimmt. Für diese Person wird auch die AHV-Nummer erfasst. Für die mitunterstützten Personen wurden in der Sozialhilfestatistik bis 2010 keine AHV-Nummern erfasst. Gemäss Auswertungen der Sozialhilfestatistik wird bei Paaren in fast 90 % der Fälle der Mann als antragstellende Person bestimmt. FZA-Zugewanderte mit Sozialhilfebezug können nur über die (anonymisierte) AHV-Nummer als Personenidentifikator identifiziert werden. Somit können Sozialhilfebezüge insbesondere von Frauen, die mit einem Mann verheiratet sind, der nicht über das FZA in der Schweiz lebt (v. a. Schweizer) nicht identifiziert werden. Wenn der Mann auch unter dem FZA eingewandert ist, wird der Sozialhilfebezug jedoch erfasst, da – wie erwähnt – der Sozialhilfebedarf für eine Unterstützungseinheit insgesamt berechnet und ausbezahlt wird.

grossen Haushalt oft nicht zur Existenzsicherung aus oder es sind zwei Einkommen dazu notwendig. Verliert einer der beiden Partner die Arbeit, sind die Familien ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen. Da es sich dabei aber um ergänzende Unterstützungen handelt, ist der Betrag pro Fall nicht sehr hoch. Zweitens haben die Auswertungen aus den vorangehenden Kapiteln gezeigt (vgl. z. B. Kapitel 5.3.3), dass Personen, die keine Chance mehr sehen, eine Arbeit zu finden (lange Stellensuche), häufig die Schweiz wieder verlassen – die Dauer des Sozialhilfebezugs ist entsprechend tiefer als z.B. bei Schweizer/innen, die diese Option nicht haben.

Bei den Vor-FZA-Zugewanderten sind die Kosten pro Fall deutlich höher und liegen etwa auf gleichem Niveau wie bei der Schweizer Kontrollgruppe; bei den EU-8-Staaten sind die Fallkosten bei den Vor-FZA-Zugewanderten gar deutlich höher als bei der Schweizer Kontrollgruppe.

Tabelle 66: Kostenindikatoren zur Sozialhilfe für das Jahr 2010 für FZA-Zugewanderten nach Nationalitätengruppe (EU-17/EFTA)

Nationalitätengruppe	Anzahl Sozialhilfe-beziehende	Sozialhilfe-Bezugsquote	Anzahl Personen pro Fall	Kosten pro Fall (CHF)	Kosten pro Person der entsprechenden Nationalitätengruppe (CHF)	Kosten gesamt (in Tausend CHF)*
FZA-Zugewanderte						
EU-17/EFTA	5'923	1.0%	1.63	11'060	99	51'750
umliegende Staaten	3'203	0.8%	1.55	10'620	83	28'048
EU-17/EFTA-Nord	243	0.4%	1.60	13'158	44	2'536
EU-17-Süd	2'477	1.9%	1.78	11'450	169	21'164
EU-8	237	0.5%	1.63	10'631	56	1'603
Vor-FZA-Zugewanderte						
EU-17/EFTA	11'789	2.0%	1.57	16'676	340	196'589
umliegende Staaten	7'210	2.0%	1.52	16'941	347	122'142
EU-17/EFTA-Nord	405	1.1%	1.57	17'073	182	6'914
EU-17-Süd	4'174	2.4%	1.65	16'179	359	67'532
EU-8	655	3.3%	1.65	18'474	581	12'100
Schweizer Kontrollgruppe	70'612	1.8%	1.50	16'561	238	1'169'503

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: 0 - 64 Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

* Gesamtkosten sind eine Hochrechnung: Für fehlende Werte (keine Angaben zum Leistungsbezug) wurde der Mittelwert der entsprechenden Nationalitätengruppe eingesetzt.

Die Kosten pro zugewanderte Person sind bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten am höchsten. Wesentlich höher sind diese Kosten bei den Vor-FZA-Zugewanderten insgesamt – diese sind auch höher als jene der Schweizer Kontrollgruppe (Ausnahme EU-17/EFTA-Nord-Staaten). Deutlich am höchsten sind die Kosten pro zugewanderte Person bei den Vor-FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Ländern. Die tieferen Kosten bei den FZA-Zugewanderten resultieren aus einer tieferen Sozialhilfebezugsquote als bei den Vor-FZA-Zugewanderten bzw. der Schweizer Kontrollgruppe – dies hängt v.a. mit der kürzeren Aufenthaltsdauer und teilweise auch mit der unterschiedlichen sozioprofessionellen Struktur der FZA-Zugewanderten zusammen (teilweise höheres Qualifikationsniveau als bei den Vor-FZA-Eingewanderten).

Bei den ausgewählten Herkunftsländern zeigt sich, dass die Haushalte bei den FZA-Zugewanderten aus Portugal sehr gross sind (1.86 Personen, vgl. Tabelle 67) – dennoch sind die Kosten pro Fall ähnlich hoch wie bei Zugewanderten aus Frankreich und Italien. Etwas tiefer fallen die Kosten pro Fall bei Zugewanderten aus Deutschland aus.

Der Vergleich mit der Kontrollgruppe der Vor-FZA-Zugewanderten zeigt wieder ein ähnliches Bild. Ihre Fallkosten sind deutlich höher und liegen etwa auf dem Niveau der Schweizer Kontrollgruppe, hingegen sind die Kosten pro Person deutlich höher als bei der Schweizer Kontrollgruppe. Auffallend sind die Kosten pro Person bei den FZA-Zugewanderten aus Deutschland: Diese generieren wesentlich tiefere Kosten, was mit ihren höheren Qualifikationen zusammenhängen dürfte. Möglicherweise reisen die Deutschen im Fall einer Bedürftigkeit auch häufiger wieder zurück.

Tabelle 67: Kostenindikatoren zur Sozialhilfe für das Jahr 2010 für FZA-Zugewanderte nach ausgewähltem Herkunftsland

Herkunftsland	Anzahl Sozialhilfebeziehende	Sozialhilfebezugssquote	Anzahl Personen pro Fall	Kosten pro Fall (CHF)	Kosten pro Person der entsprechenden Nationalitätengruppe (CHF)	Kosten gesamt (in Tausend CHF)*
FZA-Zugewanderte						
Deutschland	1'449	0.6%	1.46	9'886	65	13'189
Frankreich	770	1.1%	1.54	11'632	117	7'252
Portugal	2'202	2.0%	1.86	11'332	174	18'607
Italien	835	1.2%	1.59	11'219	110	6'392
Nicht-FZA-Zugewanderte						
Deutschland	945	1.1%	1.46	16'924	198	15'993
Frankreich	1'186	2.7%	1.51	17'238	494	20'443
Portugal	2'850	2.5%	1.73	15'514	335	44'215
Italien	4'749	2.2%	1.54	16'879	380	80'156
Schweizer Kontrollgruppe	70'612	1.8%	1.50	16'561	238	1'169'503

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 0 - 64 Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

*Gesamtkosten sind eine Hochrechnung: Für fehlende Werte (keine Angaben zum Leistungsbezug) wurde der Mittelwert der entsprechenden Nationalitätengruppe eingesetzt.

6.3 Beurteilung der Information der Bundesbehörden über die Auswirkungen des FZA

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben während der letzten Jahre verschiedentlich Aussagen zu den Auswirkungen des FZA gemacht. In diesem Kapitel gehen wir neben Aussagen zu den Eckdaten der Migration unter dem FZA auf die zentralen Aussagen zu den Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Staat ein und stellen diese unseren Ergebnissen gegenüber.

Datengrundlage für die folgenden Aussagen der Bundesbehörden sind öffentliche Verlautbarungen von Bundesrat und Bundesverwaltung, primär Medienmitteilungen (MM) und sekundär die Erläuterungen des Bundesrates zu den Volksabstimmungen (Abstimmungsbüchlein) zum FZA:

- Medienmitteilungen des SECO zu den jährlich publizierten Berichten des Observatoriums zum FZA über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt (SECO et al. 2006 bis 2012);
- die Medienmitteilung des Bundesrates zum Bericht über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz vom 4. Juli 2012 (Bundesrat 2012);
- die Medienmitteilung des EJPD zur Unterzeichnung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien, 2008;
- die Stellungnahme des Bundesrates (Abstimmungsbüchlein) zu folgenden Volksabstimmungen:
 - Volksabstimmungen vom 8. Februar 2009 (Personenfreizügigkeit Schweiz–EU: Weiterführung des Abkommens und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien) (Bundesrat 2009)
 - Volksabstimmung vom 25. September 2005 (Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Staaten und Revision der flankierenden Massnahmen) (Bundesrat 2005)
 - Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 (Bilaterale Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union) (Bundesrat 2000).

Das Wichtigste in Kürze

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben während der letzten Jahre verschiedentlich Aussagen zu den Auswirkungen des FZA gemacht. Diese Aussagen werden von den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung, die erstmals Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten über einen längeren Zeitraum betrachtet, weitgehend bestätigt. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Aussagen des Bundes auf anderen Berechnungsgrundlagen beruhen und daher nicht direkt mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung vergleichbar sind.

Die hier vorliegenden Ergebnisse liefern ebenfalls Hinweise, dass die FZA-Zuwanderung die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in der Schweiz positiv beeinflusst hat, insbesondere durch den grossen Anteil an jungen, gut qualifizierten zugewanderten Personen. Ebenso bestätigen die Ergebnisse, dass die Zu- und in geringerem Masse auch die Abwanderung von der Konjunkturlage in der Schweiz abhängig ist. Bei der Zuwanderung unter dem FZA handelt es sich folglich primär um eine Arbeitsmigration. Die Zuwanderung hatte bisher keinen negativen Einfluss auf die Beanspruchung von Sozialleistungen. Gesamthaft betrachtet liegen die Leistungsbezüge der FZA-Zugewanderten in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA auf einem eher tieferen Niveau als jene der Schweizer/innen oder der Personen, welche vor Inkrafttreten des FZA aus der EU/EFTA in die Schweiz zugewandert sind, wobei mit zunehmender Aufenthaltsdauer ein Anstieg zu beobachten ist. In den Jahren 2009/2010 hat die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten das Niveau der Personen, die vor dem FZA eingereist sind, erreicht, und die Sozialhilfebezugsquote ist ebenfalls steigend. Der Anstieg der Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten dürfte sich in den nächsten Jahren – aufgrund der zunehmenden Aufenthaltsdauer und somit der zunehmenden Berechtigung für einen Leistungsbezug sowie der Zunahme der Zuwanderung aus Ländern Süd- und Osteuropas, die höhere Leistungsbezugsquoten aufweisen – weiter fortsetzen.

6.3.1 Beurteilung der Aussagen zu Eckdaten der Migration unter dem FZA

Aussage der Bundesbehörden

Gemäss Observationsbericht 2012 (SECO et al. 2012) veränderte sich mit Inkrafttreten des FZA per 1. Juni 2002 die Zusammensetzung der Zuwanderung markant. In den zehn Jahren nach Inkrafttreten des FZA betrug der Wanderungssaldo von EU-27/EFTA-Staatsangehörigen pro Jahr durchschnittlich +36'700 Personen. Der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der osteuropäischen EU-Beitrittsländer von 2004 (EU-8) erhöhte sich, nachdem das Personenfreizügigkeitsabkommen 2006 in Kraft getreten war. Im Durchschnitt der ersten fünf Jahre des FZA belief sich der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der EU-8 auf +4000 Personen pro Jahr. In den fünf Jahren zuvor hatte der Wanderungssaldo noch durchschnittlich +1500 Personen pro Jahr betragen. Per 1. Mai 2011 wurde die Kontingentierung gegenüber Erwerbstätigen aus den EU-8-Staaten aufgehoben, was sich in einer deutlichen Zunahme des Wanderungssaldos auf +6900 im Jahr 2011 niederschlug. Die Zuwanderung aus den acht neuen EU-Staaten gewann relativ an Bedeutung, blieb insgesamt aber verhältnismässig klein. In den Jahren 2006 bis 2011 machte der Wanderungssaldo von Personen aus der EU-8 rund 10 % der Zuwanderung aus dem EU-27/EFTA-Raum und 6.4 % der gesamten Nettozuwanderung von Ausländern in die Schweiz aus. 2011 stiegen die entsprechenden Anteile auf 13 % respektive 9 % an. Die Personenfreizügigkeit gegenüber Rumänien und Bulgarien (EU-2) wurde per 1. Juni 2009 eingeführt. Die Zuwanderung unterliegt der Kontingentierung. In den Jahren 2010 und 2011 lag der Wanderungssaldo bei je +700 Personen. Damit machten Staatsangehörige der EU-2 gerade 1.0 % der gesamten und 1.5 % der Nettozuwanderung aus EU-27/EFTA-Staaten aus.

Beurteilung auf Basis Ergebnisse der Untersuchung:

Die bisher verfügbaren Statistiken des BFS und BFM zur Zu- und Abwanderung unter dem FZA weisen monatliche bzw. jährliche Ein- und Ausreisen sowie den Bestand der ausländischen Bevölkerung insgesamt und nach Nationalitätengruppen aus. Personen, die mehrfach ein- und ausreisen, werden in der Statistik zu den Einreisen mehrfach gezählt. Werden die jährlichen Einwanderungen gemäss offizieller Statistik (in die ständige und nicht-ständige Wohnbevölkerung) aus den FZA-Ländern von 2002 bis 2011 addiert, werden insgesamt rund 1'760'000 Einreisen ausgewiesen. Diese Summe konnte für die vorliegende Analyse ziemlich exakt aus den gelieferten Daten aus dem ZEMIS extrahiert werden (Abweichung weniger als 0.5 %). Nach allen Datenbereinigungen konnten 1'345'000 Einreisen für die Periode Juni 2002 bis 2011 identifiziert werden.

Mit dem vorliegenden Datensatz können erstmals Aussagen darüber gemacht werden, wie viele Personen tatsächlich unter dem FZA – über den gesamten Zeitraum betrachtet – in die Schweiz einwanderten (Bruttoeinwanderung), und welche Personen mehrfach eingewandert und wieder ausgewandert sind. Wie die personenbezogenen Auswertungen zeigen, gibt es eine starke Dynamik. Ein erheblicher Teil der Personen reist aus und kommt erneut in die Schweiz. Die rund 1.35 Millionen effektive Einreisen von 2002 bis 2011 betreffen nur knapp 990'000 Personen. Im Durchschnitt ergibt dies somit rund 1.4 Einreisen pro FZA-Zugewanderten.

Von den rund 990'000 Personen, die zwischen dem 1. Juni 2002 und Ende 2011 einwanderten, sind per Ende 2011 noch 580'976 Personen (59 %) in der Schweiz (ca. +61'000 pro Jahr). 92.2 % der Ende 2011 noch in der Schweiz anwesenden Personen, die unter dem FZA einwanderten, stammen aus Ländern der EU-17/EFTA, 5 % aus den Ländern der EU-8, 1 % aus Ländern der EU-2 und 1.7 % aus Drittstaaten (Familiennachzug von FZA-Zugewanderten). Die vorliegenden Zahlen stimmen in der Grössenordnung mit den Aussagen der Bundesbehörden überein, wenn berücksichtigt wird, dass sie sich nur auf die FZA-Zugewanderten beziehen.

6.3.2 Beurteilung der Aussagen zum Beschäftigungswachstum

Aussage der Bundesbehörden

Die Auswirkungen des FZA auf die Wirtschaft werden in aller Regel positiv gewürdigt. Dass die Öffnung des Arbeitsmarktes zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in der Schweiz beigetragen habe, wird in den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten aus den Jahren 2007 bis 2012 erwähnt und über die ganze Zeit hinweg an keiner Stelle infrage gestellt. Gemäss Observatoriumsbericht 2012 (SECO et al. 2012) konnten im Zeitraum von 2003 bis 2011 sowohl EU-27/EFTA-Staatsangehörige wie auch Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 25 bis 64 Jahren ihre Erwerbstätigenquote erhöhen, wobei Staatsangehörige der EU-27/EFTA-Staaten bzgl. Erwerbstätigenquote zur Schweizer Bevölkerung aufschliessen konnten. Die starke Zuwanderung von jüngeren, gut qualifizierten Personen aus dem EU/EFTA-Raum, welche insgesamt eine sehr ähnliche Erwerbstätigenquote wie Schweizerinnen und Schweizer aufweisen, habe zu einer Angleichung der Erwerbstätigenquoten insgesamt geführt. Ältere Erwerbstätige aus EU-27/EFTA-Staaten, welche oft früher in die Schweiz eingewandert sind, weisen typischerweise geringere Erwerbstätigenquoten auf als Schweizerinnen und Schweizer.

Beurteilung auf Basis Ergebnisse der Untersuchung:

Die Aussage zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit wird durch unsere Ergebnisse grundsätzlich bestätigt. Gemäss unseren Resultaten ist in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA der Anteil der konstant Erwerbstätigen bei den FZA-Zugewanderten der EU-17/EFTA leicht tiefer als bei den Schweizerinnen und Schweizern. Dieser Anteil steigt bei den Personen aus den EU-17-Staaten bis 2006 leicht an und liegt seither auf gleichem Niveau wie bei der Schweizer Kontrollgruppe. Bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten zeigt sich seit 2006 ein stabil hoher Anteil von konstant Erwerbstätigen, der allerdings etwas tiefer liegt als bei den Schweizer/innen. Gleichzeitig ist bei der Gruppe der EU-8 der Anteil der Erwerbstätigen mit Unterbrüchen (Aufenthaltsverlaufstyp B) höher als bei den Einheimischen und steigt seit 2007 an. Der grösste Teil der FZA-Zugewanderten ist zwischen 26 und 35 Jahre alt, wovon viele konstant erwerbstätig sind (vgl. Kapitel 6.3.4).

6.3.3 Beurteilung der Aussagen zur Konjunkturabhängigkeit

Aussage der Bundesbehörden:

Bundesrat und Bundesverwaltung haben wiederholt festgehalten, dass die Zuwanderung von der Konjunktur abhängig ist. 2005 ist der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht z. B. zu entnehmen, insgesamt habe die «Zuwanderung abgenommen, was typisch ist für eine Phase schwacher Konjunktur» (SECO 2005). In jener von 2007 heisst es zusammenfassend, die Nettozuwanderung sei seit 2002 konstant zurückgegangen und habe ab Juni 2005 konjunkturbedingt wieder etwas zugenommen (SECO 2007). Die Medienmitteilung von 2008 geht insbesondere auf die Grenzgängerbeschäftigung ein: «Nach einer mehrjährigen Phase der Verlangsamung beschleunigte sich die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung 2006 konjunkturbedingt markant und erreichte mit +7.4 % (2007) eine Zuwachsrate, die mit derjenigen unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA vergleichbar ist. Die sehr gute Wirtschaftslage schlug sich damit – ähnlich wie in der Hochkonjunkturphase 2000/2001 – in einem Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung nieder.» (SECO 2008) 2009 wird in der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht vermutet, der Anstieg der Zuwanderung in den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA dürfte u. a. mit einem erhöhten Wirtschaftswachstum in dieser Phase zu erklären sein. «Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Nettozuwanderung in den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA tendenziell höher ausfiel als in konjunkturell vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit. Dies spricht dafür, dass das FZA die Zuwanderung von Arbeitskräften in die Schweiz insgesamt begünstigt hat.» (SECO 2009) Die Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 hält rückblickend fest: «Am höchsten fiel der Wanderungssaldo mit 90'200 im Jahr 2008 aus, nachdem die Schweizer Wirtschaft über mehrere Jahre stark gewachsen war. Mit der Rezession 2009 verringerte sich die Nettozuwanderung deutlich. Die rasche wirtschaftliche Erholung 2010 stoppte allerdings den rückläufigen Trend und der Wanderungssaldo stieg 2011 bereits wieder an.» (SECO 2012)

Beurteilung auf Basis Ergebnisse der Untersuchung

Eine Abhängigkeit der Zuwanderung von der Konjunktur wird auch durch unsere Ergebnisse bestätigt. Generell lässt sich eine erhebliche Dynamik feststellen, indem viele Personen (zwei Fünftel) wieder ausreisen und zum

Teil wieder einreisen. Beobachtet man die Anzahl der zugewanderten Personen pro Quartal im zeitlichen Verlauf, so zeigt sich ein leichtes konjunkturelles Muster (Abnahme bis 2003, Zunahme bis 2008, danach leichter Rückgang bis 2010). Anhand einer multivariaten Schätzung können ein signifikanter Einfluss der kurzfristigen Veränderung der Arbeitsmarktlage (indiziert durch die Veränderung der Erwerbslosenquote im Vorquartal) und ein etwas schwächerer Einfluss der mittelfristigen Arbeitsmarktlage (acht Quartale zuvor) auf die Veränderung der Einwanderung nachgewiesen werden. Auch im kantonalen Querschnitt kann ein moderater Zusammenhang zwischen der jährlichen Veränderung der Zahl der Zugewanderten und der veränderten Erwerbslosenquote für die Jahre 2009 und 2010 nachgewiesen werden.

Betrachtet man die Erwerbsverläufe, so zeigt sich – wie in Kapitel 6.3.2 bereits erwähnt –, dass der Anteil der Verläufe mit einer konstanten Erwerbstätigkeit bei den Zuwanderungskohorten 2003 bis 2009 ein leicht steigender Trend aufweist. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Verläufe mit einem Erwerbsunterbruch in den Jahren 2008 und 2009 auf Kosten der Nichterwerbstätigen leicht zu. Da es sich dabei um eine Verschiebung von den Nichterwerbstätigen zu den Erwerbstätigen mit Unterbrüchen handelt, dürfte es kaum eine konjunkturbedingte Veränderung sein. Allerdings ist zu bemerken, dass der konjunkturelle Einbruch der Jahre 2008/2009 nicht sehr ausgeprägt und nur relativ kurz war. Ein konjunktureller Effekt ist zudem bezüglich des ALE-Bezugs feststellbar. Die ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten sowie der Schweizer/innen und den Personen, welche vor Inkrafttreten des FZA aus der EU in die Schweiz zugewandert sind, sind im Rezessionsjahr 2009 angestiegen. Dabei ist zu beobachten, dass das ALE-Bezugsrisiko für FZA-Zugewanderte in Phasen der Rezession stärker zunimmt als jenes der Schweizer/innen.

Die Analyse der Erteilung einer Grenzgängerbewilligung im zeitlichen Verlauf bestätigt ebenfalls das in den Aussagen der Bundesbehörden festgestellte konjunkturelle Muster. So fällt auf, dass in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des FZA 2002 die Zahl der erteilten Grenzgängerbewilligungen stark sinkt, ab 2004 bis 2007 wieder ansteigt. Danach folgt wiederum ein Rückgang bis zu einem Tiefstwert im Jahr 2009, seither ist sie wieder leicht am Steigen.

6.3.4 Beurteilung der Aussagen zu den Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot

Aussage der Bundesbehörden

Nach Aussagen der Bundesbehörden hat sich die Zuwanderung nach den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes Schweiz entwickelt. Diese exemplarische Aussage aus der Medienmitteilung zum Observationsbericht 2005 wird bis zur Medienmitteilung zum Observationsbericht 2012 durchgehend wiederholt. Die Unternehmen hätten die erweiterten Möglichkeiten zur Rekrutierung von Fachkräften rege genutzt (SECO 2011) und stark davon profitiert (SECO 2012). In der Medienmitteilung zum Observationsbericht 2007 wird festgehalten, Berufsgruppen und Wirtschaftsbranchen mit grosser Zunahme der Erwerbstätigkeit würden auch eine erhöhte Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften aufweisen. Dies deute auf die Wichtigkeit des FZA für die positive Entwicklung des Arbeitsmarktes hin. Hoch sei die Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften namentlich in den mittleren und hohen Qualifikationsniveaus (SECO 2007).

Vielfach wird auf den hohen Anteil gut qualifizierter Arbeitskräfte hingewiesen. Der Anteil mit tertiärem Bildungsabschluss sei mit 51 % überdurchschnittlich hoch, steht z. B. in der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2011: «Die Zuwanderer aus der EU/EFTA ergänzten die einheimischen Arbeitskräfte damit gut.» (SECO 2011) In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 wird allerdings etwas zurückhaltender formuliert, die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU würden «mehrheitlich» eine gute Ergänzung zum ansässigen Arbeitskräftepotenzial darstellen (SECO 2012).

Beurteilung auf Basis Ergebnisse der Untersuchung

Unsere Ergebnisse bestätigen die Hinweise, dass unter dem FZA vor allem junge (26- bis 35-Jährige), gut ausgebildete Personen in die Schweiz zugewandert sind. Der Anteil FZA-Zugewanderter mit einem tertiären Bildungsabschluss ist gemäss unseren Ergebnissen noch grösser als von den Behörden kommuniziert. Fast 60 % haben einen Abschluss auf Tertiärstufe, dieser Anteil ist bei den Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte und Schweizer/innen) nur halb so hoch. Die Zuwanderung dieser hochqualifizierten Personen dürfte den Auf- und Ausbau von wertschöpfungsstarken Sektoren in der Schweiz gestärkt haben (vgl. Surchat 2013). Weniger als 10 % der FZA-Zugewanderten haben nur die obligatorische Schule besucht, während es bei den Schweizerinnen und Schweizern doppelt und bei den Vor-FZA-Zugewanderten gar dreimal so viele sind. Im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten hat der Anteil der Personen mit Tertiärabschluss bei allen Nationalitätengruppen der EU-17/EFTA zugenommen und der Anteil mit nur obligatorischer Schulbildung ist überall gesunken, jedoch auf unterschiedlichem Niveau. Zum Bildungsniveau von Zugewanderten aus den EU-8- und EU-2-Staaten sind aufgrund geringer Fallzahlen keine Aussagen möglich. Seit dem Inkrafttreten des FZA hat der Anteil der FZA-Zugewanderten in den Branchen Handel, Finanz/Grundstücke und verarbeitendes Gewerbe zu und im Gastgewerbe und im Gesundheits- und Sozialwesen abgenommen.

6.3.5 Beurteilung der Aussagen zu den Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Aussage der Bundesbehörden

Die Einschätzungen von Bundesrat und Bundesverwaltung der Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosigkeit sind über die Zeit etwas kritischer geworden. Den Medienmitteilungen zu den Observationsbericht bis 2008 ist zu entnehmen, dass das FZA keinen massgebenden Einfluss auf die Arbeitslosenquote habe, entscheidend sei der Konjunkturverlauf (SECO 2005, 2007, 2008), oder es wird hervor-gehoben, in Branchen mit erhöhter Zuwanderung werde keine auffällige Entwicklung der Arbeitslosigkeit festgestellt, weshalb kein negativer Effekt der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosigkeit und keine Verdrängung von Schweizer Erwerbstätigen festzustellen seien (SECO 2006, 2007, 2008). In der Medienmitteilung zur Botschaft zur Ausdehnung des FZA von 2008 wird erwähnt, auch in schwachen Konjunkturphasen sei nicht mit einem übermässigen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen. 2008 wird allerdings nicht ausgeschlossen, dass in Regionen mit hoher Grenzgängerbeschäftigung das grössere Angebot an Arbeitskräften den Rückgang der Arbeitslosenquote verlangsamt hat (SECO 2008). In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2010 wird erwogen, dass die anhaltende Zuwanderung den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der Wirtschaftskrise etwas beschleunigt haben könnte (SECO 2010). In jener von 2011 wird festgehalten, die Arbeitslosigkeit sei in den letzten Jahren in der Genferseeregion, im Jurabogen sowie in der Nordwestschweiz im Vergleich zu Nicht-Grenzregionen gestiegen (SECO 2011). Den Medienmitteilungen zu den Observatoriumsberichten 2006 und 2009 ist zu entnehmen, bei kürzlich zugewanderten Personen sei die Arbeitslosigkeit überproportional angestiegen (SECO 2006 und 2009); 2012 wird dagegen positiv hervorgehoben, die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern hätte sich in den letzten Jahren gegenüber den 90er-Jahren verringert und sich der tiefen Quote der einheimischen Erwerbsbevölkerung angenähert (SECO 2012).

Die Auswirkungen auf die IV werden erst ab 2008 thematisiert. Dabei wird auf den Zahlungsüberschuss der EU-Staatsangehörigen verwiesen (SECO 2008; Bundesrat 2009) und erwähnt, bei den Sozialversicherungen gebe es «keine Hinweise auf eine übermässige Belastung oder zunehmenden Missbrauch (Sozialtourismus): Die Schweizer Sozialwerke AHV/IV profitieren insofern, als das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern durch die Zuwanderung von Erwerbstätigen verbessert wird.» (SECO 2008) Im Abstimmungsbüchlein von 2009 wird angefügt, die Belastung der Sozialversicherungen sei «geringer» ausgefallen «als von den Behörden erwartet». (Bundesrat 2009) In der Medienmitteilung zum Observatoriumsbericht 2012 wird explizit festgehalten, die anfängliche Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Bezüger, habe sich nicht bewahrheitet (SECO 2012).

Aussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA auf die Sozialhilfe fehlen in den betrachteten Dokumenten. Es liegen dazu auch keine Studien vor.

Beurteilung auf Basis der Untersuchung:

Studien zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt kommen bezüglich der Wirkung auf die Arbeitslosigkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen. Mehrheitlich wird jedoch kein Effekt der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosigkeit festgestellt (vgl. Aepli et al. 2008 und 2010; Cueni und Sheldon 2011; Stalder 2008 und 2010). Diese Studien und damit auch die Aussagen der Bundesbehörden, welche auf diesen Studien beruhen, sind aufgrund unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen nicht direkt mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung vergleichbar. Jedoch weisen auch unsere Resultate darauf hin, dass sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer die ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten in der Tendenz jenen der Kontrollgruppen (Personen aus der EU-27/EFTA, welche vor Inkrafttreten des FZA in die Schweiz eingereist sind respektive Schweizer/innen) angleichen. Einzig für FZA-Zugewanderte aus den EU-17-Süd-Staaten ist ab einer bestimmten Aufenthaltsdauer ein deutlich erhöhtes Risiko eines ALE-Bezugs feststellbar. Hier liegt die ALE-Bezugsquote ab 2007 deutlich über derjenigen der Personen aus der EU-27/EFTA, welche vor Inkrafttreten des FZA in die Schweiz eingereist sind, und sie liegt bereits ab 2005 über jener der Schweizer/innen. Hingegen weisen die FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Ländern etwa dieselbe ALE-Bezugsquote auf wie die Kontrollgruppen, während die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten niedriger als diejenige der Schweizer/innen ist.

Obschon die ALE-Leistungsbezüge der FZA-Zugewanderten über die gesamte Periode betrachtet auf einem vergleichbaren Niveau wie jenes der Kontrollgruppen liegen, stiegen sie in der Beobachtungsperiode mit zunehmender Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten an. Seit Einführung des FZA sind die ALE-Bezugsquoten kontinuierlich angestiegen und dürften in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Dies kommt daher, weil in den ersten Jahren nach der Zuwanderung nur eine beschränkte Berechtigung auf ALE besteht. Damit ist zu erklären, weshalb die FZA-Zugewanderten aus den EU-2- und EU-8-Staaten nur geringe Anteile von Verläufen mit Leistungsbezügen aufweisen. Es ist davon auszugehen, dass mit längerer Aufenthaltsdauer sich die ALE-Bezugsquote dieser beiden Nationalitätengruppen erhöhen wird, zumal insbesondere bei den Zugewanderten aus den EU-2-Staaten der Anteil Personen mit Erwerbsunterbrüchen respektive ohne Erwerbstätigkeit höher ist als

bei den übrigen FZA-Zugewanderten. Ein weiterer Grund für diese Annahme ist der Umstand, dass die Nettozuwanderung der Nationalitätengruppen mit einem erhöhten Anteil an Aufenthaltsverläufen mit Erwerbsunterbrüchen und z.T. auch Sozialleistungsbezügen, namentlich aus den EU-17-Süd-, EU-8- und EU-2-Staaten, in den letzten Jahren zugenommen hat; hingegen hat die Nettozuwanderung aus den übrigen EU-17/EFTA-Staaten abgenommen.

Was die IV betrifft, bestätigen unsere Resultate ebenfalls die Aussage der Bundesbehörden, dass die Personenfreizügigkeit zu keiner übermässigen Belastung geführt hat. Der Anteil der FZA-Zugewanderten mit einer IV-Rente ist sehr viel tiefer als bei Personen, welche vor dem FZA aus der EU zugewandert sind, und bei den Schweizer/innen. Auch hier dürfte die z. T. noch kurze Aufenthaltsdauer der Zugewanderten eine Rolle spielen.

7 Hinweise zur Vollzugs- und Aufsichtspraxis der Bundesbehörden

Dieses Kapitel befasst sich mit der Behördenpraxis von Bund und Kantonen im Rahmen des FZA. In Kapitel 7.1 werden Ergebnisse präsentiert, welche auf die kantonale Behördenpraxis hinweisen, und welche die Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus Kapitel 4 ergänzen. Kapitel 7.2 thematisiert die aufenthaltsrechtlich relevanten Konstellationen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Kapitel 7.3 gibt Hinweise darauf, ob die Bundesbehörden über die notwendigen Informationen und Instrumente verfügen, um eine wirkungsvolle Aufsicht zu gewährleisten.

7.1 Vollzug Kantone

Das Wichtigste in Kürze

Alle Indikatoren zur Praxis der kantonalen Behörden zeigen erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Dies betrifft insbesondere die Widersprüche zwischen den Informationen der AHV-IK-Daten zur Erwerbstätigkeit und jenen des ZEMIS zum Aufenthaltszweck. Die Angaben über den Aufenthaltszweck und die tatsächliche Erwerbstätigkeit gehen oft auseinander. Der registrierte Aufenthaltszweck dürfte insbesondere bei Familienangehörigen oft nicht der tatsächlichen Erwerbsituation entsprechen; offensichtlich wird dieser nicht konsequent im ZEMIS nachgeführt (vgl. Kapitel 4.2.1). Im Kanton Uri als Extremfall ist jede als «erwerbstätig» registrierte Person durchschnittlich 9.5 Monate nicht erwerbstätig, während es in Graubünden nur durchschnittlich 2.2 Monate sind. Zudem ist untersucht worden, ob FZA-Zugewanderte gemäss AHV-IK-Daten arbeiten, ohne im ZEMIS registriert zu sein bzw. eine gültige Bewilligung zu haben. Beide Zustände sind – gemessen an der durchschnittlichen Dauer der Erwerbstätigkeit – besonders in den Grenzkantonen Jura, Tessin, Genf, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Neuenburg und Schaffhausen besonders häufig. Weiter ist zu beobachten, dass gewisse Daten trotz An- und Abmeldepflicht nicht in aktualisierter Form vorliegen. Dies betrifft v. a. die Ausreise: Von allen registrierten Ausreisen werden rund 40 % nach einer bestimmten Zeit automatisch durch das EDV-System gesetzt. Zudem gibt es weitere Hinweise, dass die Daten im ZEMIS unterschiedlich gut nachgeführt werden. In einigen Kantonen werden Zu- und Wegzüge relativ rasch registriert (gemessen an der Differenz zwischen Ereignis- und Mutationsdatum), während es in anderen Kantonen relativ lange dauert (in Neuenburg als Extremfall bei Ausreisen im Durchschnitt fast ein halbes Jahr). Dies deutet auf eine unterschiedliche Führung des Informationssystems ZEMIS hin.

Weiter weisen die vorliegenden Resultate auf eine unterschiedliche Praxis der kantonalen Behörden bei der Gewährung einer Anschlussbewilligung nach einer auslaufenden B-Bewilligung hin: Der Anteil mit einer Umwandlung von einer B- zu einer C-Bewilligung bzw. einer Verlängerung der B-Bewilligung variiert deutlich, wobei kein klares Muster erkennbar ist. Je nach Kanton beträgt der Anteil mit einer Umwandlung zu einer C-Bewilligung im Anschluss an eine B-Bewilligung 14.8 % bis 64.7 % aller Personen mit einer Folgebewilligung; im Schnitt ist es ein Drittel. FZA-Zugewanderte, die mit einer B-Bewilligung einreisen und anschliessend eine weitere Bewilligungsperiode aufweisen, erhalten im Kanton Graubünden beispielsweise fünfmal häufiger erneut eine B-Bewilligung als eine C-Bewilligung, während sie im Kanton Appenzell A. Rh. doppelt so häufig eine C-Bewilligung als eine B-Bewilligung erhalten.

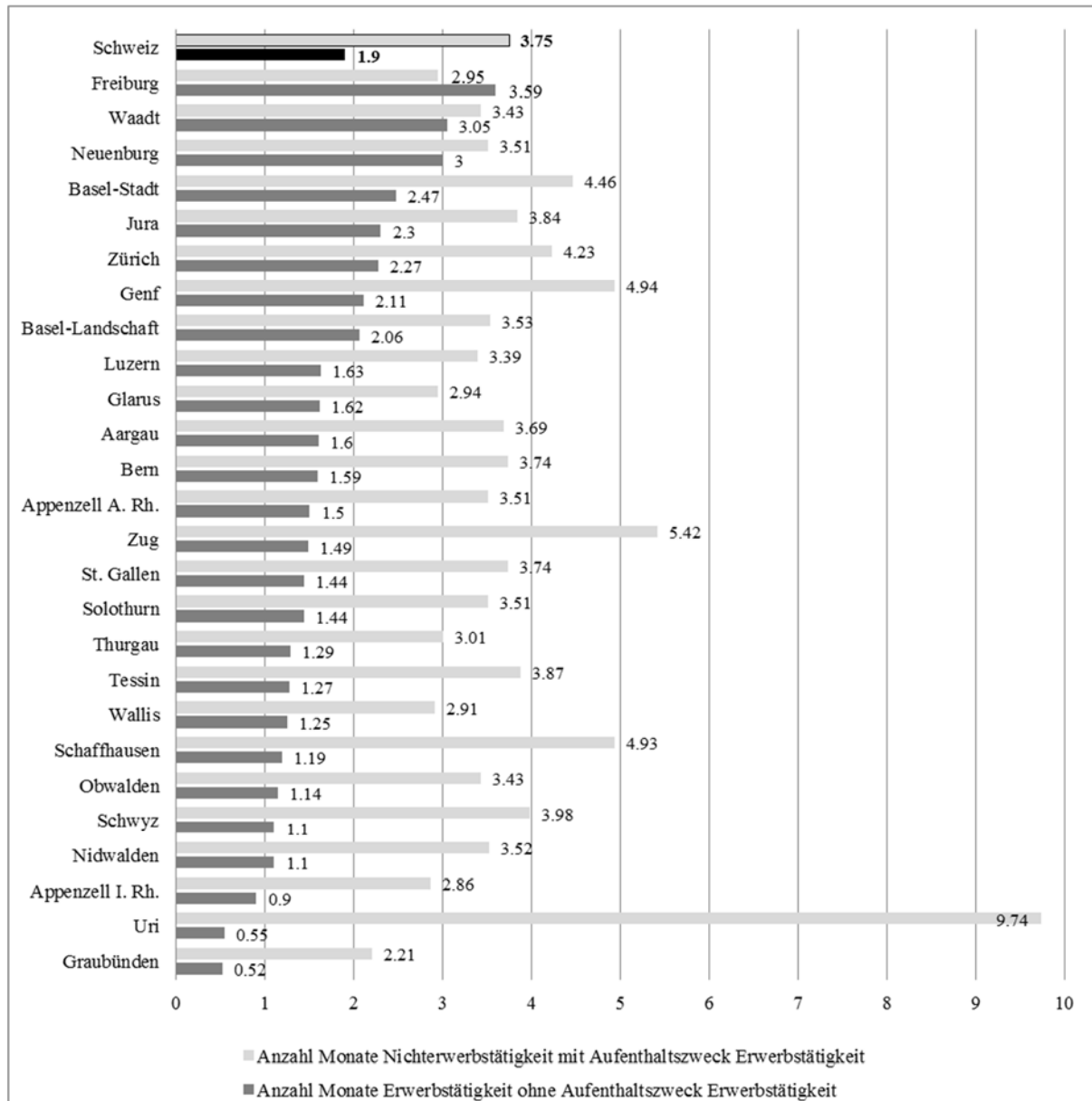
Die Auswertungen zur ersten Aufenthaltssituation und den darauf folgenden Aufenthaltsverläufen in Kapitel 4 werfen bereits verschiedene Fragen zur Behördenpraxis auf. Wie ist es beispielsweise möglich, dass fast 20 % jener FZA-Zugewanderten, die zum Zweck der unselbständigen Erwerbstätigkeit einreisen, in den folgenden vier Jahren nie erwerbstätig sind, obwohl diese den Behörden einen Arbeitsvertrag vorlegen müssten? Die Auswertungen nach Kantonen im diesem Kapitel ergänzen diese Hinweise auf die Praxis der kantonalen Behörden bei der Umsetzung des FZA. Zudem wird die Nachführung der ZEMIS-Daten genauer unter die Lupe genommen. Zum Schluss wird näher auf registrierte Bewilligungswiderrufe und Einreisesperren eingegangen. Bei den Unterschieden nach Kantonen werden Signifikanztests durchgeführt.⁵⁰ Dabei können bei allen aufgeführten Kantonsvergleichen signifikante Unterschiede nachgewiesen werden.

Grafik 23 und Grafik 24 weisen mögliche Widersprüche zwischen den ZEMIS- und den AHV-IK-Daten aus. Einerseits geht es um Perioden mit einer Erwerbstätigkeit, obwohl als Aufenthaltszweck der betreffenden Person weder eine selbständige noch unselbständig Erwerbstätigkeit vermerkt ist. Ausgewiesen wird die durchschnittliche Dauer eines solchen Zustandes bei den FZA-Zugewanderten pro Kanton. Grafik 23 gibt Hinweise auf die umgekehrte Inkohärenz: Personen mit Aufenthaltszweck Erwerbstätigkeit, die nicht erwerbstätig sind. Beide

⁵⁰ Werden pro Kanton Anteile ausgewiesen, so wurde ein Chi²-Test durchgeführt, bei Mittelwerten eine einfache Varianzanalyse. Zusätzlich wird getestet, ob der Mittelwert eines einzelnen Kantons signifikant vom schweizerischen Mittelwert abweicht (T-Test). Die Ergebnisse der Tests sind jeweils in den Anmerkungen zu den betreffenden Tabellen aufgeführt.

Situationen sind – abgesehen unmittelbar nach der Bewilligungserteilung oder -überprüfung – grundsätzlich möglich, da keine Pflicht besteht, eine Änderung des Erwerbsstatus den Behörden zu melden. Unterschiede bei der durchschnittlichen Dauer dieser inkohärenten Zustände zwischen den Kantonen können auf eine unterschiedliche Verwaltungspraxis der Migrationsbehörden hinweisen.

Grafik 23: Widersprüche zwischen Informationen zur Erwerbstätigkeit (AHV-IK-Daten) und zum Aufenthaltszweck (ZEMIS-Daten) nach erstem Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dez 2010)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N=708'855; Missings N=190.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Erwerbstätige (IK-Eintrag) werden berücksichtigt; alle Kantone weichen bei der durchschnittlichen Anzahl Monate Erwerbstätigkeit ohne Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» auf dem 5 %-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); alle Kantone ausser BE, OW, NW, AR, SG, AG und JU weichen bei der durchschnittlichen Anzahl Monate Nichterwerbstätigkeit mit Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» auf dem 5 %-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); die Unterschiede zwischen den Kantonen sind bei beiden Variablen auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Grafik 23 weist aus, während wievieler Monate im Durchschnitt FZA-Zugewanderte erwerbstätig sind, obwohl der Aufenthaltszweck Nichterwerbstätigkeit ist, und während wievieler Monate sie im Durchschnitt nicht erwerbstätig sind, obwohl ihr Aufenthaltszweck Erwerbstätigkeit ist. Hier ist anzumerken, dass sich ein Unterschied von bis zu einem Monat aus der Ungenauigkeit der Daten ergeben kann.

Im Durchschnitt dauert die Erwerbstätigkeit ohne Aufenthaltszweck Erwerbstätigkeit 1.9 Monate (schwarze Balken). Dabei zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, was auf eine unterschiedliche Praxis

hindeuten kann. Überdurchschnittliche Werte weisen die meisten Kantone der Westschweiz sowie Kantone mit grossen Zentren aus. Demgegenüber sind die Werte der ländlichen und eher kleinen Kantone unter dem Durchschnitt. Möglicherweise hängen diese Unterschiede von der Zahl der Zugewanderten ab: Eine grosse Zuwanderung führt zu einer stärkeren Belastung der kantonalen Migrationsbehörden, was zu Kontrolldefiziten führen kann. Eine weitere Erklärung sind Studierende, die von ihrem Recht Gebrauch machen, neben dem Studium erwerbstätig zu sein. Jedenfalls sind alle Kantone (Ausnahme Kanton Jura) mit einem überdurchschnittlichen Anteil erwerbstätiger FZA-Zugewanderten ohne Aufenthaltswitz Erwerbstätige Universitätskantone.

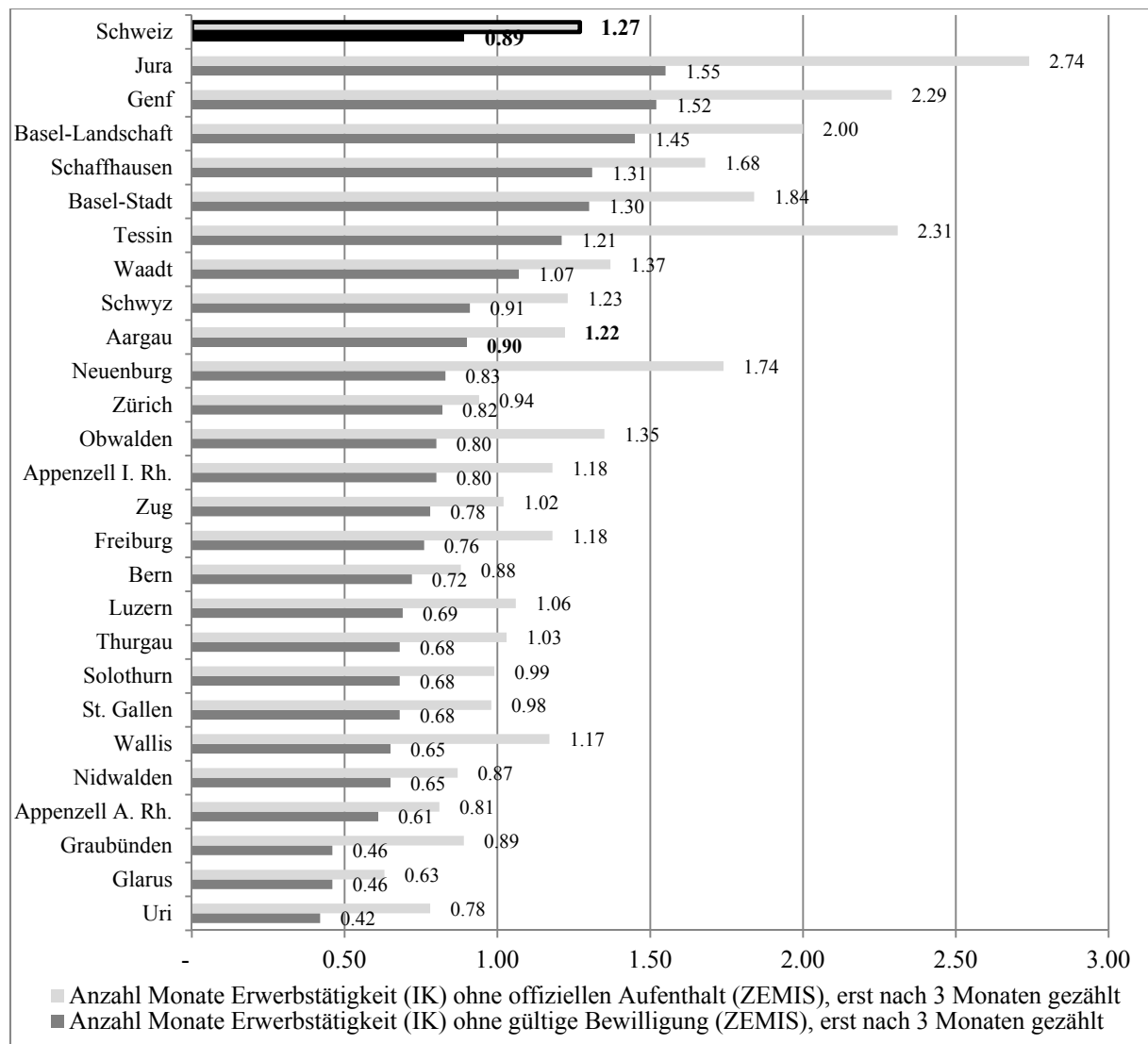
FZA-Zugewanderte mit Aufenthaltswitz Erwerbstätigkeit sind im Durchschnitt während 3.7 Monate (grauen Balken von Grafik 23) nicht erwerbstätig resp. arbeitslos. Auffallend hohe Werte haben hier die Kantone Uri, Zug, Schaffhausen, Genf, Basel-Stadt und Zürich. Dies deutet darauf hin, dass die ZEMIS-Daten dieser Kantone weniger aktuell sind, wobei diese Unterschiede ohne genaue Kenntnisse der Verwaltungspraxis nicht interpretiert werden können.

Grafik 24 weist die Dauer der Erwerbstätigkeit ohne einen im ZEMIS registrierten Aufenthalt in der Schweiz sowie Erwerbsphasen ohne gültige Bewilligung aus. Diese Indikatoren weisen vor allem auf Unschärfen hin, die entstehen können, wenn die Administrativdaten mit unterschiedlichem Zweck und einer unterschiedlichen Verwaltungspraxis wie die ZEMIS- und AHV-IK-Daten kombiniert werden. Ursachen für Widersprüche zwischen registriertem Aufenthalt oder Aufenthaltsbewilligung und der Erwerbstätigkeit können u. a. Verzögerungen bei der Erfassung von AHV-Beiträgen aus dem Erwerbseinkommen oder eine nicht zeitgenaue Führung der ZEMIS-Daten sein. So ist z. B. der Zeitpunkt der Ausreise bei einem automatisierten Eintrag nicht genau feststellbar. Weiter kann auch ein Kontrolldefizit der Behörden zu widersprüchlichen Informationen im ZEMIS und den AHV-IK-Daten führen, z. B., wenn jemand in die Schweiz kommt um zu arbeiten, sich aber nicht rechtzeitig anmeldet. Zudem können Widersprüche entstehen bei Aufenthalten unter drei Monaten mit Aufenthaltswitz Erwerbstätigkeit, für die keine Bewilligung, aber eine Registrierung des Aufenthalts notwendig ist. Abweichungen können möglicherweise auch aufgrund der Aufbereitung und Bereinigung der Rohdaten entstehen.

Wegen administrativen Unschärfen werden hier nur widersprüchliche Situationen ausgewiesen, die länger als drei Monate andauern (d. h. Monate mit entsprechenden Konstellationen werden erst ab dem vierten Monat aufsummiert). Im Schnitt werden über diesen Toleranzbereich hinaus 1.3 Monate Erwerbstätigkeit ohne einen im ZEMIS registrierten Aufenthalt ausgewiesen. Wiederum ergeben sich grosse kantonale Unterschiede. Am längsten ist die Dauer der Erwerbstätigkeit ohne offiziellen Aufenthalt in den Kantonen Jura, Basel-Landschaft, Obwalden, Genf, Basel-Stadt, Tessin und Schaffhausen. Bei diesen Kantonen liegt auch die durchschnittliche Anzahl Monate Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung (länger als drei Monate) über dem schweizerischen Mittelwert (ausser in Obwalden). Besonders tief sind wiederum die Werte (für beide Indikatoren) bei den eher ländlichen Kantonen der Ost- und Zentralschweiz.

Die Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung dauert im Durchschnitt 0.9 Monate (über den Toleranzbereich von drei Monaten hinaus). Dabei ergibt sich bei den Unterschieden zwischen den Kantonen ein ähnliches Muster wie bei der Erwerbstätigkeit ohne registrierten Aufenthalt.

Grafik 24: Widersprüche zwischen Erwerbstätigkeit (AHV-IK-Daten) und Aufenthalt bzw. Bewilligung (ZEMIS-Daten) nach erstem Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; 'ohne gültige Bewilligung' N=708'865, 'ohne offiziellen Aufenthalt' N=667'536⁵¹ (jeweils inkl. Personen, bei denen dies nicht zutrifft); Missings 'ohne gültige Bewilligung' N=190, 'ohne offiziellen Aufenthalt' N=7. Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Erwerbstätige (IK-Eintrag) werden berücksichtigt; alle Kantone ausser OW, SH, AG, AI und NE weichen bei der durchschnittlichen Anzahl Monate Erwerbstätigkeit ohne gültige Bewilligung auf dem 5 %-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); alle Kantone ausser NE, VD, UR, NW, ZG, FR, AI und AG weichen bei der durchschnittlichen Anzahl Monate Erwerbstätigkeit ohne offiziellen Aufenthalt auf dem 5 %-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); die Unterschiede zwischen den Kantonen sind bei beiden Variablen auf dem 5 %-Niveau signifikant.

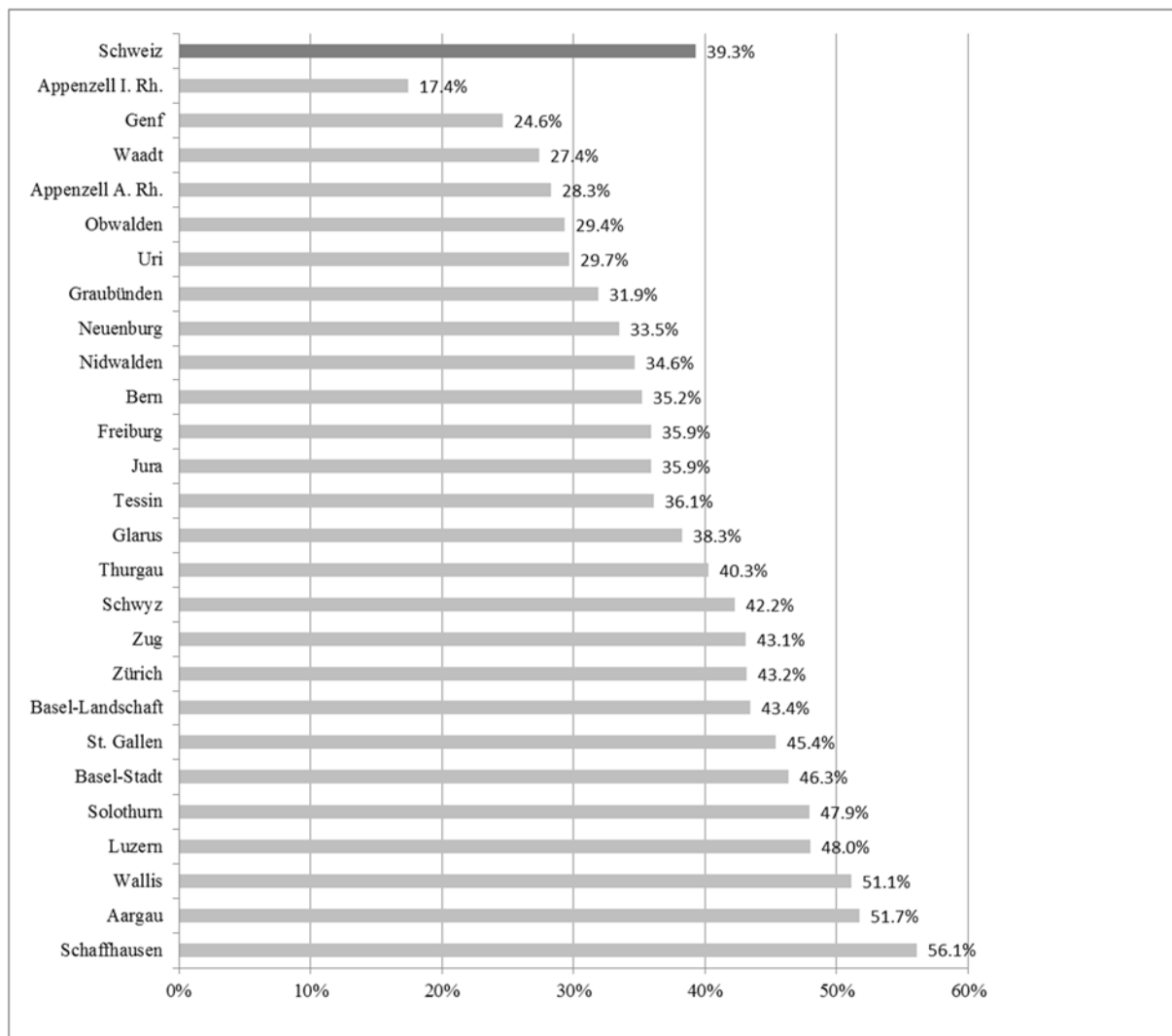
Eine Kennzahl, welche auf die Praxis der Behörden bezüglich der Registrierung bzw. der Nachführung des ZEMIS hinweist, ist der automatische Eintrag der Ausreisen. Dieser wird durch das EDV-System automatisch in folgenden Situationen vorgenommen:

- wenn nach abgelaufener Bewilligung nach einer bestimmten Dauer keine Verlängerung erfolgt;
- bei einer erneuten Einreise ohne vorgängige Ausreise (d. h. die vorgängige Ausreise ist nicht registriert worden);
- wenn festgestellt wird, dass jemand nicht mehr in der Schweiz ist und keine Ausreise registriert wurde.

⁵¹ Erwerbstätigkeit in der Schweiz ohne offiziellen Aufenthalt ist bei Grenzgängern der Normalfall. Aus diesem Grund werden FZA-Zugewanderte, die vor oder nach der Ersteinreise unter dem FZA eine Grenzgängerbewilligung hatten, von dieser Analyse ausgeschlossen.

Grafik 25: Automatischer Eintrag der Ausreise nach Kanton in Prozent

(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010, Anteil an allen Ausreisen)



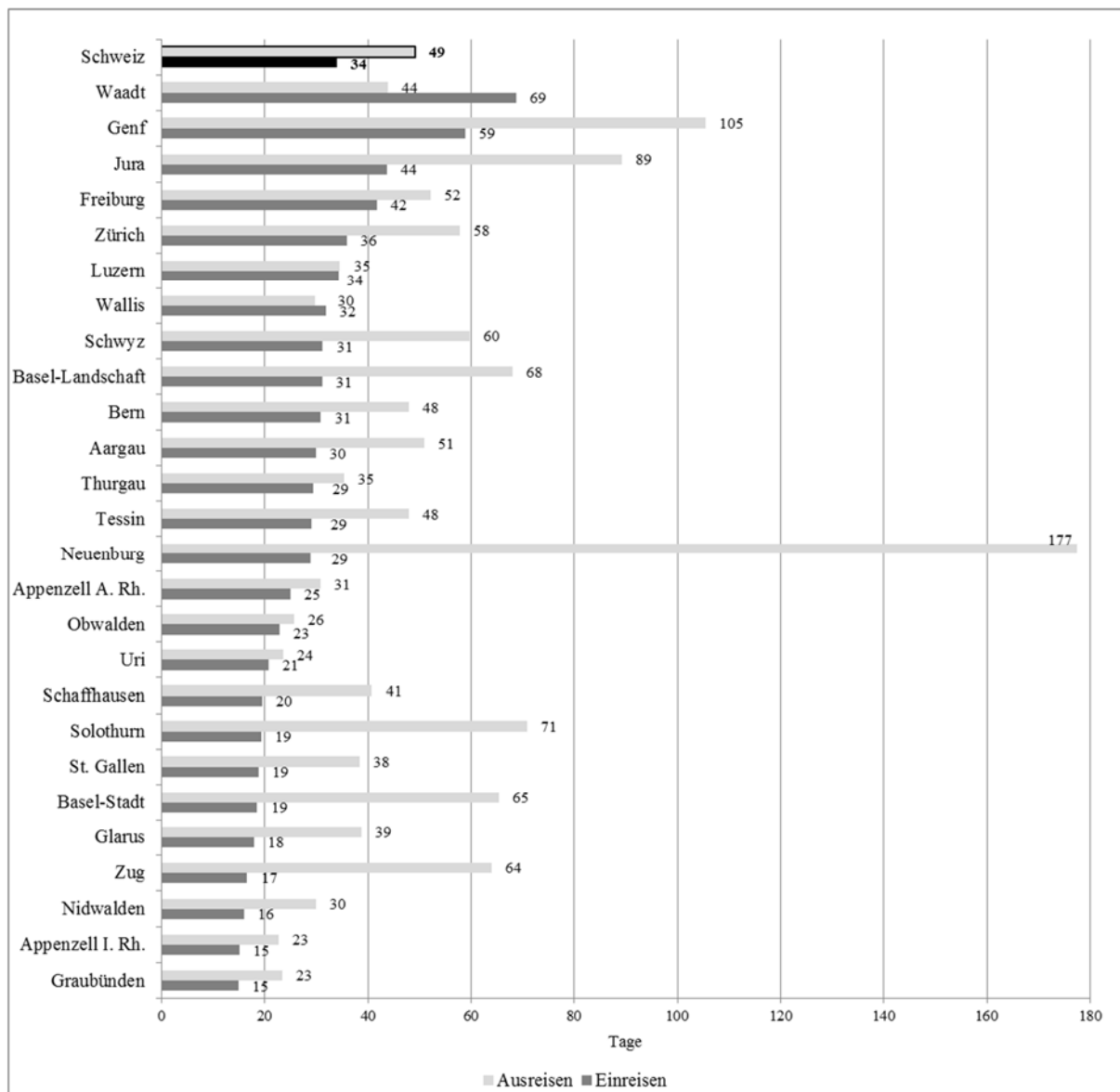
Quellen: ZEMIS, Berechnungen: BFH, Soziale Arbeit; N=1'085'811; Missings N=1'958.

Anmerkungen: Automatische Einträge sind nur jene, die durch einen Batchjob im ZEMIS-System durchgeführt werden. Alle Ausreisen, die von Hand erfasst werden (z.B. Ausreisen ohne Abmeldung), gelten als reguläre Ausreisen; der Chi-Quadrat Test für die Unterschiede zwischen den Kantonen ist auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Von allen ausgewiesenen Einträgen von Ausreisen erfolgen knapp 40 % automatisch (vgl. Grafik 25). Wiederum ergeben sich grosse Unterschiede: Besonders hoch ist der Anteil in den Kantonen Schaffhausen, Aargau, Wallis, Luzern und Solothurn, während u. a. die Kantone Genf und Waadt deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Es sind somit andere Kantone, die hohe Anteile an automatischen Einträgen von Ausreisen aufweisen als bei den Widersprüchen zwischen registriertem Aufenthalt bzw. Bewilligung und einer Erwerbstätigkeit.

Ein weiterer Hinweis auf die Behördenpraxis bezüglich der Führung des Informationssystems ZEMIS ergibt sich daraus, wie rasch Ereignisse im ZEMIS nachgeführt werden. Ereignisse werden mit zwei Datumsangaben versehen: dem Datum der Erfassung und dem Datum des Ereignisses. Viele Ereignisse werden erst im Nachhinein erfasst, sodass sich eine Differenz zwischen dem Erfassungs- und Ereignisdatum ergibt. Grafik 26 präsentiert die betreffenden Kennzahlen für die Einreisen und die Ausreisen. Im Durchschnitt beträgt die Dauer zwischen einem Ereignis und dessen Erfassung bei den Einreisen 34 Tage und bei den Ausreisen 49 Tage.

Grafik 26: Termintreue der Nachführung der Ein- und Ausreisen im ZEMIS nach Kanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)



Quelle: ZEMIS; N=1'085'811; Missings N=1'958.

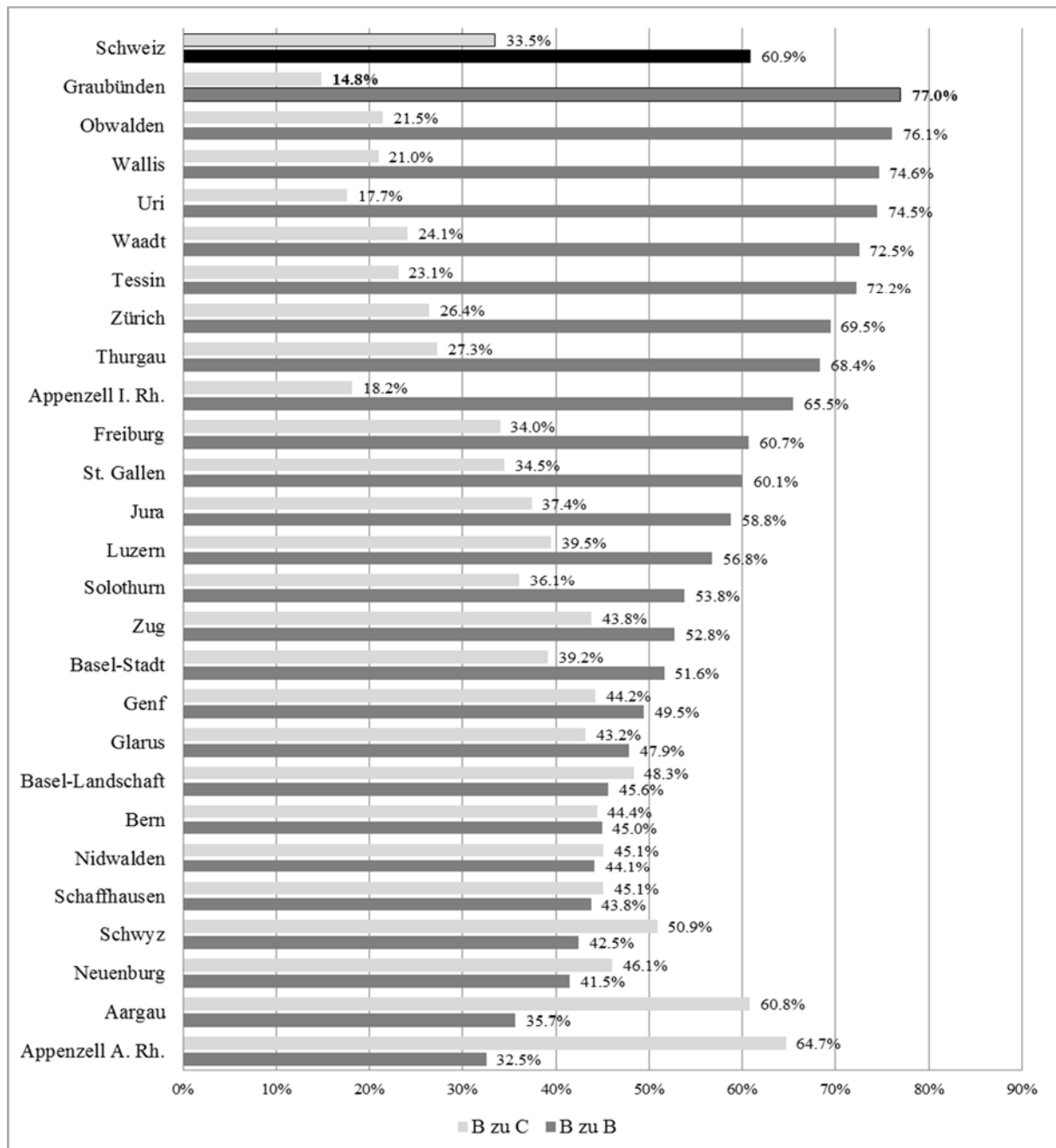
Anmerkungen: Durchschnittliche Differenz zwischen Mutationsdatum und Ereignisdatum für Ein- und Ausreisen in Tagen nach Kanton; alle Kantone ausser LU weichen bei den Einreisen auf dem 5 %-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); alle Kantone ausser AG und TI weichen bei den Ausreisen auf dem 5 %-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); die Unterschiede zwischen den Kantonen sind bei beiden Variablen auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Einreisen werden somit termingetreuer registriert als die Ausreisen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Zugewanderte ihre Einreise verlässlicher melden, um den Aufenthalt zu legalisieren. Demgegenüber werden Ausreisen oft nicht gemeldet und erst im Nachhinein durch die Behörden entdeckt (automatisierte Ausreisen sind hier nicht berücksichtigt). Die Dauer zwischen Ereignis und Registrierung ist in den Kantonen Waadt, Genf, Jura, Freiburg und Zürich am längsten. Bei den Ausreisen fällt v.a. die lange Dauer beim Kanton Neuenburg und mit erheblichem Abstand Genf, Jura, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Zug und Solothurn auf.

Die Behördenpraxis unterscheidet sich zwischen den Kantonen auch bei der Art der Anschlussbewilligung beim Ablauf der Aufenthaltsbewilligung B. In Grafik 27 sind alle FZA-Zugewanderten mit einer B-Bewilligung beim Erstzug und einer abschliessenden neuen Bewilligung berücksichtigt. Ausgewiesen wird, wie gross der Anteil derer ist, die nachfolgend eine B- oder C-Bewilligung erhalten. Gut 60% der FZA-Zugewanderten erhalten nach der ersten B-Bewilligung wieder eine B-Bewilligung. Dabei ist kein klares Muster bei den kantonalen Unterschieden zu erkennen. Eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (B zu B) ist in den Kantonen Graubünden, Obwalden, Wallis, Uri, Waadt Tessin, Thurgau und Appenzell I. Rh. häufiger als im Durchschnitt. Die entsprechenden Anteile sind in den Westschweizer Kantonen Neuenburg, Jura und Genf sowie in den Ostschweizer Kantonen Appenzell A. Rh. und Schaffhausen sowie im Aargau eher klein (weniger als 50 %).

Etwa ein Drittel der FZA-Zugewanderten erhält nach der ersten Aufenthaltsbewilligung B die Niederlassungsbewilligung C (B zu C). Dieser Anteil beträgt je nach Kanton zwischen 15 % bis 65 %, auch hier ist kein regionales Muster erkennbar. Besonders häufig erhalten FZA-Zugewanderte in den Kantonen Appenzell I. Rh., Schwyz, Basel-Landschaft und Aargau ein C-Bewilligung nach einer anfänglichen B-Bewilligung, in den Kantonen Graubünden, Waadt und Zürich ist dieser Anteil besonders tief. Evidenterweise zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen dem Anteil mit einem Bewilligungswechsel von B zu B und dem Anteil mit einem solchen von B zu C: Je grösser der Anteil mit einem Bewilligungswechsel von B zu B in einem Kanton ist, desto geringer ist der Anteil mit einem Wechsel von B zu C.

Grafik 27: Häufigkeit der Bewilligungswechsel B zu B bzw. B zu C nach Kanton
(Anteil der Bewilligungswechsel an allen Bewilligungserneuerung nach der ersten B-Bewilligung)



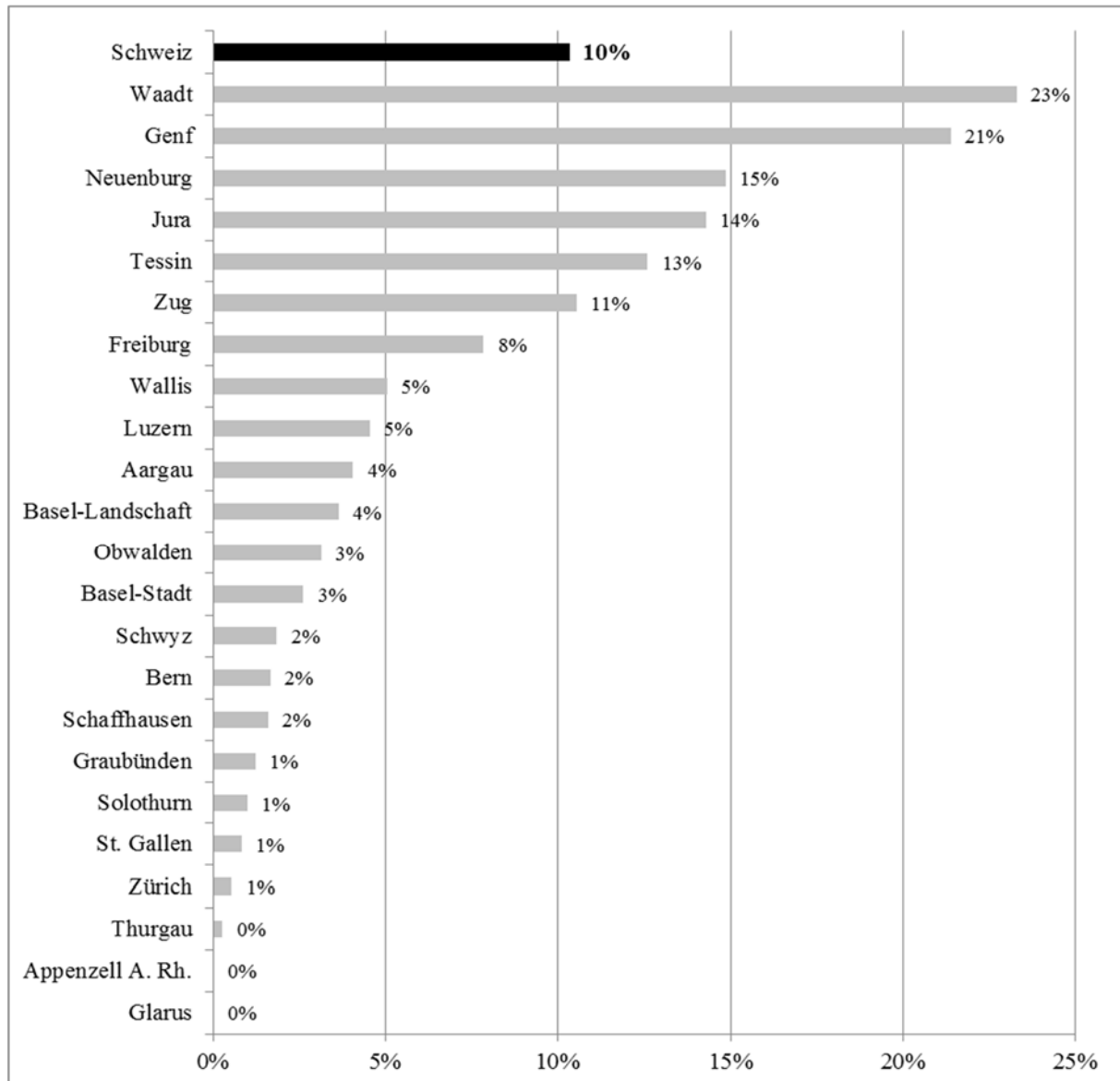
Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N= 57'454.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur der erste Bewilligungswechsel wurde berücksichtigt; Chi-Quadrat Test für den Unterschied zwischen den Kantonen bei den Anteilen der Bewilligungswechsel B zu B und B zu C ist je auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Personen, welche explizit für eine Ausbildung in die Schweiz kommen, erhalten i. d. R. eine B-Bewilligung für die Dauer der Ausbildung (wenn die Ausbildung weniger als ein Jahr dauert) resp. für ein Jahr. Diese wird bis zum Abschluss des Studiums um jeweils ein weiteres Jahr verlängert. Auch in diesem Bereich ist die Praxis der

Kantone unterschiedlich. Grafik 28 zeigt den Anteil der FZA-Zugewanderten mit erstem Aufenthaltszweck Ausbildung (nicht über den Familiennachzug eingereist) mit einer B-Bewilligung, die länger als ein Jahr gültig ist. Dieser Anteil ist in der Westschweiz (namentlich in den Kantonen Waadt und Genf, aber auch Neuenburg und Jura) überdurchschnittlich hoch (zwischen 14 % und 23%). In den meisten Kantonen ist dieser Anteil gering (bei 16 Kantonen liegt dieser Anteil bei 5 % oder weniger).

Grafik 28: FZA-Zugewanderte mit erstem Aufenthaltszweck Ausbildung und B-Bewilligung mit Gültigkeit länger als ein Jahr nach Kanton
(FZA-Zugewanderte, die nicht über Familiennachzug zugewandert sind, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)



Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N= 60'643.

Anmerkungen: Anteil an allen FZA-Zugewanderten mit Aufenthaltszweck Ausbildung und nicht über Familiennachzug eingereist, nur über 18-Jährige; nur Kantone mit N>10 ausgewiesen; der Chi-Quadrat Test für den Unterschied zwischen den Kantonen ist auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Im ZEMIS werden Personen, deren Aufenthaltsgesuch abgelehnt wird, nicht erfasst. Zudem wird bei bereits registrierten Personen nicht erfasst, wenn ein erneutes Aufenthaltsgesuch oder ein Gesuch um Verlängerung oder Erneuerung der Bewilligung abgelehnt wird. Sichtbar ist lediglich, ob eine Person eine Bewilligung erhalten hat oder nicht. Eine Ausnahme sind Bewilligungen, die aus strafrechtlichen Gründen widerrufen werden. In diesem Fall setzen die kantonalen Migrationsbehörden den Status der Personen auf Widerruf. Die Gründe des Widerrufs werden im ZEMIS nicht erfasst.

Von den rund 804'000 erwachsenen FZA-Zugewanderten, die bis Ende 2011 eingereist sind (inkl. aus Drittstaaten), haben lediglich 618 Personen den Status «Bewilligungswiderruf» (weniger als 0.1%), weshalb kantonale Unterschiede kaum zu interpretieren sind (vgl. Tabelle A55 im Anhang). Ein Widerruf einer Bewilligung wird im ZEMIS nur dann registriert, wenn im Bewilligungsverfahren falsche Angaben gemacht, in schwerwiegendem Mass gegen die öffentliche Sicherheit verstossen oder eine längerfristige Freiheitsstrafe verhängt wurde.⁵² Bei der Interpretation der Resultate ist zu beachten, dass im ZEMIS nur der letzte Status einer Person erfasst wird, d.h. bei einer anschliessenden neuen Bewilligung wird diese Angabe überschrieben.

Zusätzlich zu Bewilligungswiderrufen sind in ZEMIS auch Einreisesperren erfasst. Einreisesperren können bei Zugewanderten verhängt werden, die gegen die öffentliche Sicherheit verstossen und in Ausschaffungshaft genommen wurden.⁵³ Tabelle 68 weist den Anteil der FZA-Zugewanderten mit Einreisesperren nach Nationalitätengruppen aus: 3062 Personen oder 0.4 % aller FZA-Zugewanderten haben eine Einreisesperre. Bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten ist dies sehr selten, etwas höher ist der Anteil bei jenen aus den EU-8- und vor allem den EU-2-Staaten. Bei FZA-Zugewanderten aus Drittstaaten (Einreise über den Familiennachzug) liegt dieser Anteil mit 3.6 % deutlich über dem Durchschnitt. Gemäss Angaben des BFM werden jährlich 8000 bis 10'000 Einreisesperren verhängt (Bundesrat 2013). Die vorliegenden Resultate zeigen, dass diese jedoch nur in geringem Ausmass gegen FZA-Zugewanderte bzw. deren Familienangehörige aus Drittstaaten verhängt werden, obwohl diese den Grossteil der Zuwanderung ausmachen.

Tabelle 68: FZA-Zugewanderte mit Einreisesperren nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	mit Einreisesperre	
	%	N
Nationalitätengruppen		
EU-17/EFTA	0.3%	2'022
EU-8	1.0%	528
EU-2	2.3%	185
Drittstaaten	3.6%	327
Total	0.4%	3'062

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: ab April 2006 inkl. Malta und Zypern.

Betrachtet man den Anteil der Personen mit Einreisesperre nach dem ersten Wohnkanton, so liegen die Westschweizer Kantone Jura, Genf, Neuenburg, Waadt sowie Glarus, Freiburg, Thurgau und Uri deutlich über den gesamtschweizerischen Durchschnitt (vgl. Tabelle im A55 Anhang). Inwiefern diese Unterschiede Ausdruck einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung oder einer unterschiedlichen Behördenpraxis sind, wäre näher zu untersuchen.

⁵² Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Artikel 62 und 63.

⁵³ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Artikel 67.

7.2 Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezügen

Das Wichtigste in Kürze

Die im Gesetz vorgesehenen aufenthaltsrechtlich relevanten Konstellationen bei Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfebezug können aufgrund unpräziser Angaben oder fehlenden Informationen nur annäherungsweise abgebildet werden. Entsprechend sind die Resultate vorsichtig zu interpretieren.

Seit Inkrafttreten des FZA befanden sich knapp 25'000 Personen (3.5 % der FZA-Zugewanderten) während durchschnittlich acht Monaten in einer Situation (erwerbslose Stellensuche in bestimmten Konstellationen), die unter Umständen einen Widerruf des Aufenthaltsrechts ermöglicht hätte. Zudem gibt es weitere 44'000 Erwerbslose, die während länger als drei Monaten keine Stelle suchen, wobei nur knapp 8800 dieser Personen (1.2 % der FZA-Zugewanderten) länger als neun Monate erwerbslos bleiben. Zwei aufenthaltsrechtlich relevante Situationen treten besonders häufig auf: FZA-Zugewanderte mit Bewilligung L (Kurzaufenthalter), die länger als sechs Monaten erfolglos eine Stelle suchen, sowie FZA-Zugewanderte mit Bewilligung B, die im ersten Aufenthaltsjahr arbeitslos werden und ebenfalls während länger als sechs Monate erfolglos eine Stelle suchen (je 12'000 bis 13'000 Personen). Insgesamt weisen knapp 25'00 FZA-Zugewanderte (3.4 Promille) einen aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug aus, wobei solche Bezüge erst ab 2005 identifiziert werden können. Am häufigsten kommen aufenthaltsrechtlich relevante Sozialhilfebezüge während der Stellensuche vor und sind relativ kurz (durchschnittlich vier Monate). Gut die Hälfte der aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezüge dauert weniger als drei Monate; nur 9 % dauern länger als ein Jahr.

Bei einem Fünftel der FZA-Zugewanderten, die zum Zeitpunkt der Bewilligungserneuerung bereits über ein Jahr arbeitslos sind, wird von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine verkürzte Bewilligung auszustellen. Die Praxis der Kantone ist sehr unterschiedlich: Im Kanton Waadt betrifft es 13 %, im Kanton Bern hingegen 24 %. Andere Unterschiede zwischen den Kantonen sind zwar erheblich, jedoch schwieriger zu interpretieren, weil sie nur zum Teil eine Folge der Behördenpraxis darstellen. So variiert der Anteil der FZA-Zugewanderten, die nach einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit keine neue Bewilligung aufweisen, beachtlich zwischen 13.6 % und 43.3 %, wobei keine offensichtlichen Muster erkennbar sind.

Aus der Analyse der aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezüge lassen sich lediglich gewisse Hinweise zur Behördenpraxis gewinnen. So variiert die durchschnittliche Dauer aufenthaltsrechtlich relevanter Sozialhilfebezüge je nach Kanton zwischen zwei und über sechs Monate, im Durchschnitt sind es 5.4 Monate. Ein Viertel der FZA-Zugewanderten mit einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug weisen keine Erneuerung der Bewilligung auf, rund 74 % erhalten eine neue Bewilligung, zwei Drittel für die reguläre Laufzeit von fünf Jahren und nur ein Drittel für eine kürzere Dauer. Der Anteil der FZA-Zugewanderten, bei denen nach einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug die Bewilligung nicht erneuert wird, schwankt kantonale zwischen 15 % und 42 %. Allerdings ist die Zahl der Personen sehr gering (zwölf Kantone mit weniger als zehn Personen).

Aufgrund des FZA kann der Aufenthalt bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit unter bestimmten Umständen eingeschränkt werden, wobei dies einen Ermessensentscheid im Einzelfall erfordert. (vgl. BFH 2012a und Materialien, Teil II, Kap. 3.2). Es stellt sich die Frage, wie häufig solche Konstellationen vorkommen und ob in der Folge die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verweigert oder nur für eine verkürzte Dauer gewährt wird. Um das Aufenthaltsrecht beschränken zu können, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein, die teilweise vom Aufenthaltswort (unselbständige bzw. selbständige Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit), von der Dauer des Aufenthalts sowie der Arbeitslosigkeit, dem Umstand, wie jemand arbeitslos geworden ist (z.B. ob jemand selbst gekündigt hat oder nicht) und ob die Betroffenen eine Stelle suchen, abhängen. Die Identifizierung der betreffenden Personen bzw. deren Aufenthaltsperioden anhand der verfügbaren Daten ist äusserst komplex. Zudem können die im Gesetz vorgesehenen Bedingungen wegen unpräziser Angaben oder fehlender Informationen nur annäherungsweise abgebildet werden. Deshalb sind die Auswertungen zu den aufenthaltsrechtlich relevanten Konstellationen mit Vorsicht zu interpretieren.

Im folgenden Unterkapitel wird ermittelt, wie viele FZA-Zugewanderte sich in einer Situation befinden, bei der eine Einschränkung des Aufenthaltsrecht gemäss der rechtlichen Vorgaben allenfalls möglich ist, und wie lange diese aufenthaltsrechtlich relevante Situation andauert. Zudem wird untersucht, ob es Hinweise gibt, dass aufenthaltsbeschränkende Massnahmen ergriffen werden.

7.2.1 Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen bei Arbeitslosigkeit

Einleitend ist festzuhalten, dass zunächst jene Konstellationen behandelt werden, die aufgrund der verfügbaren Daten leichter identifiziert werden können. Weiter muss berücksichtigt werden, dass FZA-Zugewanderte grundsätzlich das Recht haben, sich mit dem Aufenthaltswort «Nichterwerbstätigkeit» anzumelden, wenn sie nachweisen können, dass sie über genügend finanzielle Mittel zur Existenzsicherung verfügen.

Am häufigsten kommen zwei Situationen vor, bei denen Arbeitslosigkeit aufenthaltsrechtlich relevante Folgen haben kann: Einerseits betrifft dies FZA-Zugewanderte mit Bewilligung L, die seit mehr als sechs Monaten arbeitslos sind, andererseits FZA-Zugewanderte mit Bewilligung B, die im ersten Aufenthaltsjahr während länger als sechs Monate arbeitslos sind.

Für Personen mit einer Bewilligung L gilt, dass ihr Aufenthaltsrecht unter Umständen nach sechs Monaten ordentlich gemeldeter Arbeitslosigkeit (beim RAV gemeldet, mit oder ohne ALE-Bezug,) beschränkt werden kann. Die Zahl der Personen, für die diese Konstellation seit Inkrafttreten des FZA, beträgt knapp 13'000 oder 1.8 % aller FZA-Zugewanderten (vgl. Tabelle 69). Im Durchschnitt dauert diese Situation knapp sieben Monate, bei den Zugewanderten aus den EU-8-Staaten etwas weniger lang – wohl auf aufgrund ihrer im Schnitt kürzeren Aufenthaltsdauer.

Tabelle 69: Stellensuchende Arbeitslose (länger als 6 Monate) mit Bewilligung L nach Nationalitätengruppe
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche aufenthaltsrechtlich relevante Dauer der Arbeitslosigkeit (in Monaten)	Anzahl Personen
EU-17/EFTA	6.9	12'666
umliegende Staaten	6.8	6'853
EU-17/EFTA-Nord	7.4	556
EU-17-Süd	6.8	5'257
EU-8	6.2	312
Total	6.8	12'981

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: FZA-Zugewanderte mit einer L-Bewilligung, die länger als sechs Monate keine Stelle finden (ordnungsgemässe Stellensuche, d.h. beim RAV eingeschrieben (mit oder ohne ALE-Bezug); kein Wechsel des Aufenthaltszwecks zu Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit; keine Personen im Familiennachzug). Durchschnittliche Anzahl Monate in dieser Situation (die ersten sechs Monate Arbeitslosigkeit werden nicht mitgezählt, weil sie nicht aufenthaltsrechtlich relevant sind).

Bei Personen mit einer Bewilligung B kann der Aufenthalt dann beschränkt werden, wenn sie im ersten Aufenthaltsjahr arbeitslos werden und die Arbeitslosigkeit (mit oder ohne ALE-Bezug, beim RAV gemeldet) länger als sechs Monate dauert. Seit Inkrafttreten des FZA ist dies bei insgesamt 12'022 Personen oder 1.7 % aller FZA-Zugewanderten der Fall. Fast 70% davon stammen aus den umliegenden Staaten (vgl. Tabelle 70). Durchschnittlich dauert diese Situation rund neun Monate; es handelt sich somit i.d.R. um Langzeitarbeitslose (sechs Monate aufenthaltsrechtlich nicht relevante Arbeitslosigkeit plus die durchschnittliche Dauer von neun Monaten bedeutet eine durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 15 Monaten).

Tabelle 70: Arbeitslose FZA-Zugewanderte mit Bewilligung B, die im ersten Aufenthaltsjahr länger als 6 Monate arbeitslos sind, nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche aufenthaltsrechtlich relevante Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten	Anzahl Personen
EU-17/EFTA	9.2	11'844
umliegende Staaten	9.1	8'305
EU-17/EFTA-Nord	8.8	810
EU-17-Süd	9.5	2'729
EU-8	8.0	178
Total	9.1	12'022

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: FZA-Zugewanderte mit einer B-Bewilligung, die im ersten Aufenthaltsjahr arbeitslos werden und länger als sechs Monate keine Stelle finden (ordnungsgemässe Stellensuche, d.h. beim RAV eingeschrieben (mit oder ohne ALE-Bezug); kein Wechsel des Aufenthaltszwecks zu Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit; keine Personen im Familiennachzug). Durchschnittliche Anzahl Monate in dieser Situation (die ersten sechs Monate Arbeitslosigkeit werden nicht mitgezählt, weil sie nicht aufenthaltsrechtlich relevant sind).

Zu den oben beschriebenen Situationen kommen weitere hinzu, die seltener sind: Bei Personen mit einer Bewilligung B ist eine Einschränkung des Aufenthaltsrechts auch dann möglich, wenn die Arbeitslosigkeit vor und nach der Erneuerung der Bewilligung länger als ein Jahr dauert (d.h. insgesamt länger als 24 Monate).⁵⁴ Vor dieser Situation, die durchschnittlich ein halbes Jahr dauert, sind seit Inkrafttreten des FZA nur 467 Personen betroffen (vgl. Tabelle 71). Diese FZA-Zugewanderten sind somit durchschnittlich 30 Monate arbeitslos (24 Monate Arbeitslosigkeit, die aufenthaltsrechtlich nicht relevant sind, sowie durchschnittlich sechs Monate aufenthaltsrechtlich relevante Arbeitslosigkeit).

Tabelle 71: Langzeitarbeitslose FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung und aufenthaltsrechtlich relevanter Dauer der Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche aufenthaltsrechtlich relevante Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten	Anzahl Personen
EU-17/EFTA	6.0	465
umliegende Staaten	6.1	291
EU-17/EFTA-Nord	5.5	15
EU-17-Süd	5.8	159
EU-8	8.0	2
Total	6.0	467

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, ASAL, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: FZA-Zugewanderte Personen mit einer B-Bewilligung, die vor und nach der ersten Erneuerung der B-Bewilligung je mindestens 12 Monate arbeitslos waren (ordnungsgemässe Stellensuche, d.h. 12 Monate vor und 12 Monate nach dem Zeitpunkt der Erneuerung der B-Bewilligung beim RAV eingeschrieben (mit oder ohne ALE-Bezug); kein Wechsel des Aufenthaltszwecks zu Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit; keine Personen im Familiennachzug). Durchschnittliche Anzahl Monate in dieser Situation (die 24 Monate vor bzw. nach der Erneuerung werden nicht mitgezählt, weil sie noch nicht aufenthaltsrelevant sind).

Bei Personen mit Bewilligung B kann der Aufenthalt zudem beschränkt werden, wenn sie «freiwillig» arbeitslos und beim RAV gemeldet sind und während länger als sechs Monaten keine Stelle finden. In Anlehnung an die FZA-Gesetzgebung wird vereinfacht von einer «freiwilligen» Arbeitslosigkeit gesprochen, wenn eine Person selber kündigt, obwohl ein Verbleib an der Arbeitsstelle zumutbar gewesen wäre, oder wenn sie ein längerfristiges Angebot (Dauerstelle zugunsten einer befristeten Anstellung) ausschlägt.⁵⁵ Anhand der AVAM-Daten kann die Einstellung des ALE-Bezugs aus diesen Gründen festgestellt und die betreffenden Personen damit annähernd identifiziert (vgl. Tabelle 72). Insgesamt betrifft dies für die Zeit zwischen 2002 und 2010 2700 Personen oder 0.4% der FZA-Zugewanderten, also nur einen sehr kleinen Personenkreis. Zudem dauert der aufenthaltsrelevante Zustand der «freiwilligen» Arbeitslosigkeit im Schnitt nur 2.2 Monate. Damit dürfte diese Konstellation für aufenthaltsbeschränkende Massnahmen nur von beschränkter Relevanz sein.

⁵⁴ Bei Personen, die vor der ersten Erneuerung der B-Bewilligung ein Jahr arbeitslos sind, kann die Verlängerung der B-Bewilligung auf zwölf Monate verkürzt werden (vgl. auch Tabelle 80). Sind die Personen anschliessend weiterhin arbeitslos, kann die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden.

⁵⁵ Der Begriff der «freiwilligen» Arbeitslosigkeit wird im FZA im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Aufenthaltsbeschränkung verwendet. Allerdings kennt das Schweizer Recht diese Differenzierung nicht. Der Begriff wurde durch das BFM nie konkretisiert und musste deshalb im Rahmen der vorliegenden Arbeit gestützt auf die Erkenntnisse der PVK (2012b) und die rechtlichen Grundlagen, Lehre und Rechtsprechung konkretisiert werden. Als Indikator dafür, dass Arbeitslosigkeit «freiwillig» ist, wird das Faktum genommen, dass jemand selber gekündigt hat («selbst verschuldete» Arbeitslosigkeit; diese Information ist in den AVAM-Daten vorhanden).

Tabelle 72: «Freiwillig» arbeitslose FZA-Zugewanderte (mit B-Bewilligung), die länger als 6 Monate arbeitslos sind nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche aufenthaltsrechtlich relevante Dauer der freiwilligen Arbeitslosigkeit in Monaten	Anzahl Personen
EU-17/EFTA	2.2	2'676
umliegende Staaten	2.2	1'689
EU-17/EFTA-Nord	2.3	147
EU-17-Süd	2.2	840
EU-8	2.3	66
Total	2.2	2'742

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: FZA-Zugewanderte mit einer B-Bewilligung, die selber gekündigt haben und mit Einstelltagen sanktioniert werden und während länger als sechs Monate keine Stelle finden (ordnungsgemässe Stellensuche, d.h. beim RAV eingeschrieben [mit oder ohne ALE]; kein Wechsel des Aufenthaltszwecks zu Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit; keine Personen im Familiennachzug).

Durchschnittliche Anzahl Monate in dieser Situation (die ersten sechs Monate Arbeitslosigkeit werden nicht mitgezählt, weil sie noch nicht aufenthaltsrechtlich relevant sind).

Wie hoch ist die Zahl der FZA-Zugewanderten seit Inkrafttreten des FZA, deren Aufenthalt aufgrund von Arbeitslosigkeit hätte beschränkt werden können? Wie lange dauert die aufenthaltsrechtlich relevante Arbeitslosigkeit? Für wie viele Monate ihres Aufenthalts war diese Möglichkeit gegeben? In Tabelle 73 wird die Anzahl Personen aufgeführt, bei denen eine oder mehrere der in Tabelle 69 bis Tabelle 72 dargestellten Konstellationen zutreffen. Insgesamt handelt es sich dabei um 24'800 Personen oder 3.5% der FZA-Zugewanderten, die in den acht Jahren seit Inkrafttreten des FZA (2002 bis 2010) eine aufenthaltsrechtlich relevante Phase von Arbeitslosigkeit von durchschnittlich 8.3 Monaten aufweisen. Pro Jahr betrifft dies somit im Durchschnitt maximal 3100 Personen. Aufgrund der deutlich geringeren mittleren Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten aus den EU-8- und EU-2-Staaten ist hier die Dauer mit allfälligen Beschränkungsmöglichkeiten deutlich kürzer.

Tabelle 73: FZA-Zugewanderte mit potenziell aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche aufenthaltsrechtlich relevante Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten	Anzahl Personen
EU-17/EFTA	8.3	24'265
umliegende Staaten	8.3	15'087
EU-17/EFTA -Nord	8.4	1'369
EU-17-Süd	8.2	7'809
EU-8	7.0	504
EU-2	1.3	3
Total	8.3	24'772

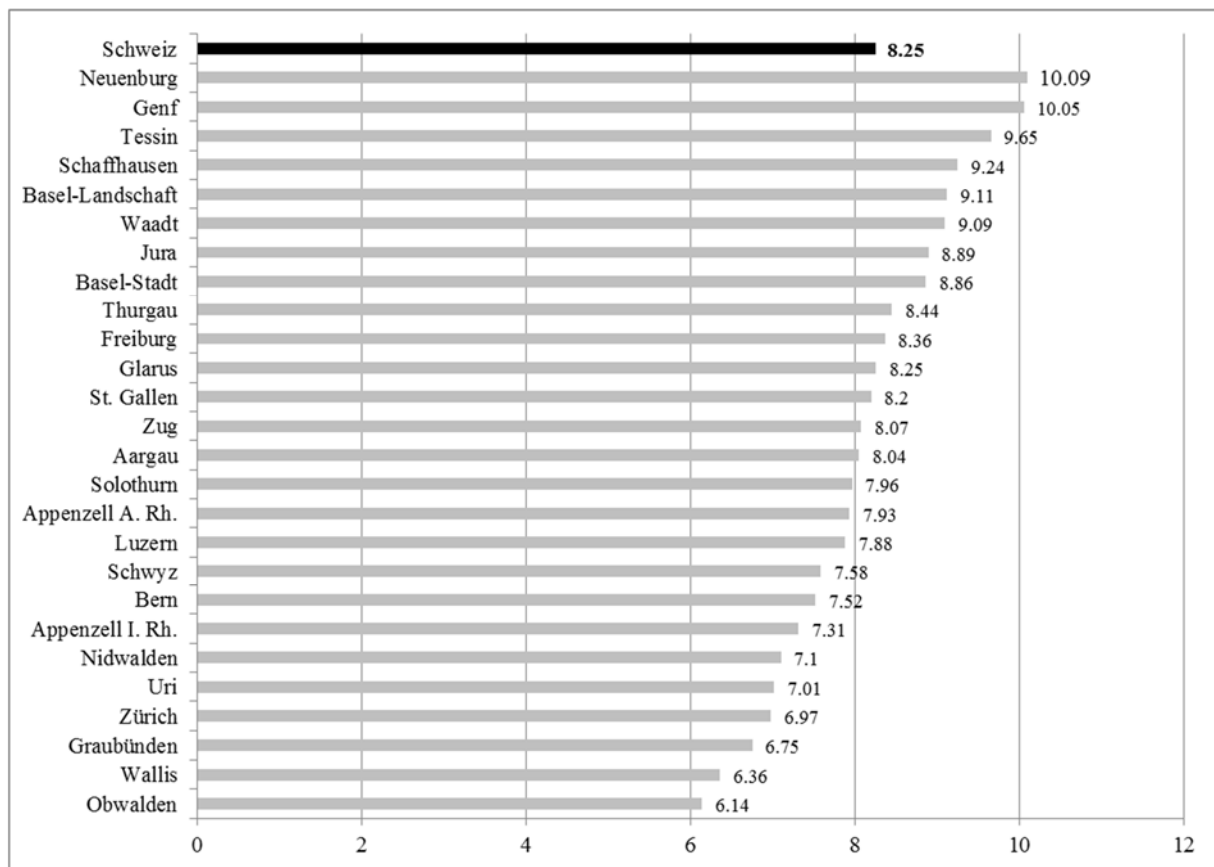
Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Definition: Pro Monat des Aufenthalts trifft eine der Bedingungen aus Tabelle 69, Tabelle 70, Tabelle 71 oder Tabelle 72 zu. Bei den in der Tabelle aufgeführten Personen treffen die Bedingungen mindestens für einen Monat des Aufenthaltes zu

Unterscheidet sich die durchschnittliche aufenthaltsrechtlich relevante Dauer der Arbeitslosigkeit nach Kantonen? Allfällige Unterschiede könnten auf eine unterschiedliche kantonale Praxis hinweisen. Grafik 29 weist die betreffende Anzahl Monate pro Kanton aus. Die Dauer variiert zwischen sechs Monaten im Kanton Obwalden und zehn Monaten im Kanton Neuenburg. Fast alle Westschweizer Kantone, der Kanton Tessin, die beiden Basel sowie zwei Kantone der Ostschweiz liegen über dem Durchschnitt.

Grafik 29: Durchschnittliche Dauer der potenziell aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010, in Monaten)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N=24'772, Missing =30.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006; alle Kantone ausser NW, GL, ZG, FR, AR, AI, SG, AG, TG und JU weichen bei der durchschnittlichen Anzahl Monate mit potenziell aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit auf dem 5 %-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); die Unterschiede zwischen den Kantonen sind auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Bei der (gemeldeten) Arbeitslosigkeit können die aufenthaltsrechtlich relevanten Situationen, die zu einer Einschränkung des Aufenthaltsrechts der betroffenen Personen führen kann, anhand der Daten einigermaßen verlässlich identifiziert werden. Daneben bestehen weitere Aufenthaltskonstellationen, die zu einer Aufenthaltsbeschränkung führen können, die aber aus den vorliegenden Daten weniger eindeutig identifizierbar sind. Dies betrifft FZA-Zugewanderte, die mit dem Aufenthaltswitz «unselbständige Erwerbstätigkeit» einreisen, die Stelle aufgeben oder verlieren, sich nicht beim RAV anmelden und keine neue Stelle suchen (Rückzug vom Arbeitsmarkt). Sie verlieren ihren Arbeitnehmerstatus und damit ihre Aufenthaltsberechtigung als erwerbstätige Personen unter dem FZA. Auch für diese Personen gilt, dass, wenn sie den Nachweis erbringen, über genügend finanzielle Mittel zur Existenzsicherung zu verfügen, sie ein Aufenthaltsrecht als nicht Erwerbstätige beantragen können. Ansonsten kann ab dem Eintritt der Arbeitslosigkeit resp. Mittellosigkeit das Aufenthaltsrecht beschränkt werden.

In Tabelle 74 sind die FZA-Zugewanderten ausgewiesen, die nach einer Periode der Erwerbstätigkeit länger als drei Monaten erwerbslos sind (gemäss AHV-IK-Daten) und keine Stelle suchen (nicht beim RAV eingeschrieben sind, kein ALE-Bezug), sich aber nach wie vor mit dem Aufenthaltswitz «unselbständige Erwerbstätigkeit» in der Schweiz aufhalten (ohne FZA-Zugewanderte über den Familiennachzug). Insgesamt weisen zwischen 2002 und 2010 43'500 Personen oder 6.1 % aller FZA-Zugewanderter eine Phase (länger als drei Monate) als nicht stellensuchende Erwerbslose auf, die im Durchschnitt 7.8 Monate dauert.

FZA-Zugewanderte, die nach einer Phase als nicht stellensuchende Erwerbslose den Aufenthaltswitz auf Nichterwerbstätigkeit oder Ausbildung wechseln, sind in Tabelle 74 nicht berücksichtigt, da angenommen werden kann, dass diese den Nachweis genügender finanzieller Mittel zur Existenzsicherung erbracht haben. Da ein Wechsel des Aufenthaltswitzes nicht meldepflichtig ist und i. d. R. im ZEMIS nicht nachgeführt wird, ist davon auszugehen, dass die in Tabelle 74 ausgewiesene Zahl deutlich zu hoch ist. Neben dem Wechsel des Aufenthaltswitzes liegen keine weiteren Informationen vor, ob die Betreffenden über genügend finanzielle Mittel ver-

fügen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Aus diesen Gründen werden die in Tabelle 74 ausgewiesenen Personen bei den Auswertungen in Tabelle 73 nicht berücksichtigt.

Tabelle 74: Nicht stellensuchende erwerbslose FZA-Zugewanderte, nach Nationalitätengruppe⁵⁶
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche Anzahl Monate Erwerbslosigkeit ohne Stellensuche	Anzahl Personen
EU-17/EFTA	7.9	41'584
umliegende Staaten	8.1	30'285
EU-17/EFTA-Nord	9.4	3'671
EU-17-Süd	6.4	7'628
EU-8	6.0	1'898
EU-2	3.5	86
Total	7.8	43'568

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: FZA-Zugewanderte, die nach einer Periode unselbständiger Erwerbstätigkeit länger als drei Monate erwerbslos sind und keine Stelle suchen (keine RAV-Einschreibung, kein ALE-Bezug, keine weiteren Transfereinkommen, kein Wechsel des Aufenthaltszwecks zu Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit, keine Personen im Familiennachzug). Durchschnittliche Anzahl Monate dieser Situation, wobei die ersten drei Monate nicht mitgezählt werden.

Die in Tabelle 74 identifizierte Personengruppe umfasst auch jene Personen, die ausreisen, aber fälschlicherweise noch eine bestimmte Zeit in der Schweiz registriert sind (weil sie die Ausreise nicht gemeldet haben). Diese Konstellation kann aber auch auf Personen zutreffen, welche ihre Erwerbstätigkeit aufgeben (z. B. wegen Betreuungspflichten oder weil sie eine Ausbildung angefangen haben) und deren Aufenthaltszweck im ZEMIS nicht aktualisiert wird.⁵⁷ Diesen Gruppen kann die Aufenthaltsbewilligung faktisch nicht entzogen werden, sofern sie für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.

Bei der Durchsetzung von Massnahmen zur Aufenthaltsbeschränkung spielen die Dauer und der Grund für die Beendigung einer aufenthaltsrechtlich relevanten Situation eine Rolle. Aus dieser Perspektive haben weitere Analysen Folgendes ergeben: Bei rund 43 % der 43'500 Personen dauert diese Situation *weniger als drei weitere Monate*.⁵⁸ Es handelt sich somit um eine kurze vorübergehende Situation, welche durch eine Ausreise oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Stellensuche (Anmeldung beim RAV) beendet wird. Bei gut einem Drittel (37.8 %) dauert diese Situation *länger als ein weiteres halbes Jahr*. Bei knapp der Hälfte davon dürfte sie am Ende der Beobachtungsperiode noch andauern (kein Beendigungsgrund). Ein Drittel dieser 43'500 Personen beendet diese aufenthaltsrechtlich relevante Situation mit einer Ausreise (die Hälfte davon nach weniger als drei Monaten) und bei einem weiteren Drittel (35%) mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (ca. 55 % innerhalb von drei Monaten).

Somit dürften nur bei einem Teil der 43'500 Personen aufenthaltsbeschränkende Massnahmen überhaupt infrage kommen. Zählt man nur jene Personen, bei denen die Phase der Erwerbslosigkeit ohne Stellensuche länger als neun Monate dauert und/oder nicht durch Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder durch Ausreise beendet wird, reduziert sich die Zahl der Betroffenen auf 8800 Personen (ca. 20 % der 43'000 Personen). Von diesen wiederum dürfte ein erheblicher Teil den Aufenthaltszweck zu «Nichterwerbstätigkeit» wechseln, ohne dass dies im ZEMIS nachgeführt wird.

7.2.2 Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen von Sozialhilfebezug

Ein Sozialhilfebezug kann bei selbständig Erwerbstätigen, Stellensuchenden (unabhängig von der Dauer der Stellensuche) und Nichterwerbstätigen unter Umständen dazu führen, dass ihnen das Aufenthaltsrecht abgesprochen wird. Im Unterschied zu den aufenthaltsrechtlich relevanten Situationen bei Arbeitslosigkeit, die seit In-

⁵⁶ Wegen administrativer Ungenauigkeiten werden nur Situationen ab drei Monate berücksichtigt, obwohl die Konstellation eigentlich bereits ab dem ersten Monat aufenthaltsrechtlich relevant ist.

⁵⁷ Grundsätzlich haben die Personen bei einer Änderung des Aufenthaltszwecks keine Meldepflicht.

⁵⁸ Es muss jedoch bedacht werden, dass diese Konstellation erst identifiziert wird, wenn die Person bereits drei Monate erwerbslos ist – insgesamt dauert somit die Erwerbslosigkeit dieser Personen drei bis sechs Monate.

krafttreten des FZA im Juni 2002 beobachtet werden können, können solche Situationen beim Sozialhilfebezug aus Datengründen erst seit 2005 identifiziert werden. Im Folgenden wird die *Anzahl Personen* mit einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug für alle Zuwanderungskohorten (Erstzuzug Juni 2002 bis Dezember 2010) ausgewiesen, auch wenn Sozialhilfebezüge erst ab 2005 identifiziert werden können. Die *durchschnittliche Dauer* des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs (Tabelle 76) wird jedoch nur für die ab 2005 Zugewanderten berechnet, da nur für diese die effektive Dauer ermittelt werden kann.

Die nachfolgende Tabelle weist die Sozialhilfebezüge von selbständig Erwerbenden, Stellensuchenden und Nichterwerbstätigen aus, die potentiell aufenthaltsrechtlich relevant sind. Dabei wird die Zahl der betreffenden Personen in Tabelle 75 aufgeführt, und die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs findet sich in Tabelle 76. Insgesamt handelt es sich um nur sehr wenige Personen, deren Aufenthalt aufgrund eines Sozialhilfebezugs beschränkt werden kann. So haben nur 104 selbständig Erwerbstätige im Laufe ihres Aufenthalts Sozialhilfeleistungen bezogen. Als Stellensuchende ohne ALE-Bezug haben 1804 Personen Sozialhilfe bezogen, was 2.5 Promille der FZA-Zugewanderten im selben Zeitraum entspricht, wobei die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs nur vier Monate beträgt. Bei den Nichterwerbstätigen sind es 603 Personen mit einem Sozialhilfebezug von durchschnittlich neun Monaten.

Tabelle 75: FZA-Zugewanderte mit einem aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Anzahl Personen	selbständig erwerbstätig mit Sozialhilfebezug	Stellensuchende (ohne ALE-Bezug) mit Sozial- hilfebezug	nicht erwerbstätig mit Sozialhilfebezug
Nationalitätengruppen			
EU-17/EFTA	102	1'777	575
umliegende Staaten	77	1'077	301
EU-17/EFTA-Nord	10	74	37
EU-17Süd	15	626	236
EU-8	2	27	28
EU-2	-	-	1
Total	104	1'804	603

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: Nur FZA-Zugewanderte. Selbständig Erwerbende: Sozialhilfebeziehende mit Aufenthaltsbewilligung L oder B (IK-Eintrag als selbständig Erwerbende). Stellensuchende: Sozialhilfebeziehende mit Aufenthaltsbewilligung L oder B (und Aufenthaltszweck selbst- oder unselbständige Erwerbstätigkeit, Stellensuche), die nicht erwerbstätig sind, keine ALE beziehen und eine Stelle suchen (ordnungsgemässe Stellensuche = beim RAV eingeschrieben; kein Wechsel zum Aufenthaltszweck Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit). Über den Familiennachzug Zugewanderte müssen nicht von der Analyse ausgeschlossen werden, da diese in der Sozialhilfe als mitunterstützte Familienmitglieder nicht identifiziert werden können (Sozialhilfe wird für einen Haushalt ausgerichtet; nur der Fallträger kann aufgrund der AHV-Nummer identifiziert werden). Nicht Erwerbstätige: Personen mit Aufenthaltsbewilligung L oder B und Sozialhilfebezug in Ausbildung, Rentner/-innen ohne Aufenthaltsrecht, Dienstleistungsempfänger/-innen, übrige Nichterwerbstätige (Personen sind nicht erwerbstätig und nicht beim RAV gemeldet, kein ALE-Bezug).

Tabelle 76: Durchschnittliche Dauer des potenziell aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

durchschnittliche aufenthaltsrechtlich relevante Dauer des Sozialhilfebezugs in Monaten (nur Personen, die seit 2005 zugezogen sind)			
Nationalitätengruppen	selbständige erwerbstätig mit Sozialhilfebezug	Stellensuchende mit Sozialhilfebezug	nicht erwerbstätig mit Sozialhilfebezug
EU-17/EFTA	8.1	4.0	9.1
umliegende Staaten	6.8	3.8	9.3
EU-17/EFTA-Nord	(28.0) ^a	4.8	9.6
EU-17-Süd	(7.3) ^a	4.4	8.7
EU-8	(5.0) ^a	3.6	9.9
Total	8.0	4.0	9.1
N	53	1'105	347

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Definition: Nur FZA-Zugewanderte. Selbständig Erwerbende: Sozialhilfebeziehende mit Aufenthaltsbewilligung L oder B (IK-Eintrag als selbständig Erwerbende). Stellensuchende: Sozialhilfebeziehende mit Aufenthaltsbewilligung L oder B (und Aufenthaltszweck selbst- oder unselbständige Erwerbstätigkeit, Stellensuche), die nicht erwerbstätig sind, keine ALE beziehen und eine Stelle suchen (ordnungsgemässe Stellensuche = beim RAV eingeschrieben; kein Wechsel zum Aufenthaltszweck Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit). Über den Familien-nachzug Zugewanderte müssen nicht von der Analyse ausgeschlossen werden, da diese in der Sozialhilfe als mitunterstützte Familienmitglieder nicht identifiziert werden können (Sozialhilfe wird für einen Haushalt ausgerichtet; nur der Fallträger kann aufgrund der AHV-Nummer identifiziert werden). Nicht Erwerbstätige: Personen mit Aufenthaltsbewilligung L oder B und Sozialhilfebezug in Ausbildung, Rentner/innen ohne Aufenthaltsrecht, Dienstleistungsempfänger/innen, übrige Nichterwerbstätige (Personen sind nicht erwerbstätig und nicht beim RAV gemeldet, kein ALE-Bezug)

^aBei EU-17/EFTA Nord beträgt das N 3, bei EU-18-Süd 7, bei EU-2 2.

Tabelle 77 weist die Zahl der FZA-Zugewanderten mit einem potenziell aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug insgesamt nach Nationalitätengruppe aus – im Gegensatz zu Tabelle 75 werden hier alle FZA-Zugewanderten zusammen betrachtet. Insgesamt handelt es sich 3.5 Promille aller FZA-Zugewanderten (Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010) bzw. 2500 Personen, für die diese Situation in den Jahren 2005 bis 2010 zutrifft. Bei über 50 % der betreffenden Personen dauert dieser Zustand weniger als drei Monate, bei drei Vierteln weniger als sechs Monate. Nur bei knapp 9 % (ca. 140 Personen) dauert der Zustand länger als ein Jahr. Das Potenzial der Einschränkung des Aufenthaltsrechts aufgrund eines Sozialhilfebezugs ist somit äusserst beschränkt.

Tabelle 77: Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs (nur Personen, die seit 2005 zugezogen sind)						Total	Anzahl Personen *	
0 bis 3 Monate	4 bis 6 Monate	7 bis 12 Monate	13 bis 24 Monate	mehr als 24 Monate	Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010		Ersteinreise Januar 2002 bis Dezember 2010	
Nationalitätengruppen								
EU-17/EFTA	53.2%	21.6%	16.7%	6.2%	2.2%	100%	1'429	2'396
umliegende Staaten	56.5%	20.2%	15.7%	5.5%	2.2%	100%	862	1'420
EU-17/EFTA-Nord	45.3%	17.2%	23.4%	10.9%	3.1%	100%	64	117
EU-17-Süd	48.5%	24.7%	17.7%	7.0%	2.2%	100%	503	859
EU-8	49.1%	17.5%	21.1%	7.0%	5.3%	100%	57	57
Total	53.0%	21.5%	16.9%	6.3%	2.4%	100%	1'486	2'453

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

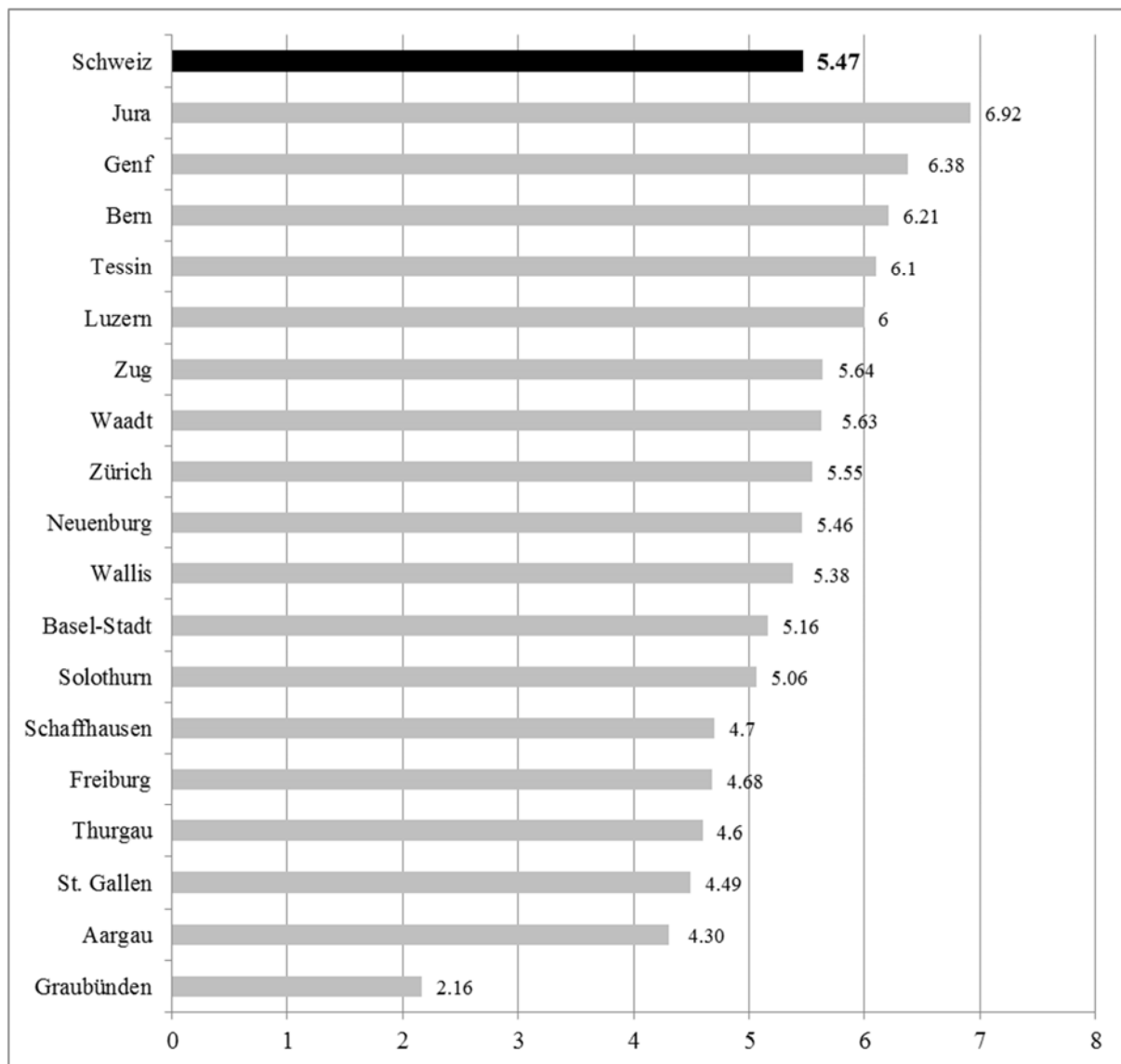
Anmerkungen: Nur über 18 Jährige.

*Sozialhilfedaten sind erst ab 2005 vorhanden. Um die Verteilung der Personen nach Anzahl Monaten (mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug) nicht zu verzerren, werden für die Berechnung nur die ab Januar 2005 zugewanderten Personen berücksichtigt. Insgesamt waren jedoch mehr Personen von den genannten Situationen betroffen (siehe Anzahl Personen mit Erstzug ab Juni 2002)

Definition: FZA-Zugewanderte mit Aufenthaltsbewilligung L oder B mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug. Ohne Personen mit aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit.

Die durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs variiert von rund zwei Monaten im Kanton Graubünden bis mehr als sechs Monate in den Kantonen Tessin, Bern, Genf und Jura (vgl. Grafik 30). Weitaus am häufigsten ist diese Situation mit 445 Fällen im Kanton Waadt anzutreffen. Acht Kantone weisen weniger als zehn Fälle auf, was wiederum zeigt, dass nur ein geringes Potenzial besteht, das Aufenthaltsrecht von FZA-Zugewanderten aufgrund eines Sozialhilfebezugs zu beschränken (vgl. Tab A64 im Anhang).

Grafik 30: Durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Wohnkanton
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010; in Monaten)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; N=1'528.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006; Kantone mit weniger als 10 Fällen von aufenthaltsrelevanten Bezügen werden nicht aufgeführt (UR, SZ, OW, NW, GL, BL, AR, AI); die Werte keines Kantons weichen signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab (t-Test); die Unterschiede zwischen den Kantonen sind auf dem 5%-Niveau signifikant.

Definition: FZA Zugewanderte, denen aufgrund eines Sozialhilfebezugs (vgl. Tabelle 77) der Aufenthalt beschränkt werden könnte. Kantone mit weniger als 10 Beobachtungen werden nicht aufgeführt.

FZA-Zugewanderte, welchen aufgrund ihrer Situation als Arbeitslose das Aufenthaltsrecht potenziell eingeschränkt werden kann (vgl. Kapitel 7.2.1), beziehen unter Umständen gleichzeitig auch Sozialhilfe. Da die Sozialhilfebehörden – im Gegensatz zu den Arbeitsmarktbehörden – verpflichtet sind, den Migrationsämtern den Sozialhilfebezug zu melden, kann dieser u. U. dazu führen, dass eher aufenthaltsbeschränkende Massnahmen ergriffen werden. Diese Massnahmen erfolgen jedoch nicht aufgrund des Sozialhilfebezugs, sondern ergeben sich aus der Situation der Arbeitslosigkeit. Bei nicht stellensuchenden erwerbslosen FZA-Zugewanderten (siehe Tabelle 74) ist die Beurteilung unklar, ob der Aufenthalt aufgrund der Arbeitslosigkeit eingeschränkt werden kann. Liegt jedoch gleichzeitig ein Sozialhilfebezug vor, kann davon ausgegangen werden, dass das Aufenthaltsrecht dieser Personen beschränkt werden kann. Tabelle 78 zeigt, dass 2.0 Promille aller FZA-Zugewanderten resp. 1083 Personen (mit einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit) Sozialhilfe beziehen. Im Durchschnitt dauerte der Sozialhilfebezug 5.4 Monate. Bei FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten ist diese Dauer deutlich kürzer. Zusätzliche Auswertungen ergeben, dass sich unter diesen Personen keine nicht stellensuchende Erwerbslose befinden. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass es sich hier um eine eher unproblematische Aufenthaltskonstellation handelt (siehe Kapitel 7.2.1).

Nach Kantonen betrachtet variiert die durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nicht stark und reicht von weniger als vier Monaten im Kanton St. Gallen bis über sechs Monate in den Kantonen Tessin, Genf und Jura. Bei mehreren Kantonen liegt die Zahl der Beobachtungen für die sechs Jahre unter zehn (vgl. Tabelle A65 im Anhang).

Tabelle 78: FZA-Zugewanderte mit einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit⁵⁹ und Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

	Durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs	Anzahl Personen
EU-17/EFTA	5.4	1'053
umliegende Staaten	5.1	625
EU-17/EFTA-Nord	6.1	43
EU-17-Süd	5.9	385
EU-8	3.3	30
Total	5.4	1'083

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: FZA-Zugewanderte, denen wegen Arbeitslosigkeit (Tabelle 73 und Tabelle 74) der Aufenthalt beschränkt werden könnte und die zusätzlich Sozialhilfe beziehen.

7.2.3 Aufenthaltsbeschränkende Massnahmen

In diesem Kapitel wird untersucht, inwiefern es Hinweise gibt, ob die Behörden den Aufenthalt von arbeitslosen oder Sozialhilfe beziehenden FZA-Zugewanderten beschränken. Da entsprechende Massnahmen im ZEMIS nicht erfasst werden, kann nur indirekt auf Massnahmen geschlossen werden. Eine Massnahme kann vorliegen, wenn eine B-Bewilligung beim Vorliegen einer aufenthaltsrechtlich relevanten Situation nur verkürzt oder gar nicht verlängert wird.

Tabelle 79: FZA-Zugewanderte ohne Bewilligungserneuerung mit aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anteil FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligung an allen FZA-Zugewanderten mit aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit	Anzahl Personen
Nationalitätengruppen		
EU-17/EFTA	26.9 %	24'265
umliegende Staaten	28.8%	15'087
EU-17/EFTA-Nord	32.2%	1'369
EU-17-Süd	22.3%	7'809
EU-8	3.4%	504
EU-2	0.0%	3
Total	26.4%	24'772

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: FZA-Zugewanderte, mit aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit (Tabelle 73), die nach Ablauf einer Bewilligung keine neue Bewilligung aufweisen.

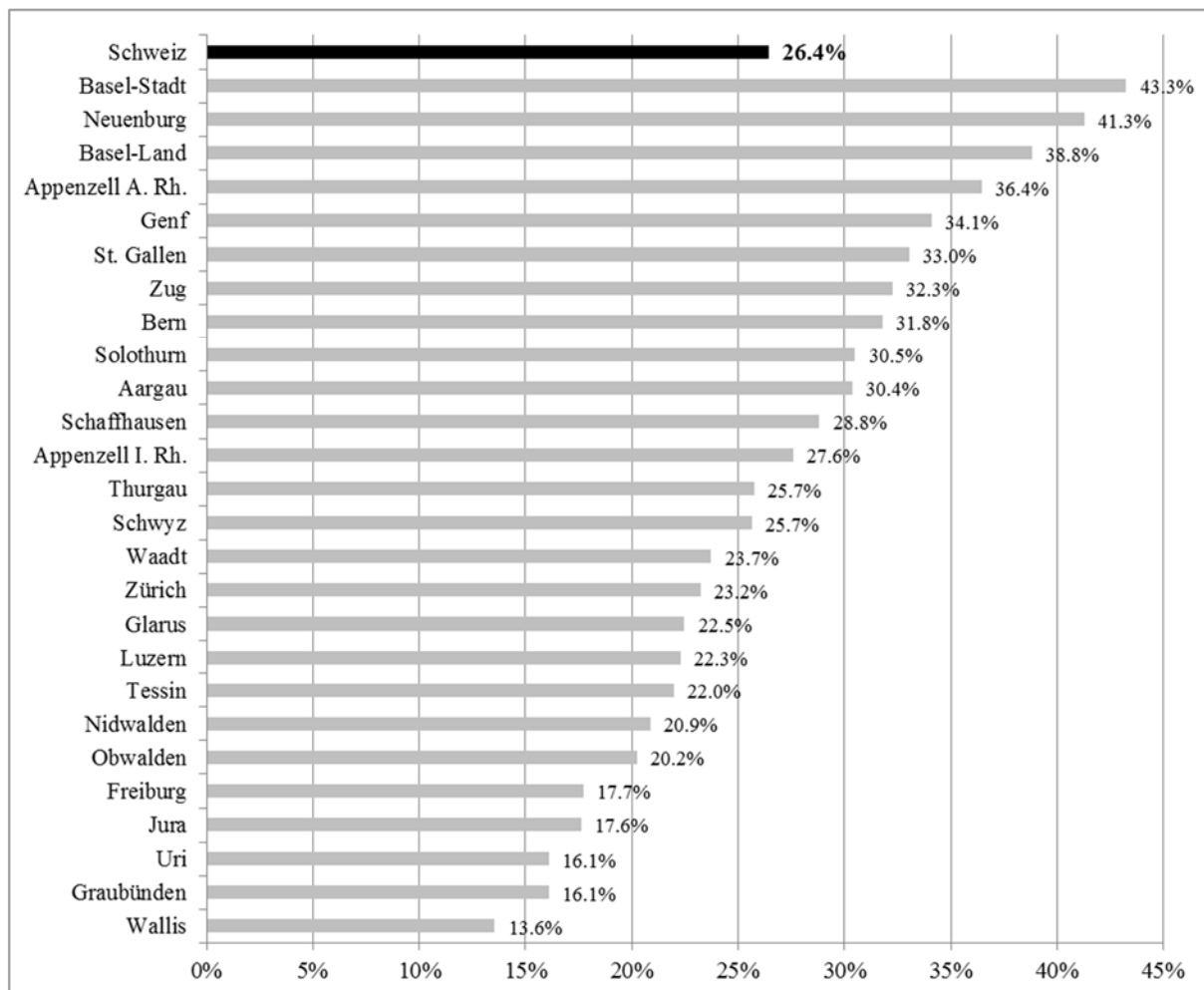
⁵⁹ Nicht stellensuchende Erwerbslose werden hier ebenfalls berücksichtigt (siehe Tabelle 74)

Tabelle 79 zeigt den Anteil der FZA-Zugewanderten mit einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit, die nach Ablauf ihrer Bewilligung keine neue Bewilligung aufweisen. Dabei lässt sich jedoch nicht unterscheiden, ob aufgrund einer Massnahme keine Bewilligungserneuerung erfolgt, oder weil die Betroffenen keine neue Bewilligung beantragt haben. Dies schränkt die Aussagekraft der Resultate ein. Rund ein Viertel der 24'800 FZA-Zugewanderten mit einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit weist keine Bewilligungserneuerung auf. Bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten ist dieser Anteil etwas höher, bei denjenigen aus den EU-17-Süd-Staaten etwas tiefer. Am tiefsten ist er bei den Nationalitätengruppen EU-8 und EU-2.

Grafik 31 zeigt eine grosse kantonale Spannweite der Anteile ohne Bewilligungserneuerung. In den Kantonen Basel-Landschaft, Appenzell A. Rh., Genf, St. Gallen, Zug, Bern Solothurn und Aargau beträgt dieser Anteil über 30 %, in den Kantonen Neuenburg und Basel-Stadt gar über 40 %, während er in den Westschweizer Kantonen Freiburg, Jura und Wallis sowie in den Kantonen Uri und Graubünden weniger als 20 % beträgt. Aus der Verteilung zwischen den Kantonen lässt sich kein klares Muster erkennen. Möglicherweise liegt die Ursache dafür in unterschiedlichen kantonalen Verwaltungspraxen bei der Anwendung der diesbezüglichen FZA-Regeln.

Grafik 31: FZA-Zugewanderte ohne Bewilligungserneuerung nach aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Wohnkanton

(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010; Anteil an allen FZA-Zugewanderten mit aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006. N = 24'772.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen den Kantonen und dem Anteil Personen ohne neue Bewilligungsperioden an allen Personen mit Beschränkungsmöglichkeit ist auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Definition: FZA-Zugewanderten, bei denen der Aufenthalt wegen Arbeitslosigkeit potentiell hätte beschränkt werden können (Tabelle 73), die nach Ablauf der Bewilligung keine neue Bewilligung aufwiesen.

Tabelle 80 und Tabelle 81 weisen die Anzahl FZA-Zugewanderte mit einer B-Bewilligung aus, die vor der Erneuerung der Bewilligung während mindestens zwölf Monaten arbeitslos sind. Von diesen erhalten rund 20 % in der Folge eine verkürzte B-Bewilligung (Tabelle 81).⁶⁰ Dies deutet darauf hin, dass eine Verkürzung der Bewilligung als Massnahme eher selten ist; bis Ende 2005 sind davon nur 933 Personen betroffen.

Tabelle 80: Arbeitslose FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung und verkürzter Bewilligungsverlängerung nach einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit, nach Nationalitätengruppe
(Dauer der Arbeitslosigkeit > 12 Monate, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2005)

Nationalitätengruppen	Anteil Personen mit verkürzter Bewilligungsverlängerung	Anzahl Personen mit 12-monatiger Arbeitslosigkeit vor Bewilligungsverlängerung (bis 2005)
EU-17/EFTA	20.3%	912
umliegende Staaten	22.0%	604
EU-17/EFTA-Nord	22.4%	67
EU-17-Süd	15.4%	241
EU-8	0.0%	21
Total	19.8%	933

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006. Nur Bewilligungsverlängerung bis Ende 2005, da anhand der Bewilligungsverläufe ab 2005 eine verkürzte Bewilligung nicht mehr identifiziert werden kann.

Definition: FZA-Zugewanderte mit Aufenthaltsbewilligung B, die vor der ersten Erneuerung der Bewilligung mindestens ein Jahr ordnungsgemäss arbeitslos waren (= beim RAV eingeschrieben, mit oder ohne ALE-Bezug), und die nach der Bewilligungserneuerung 5 Jahre (vollständige Laufzeit einer B-Bewilligung) beobachtbar waren; d.h. nur Bewilligungsverlängerungen bis und mit 2005. Keine über Familiennachzug Zugewanderten, kein Wechsel des Aufenthaltszwecks zu Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit.

Tabelle 81: Arbeitslose FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung und verkürzter Bewilligungsverlängerung, ausgewählte Wohnkantone
(Dauer der Arbeitslosigkeit > 12 Monate, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

ausgewählte Wohnkantone	Anteil Personen mit verkürzter Bewilligungsverlängerung	Anzahl Personen mit 12-monatiger Arbeitslosigkeit vor Bewilligungsverlängerung
Zürich	22.6%	146
Bern	24.3%	74
Waadt	13.4%	157
Total (alle Kantone)	19.8%	933

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; nur Bewilligungsverlängerung bis Ende 2005, da anhand der Bewilligungsverläufe ab 2005 eine verkürzte Bewilligung nicht mehr identifiziert werden kann. Der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen dem Anteil Arbeitsloser mit verkürzter Bewilligungsverlängerung und den Kantonen ist auf dem 5 %-Niveau nicht signifikant.

Definition: FZA-Zugewanderte mit Aufenthaltsbewilligung B, die vor der ersten Erneuerung der Bewilligung ein Jahr arbeitslos waren (Kolonne rechts), davon Anteile, deren Bewilligung verkürzt verlängert. Personen, die ordnungsgemäss 12 Monate arbeitslos waren (= beim RAV eingeschrieben, mit oder ohne ALE-Bezug); keine Personen im Familiennachzug, kein Wechsel des Aufenthaltszwecks zu Ausbildung oder Nichterwerbstätigkeit.

⁶⁰ Verkürzte Bewilligungserneuerungen werden nicht als Massnahme im ZEMIS erfasst. Sie können nur anhand der Laufzeit einer Bewilligung identifiziert werden. Bei L-Bewilligungen gelten sehr unterschiedliche Laufzeiten, C-Bewilligungen können in der Regel nicht verkürzt werden, weshalb für diese Bewilligungskategorien entsprechende Auswertungen nicht sinnvoll sind. Im Folgenden werden nur Erneuerungen von B-Bewilligungen berücksichtigt. Die Regellaufzeit einer B-Bewilligung beträgt fünf Jahre. Da verkürzte Bewilligungen nicht per se identifiziert werden können, wird eine Bewilligungsverkürzung mit der Senkung der Regellaufzeit um mindestens ein Jahr definiert. Eine B-Bewilligung gilt daher als verkürzt, wenn die neue Laufzeit nach der Erneuerung vier Jahre oder weniger beträgt. Zur Identifikation muss eine mindestens noch fünf Jahre dauernde Beobachtungszeit nach der betreffenden Konstellation möglich sein, deshalb betrifft das N in der Tabelle 80 nur Bewilligungserneuerungen bis und mit 2005.

Aufgrund der geringen Zahl können die Anteile mit einer verkürzten Bewilligungsverlängerung nur für wenige Kantone ausgewiesen werden. Tabelle 81 zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit für eine verkürzte Bewilligungsverlängerung im Kanton Waadt etwas tiefer, im Kanton Bern etwas höher als im Kanton Zürich ist.

Ob bei einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug die Bewilligung erneuert wird oder nicht, zeigt Tabelle 82.⁶¹ Wie bei der aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit lässt sich jedoch nicht unterscheiden, ob auf Grund einer Massnahme keine neue Bewilligung erfolgt oder ob keine neue Bewilligung beantragt wird, was die Aussagekraft der Resultate einschränkt. Ausgewiesen wird der Anteil der FZA-Zugewanderten ohne neue Bewilligungsperiode im Anschluss an oder während eines aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs an allen Personen mit einem entsprechenden Sozialhilfebezug. Bei einem Viertel (25.1%) folgt keine neue Bewilligungsperiode. Wiederum ist dieser Anteil bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten und den umliegenden Staaten etwas höher, bei denjenigen aus den EU-17-Süd-Staaten mit 21.5% etwas tiefer und denjenigen aus den EU-8-Staaten am tiefsten.

Tabelle 82: FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligungsperiode nach aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

	Anteil FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligungsperiode an allen FZA-Zugewanderten mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug	Anzahl Personen
Nationalitätengruppen		
EU-17/EFTA	25.5%	2'396
umliegende Staaten	27.7%	1'420
EU-17/EFTA-Nord	27.4%	117
EU-17- Süd	21.5%	859
EU-8	10.5%	57
Total	25.1%	2'455

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

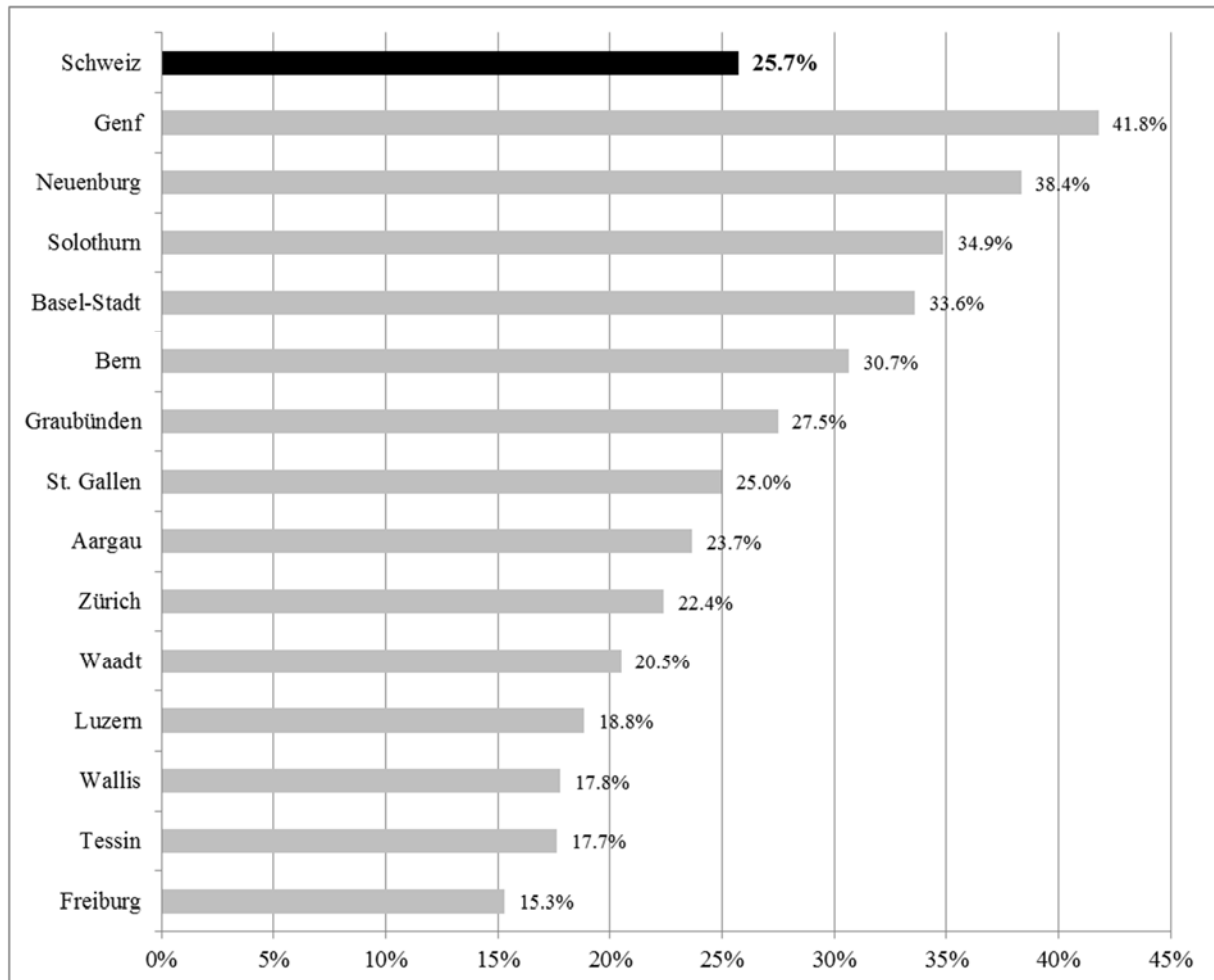
Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006

Definition: Anteil der FZA-Zugewanderten mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug (vgl. Tabelle 77), die nach Ablauf der Bewilligung keine neue Bewilligung aufweisen.

Betrachtet man die Kantone mit mindestens zehn nicht erneuerten Bewilligungen (vgl. Grafik 32), so liegen die Anteile der Kantone Waadt, Luzern, Wallis, Tessin und Freiburg deutlich unter und diejenigen der Kantone Bern, Basel-Stadt, Solothurn, Neuenburg und Genf deutlich über dem Durchschnitt. Anzumerken ist, dass es im Kanton Waadt, dem Kanton mit den meisten nicht erneuerten Bewilligungen, nur 153 Fälle sind.

⁶¹ Die Grundgesamtheit in den beiden folgenden Tabellen bilden alle FZA-Zugewanderten mit Ersteinreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2010 mit einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug, wobei Sozialhilfebezüge erst ab 2005 identifiziert werden können.

Grafik 32: FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligungsperiode nach aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Wohnkanton
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)



Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, N = 1287, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen dem Anteil Personen ohne neue Bewilligungsperioden und den Kantonen ist auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Definition: Anteil der unter dem FZA zugewanderten Personen mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug (vgl. Tabelle 77), die nach Ablauf der Bewilligung keine neue Bewilligung aufwiesen. Nur Kantone mit mindestens 10 nicht erneuerten Bewilligungen. Anzahl nicht erneuerte Bewilligungen GE: 112, NE: 512, SO: 15, BS: 42, BE: 57, GR: 11, SG: 30, AG: 22, ZH: 71, VD: 153, LU: 13, VS: 16, TI: 15, FR: 15.

Tabelle 83 weist den Anteil der FZA-Zugewanderten aus, die nach einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug eine verkürzte B-Bewilligung erhalten, an allen FZA-Zugewanderten mit einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug und einer B-Bewilligungserneuerung.⁶² Von den 382 Personen mit einer Bewilligungserneuerung nach einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug weisen nur 30.4% eine verkürzte nachfolgende B-Bewilligung auf (d.h. eine Verlängerung um weniger als vier Jahre). Auch hier zeigt sich, dass Massnahmen in solchen aufenthaltsrechtlich relevanten Situationen nur sehr selten sind.

⁶² Siehe Fussnote 60

Tabelle 83: FZA-Zugewanderte mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug und verkürzter Bewilligungsverlängerung
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2005)

	Anteil FZA-Zugewanderter mit verkürzter B-Bewilligungserneuerung an allen FZA-Zugewanderten mit aufenthaltsrelevantem Sozialhilfebezug und einer B-Bewilligungserneuerung	Anzahl Personen
Nationalitätengruppen		
EU-17/EFTA	31.3%	371
umliegende Staaten	30.4%	237
EU-17/EFTA-Nord	32.0%	25
EU-17-EU-2Süd	33.0%	109
EU-8	0.0%	11
Total	30.4%	382

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, AVAM, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit. Nur Bewilligungsverlängerung bis Ende 2005, da anhand der Bewilligungsverläufe ab 2005 eine verkürzte Bewilligung nicht mehr identifiziert werden kann.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April.

Definition: FZA-Zugewanderte mit Aufenthaltsbewilligung B mit einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug und deren Bewilligung nur verkürzt (<vier Jahre) verlängert wurde.

7.2.4 Aufsicht Bundesbehörden

Das Wichtigste in Kürze

Das wichtigste Informationssystem zur Überwachung des FZA ist das ZEMIS. Dieses Informationssystem hat verschiedene Lücken und Mängel, sodass die Bundesbehörden aufgrund dieser Daten nur beschränkt kontrollieren können, ob die Vorgaben des FZA durch die Kantone (korrekt) vollzogen werden.

Die wesentliche Informationsquelle für die Überwachung der Umsetzung des FZA durch die Bundesbehörden ist das ZEMIS. Hier werden Einreisen, erster Aufenthaltszweck und Bewilligungen (inkl. Bewilligungsdauer) und persönliche Merkmale (Name, Geschlecht, Alter, Zivilstand Wohnkanton) aller Zugewanderter registriert. Diese Datenbank wird gemeinsam vom BFM, den kantonalen Migrationsbehörden und weiterer involvierter Behörden bewirtschaftet.

Allerdings weist das ZEMIS teilweise erhebliche Mängel und Lücken auf. Eine erste Einschränkung besteht darin, dass nur bewilligte Aufenthalte im ZEMIS erfasst werden. Gesuche, die von den kantonalen Behörden abgelehnt werden, werden nicht erfasst, ebenso die Verweigerung von Verlängerungen von Bewilligungen. Diese Vorgänge sind daher für die Bundesbehörden nicht überprüfbar. Als Widerruf gekennzeichnet werden praktisch ausschliesslich Ablehnungen aus strafrechtlichen Gründen. Im ZEMIS sind auch in diesen Fällen keine Detailinformationen vorhanden.

Ein Teil der Mängel bei der Datenqualität ist eine Folge ungeeigneter rechtlicher Vorgaben. Aufgrund der bestehenden Vorschriften müssen die Zugewanderten beispielsweise einen Wechsel des Aufenthaltszwecks nicht melden, sodass die kantonalen Behörden den Aufenthaltszweck i.d.R. nicht aktualisieren können. Auch die Angaben zur Arbeitsmarktsituation, werden aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht erfasst, obwohl entsprechende Felder im ZEMIS vorhanden wären. Somit existieren im ZEMIS zum Erwerbsverhalten keine Informationen, obwohl die Erwerbstätigkeit für das Aufenthaltsrecht massgebend ist.

Neben rechtlichen Mängeln gibt es auch gewisse Probleme bei der Konzeption des ZEMIS, da nicht alle relevanten rechtlichen Kategorien abgebildet sind. Die Informationen zum Familiennachzug beschränken sich im ZEMIS darauf, ob jemand über den Familiennachzug zugewandert ist oder nicht. Informationen darüber, welche Personen welche Familienmitglieder nachgezogen haben, sind im ZEMIS hingegen nicht verfügbar. Das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen, das von jenem der nachziehenden Personen abhängt, kann deshalb anhand der ZEMIS-Daten nicht überprüft werden. Auch eine allfällige Arbeitslosigkeit oder ein Bezug von Sozialhilfe wird im ZEMIS – sofern dies den Migrationsbehörden überhaupt bekannt ist – nicht erfasst.

Weiter haben sich bei der Datenaufbereitung verschiedene Mängel bei der Qualität der Datenerfassung, die durch die kantonalen Vollzugsorgane erfolgt, gezeigt. So wird beispielsweise nur ein Teil der Ausreisen korrekt erfasst. Verschiedene Angaben sind fehlerhaft oder widersprüchlich, sodass z.B. die Informationen zum Aufenthalt nicht immer korrekt sind (vgl. auch Kapitel 2.3.1).

Um die Aufsicht über die Umsetzung des FZA ausüben zu können, verfügen die Bundesbehörden mit dem ZEMIS nur über äusserst beschränkte Informationen über die FZA-Zugewanderten und die Praxis der kantonalen Behörden.

8 Beantwortung der Fragestellungen: Zusammenfassende Synthese

Das folgende Kapitel fasst die Ergebnisse mit Blick auf die aufgeworfenen Forschungsfragen zusammen. Die Ergebnisse der Evaluation werden entlang der zentralen Fragestellungen zu einer Synthese verarbeitet. Ein zentraler Aspekt betrifft die Aufenthaltsverläufe mit dem Fokus auf die Erwerbstätigkeit, den Familiennachzug und die erteilte Bewilligungsart. Weiter interessieren die Bezüge von Sozialleistungen von FZA-Zugewanderten. Ein dritter Aspekt beurteilt die Wirkungen der Zuwanderung auf Staat und Wirtschaft. Schliesslich wird die Umsetzung des FZA (Behördenpraxis), insbesondere die Handlungsmöglichkeiten und die Unterschiede zwischen Kantonen, thematisiert.

Aufenthalts- und Erwerbsverläufe

F1: Wie sehen die typischen Aufenthaltsverläufe von Personen aus, die unter dem FZA eingewandert sind?

Seit Inkrafttreten des FZA am 1. Juni 2002 bis Ende 2011 sind eine knappe Million Personen im Rahmen des FZA in die Schweiz zugewandert. Von diesen sind 40 % wieder ausgereist, sodass sich Ende 2011 knapp 600'000 FZA-Zugewanderte in der Schweiz aufhalten. Diese Zahlen zeigen, dass die Ein- und Ausreisen unter dem FZA eine erhebliche Dynamik aufweisen. Das FZA ist zeitlich gestaffelt inkraft getreten: ab 1. Juni 2002 für die EU-15-Staaten (ursprüngliche EU-Staaten) und die drei EFTA-Staaten (EU-15/EFTA), ab 1. April 2006 für Malta, Zypern und acht osteuropäische Staaten (EU-8) und ab 1. Juni 2009 für Rumänien und Bulgarien (EU-2). Von den FZA-Zugewanderten stammen 92.3 % aus den EU-17/EFTA-Staaten, 5 % aus EU-8 und 1 % aus EU-2-Staaten; 1.7 % sind Bürgerinnen und Bürger von Drittstaaten, die als Angehörige von FZA-Zugewanderten über den Familiennachzug eingereist sind. Bei der Beurteilung der nachfolgenden Resultate ist zu beachten, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der FZA-Zugewanderten aus den EU-8- und v. a. den EU-2-Staaten wesentlich kürzer ist als bei FZA-Zugewanderten aus den EU-15/EFTA-Staaten.

In der Studie werden Typen von Aufenthalts- und Erwerbsverläufen (Aufenthaltsverlaufstypen) über eine Beobachtungsdauer von vier Jahren nach der ersten Einreise gebildet. Dabei werden Informationen zur Einreise (auch mehrfache) und Ausreise sowie zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz berücksichtigt. Angaben zur Erwerbstätigkeit stehen nur bis Ende 2010 zur Verfügung, weshalb die Erwerbsverläufe nur für die Zeit vom 1. Juni 2002 bis 31. Dezember 2010 untersucht werden können. Da die Zuordnung zu einem Aufenthaltsverlaufstyp auf einer Beobachtungsdauer von vier Jahren beruht, kann diese nur für FZA-Zugewanderte vorgenommen werden, die bis Ende 2006 aus den EU-15/EFTA-Staaten sowie EU-8-Staaten und Zypern/Malta (Einreise April bis Dezember 2006) eingereist sind. Um auch Aufenthaltsverläufe mit Zugewanderten aus den EU-2-Staaten (Inkrafttreten des FZA Juni 2009) und Verläufe mehrerer Einwanderungskohorten aus den EU-8-Staaten (Inkrafttreten des FZA April 2006) vergleichen zu können, sind Aufenthaltsverläufe mit einer Beobachtungsdauer von 13 Monaten gebildet worden, obwohl diese relativ kurze Beobachtungsdauer nicht ideal ist für die Bildung von Verlaufstypen. Es werden folgende Aufenthaltsverlaufstypen unterschieden: Typ A: konstant erwerbstätig, Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen, Typ C: nicht erwerbstätig.

Fast drei Fünftel (57 %) der FZA-Zugewanderten, die von Juni 2002 bis Dezember 2006 einreisen, sind während ihres Aufenthaltes in der Schweiz konstant erwerbstätig (Aufenthaltsverlaufstyp A), ein Sechstel ist mit Unterbrüchen erwerbstätig (Aufenthaltsverlaufstyp B). Gut ein Viertel der FZA-Zugewanderten gehört zum Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig), wobei vier Fünftel von ihnen innerhalb von vier Jahren wieder ausreisen. Insgesamt sind die FZA-Zugewanderten 2002 bis 2010 während knapp zwei Drittel ihrer Aufenthaltsmonate erwerbstätig.

Werden bei den Aufenthaltsverlaufstypen die Anteile der Nationalitätengruppen und der Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte und Schweizer Kontrollgruppe) verglichen, so zeigen sich deutliche Unterschiede:

- Der Anteil der konstant Erwerbstätigen (Aufenthaltsverlaufstyp A) der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten hat seit 2003 leicht zugenommen und entspricht ab 2007 jenem der Schweizer Kontrollgruppe. Gleichzeitig sinkt der Anteil der Nichterwerbstätigen von einem erhöhten Niveau unter jenes der Schweizer Kontrollgruppe. Vergleichbar ist auch der Anteil am Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen), wo sich jedoch – im Unterschied zur Schweizer Kontrollgruppe – ein leichtes konjunkturelles Muster erkennen lässt. Innerhalb der Nationalitätengruppen der EU-17/EFTA gibt es grosse Unterschiede: Die Anteile der FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten (70 % der FZA-Zugewanderten) entsprechen der durchschnittlichen Verteilung auf die drei Aufenthaltsverlaufstypen. FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten sind deutlich häufiger im Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig), während jene aus den EU-17-Süd-Staaten wesentlich häufiger in den Aufenthaltsverlaufstypen A (erwerbstätig) und B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) vertreten sind; sie reisen häufiger mehrmals ein oder haben Erwerbsunterbrüche (v. a. ohne Ausreise). Im Laufe der Zeit bösst die Zuwanderung aus den EU-17/EFTA-Staaten etwas an Dynamik ein.

- Bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten liegt der Anteil der konstant Erwerbstätigen leicht unter dem Niveau der Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten. Der Anteil am Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) sinkt zwischen 2006 und 2009; er liegt 2009 unter dem Niveau der Schweizer Kontrollgruppe und entspricht dem Durchschnitt der FZA-Zugewanderten. Ihr Anteil am Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) ist etwas höher als beim Durchschnitt der FZA-Zugewanderten (und höher als bei der Schweizer Kontrollgruppe), was sich auch darin zeigt, dass sie für die Dauer ihres Aufenthaltes einen geringeren Anteil von Erwerbsmonaten aufweisen. Die Dynamik der Zuwanderung aus den EU-8-Staaten ist vergleichsweise grösser als bei der Zuwanderung aus den EU-17/EFTA-Staaten: FZA-Zugewanderte aus den EU-8-Staaten weisen häufiger mehrere Einreisen und Aufenthalte mit Ausreisen auf (auch im Vergleich zu den ersten FZA-Einwanderungskohorten aus den EU-15/EFTA-Staaten); weiter sind deutlich häufiger kurze Aufenthalte bis sechs Monate und von sieben bis zwölf Monate feststellbar. Bei Personen mit diesen Verläufen handelt es sich fast ausschliesslich um FZA-Zugewanderte mit einer L-Bewilligung. Diese Entwicklungen geben gewisse Hinweise darauf, dass FZA-Zugewanderte aus den EU-8-Staaten solche aus den EU-17/EFTA-Staaten in Branchen mit tiefen Löhnen und vorwiegend befristeten Arbeitsverhältnissen (Saisonarbeitsstellen) abgelöst haben.
- Die Vergleiche mit FZA-Zugewanderten aus den EU-2-Staaten beruhen auf der Auswertung von kurzen Aufenthaltsverläufen von 4400 Personen während 13 Monaten, da das FZA mit diesen Staaten erst seit 1. Juni 2009 in Kraft ist. Sie haben – im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten, den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten und der Schweizer Kontrollgruppe häufiger Aufenthaltsverläufe mit Unterbrüchen. Zudem sind sie weniger häufig konstant erwerbstätig. Ihr Anteil am Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) ist höher als derjenige der FZA-Zugewanderten aus den EU-8- und EU-17/EFTA-Staaten, gleich hoch wie bei der Schweizer Kontrollgruppe, aber kleiner als bei den Vor-FZA-Zugewanderten. Der Anteil Erwerbsmonate am gesamten Aufenthalt ist deutlich geringer als bei den Zugewanderten aus den EU-17/EFTA- und EU-8-Staaten. Dies dürfte mit der deutlich kürzeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer mit einer ersten Phase der Stellensuche und mit der etwas häufigeren Einreise mit Aufenthaltswitz Ausbildung zusammenhängen,

F4.1a Wie bedeutend sind die Anteile der Nichterwerbstätigen?

Gut ein Viertel der FZA-Zugewanderten ist während der gesamten Beobachtungsdauer von vier Jahren nach der Einreise nie erwerbstätig (Aufenthaltsverlaufstyp C). Vier Fünftel davon reisen innerhalb der ersten vier Jahre wieder aus. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bei diesem Aufenthaltsverlaufstyp beträgt 27.1 Monate und ist wesentlich kürzer als bei den beiden anderen Aufenthaltsverlaufstypen (Typ A 49.0 Monate, Typ B 59.8 Monate). Im Durchschnitt sind die FZA-Zugewanderten während rund eines Drittels des Aufenthalts ohne Erwerbstätigkeit. Der Anteil des Aufenthaltsverlaufstyps C (nicht erwerbstätig) ist bei Drittstaatsangehörigen, die über den Familiennachzug eingereist sind, am höchsten, gefolgt von FZA-Zugewanderten aus den EU-2 und den EU-8-Staaten. Ein Sechstel der FZA-Zugewanderten weist Erwerbsunterbrüche von mehr als drei Monaten auf. Von diesen sind 7.8 % während der gesamten Beobachtungsdauer (ab Ersteinreise bis 2010) in der Schweiz, 3.9 % sind ausgereist und 4.9 % weisen mehrere Aufenthaltsperioden auf.

Im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe sowie zu den Vor-FZA-Zugewanderten weisen die FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA- und EU-8-Staaten einen leicht tieferen Anteil am Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) auf. Einzig bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-2-Staaten ist dieser Anteil im Vergleich zur Schweizer Kontrollgruppe leicht höher, jedoch deutlich tiefer als bei den Vor-FZA-Zugewanderten aus den EU-2-Staaten.

Gemäss Modellschätzung haben Frauen, Personen im Familiennachzug, über 45-Jährige und Personen, die in einem Haushalt mit Kindern leben, die höchste Wahrscheinlichkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) zu gehören. Personen mit einem Bildungsabschluss auf Tertiärstufe haben ein wenig tieferes Risiko für einen Erwerbsverlauf mit Unterbrüchen als solche mit einem nur obligatorischen Schulabschluss oder einem Abschluss auf Sekundarstufe II. Für die Zugehörigkeit zum Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) spielt das Bildungsniveau keine Rolle.

F1.2 Wie verbreitet ist der Familiennachzug?

17 % aller FZA-Zugewanderten (inkl. Kinder) reisen über den Familiennachzug ein, bei FZA-Zugewanderten im erwerbsfähigen Alter (über 18 Jahre) sind es rund 9 % der FZA-Zugewanderten (vorwiegend Ehegatten). Zwischen den Nationalitätengruppen sind die Unterschiede gering. Bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-8-Staaten ist der Familiennachzug weniger verbreitet. Dies passt zur Feststellung, dass deren Erwerbsverläufe flexibler sind als bei den anderen Nationalitätengruppen. Werden die Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten, die über den Familiennachzug einreisen, längerfristig betrachtet, so zeigt sich, dass sich diese seit Inkrafttreten des FZA den übrigen FZA-Zugewanderten und der Schweizer Kontrollgruppe angleichen: So ist der Anteil der

konstant Erwerbstätigen der nachgezogenen Familienangehörigen zwischen 2003 und 2009 deutlich angestiegen. Auffällig ist zudem, dass Familienangehörige eher in der Schweiz bleiben, also weniger flexible Aufenthaltsverläufe aufweisen. Dies gilt sowohl für Erwerbstätige und besonders für Nichterwerbstätige.

Aussagen zum Familiennachzug sind lediglich für die nachgezogenen, nicht aber für die nachziehenden Personen möglich, da im ZEMIS nicht erfasst wird, wer wen nachzieht.

F1.3 Wie häufig nehmen Nichterwerbstätige und Personen im Familiennachzug eine Erwerbstätigkeit auf und umgekehrt, wie oft geben Erwerbstätige ihre Erwerbstätigkeit auf?

Von Interesse ist die Frage, mit welchem Aufenthaltszweck Personen unter dem FZA in die Schweiz einwandern und ob sich dieser im Laufe des Aufenthalts ändert. Die grosse Mehrheit der FZA-Zugewanderten (78 %) reist mit Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» ein. Bei 13 % der FZA-Zugewanderten ist «Nichterwerbstätigkeit» der erste Aufenthaltszweck, davon sind 7.6 % in Ausbildung, 1.4 % Stellensuchende und 1 % Rentner und Rentnerinnen. Ein Wechsel des Aufenthaltszwecks wird im ZEMIS nicht systematisch erfasst. Aufgrund der Aufenthaltsverläufe kann jedoch festgestellt werden, dass von den FZA-Zugewanderten mit erstem Aufenthaltszweck «Erwerbstätigkeit» ein Fünftel während der ersten vier Jahre ihres Aufenthalts nie erwerbstätig ist, die meisten davon (insgesamt vier Fünftel) reisen wieder aus. Eine mögliche Erklärung für diesen recht hohen Anteil liegt darin, dass bei einer Einreise zwecks Stellensuche fälschlicherweise häufig «unselbständige Erwerbstätigkeit» anstelle von «Stellensuche» als Aufenthaltszweck eingetragen wird.

Weiter ist bemerkenswert, dass rund die Hälfte der FZA-Zugewanderten, deren erster Aufenthaltszweck keine Erwerbstätigkeit ist (übrige Nichterwerbstätige, d. h. ohne Ausbildungszweck und Stellensuchende), in der Folge erwerbstätig ist, rund 4 % direkt nach der Einreise. Der Aufenthaltszweck entspricht insbesondere bei FZA-Zugewanderten, die über den Familiennachzug einreisen, oft nicht der tatsächlichen Erwerbsituation. Bei diesen ist der Eintrag «übrige Nichterwerbstätige» als Aufenthaltszweck gewissermassen Standard, obwohl 12.7 % von ihnen ab Einreise und weitere 50 % im Verlauf der Zeit erwerbstätig sind. Von den FZA-Zugewanderten, die mit dem Aufenthaltszweck «Stellensuche» einreisen, ist knapp ein Viertel (24.2 %) nie erwerbstätig, die meisten (20.8 %) reisen wieder aus. Gut die Hälfte (54.6 %) der FZA-Zugewanderten, die zu Ausbildungszwecken in die Schweiz kommt, bleibt ohne Erwerbstätigkeit. Auch hier reisen die meisten (49.7 %) innerhalb von vier Jahren wieder aus.

F4.3 Mit welchen Bewilligungen kommen die FZA-Zugewanderten in die Schweiz, wie häufig werden Bewilligungen erneuert und wie häufig widerrufen?

70 % der FZA-Zugewanderten reisen mit der Kurzaufenthaltsbewilligung L ein. Besonders häufig trifft dies beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig) zu. Rund ein Viertel der FZA-Zugewanderten reisen mit einer B-Bewilligung ein. Es fällt auf, dass beim Aufenthaltsverlaufstyp B (erwerbstätig mit Unterbrüchen) der Anteil Personen mit einer B-Bewilligung höher ist als beim Aufenthaltsverlaufstyp A (konstant erwerbstätig). Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Personen mit einer L-Bewilligung, die keine Arbeit mehr haben, nur eine zeitlich beschränkte Bewilligung zum Zweck der Stellensuche erhalten, und daher eher gezwungen sind auszureisen, während Personen mit einer B-Bewilligung sich nach einem Stellenverlust weiterhin in der Schweiz aufhalten können. Bemerkenswert ist, dass 72.8 % der Personen, welche zu Ausbildungszwecken in die Schweiz einreisen, eine B-Bewilligung erhalten.

Bei 37 % der FZA-Zugewanderten wird die Bewilligung erneuert oder es wird eine andere Anschlussbewilligung ausgestellt. Am häufigsten sind Erneuerungen einer L-Bewilligung (bei 17.4 %) oder der Wechsel von einer L- zu einer B-Bewilligung (16.4 %). Bei 7.4 % der FZA-Zugewanderten wird die B-Bewilligung verlängert und 8.4 % erhalten die Niederlassungsbewilligung C. Letzteres trifft fast nur für FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Staaten zu, weil bei den anderen die Aufenthaltsdauer für eine C-Bewilligung zu kurz ist.

Zwischen 2002 und 2011 sind pro Jahr im Durchschnitt rund 41'000 Bewilligungen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger erteilt worden. 28 % sind konstant in der Schweiz erwerbstätig; etwas mehr als die Hälfte weist mehrere Erwerbsepisoden auf. Dies und die zeitliche Entwicklung der der Zahl der G-Bewilligungen weisen darauf hin, dass sich die Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern flexibel der Konjunktur anpasst. Nur 7 % der Grenzgängerinnen und Grenzgänger reisen später mit einer Aufenthaltsbewilligung ein.

Der Widerruf einer Bewilligung ist äusserst selten, wobei zu beachten ist, dass nur Widerrufe aus strafrechtlichen Gründen erfasst werden. Widerrufe von Bewilligungen sind im ZEMIS über den zuletzt abgespeicherten Status identifizierbar: 618 Personen oder 0.1 % der FZA-Zugewanderten weisen 2011 einen Bewilligungswiderruf auf (d. h. die letzte Statusmeldung ist ein Bewilligungswiderruf).

Etwas häufiger sind Personen mit Einreisesperren. Von allen FZA-Zugewanderten sind 3062 Personen oder 0.4 % mit einer Einreisesperre belegt. Dieser Anteil liegt bei FZA-Zugewanderten aus Drittstaaten (über den Familiennachzug eingereist) mit 3.6 % und bei jenen aus den EU-2-Staaten mit 2.3 % deutlich höher. Allerdings ist die Anzahl der betroffenen Personen mit 327 bzw. 185 gering.

*Bezüge von Sozialleistungen**F2: Wie bedeutend ist der Bezug von Sozialleistungen unter den FZA-Zugewanderten?*

Nur etwa eine von zehn Personen, die unter dem FZA zugewandert ist, weist in den ersten vier Jahren ihres Aufenthalts einen ALE- oder Sozialhilfebezug auf; verschwindend klein ist der Anteil, der eine IV-Rente bezieht. In der ersten Periode der FZA-Zuwanderung (ca. acht Jahre) liegt der Anteil mit Sozialleistungsbezug bei den FZA-Zugewanderten unter oder auf einem ähnlichen Niveau wie bei der Schweizer Kontrollgruppe respektive bei den Vor-FZA-Zugewanderten. Für diese Zeit kann folglich keine erhöhte Belastung der Sozialwerke als Folge des FZA festgestellt werden. Hier ist zu beachten, dass die Aufenthaltsdauer eines Teils der FZA-Zugewanderten relativ kurz ist und das Risiko für einen Bezug von Sozialleistungen mit der Aufenthaltsdauer zunimmt. Dazu kommt, dass während einer Übergangsfrist (Juni 2002 bis Mai 2009) für FZA-Zugewanderte mit einer L-Bewilligung der Bezug von ALE erschwert ist (keine Anrechnung der Beitragszeiten in den EU-Ländern). Bei den jährlichen ALE-Bezugsquoten zeigt sich aufgrund der längeren Aufenthaltsdauer ein deutlicher Anstieg; in den Jahren 2009 und 2010 liegt die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten etwa auf gleichem Niveau wie diejenige der Vor-FZA-Zugewanderten und damit deutlich über jener der Schweizer Kontrollgruppe. Auch die Sozialhilfebezugsquote hat bei den FZA-Zugewanderten zugenommen; diese liegt aber in den Jahren 2009/2010 immer noch erheblich unter jener der beiden Kontrollgruppen. Die weitere Entwicklung gilt es deshalb im Auge zu behalten, da der Bezug von Sozialleistungen mit der längeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der Zugewanderten in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat.

F2.1: Welches sind die diesbezüglichen Leistungsverläufe?

91 % der FZA-Zugewanderten beziehen während der ersten vier Jahre nach ihrer Einreise weder ALE noch Sozialhilfe. 6 % beziehen ALE während weniger als zwölf Monate, 1.7 % länger als zwölf Monate. 0.5% der FZA-Zugewanderten beziehen während der ersten vier Jahre nach der Einreise ALE und Sozialhilfe, gleich viele ausschliesslich Sozialhilfe.

Bei allen Leistungsverläufen mit ALE-Bezug sind die 36- bis 55-Jährigen übervertreten, während bei den jungen Erwachsenen (im Unterschied zur Schweizer Kontrollgruppe) und bei den über 55-Jährigen die Anteile beim Leistungsverlauf ohne Leistungsbezug überdurchschnittlich hoch sind. Zudem sind Geschiedene bei allen Verläufen mit einem Leistungsbezug häufiger vertreten, während Verheiratete v. a. bei einem Verlauf mit kurzem ALE-Bezug häufiger sind. Ledige und Verwitwete sind bei Verläufen ohne Leistungen übervertreten. Nach Geschlecht können kaum Unterschiede festgestellt werden.

F2.2: Gibt es Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen bezüglich der Leistungsverläufe der Zugewanderten vor und nach Inkrafttreten des FZA?

Bei allen Nationalitätengruppen – mit Ausnahme der Gruppe EU-17-Süd – sind FZA-Zugewanderte im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten und zur Schweizer Kontrollgruppe bei Leistungsverläufen ohne Leistungsbezug übervertreten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Kontrollgruppen schon vor Beginn des Beobachtungszeitraums in der Schweiz aufhalten und entsprechend schon zu einem früheren Zeitpunkt Sozialleistungen beziehen können. Zudem steigt mit der Aufenthaltsdauer die Wahrscheinlichkeit eines Bezugs von Sozialleistungen. Leistungsverläufe können nur für die Zuwanderungskohorten bis 2006 rekonstruiert werden und berücksichtigen nur die ersten vier Jahre nach der Einreise. In der ersten Zeit nach der Einreise kommen Leistungsbezüge nur sehr selten vor.

Bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten sind Verläufe mit einem ALE-Bezug häufiger als bei den übrigen Nationalitätengruppen und bei den Kontrollgruppen, während ihre Sozialhilfebezugsquote im letzten Beobachtungsjahr etwa gleich hoch wie bei der Schweizer Kontrollgruppe ist.

Die Leistungsverläufe der FZA-Zugewanderten aus EU-2-Staaten können nur während 13 Monaten beobachtet werden. Der Vergleich mit den Kontrollgruppen zeigt, dass FZA-Zugewanderte aller Nationalitätengruppen im ersten Jahr nach der Einreise sehr selten Sozialleistungen beziehen. Es können die gleichen Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen wie bei einer 48-monatigen Beobachtungsdauer festgestellt werden: Die FZA-Zugewanderten aus den EU-2- und EU-8-Staaten weisen den geringsten Anteil bei Verläufen mit Leistungsbezug (nur ca. 0.5%) auf, wobei zu beachten ist, dass für diese Staaten das FZA deutlich weniger lang in Kraft ist im Vergleich zur EU-17/EFTA-Staaten.

F2.3: Wie bedeutend ist die Arbeitslosigkeit (ALE-Bezugsquote und -Bezugsdauer) und bei welchen Personengruppen ist sie besonders ausgeprägt?

2010 beträgt die ALE-Bezugsquote bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten 6.9 %, bei denjenigen aus den EU-8-Staaten 3.1 % und aus den EU-2-Staaten 0.3 %. Hier ist wiederum zu berücksichtigen, dass FZA-Zugewanderte aus den EU-8- und EU-2-Staaten eine relativ kurze Aufenthaltsdauer aufweisen, sodass oft kein Anspruch auf ALE besteht. Die ALE-Bezugsquote steigt seit Inkrafttreten des FZA bis 2010 kontinuier-

lich etwa auf das Niveau der Vor-FZA-Zugewanderten an und liegt damit deutlich über der ALE-Bezugsquote der Schweizer Kontrollgruppe. Die Entwicklung der ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten fällt auf: Diese liegt bereits ab 2006 über derjenigen der Schweizer Kontrollgruppe, während jene der FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten auch 2010 noch deutlich darunter liegt.

8.0 % bzw. 8.5 % der 2005 und 2006 unter dem FZA Zugewanderten beziehen in den ersten vier Jahren nach ihrer Einreise mindestens einmal ALE. Dieser Anteil liegt deutlich unter jenem der Schweizer Kontrollgruppe und auch deutlich unter jenem der Vor-FZA-Zugewanderten. Dabei ist wiederum zu berücksichtigen, dass die Personen der Kontrollgruppen sich bereits vor dem ersten Beobachtungsjahr in der Schweiz aufhalten. Eine Rolle dürfte auch spielen, dass FZA-Zugewanderte mit einer L-Bewilligung bis Mai 2009 die ausländische Beitragszeit bei der Arbeitslosenversicherung nicht angerechnet wurde.

Im Lauf der vierjährigen Beobachtungsdauer (bis 2010) beziehen die FZA-Zugewanderten des Jahres 2006 während durchschnittlich 9.2 Monate ALE und weisen 1.3 bis 1.6 ALE-Bezugsperioden auf. Ein Teil davon ist während längerer Zeit oder wiederholt arbeitslos. Die Dauer und die Anzahl Bezugsperioden unterscheiden sich jedoch nicht von der Schweizer Kontrollgruppe. Deutlich länger dauert im Durchschnitt der ALE-Bezug der Vor-FZA-Zugewanderten. Die FZA-Zugewanderten sind vor dem ersten ALE-Bezug im Durchschnitt während länger als zweieinhalb Jahren (32.6 Monate) erwerbstätig. Die Arbeitslosigkeit führt nur in Ausnahmefällen zu einer Rückwanderung: Nur 6.3% reisen nach einer Phase mit ALE-Bezug aus. Zwei Drittel sind direkt nach dem ALE-Bezug wieder erwerbstätig.

Eine Modellschätzung zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit eines ALE-Bezugs bei Alleinerziehenden, Personen ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss sowie Beschäftigten des Gastgewerbes stark erhöht ist. Ebenfalls deutlich höher ist dieses Risiko bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten und bei Drittstaatenangehörigen, bei Einzelpersonen, bei Personen mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II, bei einer Beschäftigung in bestimmten Branchen (Baugewerbe, Verkehr, sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen) sowie bei FZA-Zugewanderten, die im Tessin wohnhaft sind. Demgegenüber haben FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten, über 45-Jährige, Paare mit Kindern, Personen mit Hochschulabschluss sowie Beschäftigte im Gesundheits- und Sozialwesen, in der öffentlichen Verwaltung, im Finanz- und Versicherungssektor sowie in der Landwirtschaft (bei einem Aufenthalt von über zwölf Monaten) ein verringertes Risiko eines ALE-Bezugs.

F2.4: Wie bedeutend ist der Sozialhilfebezug und bei welchen Personengruppen ist er besonders ausgeprägt?

FZA-Zugewanderte beziehen selten Sozialhilfe: 2010 beträgt ihre Sozialhilfebezugsquote 0.9% und liegt damit erheblich unter jener der Kontrollgruppen. Allerdings steigt diese Quote seit 2005 – im Unterschied zu jener der Kontrollgruppen – deutlich an, was vor allem auch mit der kontinuierlich zunehmenden Aufenthaltsdauer zusammenhängt. Am stärksten steigt die Quote bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten.

Das Risiko, innerhalb von vier Jahren nach der Ersteinreise Sozialhilfe zu beziehen, beträgt für die FZA-Einwanderungskohorte 2005 0.9 % und für die Kohorte 2006 1.1 %. Deutlich höher ist das Risiko auch hier bei Personen aus den EU-17-Süd-Staaten.

Im Durchschnitt dauert der Sozialhilfebezug etwa ein Jahr, wobei der Anteil der Langzeitbeziehenden (Bezugsdauer länger als ein Jahr) etwa ein Drittel beträgt. Nur wenige reisen nach einer Phase mit Sozialhilfebezug aus. Das hängt wohl damit zusammen, dass 60 % der FZA-Zugewanderten, die Sozialhilfe beziehen, erwerbstätig sind und ihr Aufenthaltsrecht daher nicht eingeschränkt werden kann. Im ersten Quartal des Sozialhilfebezugs reisen nur 2.2 Prozent der sozialhilfebeziehenden Personen aus, bei oder nach Beendigung des Sozialhilfebezugs sind es rund 5.4 Prozent.

F2.5: Wie gross ist der Anteil der Working Poor?

Zwei Drittel der FZA-Zugewanderten, die Sozialhilfe beziehen, sind erwerbstätig (Working Poor). Der Anteil erwerbstätiger Sozialhilfebeziehenden an den FZA-Zugewanderten weist – ausgehend von einem sehr tiefen Niveau – einen Anstieg auf, der wiederum bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten am ausgeprägtesten ist. Ein Drittel der FZA-Zugewanderten mit Sozialhilfebezug bezieht zumindest während einer gewissen Zeit gleichzeitig ALE. Hier reicht die ALE zur Existenzsicherung nicht aus.

F2.6: Wie bedeutend ist der Bezug einer IV-Rente und bei welchen Personengruppen ist er besonders ausgeprägt?

Der Anteil der FZA-Zugewanderten mit einer IV-Rente ist sehr viel tiefer als bei den beiden Kontrollgruppen. Meist dauert es eine längere Zeit, bis eine IV-Rente zugesprochen wird. IV-Rentner/innen aus den EU-8-Staaten lassen sich an einer Hand abzählen, unter den FZA-Zugewanderten aus den EU-2-Staaten gibt es seit Inkrafttreten des FZA bis Ende 2010 noch überhaupt keine Fälle. Bei FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten liegt der Anteil der IV-Rentner/innen deutlich über dem Durchschnitt, bei denjenigen aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten darunter. Der Anteil der FZA-Zugewanderten aus den umliegenden Staaten liegt ebenfalls leicht

unter dem Durchschnitt – dies im Unterschied zu den Vor-FZA-Zugewanderten, welche hier leicht über dem Durchschnitt liegen.

IV-Rentnerinnen sind im Vergleich zu den IV-Rentnern leicht in der Minderzahl und die Häufigkeit eines IV-Rentenbezugs steigt auch bei den FZA-Zugewanderten mit zunehmendem Alter. Das geringste Risiko besteht bei Ledigen, während Verwitwete und Geschiedene häufiger eine IV-Rente beziehen.

Bedeutung für Staat und Gesellschaft

F3: Welche Hinweise ergeben sich aus den typischen Aufenthaltsverläufen bezüglich der Auswirkungen auf Staat und Wirtschaft?

Die Ergebnisse zu den Aufenthaltsverläufen liefern differenzierte Hinweise, dass es sich bei der Zuwanderung unter dem FZA um eine Arbeitsmigration handelt, welche von der konjunkturellen Lage in der Schweiz beeinflusst wird. Die Wirtschaft profitiert vom grossen Anteil junger und hoch qualifizierter Zugewanderten. Fast 60 % der FZA-Zugewanderten verfügen über einen Hochschulabschluss. Für verschiedene Branchen dürfte sich auch die grosse Flexibilität bei der Rekrutierung von weniger gut qualifizierten Saisonarbeitskräften (L-Bewilligungen) positiv auswirken. Hier zeigt sich eine spezielle Dynamik, da bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17-Süd- sowie aus den EU-8-Staaten Aufenthaltsverläufe mit mehreren Einreisen überdurchschnittlich häufig vorkommen. Dabei dürfte es sich um typische saisonbedingte Kurzaufenthalte handeln, wie sie in der Landwirtschaft sowie im Bau- und Gastgewerbe häufig vorkommen.

Wie bereits erwähnt, kann aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung insgesamt keine erhöhte Belastung der Sozialwerke durch die Zuwanderung unter dem FZA festgestellt werden. Die Leistungsbezugsquoten sind in den letzten Jahren jedoch stetig angestiegen und dürften in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Dies v. a. deshalb, weil die Wahrscheinlichkeit eines Leistungsbezugs mit steigender Aufenthaltsdauer zunimmt. Ein Leistungsbezug ist für viele FZA-Zugewanderte erst nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz möglich, da in den ersten Jahren nach der Zuwanderung die Berechtigung für den Bezug von Sozialleistungen teilweise eingeschränkt ist. Ein weiterer Grund für die Annahme, dass der Bezug von Sozialleistungen in den nächsten Jahren weiter steigen wird, beruht auf der Feststellung, dass sich die Netto-Zuwanderung nach Nationalitätengruppen in den letzten Jahren (u.a. im Zusammenhang mit der Ausweitung des FZA) gewandelt hat. So hat die Netto-Zuwanderung aus Nationalitätengruppen mit einem erhöhten Anteil an eher problematischen Aufenthaltsverläufen, namentlich aus den EU-17-Süd-, EU-8- und EU-2-Staaten, in den letzten Jahren zugenommen, hingegen nimmt die Netto-Zuwanderung aus der übrigen EU-17/EFTA-Staaten eher ab.

Die ALE-Kosten pro leistungsbeziehende Person unterscheiden sich kaum zwischen den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA- und EU-8-Staaten sowie der Schweizer Kontrollgruppe. Innerhalb der EU-17-Staaten sind die ALE-Kosten pro leistungsbeziehende Person bei den Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord-Staaten deutlich höher und jene bei den Zugewanderten aus den EU-17-Süd-Staaten deutlich tiefer als im Durchschnitt. Dies hängt mit dem unterschiedlichen Qualifikations- und Lohnniveau der FZA-Zugewanderten dieser beiden Nationalitätengruppen zusammen. Betrachtet man die Kosten pro Einwohner der jeweiligen Nationalitätengruppe im Jahr 2010, so sind die Kosten pro FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Staaten 1.6-mal höher als die Kosten pro Einwohner der Schweizer Kontrollgruppe. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA waren diese Kosten hingegen noch tiefer als bei den Schweizer/innen und den Vor-FZA-Zugewanderten.

Anders sind die Verhältnisse bei der Sozialhilfe: Hier sind die Kosten pro Fall und besonders die Kosten pro FZA-Zugewanderten deutlich tiefer als bei der Schweizer Kontrollgruppe.

Es zeigt sich also, dass im letzten Jahr der Untersuchungsperiode aufgrund der gestiegenen Bezugsquoten die Kosten für ALE pro Einwohner bei den FZA-Zugewanderten höher sind als bei der Schweizer Kontrollgruppe und etwa auf dem gleichen Niveau wie bei den Vor-FZA-Zugewanderten liegen. Bei der Sozialhilfe liegen die Kosten der FZA-Zugewanderten nach wie vor unter dem Durchschnitt.

F3.1: Hängen die Zuwanderung und der Aufenthalt von der wirtschaftlichen Nachfrage ab?

Die Zahl FZA-Zugewanderter pro Quartal zeigt im zeitlichen Verlauf ein leichtes konjunkturelles Muster (Abnahme bis 2003, Zunahme bis 2008, danach leichter Rückgang bis 2010). Gleichzeitig weist der Anteil der FZA-Zugewanderten bei Aufenthaltsverläufen mit einer konstanten Erwerbstätigkeit bei den Einwanderungskohorten 2003 bis 2009 einen leicht steigenden Trend auf, während der Anteil bei Aufenthaltsverläufen mit Erwerbsunterbrüchen in den Jahren 2008 und 2009 leicht zunimmt, derjenige der Nichterwerbstätigen hingegen leicht sinkt. Da es sich dabei um eine Verschiebung von den Nichterwerbstätigen zu den Erwerbstätigen mit Unterbrüchen handelt, dürfte es sich kaum um konjunkturbedingte Veränderungen handeln. Allerdings ist zu bemerken, dass der konjunkturelle Einbruch 2008/2009 nicht sehr ausgeprägt und nur relativ kurz war.

Die Ergebnisse der multivariaten Modellrechnung zeigen eine Abhängigkeit der Zuwanderung von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Die Veränderung der Erwerbslosenquote der Schweiz, auch wenn sie im beobachteten

Zeitraum eher gering ist (geringe konjunkturelle Schwankungen), hat einen Einfluss auf die Zuwanderung und – wenn auch weniger stark – auf die Abwanderung von FZA-Zugewanderten: Eine schlechte Konjunkturlage (höhere Erwerbslosenquote) schwächt beide ab, während eine gute Konjunkturlage beide fördert. Bemerkenswert ist, dass eine rezessive Konjunktur auch die Abwanderung hemmt. Offenbar ist bei einer schlechteren Wirtschaftslage aufgrund des erhöhten Risikos bei einem Stellenwechsel das Mobilitätsverhalten generell eingeschränkt. Daneben bestimmen weitere Faktoren die Zuwanderung, wie das Wohlstandsgefälle zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern oder die konjunkturelle Situation in den Herkunftsländern.

F3.2: Wie sind die Informationen der Bundesbehörden über die Vor- und Nachteile des FZA zu beurteilen?

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben über die letzten Jahre verschiedentlich Aussagen zu den Auswirkungen des FZA gemacht. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung, die erstmals Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten über einen längeren Zeitraum betrachtet, bestätigen diese Aussagen weitgehend. Zu beachten ist, dass die Aussagen der Bundesbehörden auf anderen Berechnungsgrundlagen und teilweise auf einer anderen Datenbasis beruhen, weshalb sie nicht direkt mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung vergleichbar sind.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung liefern Hinweise, dass die FZA-Zuwanderung die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in der Schweiz positiv beeinflusst. Insbesondere der grosse Anteil von jungen, gut qualifizierten Personen beeinflusst die Bilanz positiv. Ebenso bestätigen die Ergebnisse, dass die Zu- und in geringerem Masse die Abwanderung von der Konjunkturlage in der Schweiz abhängig ist. Bei Zuwanderung unter dem FZA handelt es sich folglich primär um eine Arbeitsmigration. Bis jetzt hat sich die Zuwanderung nicht negativ auf die Sozialwerke ausgewirkt: Der Anteil der FZA-Zugewanderten mit einem Sozialleistungsbezug liegt in der ersten Zeit nach Inkrafttreten des FZA auf einem tieferen Niveau als jener der Vor-FZA-Zugewanderten oder der Schweizer Kontrollgruppe. Allerdings ist mit zunehmender Aufenthaltsdauer ein Anstieg bei den Bezugsquoten von Sozialleistungen zu beobachten. Dieser dürfte sich in den nächsten Jahren – wie oben bereits dargelegt – weiter fortsetzen. So haben sich in den letzten Jahren der Untersuchungsperiode (2009/2010) die ALE-Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten jenen der Vor-FZA-Zugewanderten angeglichen und liegen damit über jenen der Schweizer/innen.

Aussagen zur Behördenpraxis

F4: Welche Hinweise ergeben sich bezüglich Vollzugs- und Aufsichtspraxis?

F4.1: Sind kantonale Unterschiede feststellbar? Lassen sich daraus Rückschlüsse auf die kantonale Bewilligungspraxis ziehen?

Bei allen Indikatoren, die auf die Praxis der Behörden hinweisen, zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Dies betrifft insbesondere die Widersprüche zwischen den Informationen der AHV-IK-Daten zur Erwerbstätigkeit und jenen des ZEMIS zum Aufenthaltszweck. Die Angaben über den Aufenthaltszweck und die tatsächliche Erwerbstätigkeit gehen oft auseinander. Der registrierte Aufenthaltszweck dürfte insbesondere bei FZA-Zugewanderten, die über den Familiennachzug einreisen, nicht der tatsächlichen Erwerbsituation entsprechen; offensichtlich wird der Aufenthaltszweck im ZEMIS nicht konsequent nachgeführt. Weiter zeigt sich, dass es FZA-Zugewanderte gibt, die während kürzerer oder längerer Zeit erwerbstätig sind und AHV-Beiträge bezahlen, aber nicht im ZEMIS als Erwerbstätige registriert sind. Das bedeutet, dass Aussagen zur Zuwanderung, die nur auf dem ZEMIS beruhen, die Erwerbsituation der FZA-Zugewanderten nur ungenau wiedergeben. Bei den Indikatoren zu diesen Widersprüchen zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen: So dauert die Situation einer Erwerbstätigkeit ohne Aufenthaltszweck "Erwerbstätigkeit" je nach Kanton im Durchschnitt zwischen 0.5 und 3.6 Monate.

Weiter wurde eruiert, ob FZA-Zugewanderte gemäss AHV-IK-Daten arbeiten ohne im ZEMIS registriert zu sein oder eine gültige Bewilligung zu haben: Beide Zustände halten besonders in den Grenzkantonen besonders lange an (über eineinhalb Monate bzw. über einen Monat). Oft liegen die Daten im ZEMIS – trotz An- und Abmeldspflicht – nicht in aktualisierter Form vor. Dies betrifft v. a. die Ausreise: Bei 40 % aller Ausreisen wird das Ausreisedatum automatisch vom System gesetzt, weil keine Abmeldung erfolgt. Es gibt zudem weitere Hinweise, dass die Daten im ZEMIS unterschiedlich gut nachgeführt werden. In einigen Kantonen werden Zu- und Wegzüge relativ rasch registriert (gemessen an der Differenz zwischen Ereignis- und Mutationsdatum), während dies in anderen Kantonen relativ lange dauert. Diese Ungenauigkeiten resp. Verzögerungen erschweren zeitgenaue und präzise Angaben über die FZA-Zuwanderung und die festgestellten Unterschiede zwischen den Kantonen weisen auf eine unterschiedliche Führung des Informationssystems ZEMIS hin.

Auf eine unterschiedliche Behördenpraxis weist auch die Art der Anschlussbewilligung bei einer auslaufenden B-Bewilligung hin. Die Anteile der FZA-Zugewanderter mit einer Umwandlung der Bewilligung B zu C bzw. mit einer Verlängerung der B-Bewilligung (B zu B) variieren deutlich, wobei kein klares regionales Muster

erkennbar ist. Eine C-Bewilligung im Anschluss an eine B-Bewilligung erhalten je nach Kanton 15% bis zu 65% der betreffenden FZA-Zugewanderten (Durchschnitt 34 %).

F4.2: Bei wie vielen Personen sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Arbeitslosigkeit oder eines Sozialhilfebezugs erfüllt?

Seit Inkrafttreten des FZA befanden rund 25'000 Personen (3.5% der FZA-Zugewanderten) in einer Konstellation von Arbeitslosigkeit, die unter Umständen eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts ermöglicht hätte. Durchschnittlich dauert diese Situation rund acht Monate. Zählt man die nur schwer identifizierbaren Erwerbslosen, die während drei Monate keine Stelle suchen, dazu, sind es weitere knapp 44'000 Personen; davon bleiben allerdings nur knapp 8800 (1.2% der FZA-Zugewanderten) länger als neun Monate als Erwerbslose in der Schweiz. Zwei aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen treten besonders häufig auf: Kurzaufenthalter, die während mehr als sechs Monaten erfolglos eine Stelle suchen, sowie FZA-Zugewanderte mit Bewilligung B, die im ersten Aufenthaltsjahr arbeitslos werden und ebenfalls während mehr als sechs Monaten erfolglos eine Stelle suchen (je 12'000 bis 13'000 Personen).

Knapp 2500 FZA-Zugewanderte (3.4 Promille) haben Sozialhilfe bezogen ohne erwerbstätig zu sein (aufenthaltsrechtlich relevanter Sozialhilfebezug; Angaben erst ab 2005 möglich). Dabei sind Sozialhilfebezüge während der Stellensuche weitaus am häufigsten und die Bezugsdauer ist mit durchschnittlich vier Monaten relativ kurz. Gut die Hälfte der aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezüge dauern weniger als drei Monate und nur 9 % länger als ein Jahr, wobei dieser Anteil bei den FZA-Zugewanderten aus den EU-17/EFTA-Nord- sowie den EU-8-Staaten leicht höher ist.

F4.3: Bei wie vielen Personen werden tatsächlich aufenthaltsbeschränkende Massnahmen ergriffen?

Da aufenthaltsbeschränkende Massnahmen in ZEMIS nicht direkt als solche erfasst werden, sind Hinweise auf die diesbezügliche Behördenpraxis nur beschränkt möglich. Verkürzte B-Bewilligungen, die im Falle von lange dauernder Arbeitslosigkeit ausgestellt werden, deuten auf Massnahmen hin. Aufgrund der generell geringen Fallzahlen können diese jedoch nur für einzelne Kantone auf Kantonsebene ausgewiesen werden.

Schweizweit wird in 20 % der Fälle, bei welchen eine Person zum Zeitpunkt der Bewilligungserneuerung bereits über ein Jahr arbeitslos ist, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine verkürzte Bewilligung auszustellen. Die Spannweite der kantonalen Durchschnitte reichen von 13% und bis 24%. Andere Unterschiede sind ebenfalls deutlich, jedoch schwieriger zu interpretieren, weil sie nur zum Teil eine Folge der Behördenpraxis darstellen. So variiert der Anteil von FZA-Zugewanderten, die nach einer aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit keine neue Bewilligung erhalten, beachtlich zwischen 13.6 % und 43.3 %, wobei keine offensichtlichen Muster erkennbar sind. Auch bei den aufenthaltsbeschränkenden Massnahmen aufgrund eines Sozialhilfebezugs lassen sich aus den vorliegenden Daten lediglich gewisse Hinweise zur Behördenpraxis gewinnen. So variiert die durchschnittliche Dauer aufenthaltsrechtlich relevanter Sozialhilfebezüge je nach Kanton zwischen zwei und über sechs Monate, bei einem Durchschnitt von 5.4 Monaten. 25% erhalten nach einem relevanten Bezug keine neue Bewilligung, rund 75% erhalten eine neue Bewilligung, die in zwei Drittel der Fälle für eine reguläre Laufzeit von fünf Jahren ausgestellt wird, und nur in einem Drittel der Fälle für eine kürzere Dauer. Je nach Kanton erhalten zwischen 15 % und 42 % der FZA-Zugewanderten nach einem aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezug keine neue Bewilligung. Allerdings ist immer die geringe Anzahl Fälle zu berücksichtigen: Zwölf Kantone weisen weniger als zehn Personen mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug ohne neue Bewilligungsperiode auf.

F4.4: Verfügt die Bundesverwaltung über die notwendigen Informationen und Instrumente, um eine wirkungsvolle Aufsicht zu gewährleisten?

Das Informationssystem zur Überwachung des FZA ist das ZEMIS. Dieses Informationssystem hat verschiedene Lücken und Mängel, sodass die Bundesbehörden aufgrund dieser Daten nur über beschränkte Informationen zur Aufsicht der Umsetzung des FZA verfügen. Insbesondere ist bemerkenswert, dass zum Erwerbsverhalten keinerlei Informationen existieren, obwohl die Erwerbstätigkeit für das Aufenthaltsrecht massgebend ist. Zwar wird der erste Aufenthaltsweg erfasst, aufgrund der bestehenden Vorschriften müssen die Zugewanderten einen Wechsel des Aufenthaltswegs aber nicht melden, sodass der Aufenthaltsweg durch die kantonalen Behörden i. d. R. nicht nachgeführt werden kann. Weiter beschränken sich die Informationen zum Familiennachzug darauf, ob jemand über den Familiennachzug zugewandert ist oder nicht. Informationen dazu, welche Personen welche Familienmitglieder nachgezogen haben, sind im ZEMIS hingegen nicht verfügbar. Das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen, das von jenem der nachziehenden Person abhängt, kann deshalb anhand des ZEMIS nicht überprüft werden. In vielen Fällen ist das Ausreisedatum ungenau erfasst, weil keine Abmeldung erfolgt, sodass die Angaben zum Aufenthalt in der Schweiz oftmals nicht zeitgenau sind.

Glossar

Begriff	Definition
Abkürzungen (siehe auch Sozialleistungen)	<p>BFM Bundesamt für Migration</p> <p>BFS Bundesamt für Statistik</p> <p>BSV Bundesamt für Sozialversicherungen</p> <p>FZA Freizügigkeitsabkommen zwischen der EU und der Schweiz</p> <p>RAV Regionales Arbeitsvermittlungszentrum</p> <p>SAKE Schweizerische Arbeitskräfteerhebung</p> <p>SECO Staatssekretariat für Wirtschaft</p> <p>SESAM Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (ein Spezialmodul der SAKE, die vom BFS durchgeführt wird – Verknüpfungen von Daten der SAKE mit verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV))</p>
Aufenthaltsverläufe	Zeitliche Aufbereitung der Aufenthalte (Beginn: Einreise, Ende: Ausreise oder Ende der Beobachtungsperiode) von FZA-Zugewanderten und ihre Perioden von Erwerbstätigkeit in der Schweiz.
Ausreise	Eine Person reist aus der Schweiz aus – unabhängig von der Art und der Länge des Aufenthalts. Dies können also auch Tagestouristen sein.
Auswanderung/ Rückwanderung/ Abwanderung	Verlassen des Landes bzw. einer geografischen Region des Landes (z. B. Kanton, Gemeinde), um in einem anderen Land fest oder vorübergehend Wohnsitz zu nehmen. Personen, welche eine Auswanderung vollziehen, werden als Auswanderer bezeichnet.
Bezugsquote	<p>ALE-Bezugsquote: Anteil Personen mit einem ALE-Bezug an allen Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre)</p> <p>Sozialhilfebezugsquote: Anteil Personen mit einem Sozialhilfebezug an allen Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre)</p>
Einreise	Eine Person gilt als eingereist, wenn sie die Landesgrenze überschritten hat. Dies ist unabhängig davon, ob die Person das legal oder illegal tut, wie lange sie in der Schweiz ist und zu welchem Zweck. Nach dieser Definition sind auch Touristen Einreisende.
Einwanderung / Zuwanderung / Migration	<p>Zuzug aus dem Ausland, um in einer geografischen Region des Landes (z. B. Kanton, Gemeinde) fest oder vorübergehend Wohnsitz zu nehmen. Personen, welche eine Einwanderung vollziehen, werden als Einwanderer bezeichnet.</p> <p>Menschen, die einzeln oder in Gruppen ihre bisherigen Wohnorte verlassen, um sich an anderen Orten dauerhaft oder zumindest für längere Zeit niederzulassen, werden als Migranten/Migrantinnen bezeichnet. Pendler, Touristen und andere Kurzaufenthalte fallen nicht unter die Definition von Migration, saisonale Arbeitsmigration wird manchmal mit einbezogen. Überschreiten Menschen im Zuge ihrer Migration Ländergrenzen, werden sie aus der Perspektive des Landes, das sie betreten, Einwanderer oder Immigranten genannt. (Aus der Perspektive des Landes, das sie verlassen, heissen sie Auswanderer oder Emigranten.) Die Soziologie bezeichnet Immigration in der Regel als Zuwanderung (sowie Emigration entsprechend Abwanderung).</p>
EU-15/EFTA	<p>Die 15 ursprünglichen EU-Länder (Belgien, Dänemark, Deutschland, England, Finnland, Frankreich, Griechenland, Holland, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien) und die EFTA-Länder (Norwegen, Island, Lichtenstein), für die das FZA auf den 1. 6. 2002 in Kraft getreten ist.</p> <p><i>umliegende Staaten:</i> Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich.</p>
EU-17/EFTA	<p>EU-15 und zusätzlich Malta und Zypern, die der EU 2004 beitraten und den ursprünglichen 15 Ländern gleichgestellt wurden. Für sie ist das FZA auf den 1. 4. 2006 in Kraft getreten.</p> <p><i>EU-17/EFTA-Nord:</i> Belgien, Dänemark, England, Finnland, Holland, Irland, Luxemburg, Schweden) und die EFTA-Länder (Norwegen, Island, Lichtenstein)</p> <p><i>EU-17-Süd:</i> Portugal, Spanien, Griechenland, ab 1.4.2006 Zypern, Malta</p>
EU-8	Die osteuropäischen Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, die der EU 2004 beigetreten sind und für die das FZA am 1. 4. 2006 in Kraft getreten ist.

Begriff	Definition														
EU-2	Bulgarien und Rumänien, die der EU 2007 beigetreten sind und für die das FZA am 1. 6. 2009 in Kraft getreten ist.														
Grossregionen	<table> <tr> <td>Genferseeregion</td><td>Waadt, Wallis, Genf</td></tr> <tr> <td>Espace Mittelland</td><td>Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg, Jura</td></tr> <tr> <td>Nordwestschweiz</td><td>Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau</td></tr> <tr> <td>Zürich</td><td>Zürich</td></tr> <tr> <td>Ostschweiz</td><td>Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St. Gallen, Graubünden, Thurgau</td></tr> <tr> <td>Zentralschweiz</td><td>Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug</td></tr> <tr> <td>Tessin</td><td>Tessin</td></tr> </table>	Genferseeregion	Waadt, Wallis, Genf	Espace Mittelland	Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg, Jura	Nordwestschweiz	Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau	Zürich	Zürich	Ostschweiz	Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St. Gallen, Graubünden, Thurgau	Zentralschweiz	Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug	Tessin	Tessin
Genferseeregion	Waadt, Wallis, Genf														
Espace Mittelland	Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg, Jura														
Nordwestschweiz	Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau														
Zürich	Zürich														
Ostschweiz	Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St. Gallen, Graubünden, Thurgau														
Zentralschweiz	Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug														
Tessin	Tessin														
Nichtständige Wohnbevölkerung	<p>Zur nichtständigen Wohnbevölkerung zählen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ausländische Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine Aufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten; • Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten. 														
Sozialleistungen	<table> <tr> <td>ALV</td><td>Arbeitslosenversicherung</td></tr> <tr> <td>ALV</td><td>Arbeitslosenentschädigung (= Arbeitslosentaggeld)</td></tr> <tr> <td>IV</td><td>Invalidenversicherung</td></tr> <tr> <td>IV-Rente</td><td>Invalidenrente</td></tr> <tr> <td>SH</td><td>Sozialhilfe</td></tr> </table>	ALV	Arbeitslosenversicherung	ALV	Arbeitslosenentschädigung (= Arbeitslosentaggeld)	IV	Invalidenversicherung	IV-Rente	Invalidenrente	SH	Sozialhilfe				
ALV	Arbeitslosenversicherung														
ALV	Arbeitslosenentschädigung (= Arbeitslosentaggeld)														
IV	Invalidenversicherung														
IV-Rente	Invalidenrente														
SH	Sozialhilfe														
Ständige Wohnbevölkerung	Die ständige Wohnbevölkerung umfasst alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz und alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung für mindestens zwölf Monate oder ab einem Aufenthalt von zwölf Monaten in der Schweiz, das heisst, Niedergelassene, Aufenthalter/innen (inkl. anerkannte Flüchtlinge), Kurzaufenthalter/innen mit einer kumulierten Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten, Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten, sowie Diplomaten und internationale Funktionäre/Funktionärinnen und deren Familienangehörige.														
Verwendete Datenbestände	<table> <tr> <td>ZEMIS</td><td><u>Z</u>entrales <u>M</u>igrations<u>i</u>nformations<u>s</u>ystem: Administrativdaten des Bundesamtes für Migration (BFM) über Ausländer, Asylsuchende und Flüchtlinge</td></tr> <tr> <td>AHV-IK-Daten</td><td>Daten des BSV aus den <u>I</u>ndividuellen <u>K</u>onten der AHV für alle Personen, die AHV-Beiträge entrichtet haben (auf Erwerbseinkommen, Arbeitslosentaggelder, IV- Taggelder, AHV-Mindestbeitrag, freiwillige Beiträge, Bezüge aus der EO bzw. der Militärversicherung)</td></tr> <tr> <td>SHIVALV</td><td>Vom BSV im Rahmen des Monitorings der Übergänge zwischen Sozialhilfe (<u>SH</u>), Invalidenversicherung (<u>IV</u>) und Arbeitslosenversicherung (<u>ALV</u>) aufbereiteter Datensatz; enthält alle Leistungsbezüge aus den drei Systemen ab 2005 (aus der IV nur Renten)</td></tr> <tr> <td>AVAM-Zusatzdaten</td><td>Daten des SECO aus dem Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik über alle Personen, die beim RAV eingeschrieben sind, aber keine ALE beziehen</td></tr> </table>	ZEMIS	<u>Z</u> entrales <u>M</u> igrations <u>i</u> nformations <u>s</u> ystem: Administrativdaten des Bundesamtes für Migration (BFM) über Ausländer, Asylsuchende und Flüchtlinge	AHV-IK-Daten	Daten des BSV aus den <u>I</u> ndividuellen <u>K</u> onten der AHV für alle Personen, die AHV-Beiträge entrichtet haben (auf Erwerbseinkommen, Arbeitslosentaggelder, IV- Taggelder, AHV-Mindestbeitrag, freiwillige Beiträge, Bezüge aus der EO bzw. der Militärversicherung)	SHIVALV	Vom BSV im Rahmen des Monitorings der Übergänge zwischen Sozialhilfe (<u>SH</u>), Invalidenversicherung (<u>IV</u>) und Arbeitslosenversicherung (<u>ALV</u>) aufbereiteter Datensatz; enthält alle Leistungsbezüge aus den drei Systemen ab 2005 (aus der IV nur Renten)	AVAM-Zusatzdaten	Daten des SECO aus dem Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik über alle Personen, die beim RAV eingeschrieben sind, aber keine ALE beziehen						
ZEMIS	<u>Z</u> entrales <u>M</u> igrations <u>i</u> nformations <u>s</u> ystem: Administrativdaten des Bundesamtes für Migration (BFM) über Ausländer, Asylsuchende und Flüchtlinge														
AHV-IK-Daten	Daten des BSV aus den <u>I</u> ndividuellen <u>K</u> onten der AHV für alle Personen, die AHV-Beiträge entrichtet haben (auf Erwerbseinkommen, Arbeitslosentaggelder, IV- Taggelder, AHV-Mindestbeitrag, freiwillige Beiträge, Bezüge aus der EO bzw. der Militärversicherung)														
SHIVALV	Vom BSV im Rahmen des Monitorings der Übergänge zwischen Sozialhilfe (<u>SH</u>), Invalidenversicherung (<u>IV</u>) und Arbeitslosenversicherung (<u>ALV</u>) aufbereiteter Datensatz; enthält alle Leistungsbezüge aus den drei Systemen ab 2005 (aus der IV nur Renten)														
AVAM-Zusatzdaten	Daten des SECO aus dem Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik über alle Personen, die beim RAV eingeschrieben sind, aber keine ALE beziehen														
Wohnbevölkerung = ständige und nicht-ständige Wohnbevölkerung	Die Wohnbevölkerung umfasst alle Personen, welche zu einem bestimmten Zeitpunkt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, Anwesenheitsdauer und Art der Anwesenheitsbewilligung. Personen ohne offiziellen Wohnsitz in der Schweiz (z. B. Grenzgänger/innen, Touristen, Besucherinnen oder Geschäftsreisende) zählen nicht zur Wohnbevölkerung. Zur Wohnbevölkerung zählen die folgenden Ausländerkategorien: Niedergelassene, Aufenthalter/innen (inkl. anerkannte Flüchtlinge), Saisonniers (seit dem 1. Juni 2002 wird diese Bewilligung nicht mehr erteilt), Kurzaufenthalter/innen, Personen im Asylprozess, Diplomaten und internationale Funktionäre/Funktionärinnen und deren Familienangehörige.														

Literatur

- Aeppli, Roland. (2010). Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - Eine Neubeurteilung. In: *ETH-KOF-Spezialanalysen, Dezember 2010*, 29-42.
- Roland Aeppli, Marc Altenburg, Spyridon Arvanitis, Erdal Atukeren, Thomas Bolli, Martin Gassebner, Michael Graff, Heinz Hollenstein, Andrea Lassmann, David Liechti, Volker Nitsch, Boriss Siliverstovs, Jan-Egbert Sturm. (2008). Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft. *KOF Studien 2*.
- BFH Soziale Arbeit. (2012a). *Detaillkonzepte zur Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländer unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)*. Bern: nicht veröffentlichter interner Bericht.
- BFH Soziale Arbeit. (2012b). *Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA): Inputbericht Modul I*. Bern: nicht veröffentlichter interner Bericht.
- BFH Soziale Arbeit. (2012c). *Inputbericht Datenqualität*. Bern: nicht veröffentlichter interner Bericht.
- Borjas, George. (1987). Self-Selection and the Earnings of Immigrants. *Journal of Labor Economics* 3, 463-489.
- Breitkreuz, Robert. (2006). *Analyse der Push- und Pull-Faktoren der Migration*. Norderstedt: GRIN.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV. (2012a). *IV-Statistik 2012*. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV. (2012b). *Monitoring SHIVALV: Die BASIS-Indikatoren 2005 – 2010*. Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2011). *Syntheserhebung soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM): Grundlagen, Methoden, konstruierte Variablen*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2004). *Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE): Konzepte – Methodische Grundlagen – Praktische Ausführung*. Neuchâtel.
- Bundesrat. (2000). *Volksabstimmung vom 21. Mai 2000: Erläuterungen des Bundesrates*. Bern. Abgerufen von www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20000521/index.html?lang=de
- Bundesrat. (2005). *Volksabstimmung vom 25. September 2005: Erläuterungen des Bundesrates*. Bern. Abgerufen von www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20050925/index.html?lang=de
- Bundesrat. (2009). *Volksabstimmung vom 8. Februar 2009: Erläuterungen des Bundesrates*. Bern. Abgerufen von www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20090208/index.html?lang=de
- Bundesrat (2012). *Bericht über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung*. Medienmitteilung vom 04.07.2012. Abgerufen von www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-07-043.html
- Bundesrat. (2013). *Einreisesperren: Praxis wird beibehalten*. Mediensmitteilung vom 07.06.2013. Abgerufen von <http://biblio.parlament.ch/e-docs/370292.pdf>
- Cueni, Dominique & Sheldon, Georg. (2011). *Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz: Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Mai 2011*. Basel.
- Fluder, Robert, Ruder, Rosmarie, Graf, Thomas & Salzgeber, Renate. (2009). *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit: i.A. Bundesamt für Sozialversicherungen BFS*. Bern: BFH.
- Fluder, Robert, Salzgeber, Renate, Fritschi, Tobias, Piffner, Roger, Hümbelin Oliver, Ruckstuhl, Herbert, Ger-
mann, Urs & Koch, Kilian. (2013). *Verläufe, Risikoprofile ein Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden: Schlussbericht zuhanden des SECO*. Bern: BFH.
- KOF. (2012). *Wie wirkt die Personenfreizügigkeit auf das Schweizer BIP? KOF Bulletin, 58, Dezember 2012*. Zürich.
- Lukac, Antoine & Weber, Bernard. (2013). Vermehrte Zuwanderung aus den Ländern Süd- und Osteuropas. in: *Die Volkswirtschaft*, 6, 4-8.
- SECO. (2005). *Zuwanderung, Arbeitslosigkeit, Lohnniveau konstant*. Medienmitteilung zum Observatoriums-Bericht: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt vom 01.06.2002 bis 31.12.2004. Abgerufen von www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=11726
- SECO. (2006). *Personenfreizügigkeit hat Erwartungen erfüllt*. Medienmitteilung zum 2. Observatoriumsbericht. www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=5914

- SECO. (2007). *Personenfreizügigkeit - Positive Auswirkungen auf Arbeitsmarkt*. Medienmitteilung zum 3. Observatoriumsbericht. Abgerufen von www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=12824
- SECO. (2008). *Wachsende Zuwanderung gemäss Bedürfnissen der Wirtschaft*. Medienmitteilung zum 4. Observatoriumsbericht. Abgerufen von www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=18490
- SECO. (2009). *Mehr Zuwanderung und Wachstum dank Personenfreizügigkeit*. Medienmitteilung zum 5. Observatoriumsbericht. Abgerufen von www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=27853
- SECO. (2010). *Personenfreizügigkeit bewährt sich auch in der Wirtschaftskrise*. Medienmitteilung zum 6. Observatoriumsbericht. Abgerufen von www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=33256
- SECO. (2011). *Personenfreizügigkeit stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz*. Medienmitteilung zum 7. Observatoriumsbericht. Abgerufen von www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=39347
- SECO. (2012). *Zehn Jahre Personenfreizügigkeit – Stabile Lohnstruktur*. Medienmitteilung zum 8. Observatoriumsbericht. Abgerufen von www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=44713
- SECO, BFM, BFS & BSV. (2012). *Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt: 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU*. Abgerufen von www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=44713
- SECO, BFM, BFS & BSV. (2013). *Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt: 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU*. Abgerufen von <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30920.pdf>
- Sheldon, George. (2007). *Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkungen der Ausländer in der Schweiz*. WWZ Forschungsbericht 01/07. Basel: Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel.
- Siegenthaler, Michael & Sturm, Jan-Egbert. (2012). *Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz*. KOF Studien, 36, November 2012. Zürich.
- Stalder, Peter. (2010). Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 146(4), 852-874.
- Stalder, Peter. (2008). Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum. *Die Volkswirtschaft*, 11, 7-11.
- Surchat, Marc. (2013). Zuwanderung und Produktivitätsentwicklung. *Die Volkswirtschaft*, 6, 24-27.



Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit



Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen:

Quantitative Analysen

Tabellenanhang

Robert Fluder, Renate Salzgeber, Luzius von Gunten, Tobias Fritschi, Franziska Müller,
Urs Germann, Roger Pfiffner, Herbert Ruckstuhl, Kilian Koch

Bern, 28. Oktober 2013

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	163
1 Eckdaten der Zuwanderung unter dem FZA (Tabellen zu Kapitel 3)	165
2 Aufenthaltsverläufe von FZA-Zugewanderten (Tabellen zu Kapitel 4).....	168
2.1 Sensitivitätsanalysen (Tabellen zu Kapitel 4.1).....	168
2.2 Typ und Dauer des Aufenthalts (Tabellen zu Kapitel 2.3)	170
2.3 Aufenthaltsverläufe in der zeitlichen Entwicklung (Tabellen zu Kapitel 4.1.3).....	172
2.4 Profile der Verlaufstypen (Tabellen zu Kapitel 4.1.4).....	174
2.5 Familiennachzug und nachfolgender Aufenthaltsverlauf (Tabellen zu Kapitel 4.2.2)	177
2.6 Bewilligungsart bei erstmaliger Einreise und Bewilligungswechsel (Tabellen zu Kapitel 4.2.3)	179
2.7 Grenzgängerinnen und Grenzgänger (Tabellen zu Kapitel 4.2.4)	182
3 Tabellen zum ALE-Bezug (Tabellen zu Kapitel 5).....	183
3.1 Vergleich der Leistungstypen (Tabellen zu Kapitel 5.1.2)	183
3.2 Entwicklung der ALE-Bezugsquoten im Vergleich (Tabellen zu Kapitel 5.1.2)	184
3.3 Dauer des ALE-Bezugs (Tabellen zu Kapitel 5.2.2)	186
3.4 Stellensuchende ohne ALE (Tabellen zu Kapitel 5.2.3).....	187
3.5 Erwerbstätigkeit, Ausreise und ALE-Bezug (Tabellen zu Kapitel 5.2.4).....	188
4 Tabellen zur Sozialhilfe und IV-Rente (Tabellen zu Kapitel 5).....	190
4.1 Sozialhilfebezugsquote und Quote der Working Poor im Vergleich, Entwicklung seit 2005 (Tabellen zu Kapitel 5.3.1)	190
4.2 Dauer des Sozialhilfebezugs (Tabellen zu Kapitel 5.3.2).....	192
4.3 Ausreise und Sozialhilfebezug (Tabellen zu Kapitel 5.3.3).....	193
4.4 Bezug von IV-Renten (Tabellen zu Kapitel 5.3.3)	195
5 Kosten der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe (Tabellen zu Kapitel 6)	197
6 Indikatoren zur Vollzugs- und Aufsichtspraxis der Bundesbehörden (Tabellen zu Kapitel 7)	198
7 Aufenthaltsrelevante Konstellationen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezügen und getroffene Massnahmen (Tabellen zu Kapitel 7.2).....	206
7.1 Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen von Arbeitslosigkeit (Tabellen zu Kapitel 7.2).....	206
7.2 Getroffene Massnahmen (Tabellen zu Kapitel 7.2.3).....	209

Tabellenverzeichnis

Tabelle A 1:	Anzahl Einreisen nach Aufenthaltsverlaufstyp	165
Tabelle A 2:	Anzahl Einreisen nach Nationalitätengruppe	165
Tabelle A 3:	FZA-Zuwanderungskohorten 2003 bis 2010 nach Geschlecht	165
Tabelle A 4:	FZA-Zuwanderungskohorte 2003 bis 2010 nach Altersgruppe	166
Tabelle A 5:	FZA-Zuwanderungskohorte nach Zivilstand	166
Tabelle A 6:	FZA-Zuwanderungskohorten nach Nationalitätengruppe	166
Tabelle A 7:	FZA-Zugewanderte nach Branche und Nationalitätengruppe (2002 bis 2011)	167
Tabelle A 8:	Unterschiedliche Beobachtungsperioden nach Aufenthaltsverlaufstyp	168
Tabelle A 9:	Unterschiedliche Beobachtungsperioden nach Aufenthaltsverlaufstyp	168
Tabelle A 10:	Dauer des Erwerbsunterbruchs nach Aufenthaltsverlaufstyp	169
Tabelle A 11:	Detailtypen nach Nationalitätengruppe	170
Tabelle A 12:	Aufenthaltsdauer nach Aufenthaltsverlaufstyp	170
Tabelle A 13:	Anzahl Aufenthalte nach Aufenthaltsverlaufstyp	171
Tabelle A 14:	Nationalitätengruppen, Aufenthaltsverlaufstypen und Schweizer Kontrollgruppe im Kohortenvergleich	172
Tabelle A 15:	FZA-Zuwanderungskohorten 2003 bis 2006 nach Nationalitätengruppe und Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp)	173
Tabelle A 16:	Aufenthaltsverlaufstypen (Detailtypen) nach Geschlecht	174
Tabelle A 17:	Zivilstand bei erstmaliger Einreise nach Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp)	175
Tabelle A 18:	Altersgruppen nach Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp)	176
Tabelle A 19:	FZA-Zugewanderte über Familiennachzug: Nationalitätengruppe, Aufenthaltsverlaufstyp und Schweizer Kontrollgruppe im Kohortenvergleich	177
Tabelle A 20:	FZA-Zugewanderte über Familiennachzug nach Nationalitätengruppe und Dauer der Erwerbs- tätigkeit	178
Tabelle A 21:	FZA-Zugewanderte über Familiennachzug nach Wechsel des Aufenthaltszwecks	178
Tabelle A 22:	FZA-Zugewanderte mit C-Bewilligung bei Ersteinreise nach Wohnkanton	179
Tabelle A 23:	Aufenthaltsdauer bis zur C-Bewilligung nach Wohnkanton	180
Tabelle A 24:	Anzahl Bewilligungswechsel nach Bewilligungsart und Wohnkanton	181
Tabelle A 25:	Anteil an Eingebürgerten nach Aufenthaltsverlaufstyp	181
Tabelle A 26:	Nationalitätengruppen nach Grenzgängertyp	182
Tabelle A 27:	Anteile der Grenzgängertypen	182
Tabelle A 28:	Zeitliche Entwicklung der Anzahl neuer Grenzgängerbewilligungen	182
Tabelle A 29:	FZA-Zuwanderungskohorte 2009: Leistungstypen nach Nationalitätengruppe und Kontroll- gruppen	183
Tabelle A 30:	Jährliche ALE-Bezugsquote nach Nationalitätengruppe und Kontrollgruppe 2003 bis 2010 ...	184
Tabelle A 31:	Jährliche ALE-Bezugsquote nach ausgewähltem Herkunftsland 2003 bis 2010	185
Tabelle A 32:	FZA-Zuwanderungskohorte 2006: durchschnittliche Anzahl ALE-Bezugsperioden nach Nationalitätengruppe und Kontrollgruppe	186
Tabelle A 33:	Durchschnittlicher Anzahl ALE-Bezugsperioden nach Leistungstyp	186
Tabelle A 34:	ALE-Bezugsdauer nach Nationalitätengruppe	187
Tabelle A 35:	Anzahl Monate Stellensuche ohne ALE-Bezug nach Nationalitätengruppe	187
Tabelle A 36:	Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug nach Leistungstyp	188
Tabelle A 37:	Nationalitätengruppen nach Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug	188
Tabelle A 38:	Ausreise innerhalb von 3 Monaten nach Ende des ALE-Bezugs, nach Kanton	189
Tabelle A 39:	FZA-Zugewanderte mit Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe	190
Tabelle A 40:	FZA-Zugewanderte mit Sozialhilfebezug nach ausgewähltem Herkunftsland	190
Tabelle A 41:	Anteil erwerbstätiger FZA-Zugewanderter mit Sozialhilfebezug (Working Poor) nach Nationa- litätengruppe	191
Tabelle A 42:	Anteil erwerbstätige FZA-Zugewanderter mit Sozialhilfebezug (Working Poor) nach ausge- wähltem Herkunftsland	191
Tabelle A 43:	Dauer des Sozialhilfebezugs nach Leistungstyp und Nationalitätengruppe	192
Tabelle A 44:	Durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs nach Leistungstyp	192

Tabelle A 45:	Ausreise innert 3 Monaten nach Ende des Sozialhilfebezugs nach Wohnkanton.....	193
Tabelle A 46:	Ausreise innert 3 Monaten nach Beginn des Sozialhilfebezugs nach Wohnkanton	194
Tabelle A 47:	FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach ausgewähltem Herkunftsland	195
Tabelle A 48:	FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Geschlecht	195
Tabelle A 49:	FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Altersgruppe	195
Tabelle A 50:	FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Zivilstand.....	196
Tabelle A 51:	FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Leistungstyp	196
Tabelle A 52:	Jährliche ALE-Kosten pro Bezüger/in nach Nationalitätengruppe in CHF	197
Tabelle A 53:	Jährliche Sozialhilfekosten pro Fall nach Nationalitätengruppe in CHF	197
Tabelle A 54:	FZA-Zugewanderte mit letztem Status «Bewilligungswiderruf» nach Nationalitätengruppe	198
Tabelle A 55:	FZA-Zugewanderte mit letztem Status «Bewilligungswiderruf» nach Wohnkanton bei Erst- einreise	198
Tabelle A 56:	FZA-Zugewanderte mit Einreisesperren nach Wohnkanton bei Ersteinreise	199
Tabelle A 57:	Widersprüche zwischen Aufenthaltszweck (ZEMIS) und Erwerbstätigkeit (AHV-IK)	200
Tabelle A 58:	Widersprüche zwischen Aufenthalt bzw. Bewilligung (ZEMIS) und Erwerbstätigkeit (AHV-IK)	201
Tabelle A 59:	Anteil automatisierter Ausreisen an allen Ausreisen nach Kanton	202
Tabelle A 60:	Termintreue der Nachführung von Ein- und Ausreisen in ZEMIS nach Kanton.....	203
Tabelle A 61:	Anteil Personen mit Bewilligungswechsel B zu B bzw. B zu C (erster Bewilligungswechsel) an allen Personen mit einem Bewilligungswechsel nach Kanton	204
Tabelle A 62:	FZA-Zugewanderte mit erstem Aufenthaltszweck Ausbildung und einer B-Bewilligung gültig für länger als ein Jahr bei Ersteinreise nach Wohnkanton	205
Tabelle A 63:	Durchschnittliche Dauer der aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit nach Wohn- kanton	206
Tabelle A 64:	Durchschnittliche Dauer der aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Sozialhilfebezug	207
Tabelle A 65:	Durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Wohn- kanton	208
Tabelle A 66:	FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung ohne neue Bewilligungsperiode nach aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Wohnkanton	209
Tabelle A 67:	Anteil FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligung nach aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Wohnkanton	210

1 Eckdaten der Zuwanderung unter dem FZA (Tabellen zu Kapitel 3)⁶³

Tabelle A 1: Anzahl Einreisen nach Aufenthaltsverlaufstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsperiode 4 Jahre)

Aufenthaltsverlaufstyp	Anzahl Einreisen	
	Mittelwert	N
Typ A: konstant erwerbstätig	1.45	193'602
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	1.52	57'125
Typ C: nicht erwerbstätig	1.16	88'975
Total	1.39	339'761

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Tabelle A 2: Anzahl Einreisen nach Nationalitätengruppe
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsperiode 4 Jahre)

Nationalitätengruppe	Anzahl Einreisen	
	Mittelwert	N
EU-17/EFTA	1.27	655'788
EU-8	1.40	41'034
EU-2	1.25	4'428
Drittstaaten	1.04	7'846
Total	1.27	709'098

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 3: FZA-Zuwanderungskohorten 2003 bis 2010 nach Geschlecht

	FZA-Zuwanderungskohorte								Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Geschlecht									
Männer	61.9%	61.1%	62.1%	62.1%	60.4%	59.3%	57.3%	58.2%	60.1%
Frauen	38.1%	38.9%	37.9%	37.9%	39.6%	40.7%	42.7%	41.8%	39.9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	72'484	65'374	68'150	82'978	93'482	99'293	86'317	90'245	658'323

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

⁶³ Alle Zahlen ohne Geburten bei eingewanderten Personen.

Tabelle A 4: FZA-Zuwanderungskohorte 2003 bis 2010 nach Altersgruppe

	FZA-Zuwanderungskohorte								Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Altersgruppe									
18-bis 25-Jährige	30.9%	30.7%	29.9%	29.9%	29.6%	29.9%	30.2%	29.7%	30.1%
26-bis 35-Jährige	36.2%	36.9%	36.3%	37.1%	36.9%	36.7%	36.3%	36.3%	36.6%
36-bis 45-Jährige	20.5%	20.6%	21.5%	21.0%	20.8%	20.5%	19.7%	19.6%	20.5%
46-bis 55-Jährige	8.6%	8.4%	8.9%	8.9%	9.2%	9.5%	9.9%	10.4%	9.3%
56-bis 65-Jährige	2.8%	2.5%	2.4%	2.3%	2.5%	2.5%	2.8%	2.8%	2.6%
über 65-Jährige	0.9%	1.0%	1.0%	0.8%	1.0%	0.9%	1.1%	1.1%	1.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	72'484	65'374	68'150	82'978	93'482	99'293	86'317	90'245	658'323

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 5: FZA-Zuwanderungskohorte nach Zivilstand

	FZA-Zuwanderungskohorte								Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Zivilstand									
ledig	62.8%	63.5%	63.3%	64.1%	64.3%	66.7%	66.0%	65.7%	64.7%
verheiratet / in Partnerschaft	32.8%	31.6%	31.6%	30.9%	30.5%	28.3%	28.8%	29.1%	30.3%
verwitwet	0.7%	0.6%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.7%	0.6%	0.6%
geschieden	3.8%	4.3%	4.5%	4.5%	4.7%	4.5%	4.6%	4.6%	4.4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	72'484	65'374	68'150	82'978	93'482	99'293	86'317	90'245	658'323

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 6: FZA-Zuwanderungskohorten nach Nationalitätengruppe

	FZA-Zuwanderungskohorte								Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Nationalitätengruppe									
EU-17/EFTA	100.0%	100.0%	100.0%	92.3%	90.7%	90.8%	88.6%	87.0%	93.0%
umliegende Staaten	69.2%	69.4%	70.3%	66.1%	66.0%	65.7%	62.7%	60.2%	65.9%
EU-17/EFTA-Nord	11.9%	12.5%	11.9%	11.0%	10.5%	10.7%	11.4%	12.0%	11.4%
EU-17-Süd	18.9%	18.1%	17.7%	15.2%	14.1%	14.4%	14.5%	14.8%	15.7%
EU-8	.	.	.	7.7%	9.3%	9.2%	9.7%	9.7%	6.3%
EU-2	.	.	.	.	.	.	1.7%	3.3%	0.7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	71'243	64'437	67'503	82'173	92'650	98'502	85'526	89'259	651'293

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; EU-17/EFTA ab Juni 2006 inkl. Malta und Zypern.

Tabelle A 7: FZA-Zugewanderte nach Branche und Nationalitätengruppe (2002 bis 2011)

	Nationalitätengruppen						Total	N
	EU-17/EFTA-umliegende Staaten	EU-17/EFTA - Nord	EU-17/EFTA - Süd	EU-8	EU-2	Drittstaaten		
Branche								
Keine aktuelle oder frühere Branche (Nichterwerbsperson)	3.9%	7.0%	(4.5%)	(8.0%)	.	(14.0%)	4.6%	422
Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	1.9%	(1.3%)	(3.0%)	(7.2%)	.	(2.3%)	2.0%	180
Baugewerbe/Bau	4.9%	(1.1%)	17.8%	.	.	(3.5%)	5.4%	621
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen	11.7%	14.3%	9.0%	(15.3%)	(41.1%)	(9.6%)	12.0%	1'094
Verkehr und Lagerei	2.8%	(2.9%)	(3.1%)	.	.	(1.9%)	2.8%	245
Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	5.5%	(2.6%)	15.0%	(8.2%)	.	(11.0%)	6.3%	621
Information und Kommunikation	4.5%	4.6%	(1.3%)	(6.2%)	.	.	4.2%	404
Erbringung von Finanz- und Versicherungs- und Immobiliendienstleistungen	8.0%	15.4%	(3.8%)	(2.6%)	.	(8.4%)	8.4%	776
Freiberufliche, wissenschaftliche u. techn. Dienstleistungen	10.1%	12.9%	5.0%	(6.0%)	.	(6.2%)	9.8%	938
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	3.0%	(2.4%)	6.5%	.	.	(7.2%)	3.3%	323
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht	8.7%	12.0%	(4.0%)	(4.1%)	.	(8.4%)	8.6%	757
Gesundheits- und Sozialwesen	13.6%	5.0%	5.7%	(10.6%)	.	(6.6%)	11.6%	1'137
Kunst, Unterhaltung, Hauspersonal und sonstige Dienstleistungen	5.2%	7.1%	8.9%	(10.9%)	.	(13.8%)	6.0%	608
verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren	16.3%	11.4%	12.2%	(15.3%)	.	(5.1%)	15.1%	1'446
Total	100%	100%	100%	100%	(100.0%)	100%	100%	9'572
N	7'079	1'107	957	165	15	249		9'572

Quellen: SAKE/SESAM-Daten 2001-2011.

Anmerkungen: für $n \leq 5$ ".", für $n > 5$ & $n < 50$ "()".

2 Aufenthaltsverläufe von FZA-Zugewanderten (Tabellen zu Kapitel 4)

2.1 Sensitivitätsanalysen (Tabellen zu Kapitel 4.1)

Tabelle A 8: Unterschiedliche Beobachtungsperioden nach Aufenthaltsverlaufstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Aufenthaltsverlaufstyp	Beobachtungsperiode			
	13 Monate	48 Monate	60 Monate	84 Monate
Typ A: konstant erwerbstätig	59.3%	53.5%	52.1%	49.5%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	5.8%	15.4%	17.6%	21.2%
Typ C: nicht erwerbstätig	34.9%	31.0%	30.3%	29.4%
Total	100%	100%	100%	100%
N	123'215	123'215	123'215	123'215

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit, Missings N=44

Anmerkungen: Nur über 18 Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Lesehilfe: Es werden alle Personen als FZA-Zugewanderte gezählt, die zwischen Juni 2002 und Dezember 2003 aus den EU-15/EFTA-Staaten zugewandert sind und für die keine frühere Einreise - vor Inkrafttreten des FZA - in den Daten gefunden werden konnte (Ersteinwanderung aus EU-15/EFTA). In diesen 19 Monaten sind 123'215 Personen unter dem FZA in die Schweiz gekommen. Das FZA ist in dieser Periode erst für die EU-15/EFTA-Staaten gültig.

Bei einer Beobachtungsperiode von 13 Monaten sind 59.3% konstant erwerbstätig (es werden maximal drei Monate Erwerbsunterbrüche toleriert). Wird die Beobachtungsperiode auf 48 Monate (= 4 Jahre) erhöht, sinkt dieser Anteil auf 53.5%. Beträgt die Beobachtungsperiode 60 Monate (= 5 Jahre) sinkt dieser Anteil nochmals leicht auf 52.1%. Bei einer maximal möglichen Beobachtungsperiode von sieben Jahren (= 84 Monate), sinkt der Anteil der konstant Erwerbstätigen knapp unter 50%. Je länger die Beobachtungsperiode ist, desto grösser ist der Anteil von Erwerbsverläufen mit längeren Unterbrüchen (Typ B) und je tiefer ist der Anteil jener Personen, die konstant erwerbstätig sind.

Ebenfalls rückläufig ist der Anteil jener Personen, der nie erwerbstätig war. Eine Beobachtungsperiode von 13 Monaten ist zu kurz, um eine «gesicherte» Verteilung über die verschiedenen Aufenthaltsverlaufstypen zu erhalten. Die Unterschiede zwischen einer Beobachtungsperiode von 48 Monaten versus 60 Monaten verändert das grundsätzliche Resultat nicht grundlegend, so dass es vertretbar ist, mit einer vierjährigen Beobachtungsperiode zu arbeiten (Kohorten). Wird die Beobachtungsperiode von vier auf sieben Jahre erhöht, zeigen sich zwar wiederum grössere Verschiebungen zwischen den Aufenthaltsverlaufstypen A, B und C - nicht unterwartet steigt der Anteil der Erwerbstätigen mit Unterbrüchen (Aufenthaltsverlaufstyp B) nochmals sichtbar an, während die Anteile der beiden anderen Aufenthaltsverlaufstypen sinken. Eine siebenjährige Beobachtungsperiode ist nur für diese erste Einreisekohorte möglich. Daher lassen sich viele Fragen der Evaluation damit nicht beantworten. Auch wenn die Verschiebungen zum Aufenthaltsverlaufstyp B sichtbar sind - die Typenverteilung bei einer Beobachtungsperiode von 48 Monaten unterscheidet sich nicht grundlegend von jener mit 84 Monate.

Tabelle A 9: Unterschiedliche Beobachtungsperioden nach Aufenthaltsverlaufstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2006 bis Dezember 2006)

Aufenthaltsverlaufstyp	Beobachtungsperiode	
	13 Monate	48 Monate
Typ A: konstant erwerbstätig	68.1%	59.7%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	6.1%	18.5%
Typ C: nicht erwerbstätig	25.8%	21.8%
Total	100%	100%
N	82'972	82'972

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit, Missings N=6

Anmerkungen: Nur über 18 Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Lesehilfe: 2006 sind 82'972 Personen unter dem FZA zugewandert. Bis Ende März galt das FZA nur für die EU-15/EFTA; ab 1.4.2006 galt das FZA für weitere 8 Staaten (insgesamt EU-25/EFTA). Auch hier handelt es sich nur um erstmals zugewanderte Personen.

Bei einer Beobachtungsperiode von 13 Monaten sind 68.1% konstant erwerbstätig (es werden maximal drei Monate Erwerbsunterbrüche toleriert). Wird die Beobachtungsperiode auf 48 Monate (= 4 Jahre) erhöht, sinkt dieser Anteil auf 59.7%. Im Vergleich zur Einwanderungskohorte Juni 2002 bis Dezember 2003 (= 19 Monate) sind von den 2006 Eingewanderten mehr Personen konstant erwerbstätig (sowohl bei einer Beobachtungsperiode von 13 Monaten wie bei 48 Monaten). Es sind auch deutlich weniger Personen nicht erwerbstätig (bei 48 Monaten Beobachtungszeitraum 21.8% gegenüber 31.0% in Tabelle A8).

Tabelle A 10: Dauer des Erwerbsunterbruchs nach Aufenthaltsverlaufstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsperiode 48 Monate)

Aufenthaltsverlaufstyp	Erwerbsunterbruch		
	1 Monat	2 Monate	3 Monate
Typ A: konstant erwerbstätig	57.0%	53.1%	43.9%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	16.8%	20.5%	29.7%
Typ C: nicht erwerbstätig	26.2%	26.4%	26.5%
Total	100%	100%	100%
N	339'702	339'702	339'702

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: Nur über 18 Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 1 bis 3 Monate.

Lesehilfe: In dieser Tabelle sind alle FZA-Zugewanderte berücksichtigt, für die ein Beobachtungszeitraum von 48 Monaten möglich war, d.h. es handelt sich um Personen, die zwischen dem 1.6.2002 und dem 31.12.2006 zugewandert sind, unabhängig von den Nationalitätengruppen. Diese Sensitivitätsanalyse zeigt auf, wie sich die Festlegung der maximal tolerierten Erwerbsunterbrüche auf den Anteil der konstant erwerbstätigen Personen auswirkt. In diesen gut 4 1/2 Jahren (55 Monate) sind insgesamt 339'702 Personen unter dem FZA zugewandert.

Wie erwartet, wird das Ergebnis für den Aufenthaltsverlaufstyp C (nicht erwerbstätig) kaum beeinflusst von dieser Sensitivitätsanalyse. Die sehr restriktive Variante (es wird ein maximaler Erwerbsunterbruch von einem Monat zugelassen) führt zu einer deutlichen Verschiebung zwischen den Aufenthaltsverlaufstypen A (konstant erwerbstätig) und B (erwerbstätig mit Unterbrüchen). Zu einem «normalen» Erwerbsleben sind kurze Erwerbsunterbrüche zwischen zwei Arbeitsstellen heute normal, insbesondere dann, wenn mit dem Wechsel der Arbeitsstelle ein Wohnortswechsel erfolgt. Zudem kann bei einem Jobwechsel die AHV-Abrechnung (die als Grundlage dient für einen IK-Eintrag und damit einer Identifikation einer Erwerbstätigkeit) etwas ungenau erfolgen, so dass kurze Erwerbsunterbrüche gefunden werden, die gar keine sind. Daher ist ein Erwerbsunterbruch von maximal drei Monaten noch kein Hinweis auf eine nicht konstante Erwerbstätigkeit. Alle folgenden Auswertungen beruhen daher auf dieser Definition: Ein Erwerbsunterbruch darf maximal drei Monate dauern, damit die betreffende Person noch dem Aufenthaltsverlaufstyp A zugeordnet wird.

2.2 Typ und Dauer des Aufenthalts (Tabellen zu Kapitel 4.1.1)

Tabelle A 11: Detailtypen nach Nationalitätengruppe
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2007 bis Dezember 2009, Beobachtungsperiode 1 Jahr)

Nationalitätengruppe	EU-17/EFTA	EU-8	EU-2	Total	N
Detailtyp					
A: konstant erwerbstätig					
Typ A1: ohne Ausreise	32.6%	17.7%	16.2%	31.1%	85'996
Typ A2: mit Ausreise	11.9%	16.9%	6.0%	12.4%	34'219
Typ A3: anfänglich nicht erwerbstätig mit/ohne Ausreise	19.2%	15.1%	21.7%	18.8%	52'001
Typ A4: mehrmalige Einreise	4.7%	10.1%	7.9%	5.2%	14'433
Total	68.3%	59.9%	51.8%	67.5%	186'649
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen					
Typ B1: ohne Ausreise	3.0%	2.3%	2.8%	3.0%	8'187
Typ B2: mit Ausreise	0.9%	1.5%	0.6%	0.9%	2'628
Typ B3: anfänglich nicht erwerbstätig mit Ausreise	0.2%	0.3%	0.1%	0.2%	523
Typ B4: anfänglich nicht erwerbstätig ohne Ausreise	1.5%	1.2%	2.5%	1.5%	4'096
Typ B5: mehrmalige Einreise	0.7%	2.4%	4.1%	0.9%	2'384
Total	6.3%	7.8%	10.0%	6.4%	17'818
Typ C: nicht erwerbstätig					
Typ C1: ohne Ausreise	16.4%	12.3%	22.1%	16.0%	44'374
Typ C2: mit Ausreise	8.7%	18.8%	14.9%	9.7%	26'791
Typ C3: mehrmalige Einreise	0.3%	1.3%	1.2%	0.4%	1'038
Total	25.4%	32.3%	38.2%	26.1%	72'203
Gesamt	100%	100%	100%	100%	276'670
N	249'194	26'026	1'450	276'670	

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Tabelle A 12: Aufenthaltsdauer nach Aufenthaltsverlaufstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Aufenthaltsdauer über alle Aufenthalte (Monate)	Mittelwert	0-6 Monate	7-12 Monate	mehr als 12 Monate	Total	N
Aufenthaltsverlaufstyp						
Typ A: konstant erwerbstätig	49.0	18.9%	9.7%	71.4%	100%	193'602
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	59.8	2.9%	5.6%	91.4%	100%	57'125
Typ C: nicht erwerbstätig	27.1	30.4%	17.4%	52.2%	100%	88'975
Total	45.1	19.2%	11.0%	69.7%	100%	339'702

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, Aufenthaltsverlaufstyp gebildet über eine Beobachtungszeit von vier Jahren.

Tabelle A 13: Anzahl Aufenthalte nach Aufenthaltsverlaufstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2006 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Anzahl Aufenthalte	Mittelwert	ein Aufenthalt	zwei Aufenthalten	drei und mehr Aufenthalte	Total	N
Aufenthaltsverlaufstyp						
Typ A: konstant erwerbstätig	1.3	81.5%	10.9%	7.6%	100%	193'602
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	1.4	71.0%	20.6%	8.4%	100%	57'125
Typ C: nicht erwerbstätig	1.1	91.8%	6.6%	1.6%	100%	88'975
Total	1.3	82.4%	11.4%	6.1%	100%	339'702

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: Nur über 18 Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, Aufenthaltsverlaufstyp gebildet über eine Beobachtungszeit von vier Jahren.

2.3 Aufenthaltsverläufe in der zeitlichen Entwicklung (Tabellen zu Kapitel 4.1.3)

Tabelle A 14: Nationalitätengruppen, Aufenthaltsverlaufstypen und Schweizer Kontrollgruppe im Kohortenvergleich
(FZA-Zugewanderte, Beobachtungsdauer 13 Monate)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU-17/EFTA							
Typ A: konstant erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte	82.4%	83.2%	83.5%	85.6%	87.1%	86.8%	88.1%
Schweizer Kontrollgruppe	86.2%	85.9%	86.8%	86.6%	86.9%	87.4%	87.1%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen							
FZA-Zugewanderte	7.3%	7.3%	8.0%	7.2%	6.9%	8.0%	8.3%
Schweizer Kontrollgruppe	6.8%	6.7%	5.9%	6.4%	6.5%	6.3%	6.8%
Typ C: nicht erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte	10.4%	9.5%	8.4%	7.1%	6.0%	5.1%	3.6%
Schweizer Kontrollgruppe	7.0%	7.4%	7.3%	7.1%	6.6%	6.3%	6.1%
Total							
FZA-Zugewanderte	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	50'771	49'236	53'776	60'809	67'422	71'156	56'365
Schweizer Kontrollgruppe	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	45'320	45'185	45'111	45'025	44'979	45'048	45'400
EU-8							
Typ A: konstant erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte				84.0%	84.6%	82.8%	84.5%
Schweizer Kontrollgruppe				86.6%	86.9%	87.4%	87.1%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen							
FZA-Zugewanderte				7.7%	8.2%	10.5%	11.0%
Schweizer Kontrollgruppe				6.4%	6.5%	6.3%	6.8%
Typ C: nicht erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte				8.4%	7.2%	6.7%	4.4%
Schweizer Kontrollgruppe				7.1%	6.6%	6.3%	6.1%
Total							
FZA-Zugewanderte				100%	100%	100%	100%
N				4'827	6'475	6'646	5'449
Schweizer Kontrollgruppe				100%	100%	100%	100%
N				45'025	44'979	45'048	45'400

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=32.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte EU-15 bzw. ab 2006 EU-17 und EFTA, 18-65 Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, Vergleichbarkeit mit anderen Tabellen ist eingeschränkt, da nur Personen mit AHV-IK-Einträgen ausgewiesen werden.

Tabelle A 15: FZA-Zuwanderungskohorten 2003 bis 2006 nach Nationalitätengruppe und Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp)
(Beobachtungsperiode 4 Jahre)

	2003	2004	2005	2006	Total
EU-17/EFTA					
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig					
Typ A1: ohne Ausreise	12.6%	15.5%	18.1%	19.0%	16.3%
Typ A2: mit Ausreise	17.6%	17.5%	17.7%	18.3%	17.8%
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	12.6%	14.8%	14.3%	14.5%	14.0%
Typ A4: mehrmalige Einreise	10.9%	10.4%	10.4%	9.0%	10.1%
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen					
Typ B1: ohne Ausreise	3.3%	4.1%	4.8%	5.4%	4.4%
Typ B2: mit Ausreise	2.5%	2.7%	3.3%	3.3%	2.9%
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise	1.1%	1.1%	1.2%	1.3%	1.2%
Typ B4: anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise	3.3%	3.7%	3.8%	4.0%	3.7%
Typ B5: mehrmalige Einreise	5.0%	4.7%	4.8%	4.5%	4.8%
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig					
Typ C1: ohne Ausreise	5.0%	5.0%	4.8%	4.6%	4.8%
Typ C2: mit Ausreise	23.8%	18.9%	15.3%	14.3%	18.0%
Typ C3: mehrmalige Einreise	2.5%	1.7%	1.7%	1.8%	1.9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	70'561	63'770	66'796	75'127	276'254
EU-8					
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig					
Typ A1: ohne Ausreise				8.5%	8.5%
Typ A2: mit Ausreise				19.6%	19.6%
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise				11.5%	11.5%
Typ A4: mehrmalige Einreise				16.0%	16.0%
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen					
Typ B1: ohne Ausreise				2.9%	2.9%
Typ B2: mit Ausreise				2.2%	2.2%
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise				0.9%	0.9%
Typ B4: anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise				4.4%	4.4%
Typ B5: mehrmalige Einreise				8.7%	8.7%
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig					
Typ C1: ohne Ausreise				2.8%	2.8%
Typ C2: mit Ausreise				19.5%	19.5%
Typ C3: mehrmalige Einreise				2.9%	2.9%
Total				100%	100%
N				6'354	6'354
Gesamt					
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig					
Typ A1: ohne Ausreise	12.4%	15.3%	17.9%	18.0%	16.0%
Typ A2: mit Ausreise	17.3%	17.3%	17.6%	18.2%	17.6%
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	12.9%	15.0%	14.5%	14.4%	14.2%
Typ A4: mehrmalige Einreise	10.7%	10.2%	10.3%	9.5%	10.2%
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen					
Typ B1: ohne Ausreise	3.3%	4.1%	4.8%	5.2%	4.4%
Typ B2: mit Ausreise	2.4%	2.6%	3.2%	3.2%	2.9%
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise	1.1%	1.1%	1.2%	1.3%	1.2%
Typ B4: anfängliche Nichterwerbstätigkeit ohne Ausreise	3.6%	3.9%	4.0%	4.2%	4.0%
Typ B5: mehrmalige Einreise	5.0%	4.6%	4.7%	4.8%	4.8%
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig					
Typ C1: ohne Ausreise	5.2%	5.2%	4.9%	4.6%	5.0%
Typ C2: mit Ausreise	23.5%	18.8%	15.2%	14.7%	18.0%
Typ C3: mehrmalige Einreise	2.5%	1.7%	1.7%	1.9%	1.9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	71'789	64'705	67'442	82'282	286'218

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=26.

Anmerkungen: 18-65 Jährige, EU-17/EFTA ab April 2006 inkl. Malta und Zypern, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate

2.4 Profile der Verlaufstypen (Tabellen zu Kapitel 4.1.4)

Tabelle A 16: Aufenthaltsverlaufstypen (Detailtypen) nach Geschlecht
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	Männer	Frauen	Total	N
Detailtyp				
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant Erwerbstätig				
Typ A1: ohne Ausreise	69.4%	30.6%	100%	51'290
Typ A2: mit Ausreise	62.6%	37.4%	100%	59'520
Typ A3: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	48.5%	51.5%	100%	46'992
Typ A4: mehrmalige Einreise	66.7%	33.3%	100%	35'800
Total	61.7%	38.3%	100%	193'602
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen				
Typ B1: ohne Ausreise	63.7%	36.3%	100%	14'157
Typ B2: mit Ausreise	75.0%	25.0%	100%	9'338
Typ B3: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit mit Ausreise	53.9%	46.1%	100%	3'902
Typ B4: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit ohne Ausreise	39.9%	60.1%	100%	13'142
Typ B5: mehrmalige Einreise	64.2%	35.8%	100%	16'586
Total	59.6%	40.4%	100%	57'125
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht Erwerbstätig				
Typ C1: ohne Ausreise	40.3%	59.7%	100%	18'572
Typ C2: mit Ausreise	67.3%	32.7%	100%	63'128
Typ C3: mehrmalige Einreise	74.9%	25.1%	100%	7'275
Total	62.3%	37.7%	100%	88'975
Total	61.5%	38.5%	100%	339'702
N	208'953	130'749	339'702	

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab 2006 EU-8, Malta und Zypern, nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Tabelle A 17: Zivilstand bei erstmaliger Einreise nach Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp)
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	ledig	verheiratet / in Partnerschaft	verwitwet	geschieden / getrennt	Total	N
Detailtyp						
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig						
Typ A1: ohne Ausreise	62.2%	31.8%	0.3%	5.8%	100%	51'290
Typ A2: mit Ausreise	78.8%	18.2%	0.2%	2.8%	100%	59'520
Typ A3: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	56.9%	38.7%	0.3%	4.1%	100%	46'992
Typ A4: mehrmalige Einreise	74.7%	22.2%	0.2%	2.9%	100%	35'800
Total	68.3%	27.5%	0.2%	3.9%	100%	193'602
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen						
Typ B1: ohne Ausreise	58.9%	32.8%	0.4%	7.9%	100%	14'157
Typ B2: mit Ausreise	66.2%	27.2%	0.4%	6.2%	100%	9'338
Typ B3: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit mit Ausreise	65.3%	29.0%	0.3%	5.4%	100%	3'902
Typ B4: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit ohne Ausreise	46.4%	47.8%	0.5%	5.3%	100%	13'142
Typ B5: mehrmalige Einreise	70.2%	25.4%	0.3%	4.2%	100%	16'586
Total	60.9%	32.9%	0.4%	5.8%	100%	57'125
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht Erwerbstätig						
Typ C1: ohne Ausreise	27.8%	62.4%	4.2%	5.6%	100%	18'572
Typ C2: mit Ausreise	63.9%	32.1%	1.0%	3.0%	100%	63'128
Typ C3: mehrmalige Einreise	60.5%	35.9%	0.3%	3.3%	100%	7'275
Total	56.1%	38.7%	1.6%	3.6%	100%	88'975
Total	65.0%	30.2%	0.5%	4.2%	100%	590'429
N	384'069	178'543	2'765	25'052	590'429	

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab 2006 EU-8, Malta und Zypern, nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

Tabelle A 18: Altersgruppen nach Aufenthaltsverlaufstyp (Detailtyp)
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	18 bis 25 Jährige	26 bis 35 Jährige	36 bis 45 Jährige	46 bis 55 Jährige	56 bis 65 Jährige	über 65 Jährige	Total	N
Detailtyp								
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig								
Typ A1: ohne Ausreise	21.1%	42.9%	25.5%	9.2%	1.3%	0.1%	100%	51'290
Typ A2: mit Ausreise	40.0%	38.9%	14.2%	5.6%	1.2%	0.1%	100%	59'520
Typ A3: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit mit /ohne Ausreise	26.5%	43.3%	21.8%	6.9%	1.3%	0.1%	100%	46'992
Typ A4: mehrmalige Einreise	45.4%	32.5%	15.3%	5.8%	0.9%	0.1%	100%	35'800
Total	32.7%	39.8%	19.3%	6.9%	1.2%	0.1%	100%	193'602
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen								
Typ B1: ohne Ausreise	23.1%	39.3%	24.9%	10.5%	2.1%	0.1%	100%	14'157
Typ B2: mit Ausreise	29.7%	34.2%	23.1%	10.7%	2.3%	0.1%	100%	9'338
Typ B3: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit mit Ausreise	40.4%	33.1%	17.5%	6.2%	2.6%	0.2%	100%	3'902
Typ B4: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit ohne Ausreise	31.6%	36.7%	20.2%	7.0%	4.4%	0.1%	100%	13'142
Typ B5: mehrmalige Einreise	40.3%	31.7%	18.6%	8.0%	1.4%	0.1%	100%	16'586
Total	32.3%	35.2%	21.2%	8.7%	2.5%	0.1%	100%	57'125
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig								
Typ C1: ohne Ausreise	12.5%	25.2%	25.3%	15.5%	11.0%	10.5%	100%	18'572
Typ C2: mit Ausreise	30.9%	31.3%	21.6%	10.7%	3.8%	1.6%	100%	63'128
Typ C3: mehrmalige Einreise	26.0%	30.5%	25.8%	13.3%	3.6%	0.7%	100%	7'275
Total	26.7%	30.0%	22.8%	11.9%	5.3%	3.4%	100%	88'975
Total	31.1%	36.5%	20.5%	8.5%	2.5%	0.9%	100%	339'702
N	105'540	123'958	69'617	28'926	8'457	3'204	339'702	

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=59

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte EU-15, EFTA und Drittstaaten, ab 2006 EU-8, Malta und Zypern, nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

2.5 Familiennachzug und nachfolgender Aufenthaltsverlauf (Tabellen zu Kapitel 4.2.2)

Tabelle A 19: FZA-Zugewanderte über Familiennachzug; Nationalitätengruppe, Aufenthaltsverlaufstyp und Schweizer Kontrollgruppe im Kohortenvergleich (Beobachtungsdauer 13 Monate)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU-17/EFTA							
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte	57.5%	59.1%	60.0%	63.9%	69.2%	71.5%	76.1%
Schweizer Kontrollgruppe	86.2%	85.9%	86.8%	86.6%	86.9%	87.4%	87.1%
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen							
FZA-Zugewanderte	8.0%	7.7%	9.2%	7.8%	8.2%	9.1%	10.3%
Schweizer Kontrollgruppe	6.8%	6.7%	5.9%	6.4%	6.5%	6.3%	6.8%
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte	34.5%	33.2%	30.7%	28.3%	22.6%	19.4%	13.6%
Schweizer Kontrollgruppe	7.0%	7.4%	7.3%	7.1%	6.6%	6.3%	6.1%
Total							
FZA-Zugewanderte	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	4'347	3'913	4'070	4'331	4'832	4'951	3'528
Schweizer Kontrollgruppe	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	45'320	45'185	45'111	45'025	44'979	45'048	45'400
EU-8							
Aufenthaltsverlaufstyp A: konstant erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte				60.9%	62.8%	65.7%	72.5%
Schweizer Kontrollgruppe				86.6%	86.9%	87.4%	87.1%
Aufenthaltsverlaufstyp B: erwerbstätig mit Unterbrüchen							
FZA-Zugewanderte				7.7%	5.0%	6.9%	9.2%
Schweizer Kontrollgruppe				6.4%	6.5%	6.3%	6.8%
Aufenthaltsverlaufstyp C: nicht erwerbstätig							
FZA-Zugewanderte				31.4%	32.2%	27.4%	18.3%
Schweizer Kontrollgruppe				7.1%	6.6%	6.3%	6.1%
Total							
FZA-Zugewanderte				100%	100%	100%	100%
N				274	298	361	262
Schweizer Kontrollgruppe				100%	100%	100%	100%
N				45'025	44'979	45'048	45'400

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: FZA-Zugewanderte EU-15/EFTA bzw. ab 2006 EU-17/EFTA, 18- bis 65-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate, Vergleichbarkeit mit anderen Tabellen ist eingeschränkt, da nur Personen mit AHV-IK-Einträgen ausgewiesen werden.

Tabelle A 20: FZA-Zugewanderte über Familiennachzug nach Nationalitätengruppe und Dauer der Erwerbstätigkeit (Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Mittelwert Anzahl Monate mit Erwerbstätigkeit (falls anwesend in CH)	Mittelwert Anteil Monate mit Erwerbstätigkeit an allen Monaten mit Anwesenheit in CH	N
Nationalitätengruppe			
EU-17/EFTA	20.6	40.3%	58'034
EU-8	9.1	29.8%	2'773
EU-2	2.7	24.3%	469
Drittstaaten	22.9	39.5%	7'846
Total	20.3	39.7%	69'124

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 21: FZA-Zugewanderte über Familiennachzug nach Wechsel des Aufenthaltszwecks (Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Familiennachzug	nicht über Familiennachzug	über Familiennachzug	Total
Wechsel des Aufenthaltszwecks			
nein	91.9%	69.8%	89.7%
ja	8.1%	30.2%	10.3%
Total	100%	100%	100%
N	306'448	33'254	339'702
Art des Wechsels			
andere Wechsel des Aufenthaltszwecks	9.8%	3.6%	8.0%
von unselbstständig zu selbstständig erwerbend	4.9%	0.2%	3.6%
von unselbstständig erwerbend zu Ausbildung	2.7%	0.0%	1.9%
von unselbstständig erwerbend zu nichterwerbstätig	11.0%	3.8%	9.0%
von unselbstständig erwerbend zu stellensuchend	29.5%	1.2%	21.4%
von Ausbildung zu unselbstständig erwerbend	17.3%	0.1%	12.4%
von nichterwerbstätig zu unselbstständig erwerbend	11.9%	90.2%	34.4%
von stellensuchend zu unselbstständig erwerbend	12.9%	0.8%	9.4%
Total	100%	100%	100%
N	24'975	10'047	35'022

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

2.6 Bewilligungsart bei erstmaliger Einreise und Bewilligungswechsel (Tabellen zu Kapitel 4.2.3)

Tabelle A 22: FZA-Zugewanderte mit C-Bewilligung bei Ersteinreise nach Wohnkanton

	Anteil Personen mit C- Bewilligung	<i>N Total</i>
Kanton		
Zürich	8.7%	157'752
Bern	11.5%	62'112
Luzern	7.3%	24'931
Uri	3.9%	2'908
Schwyz	10.3%	11'344
Obwalden	5.9%	3'372
Nidwalden	8.1%	2'948
Glarus	7.5%	3'479
Zug	10.8%	14'932
Freiburg	11.2%	21'873
Solothurn	11.9%	12'673
Basel-Stadt	14.1%	34'439
Basel-Landschaft	15.0%	14'338
Schaffhausen	12.3%	7'820
Appenzell A. Rh.	13.6%	3'331
Appenzell I. Rh.	12.3%	889
St. Gallen	11.6%	45'094
Graubünden	3.0%	52'897
Aargau	12.5%	40'921
Thurgau	9.4%	26'503
Tessin	8.4%	35'367
Vaud	9.2%	91'549
Valais	4.0%	58'139
Neuchâtel	16.8%	13'200
Genève	16.7%	57'513
Jura	9.7%	2'982
Total	9.8%	803'306

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 23: Aufenthaltsdauer bis zur C-Bewilligung nach Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2011)

	Anzahl Monate des kumulierten Aufenthalts bis zur Erteilung einer C-Bewilligung	
	Mittelwert	N
Kanton		
Zürich	64.2	13'717
Bern	60.8	7'127
Luzern	63.7	1'831
Uri	65.5	114
Schwyz	63.8	1'172
Obwalden	68.9	198
Nidwalden	65.4	238
Glarus	65.2	260
Zug	63.3	1'609
Freiburg	60.4	2'445
Solothurn	62.5	1'508
Basel-Stadt	59.9	4'838
Basel-Landschaft	62.0	2'150
Schaffhausen	65.1	959
Appenzell A. Rh.	63.0	452
Appenzell I. Rh.	61.7	109
St. Gallen	62.5	5'211
Graubünden	69.3	1'596
Aargau	61.1	5'135
Thurgau	63.3	2'482
Tessin	64.5	2'967
Waadt	64.3	8'377
Wallis	68.3	2'298
Neuenburg	62.9	2'214
Genf	60.6	9'580
Jura	62.7	287
Total	62.8	78'874

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=22.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 24: Anzahl Bewilligungswechsel nach Bewilligungsart und Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte Juni 2002 bis Dezember 2011)

	B zu B	B zu C	B zu L	C zu C	C zu B	L zu L	L zu B	Alle Wechsel	N Total
Wohnkanton									
Zürich	7.7%	6.4%	0.7%	0.3%	0.0%	15.1%	15.7%	33.7%	157'781
Bern	5.2%	9.9%	0.6%	0.4%	0.0%	22.0%	20.3%	40.7%	62'289
Luzern	6.2%	6.6%	0.5%	0.1%	0.0%	18.4%	16.5%	35.8%	24'945
Uri	5.1%	3.5%	0.4%	0.1%	0.0%	32.4%	23.4%	47.5%	2'908
Schwyz	6.0%	9.5%	0.6%	0.2%	0.0%	23.0%	22.3%	46.5%	11'345
Obwalden	9.5%	5.4%	0.6%	0.2%	0.0%	28.0%	22.1%	45.3%	3'373
Nidwalden	6.9%	7.5%	0.5%	0.2%	0.0%	25.3%	20.4%	44.4%	2'951
Glarus	5.9%	6.8%	0.7%	0.1%	0.0%	21.6%	21.6%	40.8%	3'481
Zug	8.4%	10.1%	0.4%	0.2%	0.0%	14.5%	14.7%	37.5%	14'939
Freiburg	7.8%	9.9%	0.8%	0.7%	0.0%	22.2%	22.9%	41.3%	21'880
Solothurn	8.9%	10.9%	0.3%	0.3%	0.0%	14.7%	18.7%	40.3%	12'674
Basel-Stadt	9.2%	12.5%	0.7%	0.5%	0.1%	12.7%	17.5%	38.9%	34'709
Basel-Landschaft	6.9%	11.7%	0.5%	0.4%	0.1%	12.0%	12.7%	37.2%	14'343
Schaffhausen	4.2%	10.7%	0.9%	0.1%	0.1%	15.3%	16.6%	36.3%	7'825
Appenzell A. Rh.	4.3%	12.9%	0.5%	0.2%	0.0%	13.3%	19.5%	36.2%	3'333
Appenzell I. Rh.	13.2%	11.5%	0.8%	1.3%	0.0%	24.2%	30.9%	53.3%	889
St. Gallen	8.4%	10.7%	0.8%	0.1%	0.0%	15.1%	15.4%	37.3%	45'106
Graubünden	4.2%	2.6%	0.3%	0.0%	0.0%	25.2%	14.2%	33.9%	52'898
Aargau	3.8%	11.0%	0.4%	0.4%	0.0%	15.8%	12.7%	33.3%	41'054
Thurgau	8.9%	8.8%	0.6%	0.2%	0.0%	19.5%	17.7%	43.6%	26'507
Tessin	11.4%	6.8%	0.9%	0.1%	0.0%	15.0%	11.8%	36.8%	35'368
Waadt	10.6%	6.7%	0.7%	0.3%	0.0%	13.1%	15.4%	34.6%	91'637
Wallis	5.4%	3.5%	0.3%	0.1%	0.0%	24.2%	15.9%	35.4%	58'141
Neuenburg	6.3%	15.6%	0.7%	0.7%	0.0%	11.8%	22.7%	39.0%	13'243
Genf	7.2%	15.0%	1.3%	0.3%	0.1%	17.0%	18.0%	37.1%	57'728
Jura	5.3%	7.6%	0.4%	0.4%	0.0%	20.0%	18.0%	37.2%	2'982
Total	7.4%	8.3%	0.6%	0.3%	0.0%	17.4%	16.4%	36.6%	804'329
N	59'260	66'768	5'212	2'158	236	140'166	132'283	294'541	

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=219.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, inkl. Drittstaaten.

Tabelle A 25: Anteil an Eingebürgerten nach Aufenthaltsverlaufstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	Anteil Eingebürgerte (irgendwann im Beobachtungszeitraum)
Aufenthaltsverlaufstyp	
Typ A: konstant erwerbstätig	0.005%
Typ B: erwerbstätig mit Unterbrüchen	0.003%
Typ C: nicht erwerbstätig	0.001%
Total	0.009%
N	339'693

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit, Missings Eingebürgerte N=68.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

2.7 Grenzgängerinnen und Grenzgänger (Tabellen zu Kapitel 4.2.4)

Tabelle A 26: Nationalitätengruppen nach Grenzgängertyp

	EU-17/EFTA	EU-8	EU-2	Total
Grenzgängertyp				
konstant erwerbstätig bis Ende der Beobachtungsperiode	28.4%	7.7%	4.4%	28.4%
konstant erwerbstätig mit einer abgeschlossenen Erwerbsperiode	9.8%	1.1%	2.0%	9.8%
konstant erwerbstätig mit mehreren Erwerbsperioden	54.7%	77.8%	76.8%	54.8%
Wechsel zu Aufenthaltsbewilligung	7.0%	13.3%	16.8%	7.0%
Total	100%	100%	100%	100%
N	404'126	1'177	250	405'553

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Tabelle A 27: Anteile der Grenzgängertypen

Grenzgängertyp	
konstant erwerbstätig bis Ende der Beobachtungsperiode	28.4%
konstant erwerbstätig mit einer abgeschlossenen Erwerbsperiode	9.8%
konstant erwerbstätig mit mehreren Erwerbsperioden	54.8%
Wechsel zu Aufenthaltsbewilligung	7.0%

davon ohne Wechsel zurück zu Grenzgängerbewilligung	80.1%
davon mit Wechsel zurück zu Grenzgängerbewilligung	19.9%
Total	100%
N	405'553

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit

Anmerkungen: keine Filter gesetzt

Tabelle A 28: Zeitliche Entwicklung der Anzahl neuer Grenzgängerbewilligungen

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl neuer G-Bewilligungen:	73'322	55'453	31'180	31'961	36'641	44'085	37'135	30'431	34'460	36'640

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate.

3 Tabellen zum ALE-Bezug (Tabellen zu Kapitel 5)

3.1 Vergleich der Leistungstypen (Tabellen zu Kapitel 5.1.2)

Tabelle A 29: FZA-Zuwanderungskohorte 2009: Leistungstypen nach Nationalitätengruppe und Kontrollgruppen
(Beobachtungsperiode 13 Monate)

	FZA-Zugewanderte	Vor FZA-Zugewanderte	Schweizer Kontrollgruppe
EU-17/EFTA			
LTyp1: kein Leistungsbezug	98.1%	94.6%	93.6%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Mt.)	1.4%	5.4%	3.9%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	0.0%	0.0%	0.6%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.4%	0.0%	1.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.1%	0.0%	0.4%
Total	100%	100%	100%
N	74'818	683'117	45'400
umliegende Staaten			
LTyp1: kein Leistungsbezug	98.2%	94.6%	93.6%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Mt.)	1.4%	5.4%	3.9%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	0.0%	0.0%	0.6%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.3%	0.0%	1.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.1%	0.0%	0.4%
Total	100%	100%	100%
N	52'930	436'289	45'400
EU-17/EFTA-Nord			
LTyp1: kein Leistungsbezug	99.2%	96.6%	93.6%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Mt.)	0.6%	3.4%	3.9%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	0.0%	0.0%	0.6%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.1%	0.0%	1.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.0%	-	0.4%
Total	100%	100%	100%
N	9'587	53'818	45'400
EU-17-Süd			
LTyp1: kein Leistungsbezug	96.8%	94.1%	93.6%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Mt.)	2.1%	5.9%	3.9%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	0.0%	0.0%	0.6%
LTyp4: Sozialhilfebezug	1.0%	0.0%	1.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.1%	-	0.4%
Total	100%	100%	100%
N	12'301	193'010	45'400
EU-8			
LTyp1: kein Leistungsbezug	99.5%	97.2%	93.6%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Mt.)	0.3%	2.7%	3.9%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	-	-	0.6%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.1%	0.1%	1.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.0%	-	0.4%
Total	100%	100%	100%
N	8'316	36'347	45'400
EU-2			
LTyp1: kein Leistungsbezug	99.5%	97.5%	93.6%
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Mt.)	0.3%	2.4%	3.9%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	-	-	0.6%
LTyp4: Sozialhilfebezug	0.1%	0.1%	1.5%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	0.1%	0.0%	0.4%
Total	100%	100%	100%
N	1'436	14'303	45'400

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige; EU-17/EFTA Malta und Zypern erst ab April 2006.

3.2 Entwicklung der ALE-Bezugsquoten im Vergleich (Tabellen zu Kapitel 5.1.2)

Tabelle A 30: Jährliche ALE-Bezugsquote nach Nationalitätengruppe und Kontrollgruppe 2003 bis 2010

ALE-Bezugsquote	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FZA-Zugewanderte	.	.	.	.	.	.	.	.
EU-17/EFTA	0.8%	2.0%	3.2%	3.8%	4.0%	4.6%	6.8%	6.9%
umliegende Staaten	0.8%	1.8%	2.6%	3.0%	3.0%	3.5%	5.6%	5.9%
EU-17/EFTA-Nord	0.4%	0.8%	1.2%	1.4%	1.3%	1.6%	2.7%	2.9%
EU-17-Süd	1.2%	3.3%	6.2%	7.9%	9.0%	10.3%	13.1%	12.8%
EU-8	.	.	.	0.0%	0.1%	0.9%	2.4%	3.1%
EU-2	.	.	.	.	.	.	0.1%	0.3%
Total	0.8%	2.0%	3.2%	3.7%	3.8%	4.4%	6.5%	6.6%
N	110'695	142'606	177'896	230'761	287'815	343'051	385'226	430'958
Vor-FZA-Zugewanderte								
EU-17/EFTA	7.6%	8.3%	8.1%	7.3%	6.2%	5.5%	6.3%	6.3%
umliegende Staaten	7.5%	8.0%	7.5%	6.6%	5.5%	4.8%	5.6%	5.7%
EU-17/EFTA-Nord	5.5%	5.8%	5.3%	4.6%	3.8%	3.4%	4.3%	4.4%
EU-17-Süd	8.3%	9.5%	10.0%	9.4%	8.3%	7.5%	8.4%	8.2%
EU-8	6.3%	6.5%	5.8%	6.0%	5.8%	5.8%	7.1%	7.5%
EU-2	6.5%	6.6%	6.7%	6.5%	5.9%	5.3%	7.0%	7.9%
Total	7.5%	8.2%	8.0%	7.2%	6.2%	5.5%	6.4%	6.4%
N	650'441	628'722	612'182	596'084	581'204	568'404	561'389	555'187
Schweizer Kontrollgruppe	5.2%	5.6%	5.4%	5.1%	4.1%	3.6%	4.6%	4.9%
N	45'320	45'185	45'111	45'025	44'979	45'048	45'400	45'424

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle A 31: Jährliche ALE-Bezugsquote nach ausgewähltem Herkunftsland 2003 bis 2010

ALE-Bezugsquote	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Herkunftsland								
Deutschland	0.7%	1.5%	2.2%	2.4%	2.4%	3.0%	5.2%	5.5%
Italien	0.9%	2.4%	3.9%	4.9%	5.0%	5.3%	7.2%	7.1%
Portugal	1.2%	3.5%	6.7%	8.6%	9.8%	11.3%	14.4%	14.2%
Frankreich	0.9%	2.2%	3.4%	3.8%	3.7%	4.2%	6.3%	6.6%
Total	0.9%	2.2%	3.5%	4.2%	4.4%	5.1%	7.5%	7.6%
N	86'676	407'122	113'304	376'698	143'728	336'842	183'584	293'637

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

3.3 Dauer des ALE-Bezugs (Tabellen zu Kapitel 5.2.2)

Tabelle A 32: FZA-Zuwanderungskohorte 2006: durchschnittliche Anzahl ALE-Bezugsperioden nach Nationalitätengruppe und Kontrollgruppe

	FZA-Zugewanderte		Vor-FZA-Zugewanderte		Schweizer Kontrollgruppe	
	N	Anzahl ALE-Bezugsperioden	N	Anzahl ALE-Bezugsperioden	N	Anzahl ALE-Bezugsperioden
Nationalitätengruppe						
EU-17/EFTA	7'067	1.4	137'593	1.7	4'238	1.3
umliegende Staaten	4'339	1.3	84'028	1.7		
EU-17/EFTA-Nord	327	1.3	7'068	1.5		
EU-17-Süd	2'401	1.6	46'498	1.9		
EU-8	302	1.3	4'654	1.6		
Total	14'436	1.4	279'841	1.7		

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle A 33: Durchschnittlicher Anzahl ALE-Bezugsperioden nach Leistungstyp (FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

	durchschnittliche Anzahl ALE-Bezugsperioden	
	Mittelwert	N
Leistungstyp		
LTyp1: kein Leistungsbezug	1.1	2'039
LTyp2: ALE-Bezug kurz (<= 12 Mt.)	1.5	9'191
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	1.9	2'497
LTyp4: Sozialhilfebezug	1.1	55
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	1.7	814
Total	1.5	14'596

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug.

Tabelle A 34: ALE-Bezugsdauer nach Nationalitätengruppe
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Nationengruppe	umliegende Staaten	EU-17/EFTA-Nord	EU-17-Süd	EU-17/EFTA	EU-8	Total
ALE-Bezug						
LTyp2: ALE kurz (<= 12 Mt.)						
0 bis 6 Monate	57.2%	51.6%	47.5%	53.6%	59.0%	54%
7 bis 12 Monate	30.6%	33.4%	36.5%	32.8%	32.9%	33%
LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)						
	12.2%	15.0%	16.0%	13.6%	8.1%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>N</i>	5'377	401	3'079	8'857	210	9'067
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug						
0 bis 6 Monate	22.8%	13.6%	19.2%	21.2%	15.8%	21.1%
7 bis 12 Monate	22.8%	31.8%	20.3%	22.1%	31.6%	22.3%
mehr als 12 Monate	54.5%	54.5%	60.5%	56.6%	52.6%	56.6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>N</i>	479	22	281	782	19	801

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

3.4 Stellensuchende ohne ALE (Tabellen zu Kapitel 5.2.3)

Tabelle A 35: Anzahl Monate Stellensuche ohne ALE-Bezug nach Nationalitätengruppe
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche Anzahl Monate Stellensuche ohne ALE-Bezug	<i>N</i>
EU-17/EFTA	4.4	66'193
umliegende Staaten	4.1	40'170
EU-17/EFTA-Nord	4.2	3'383
EU-17-Süd	4.9	22'640
EU-8	3.9	1'729
EU-2	3.4	103
Total	4.5	68'025

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, AVAM, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen auf Stellensuche ohne ALE-Bezug; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

3.5 Erwerbstätigkeit, Ausreise und ALE-Bezug (Tabellen zu Kapitel 5.2.4)

Tabelle A 36: Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug nach Leistungstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006, Beobachtungsdauer 48 Monate)

Leistungstyp	LTyp2: ALE-Bezug kurz (≤ 12 Mt.)	LTyp3: ALE-Bezug lang (>12 Mt.)	LTyp4: Sozialhilfebezug	LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug	Total
Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug					
0 bis 6 Monate	1.1%	2.2%	.	2.4%	1.4%
7 bis 12 Monate	3.4%	6.3%	.	6.7%	4.2%
mehr als 12 Monate	95.5%	91.5%	100%	90.9%	94.4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	9'118	2'454	54	805	12'431

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug.

Tabelle A 37: Nationalitätengruppen nach Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Nationalitätengruppen	umliegende Staaten	EU-17/EFTA-Nord	EU-17-Süd	EU-17/EFTA	EU-8	EU-2	Total
Dauer der Erwerbstätigkeit vor ALE-Bezug							
0 bis 6 Monate	3.3%	3.5%	1.8%	2.8%	1.9%	.	2.8%
7 bis 12 Monate	6.7%	9.2%	5.0%	6.2%	7.3%	23.1%	6.3%
mehr als 12 Monate	90.1%	87.3%	93.1%	91.0%	90.7%	76.9%	91.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	28'951	2'370	17'201	48'522	983	13	49'518

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle A 38: Ausreise innerhalb von 3 Monaten nach Ende des ALE-Bezugs, nach Kanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Ausreise innert 3 Monaten nach ALE-Bezug	<i>N Total</i>
Kanton		
Zürich	8.1%	6'266
Bern	6.3%	3'421
Luzern	8.1%	1'055
Uri	3.3%	153
Schwyz	7.2%	515
Obwalden	7.2%	138
Nidwalden	2.1%	144
Glarus	4.2%	165
Zug	9.5%	567
Freiburg	4.6%	1'682
Solothurn	7.0%	687
Basel-Stadt	7.2%	1'539
Basel-Landschaft	6.5%	659
Schaffhausen	5.6%	378
Appenzell A. Rh.	6.4%	188
Appenzell I. Rh.	10.2%	59
St. Gallen	7.4%	2'188
Graubünden	5.7%	2'300
Aargau	5.5%	1'818
Thurgau	7.6%	1'300
Tessin	5.8%	2'087
Waadt	5.6%	5'351
Wallis	5.0%	4'069
Neuenburg	5.5%	1'302
Genf	5.3%	3'403
Jura	5.5%	256
Total	6.3%	41'690

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, nur erste ALE-Bezugsperiode wurde berücksichtigt.

4 Tabellen zur Sozialhilfe und IV-Rente (Tabellen zu Kapitel 5)

4.1 Sozialhilfebezugsquote und Quote der Working Poor im Vergleich, Entwicklung seit 2005 (Tabellen zu Kapitel 5.3.1)

Tabelle A 39: FZA-Zugewanderte mit Sozialhilfebezug nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Sozialhilfebezugsquote	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FZA-Zugewanderte						
EU-17/EFTA	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.8%	1.0%
umliegende Staaten	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.7%	0.8%
EU-17/EFTA-Nord	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%
EU-17-Süd	0.6%	0.9%	1.1%	1.3%	1.5%	1.9%
EU-8	.	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.5%
EU-2	.	.	.	.	.	0.1%
Total	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%	0.9%
N Bestand	177'896	230'761	287'815	343'051	385'226	430'958
Vor-FZA-Zugewanderte						
EU-17/EFTA	2.0%	2.2%	2.1%	2.0%	2.0%	2.0%
umliegende Staaten	2.0%	2.2%	2.1%	1.9%	1.9%	2.0%
EU-17/EFTA-Nord	1.0%	1.1%	1.1%	1.0%	1.1%	1.1%
EU-17-Süd	2.2%	2.5%	2.5%	2.4%	2.4%	2.4%
EU-8	2.4%	2.9%	3.1%	3.1%	3.3%	3.3%
EU-2	2.4%	2.3%	2.3%	2.2%	2.2%	2.7%
Total	2.0%	2.2%	2.2%	2.0%	2.1%	2.1%
N Bestand	612'182	596'084	581'204	568'404	561'389	555'187
Schweizer Kontrollgruppe						
Schweiz	1.5%	1.7%	1.6%	1.6%	1.6%	1.8%
N Stichprobe	45'111	45'025	44'979	45'048	45'400	45'424

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige; EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle A 40: FZA-Zugewanderte mit Sozialhilfebezug nach ausgewähltem Herkunftsland
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Sozialhilfebezugsquote	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Herkunftsland						
Deutschland	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.5%	0.6%
Italien	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%	1.0%	1.2%
Portugal	0.6%	0.9%	1.1%	1.4%	1.6%	2.0%
Frankreich	0.5%	0.7%	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%
Total	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%	0.8%	1.0%
N	143'729	183'585	226'790	269'863	299'886	330'170

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige.

Tabelle A 41: Anteil erwerbstätiger FZA-Zugewanderter mit Sozialhilfebezug (Working Poor) nach Nationalitätengruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Working-Poor-Quote	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FZA-Zugewanderte						
EU-17/EFTA	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.6%
umliegende Staaten	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%
EU-17/EFTA-Nord	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
EU-17-Süd	0.4%	0.6%	0.7%	0.9%	0.9%	1.1%
EU-8	.	.	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
EU-2	.	.	.	.	.	0.1%
Total	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%
N Bestand	177'896	230'761	287'815	343'051	385'226	430'958
Vor-FZA-Zugewanderte						
EU-17/EFTA	0.9%	1.0%	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%
umliegende Staaten	0.9%	1.0%	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%
EU-17/EFTA-Nord	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
EU-17-Süd	0.9%	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%
EU-8	1.1%	1.2%	1.5%	1.4%	1.4%	1.6%
EU-2	1.1%	0.9%	1.0%	1.0%	0.9%	1.1%
Total	0.9%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%
N Bestand	612'182	596'084	581'204	568'404	561'389	555'187
Schweizer Stichprobe						
Schweiz	0.8%	0.9%	1.0%	0.9%	0.9%	1.0%
N Stichprobe	45'111	45'025	44'979	45'048	45'400	45'424

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab Juni 2006.

Tabelle A 42: Anteil erwerbstätige FZA-Zugewanderter mit Sozialhilfebezug (Working Poor) nach ausgewähltem Herkunftsland
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Working-Poor-Quote	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Herkunftsland						
Deutschland	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%
Italien	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.7%
Portugal	0.4%	0.6%	0.7%	0.9%	1.0%	1.2%
Frankreich	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%
Total	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%
N	143'729	183'585	226'790	269'863	299'886	330'170

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige.

4.2 Dauer des Sozialhilfebezugs (Tabellen zu Kapitel 5.3.2)

Tabelle A 43: Dauer des Sozialhilfebezugs nach Leistungstyp und Nationalitätengruppe
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006)

Nationalitätengruppe	umliegende Staaten	EU-17/EFTA-Nord	EU-17-Süd	EU-17/EFTA	EU-8	Total
LTyp4: Sozialhilfebezug						
Dauer des Sozialhilfebezugs						
0 bis 6 Monate	34.7%	16.7%	23.3%	30.2%	27.3%	30.0%
7 bis 12 Monate	23.6%	33.3%	23.7%	24.0%	24.2%	24.0%
mehr als 12 Monate	41.7%	50.0%	53.0%	45.8%	48.5%	45.9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	403	24	219	646	33	679
LTyp5: ALE- und Sozialhilfebezug						
Dauer des Sozialhilfebezugs						
0 bis 6 Monate	48.9%	27.3%	47.3%	47.7%	36.8%	47.4%
7 bis 12 Monate	24.2%	22.7%	22.4%	23.5%	21.1%	23.5%
mehr als 12 Monate	26.9%	50.0%	30.2%	28.8%	42.1%	29.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	479	22	281	782	19	801
Gesamt						
Dauer des Sozialhilfebezugs						
0 bis 6 Monate	42.4%	21.7%	36.8%	39.8%	30.8%	43.7%
7 bis 12 Monate	23.9%	28.3%	23.0%	23.7%	23.1%	24.6%
mehr als 12 Monate	33.7%	50.0%	40.2%	36.5%	46.2%	31.7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	882	46	500	1'428	52	1'829

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur 18- bis 65-Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle A 44: Durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs nach Leistungstyp
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006)

	Sozialhilfebezug			Working Poor			kombinierter Bezug Sozialhilfe und ALE		
	N	mittlere Dauer	Anteil Personen mit Sozialhilfebezug*	N	mittlere Dauer	Anteil Personen mit Sozialhilfebezug und Erwerbstätigkeit*	N	mittlere Dauer	Anteil Personen mit kombiniertem Leistungsbezug*
LTyp4: Sozialhilfe-Bezug	696	16.1	100%	501	10.0	72.0%	23	5.7	3.3%
LTyp5: ALE- und Sozialhilfe-Bezug	814	10.6	100%	597	6.4	73.3%	509	5.62	62.5%

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Anteile beziehen sich auf alle FZA-Zugewanderte von Januar 2005 bis Dezember 2010. Die Grundgesamtheit von der Tabelle sind jene Personen, die innerhalb der Beobachtungsdauer für die Bildung der Leistungstypen (4 Jahre) Sozialhilfe bezogen haben. Deshalb ist das N tiefer als bei Tabelle 56 im Hauptbericht, bei der alle Personen, die bis Ende 2010 Sozialhilfe bezogen haben, berücksichtigt wurden.

4.3 Ausreise und Sozialhilfebezug (Tabellen zu Kapitel 5.3.3)

Tabelle A 45: Ausreise innert 3 Monaten nach Ende des Sozialhilfebezugs nach Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anteil Ausgereister	Total (N)
Kantone		
Zürich	5.5%	893
Bern	6.2%	610
Luzern	5.7%	159
Uri	4.8%	21
Schwyz	3.5%	57
Obwalden	5.9%	17
Nidwalden	0.0%	18
Glarus	16.0%	25
Zug	8.6%	58
Freiburg	3.1%	258
Solothurn	8.1%	135
Basel-Stadt	4.6%	413
Basel-Landschaft	4.2%	96
Schaffhausen	8.5%	47
Appenzell A. Rh.	3.8%	26
Appenzell I. Rh.	0.0%	2
St. Gallen	7.6%	317
Graubünden	4.1%	145
Aargau	7.0%	273
Thurgau	4.9%	142
Tessin	3.1%	163
Waadt	5.8%	1'650
Wallis	5.8%	277
Neuenburg	4.1%	391
Genf	2.6%	610
Jura	6.7%	45
Total	5.3%	6'852

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=312.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit Sozialhilfebezug, nur erste Sozialhilfebezugsperiode wurde berücksichtigt.

Tabelle A 46: Ausreise innert 3 Monaten nach Beginn des Sozialhilfebezugs nach Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anteil Ausgereister	Total (N)
Wohnkanton		
Zürich	2.8%	893
Bern	2.5%	610
Luzern	2.5%	159
Uri	0.0%	21
Schwyz	7.0%	57
Obwalden	0.0%	17
Nidwalden	0.0%	18
Glarus	0.0%	25
Zug	5.2%	58
Freiburg	1.6%	258
Solothurn	5.2%	135
Basel-Stadt	2.2%	413
Basel-Landschaft	3.1%	96
Schaffhausen	4.3%	47
Appenzell A. Rh.	0.0%	26
Appenzell I. Rh.	0.0%	2
St. Gallen	1.6%	317
Graubünden	4.8%	145
Aargau	1.8%	273
Thurgau	3.5%	142
Tessin	1.2%	163
Waadt	1.5%	1'650
Wallis	4.0%	277
Neuenburg	1.5%	391
Genf	1.0%	610
Jura	0.0%	45
Total	2.2%	6'848

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=312.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit Sozialhilfebezug, nur erste Sozialhilfebezugsperiode wurde berücksichtigt.

4.4 Bezug von IV-Renten (Tabellen zu Kapitel 5.4)

Tabelle A 47: FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach ausgewähltem Herkunftsland
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Rente	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente an allen FZA-Zugewanderten	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente, die nach Beginn des Bezugs ausreisen	durchschnittliche Bezugsdauer IV-Rente in Monaten (im Beobachtungszeitraum 2002-2010)
Herkunftsland				
Deutschland	150	0.05%	17.3%	23.6
Italien	139	0.21%	11.5%	28.9
Portugal	250	0.28%	11.6%	27.8
Frankreich	62	0.08%	11.3%	26.0
Total ausgewählte Länder	601	0.11%	13.0%	26.8

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkung: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 48: FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Geschlecht
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Rente	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente an allen FZA-Zugewanderten	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente, die nach Beginn des Bezugs ausreisen	durchschnittliche Bezugsdauer IV-Rente in Monaten (im Beobachtungszeitraum 2002-2010)
Geschlecht				
Männer	367	0.09%	14.7%	26.69
Frauen	321	0.11%	11.5%	28.01
Total	688	0.10%	13.2%	27.31

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkung: Nur über 18-Jährige, inkl. Drittstaatenangehörige im Familiennachzug.

Tabelle A 49: FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Altersgruppe
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Rente	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente an allen FZA-Zugewanderten	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente, die nach Beginn des Bezugs ausreisen	durchschnittliche Bezugsdauer IV-Rente in Monaten (im Beobachtungszeitraum 2002-2010)
Altersgruppen				
18- bis 25-Jährige	46	0.02%	8.7%	23.7
26- bis 35-Jährige	138	0.05%	11.6%	27.0
36- bis 45-Jährige	229	0.16%	13.1%	26.6
46- bis 55-Jährige	188	0.29%	13.8%	28.4
56- bis 65-Jährige	87	0.48%	17.2%	29.3
Total	688	0.10%	13.2%	27.3

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkung: Nur über 18-Jährige, inkl. Drittstaatenangehörige im Familiennachzug.

Tabelle A 50: FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Zivilstand
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Rente	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente an allen FZA-Zugewanderten	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente, die nach Beginn des Bezugs ausreisen	durchschnittliche Bezugsdauer IV-Rente in Monaten (im Beobachtungszeitraum 2002-2010)
Zivilstand				
ledig	214	0.05%	12.1%	26.9
verheiratet / in Partnerschaft	385	0.18%	13.0%	27.8
verwitwet	11	0.26%	36.4%	32.6
geschieden / getrennt	78	0.25%	14.1%	25.4
Total	688	0.10%	13.2%	27.3

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkung: Nur über 18-Jährige, inkl. Drittstaatenangehörige im Familiennachzug.

Tabelle A 51: FZA-Zugewanderte mit IV-Rente (bis Ende 2010) nach Leistungstyp
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2006)

	Anzahl FZA-Zugewanderte mit IV-Rente	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente an allen FZA-Zugewanderten	Anteil FZA-Zugewanderte mit IV-Rente, die nach Beginn des Bezugs ausreisen	durchschnittliche Bezugsdauer IV-Rente in Monaten (im Beobachtungszeitraum 2002-2010)
Leistungstyp				
LTyp1: kein ALE/SH Leistungsbezug	100	0.07%	17.0%	24.3
LTyp2: ALE kurz (<= 12 Mt.)	8	0.09%	12.5%	12.8
LTyp3: ALE lang (>12 Mt.)	7	0.28%	0.0%	10.6
LTyp4: Sozialhilfe-Bezug	14	2.01%	21.4%	14.9
LTyp5: ALE- und Sozialhilfe-Bezug	7	0.86%	0.0%	18.7
Total	136	0.09%	15.4%	21.7

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, Beobachtungsperiode für Leistungstypen = 48 Monate.

5 Kosten der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe (Tabellen zu Kapitel 6)

Tabelle A 52: Jährliche ALE-Kosten pro Bezüger/in nach Nationalitätengruppe in CHF

Nationalitätengruppe	N	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-17/EFTA	53'895	11'610	11'318	10'692	11'100	14'641	15'092
umliegende Staaten	32'053	13'390	12'500	11'848	12'190	15'867	16'826
EU-17/EFTA-Nord	2'400	17'567	19'616	16'471	20'235	25'863	26'467
EU-17-Süd	19'442	8'399	9'015	8'863	9'056	11'676	11'203
EU-8	1'120	2'240	2'621	7'578	8'273	11'816	14'088
EU-2	19	11'525	11'146	8'550	.	3'206	6'696
Schweiz	529'711	14'389	13'582	12'840	12'943	15'040	15'999
Total	584'745	14'308	13'472	12'685	12'745	14'989	15'857

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit ALE-Bezug, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

**Tabelle A 53: Jährliche Sozialhilfekosten pro Fall nach Nationalitätengruppe in CHF
(FZA-Zugewanderte 2005 bis 2010)**

Nationalitätengruppe	N	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-17/EFTA	7'691	8'657	10'386	10'488	10'193	10'961	11'060
umliegende Staaten	4'317	8'987	10'292	10'211	9'586	10'461	10'620
EU-17/EFTA-Norden	299	7'291	15'694	12'469	12'735	13'716	13'158
EU-17-Süden	3'075	8'274	10'068	10'650	10'743	11'402	11'450
EU-8	190	15'147	7'867	10'306	9'129	12'578	10'631
EU-2	8	.	.	8'087	.	300	4'290
Schweiz	145'192	14'305	15'493	16'106	16'222	16'310	16'561

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: 0 bis 64 Jährige, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

6 Indikatoren zur Vollzugs- und Aufsichtspraxis der Bundesbehörden (Tabellen zu Kapitel 7.1)

Tabelle A 54: FZA-Zugewanderte mit letztem Status «Bewilligungswiderruf» nach Nationalitätengruppe

Nationalitätengruppe	Bewilligungswiderruf		N total
	%	N	
EU-17/EFTA	0.08%	555	735'213
EU-8	0.08%	41	52'071
EU-2	0.06%	5	8'214
Drittstaaten	0.19%	17	9'048
Total	0.08%	618	804'546

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=2.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; viele Personen mit letztem Status *Widerruf* sind minderjährig (ca.700) und werden hier nicht ausgewiesen.

Tabelle A 55: FZA-Zugewanderte mit letztem Status «Bewilligungswiderruf» nach Wohnkanton bei Ersteinreise

Kanton	Bewilligungswiderruf		N Total
	%	N	
Zürich	0.06%		157'781
Bern	0.09%		62'289
Luzern	0.10%		24'945
Uri	0.14%		2'908
Schwyz	0.09%		11'345
Obwalden	0.06%		3'373
Nidwalden	0.00%		2'951
Glarus	0.23%		3'481
Zug	0.05%		14'939
Freiburg	0.11%		21'880
Solothurn	0.19%		12'674
Basel-Stadt	0.09%		34'709
Basel-Landschaft	0.11%		14'343
Schaffhausen	0.20%		7'825
Appenzell A. Rh.	0.00%		3'333
Appenzell I. Rh.	0.11%		889
St. Gallen	0.16%		45'106
Graubünden	0.06%		52'898
Aargau	0.11%		41'054
Thurgau	0.04%		26'507
Tessin	0.03%		35'368
Waadt	0.03%		91'637
Wallis	0.05%		58'141
Neuenburg	0.14%		13'243
Genf	0.07%		57'728
Jura	0.13%		2'982
Total	0.08%		804'329

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=219.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; viele Personen mit letztem Status *Widerruf* sind minderjährig (ca.700) und werden hier nicht ausgewiesen.

Tabelle A 56: FZA-Zugewanderte mit Einreisesperren nach Wohnkanton bei Ersteinreise

Einreisesperren	ohne	mit	Total	N
Kanton				
Zürich	99.7%	0.3%	100%	157'781
Bern	99.7%	0.3%	100%	62'289
Luzern	99.7%	0.3%	100%	24'945
Uri	99.5%	0.5%	100%	2'908
Schwyz	99.7%	0.3%	100%	11'345
Obwalden	99.8%	0.2%	100%	3'373
Nidwalden	99.8%	0.2%	100%	2'951
Glarus	99.5%	0.5%	100%	3'481
Zug	99.9%	0.1%	100%	14'939
Freiburg	99.1%	0.9%	100%	21'880
Solothurn	99.7%	0.3%	100%	12'674
Basel-Stadt	99.7%	0.3%	100%	34'709
Basel-Landschaft	99.7%	0.3%	100%	14'343
Schaffhausen	99.8%	0.2%	100%	7'825
Appenzell A. Rh.	99.7%	0.3%	100%	3'333
Appenzell I. Rh.	99.8%	0.2%	100%	889
St. Gallen	99.7%	0.3%	100%	45'106
Graubünden	99.8%	0.2%	100%	52'898
Aargau	99.8%	0.2%	100%	41'054
Thurgau	99.5%	0.5%	100%	26'507
Tessin	99.6%	0.4%	100%	35'368
Waadt	99.4%	0.6%	100%	91'637
Wallis	99.6%	0.4%	100%	58'141
Neuenburg	99.5%	0.5%	100%	13'243
Genf	99.4%	0.6%	100%	57'728
Jura	99.5%	0.5%	100%	2'982
Total	99.6%	0.4%	100%	804'329

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=219.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige.

Tabelle A 57: Widersprüche zwischen Aufenthaltszweck (ZEMIS) und Erwerbstätigkeit (AHV-IK)
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	durchschnittliche Anzahl Monate Erwerbstätigkeit ohne Aufent- haltszweck Erwerbstätigkeit	durchschnittliche Anzahl Monate Nichterwerbstätigkeit mit Auf- enthaltszweck Erwerbstätigkeit	N
Kanton			
Zürich	2.3	4.2	137'895
Bern	1.6	3.7	55'668
Luzern	1.6	3.4	21'363
Uri	0.6	9.7	2'606
Schwyz	1.1	4.0	10'032
Obwalden	1.1	3.4	3'018
Nidwalden	1.1	3.5	2'622
Glarus	1.6	2.9	2'936
Zug	1.5	5.4	12'941
Freiburg	3.6	3.0	18'595
Solothurn	1.4	3.5	10'937
Basel-Stadt	2.5	4.5	30'574
Basel-Landschaft	2.1	3.5	12'761
Schaffhausen	1.2	4.9	6'937
Appenzell A. Rh.	1.5	3.5	2'933
Appenzell I. Rh.	0.9	2.9	787
St. Gallen	1.4	3.7	39'507
Graubünden	0.5	2.2	48'164
Aargau	1.6	3.7	35'772
Thurgau	1.3	3.0	22'882
Tessin	1.3	3.9	30'981
Waadt	3.1	3.4	80'313
Wallis	1.3	2.9	53'031
Neuenburg	3.0	3.5	11'409
Genf	2.1	4.9	51'570
Jura	2.3	3.8	2'621
Total	1.9	3.8	708'855

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=190.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Erwerbstätige (IK-Eintrag) wurden berücksichtigt.

Tabelle A 58: Widersprüche zwischen Aufenthalt bzw. Bewilligung (ZEMIS) und Erwerbstätigkeit (AHV-IK)
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Anzahl Monate Erwerbstätigkeit (IK) ohne gültige Bewilligung (ZEMIS), erst nach 3 Monaten gezählt		Anzahl Monate Erwerbstätigkeit (IK) ohne offiziellen Aufenthalt (ZEMIS), erst nach 3 Monaten gezählt	
	Mittelwert	N	Mittelwert	N
Wohnkanton				
Zürich	0.8	137'895	0.9	135'091
Bern	0.7	55'668	0.9	54'968
Luzern	0.7	21'363	1.1	21'112
Uri	0.4	2'606	0.8	2'593
Schwyz	0.9	10'032	1.2	9'884
Obwalden	0.8	3'018	1.4	3'002
Nidwalden	0.7	2'622	0.9	2'596
Glarus	0.5	2'936	0.6	2'903
Zug	0.8	12'941	1.0	12'740
Freiburg	0.8	18'595	1.2	18'369
Solothurn	0.7	10'937	1.0	10'547
Basel-Stadt	1.3	30'574	1.8	27'385
Basel-Landschaft	1.5	12'761	2.0	11'012
Schaffhausen	1.3	6'937	1.7	5'838
Appenzell A. Rh.	0.6	2'933	0.8	2'802
Appenzell I. Rh.	0.8	787	1.2	762
St. Gallen	0.7	39'507	1.0	37'879
Graubünden	0.5	48'164	0.9	47'379
Aargau	0.9	35'772	1.2	32'919
Thurgau	0.7	22'882	1.0	20'731
Tessin	1.2	30'981	2.3	27'844
Waadt	1.1	80'313	1.4	77'957
Wallis	0.7	53'031	1.2	52'496
Neuenburg	0.8	11'409	1.7	10'974
Genf	1.5	51'570	2.3	48'551
Jura	1.6	2'621	2.7	2'365
Total	0.9	709'045	1.3	680'706

Quellen: ZEMIS, AHV-IK, Berechnung BFH Soziale Arbeit; 'ohne gültige Bewilligung' N=709'045, 'ohne offiziellen Aufenthalt' N=680'706; Missings 'ohne gültige Bewilligung' N=190, 'ohne offiziellen Aufenthalt' N=189.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Erwerbstätige (IK-Eintrag) wurden berücksichtigt.

Tabelle A 59: Anteil automatisierter Ausreisen an allen Ausreisen nach Kanton

Anteil automatisierter Ausreisen		Anzahl Ausreisen total
Kanton		
Zürich	43.2%	164'717
Bern	35.2%	93'386
Luzern	48.0%	33'659
Uri	29.7%	5'354
Schwyz	42.2%	13'696
Obwalden	29.4%	5'406
Nidwalden	34.6%	4'840
Glarus	38.3%	5'131
Zug	43.1%	15'306
Freiburg	35.9%	21'593
Solothurn	47.9%	14'427
Basel-Stadt	46.3%	32'932
Basel-Landschaft	43.4%	17'731
Schaffhausen	56.1%	9'699
Appenzell A. Rh.	28.3%	3'785
Appenzell I. Rh.	17.4%	1'710
St. Gallen	45.4%	55'051
Graubünden	31.9%	147'298
Aargau	51.7%	53'059
Thurgau	40.3%	40'554
Tessin	36.1%	44'931
Waadt	27.4%	99'748
Wallis	51.1%	122'625
Neuenburg	33.5%	14'851
Genf	24.6%	60'023
Jura	35.9%	4'299
Total	39.3%	1'085'811

Quellen: ZEMIS, AHH/IK, Berechnungen: BFH, Soziale Arbeit; Missings N=1958.

Anmerkungen: Automatisierte Ausreisen sind nur jene die durch einen Batchjob im ZEMIS-System durchgeführt werden, also nur solche, bei denen keine Menschen involviert waren. Alle Ausreisen, die von Hand erfasst werden (z.B. Ausreisen ohne Abmeldung), gelten als reguläre Ausreisen; der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist auf dem 5%-Niveau signifikant.

Tabelle A 60: Termintreue der Nachführung von Ein- und Ausreisen in ZEMIS nach Kanton

Kanton	durchschnittliche Differenz zwischen Mutationsdatum und Ereignisdatum in Tagen	
	Einreisen	Ausreisen
Zürich	36	58
Bern	31	48
Luzern	34	35
Uri	21	24
Schwyz	31	60
Obwalden	23	26
Nidwalden	16	30
Glarus	18	39
Zug	17	64
Freiburg	42	52
Solothurn	19	71
Basel-Stadt	19	65
Basel-Landschaft	31	68
Schaffhausen	20	41
Appenzell A. Rh.	25	31
Appenzell I. Rh.	15	23
St. Gallen	19	38
Graubünden	15	23
Aargau	30	51
Thurgau	29	35
Tessin	29	48
Waadt	69	44
Wallis	32	30
Neuenburg	29	177
Genf	59	105
Jura	44	89
Total	34	49

Quelle: ZEMIS; Missings N=1958.

Anmerkungen: Durchschnittliche Differenz zwischen Mutationsdatum und Ereignisdatum für Zu- und Ausreisen in Tagen nach Kanton; alle Kantone ausser LU weichen bei den Einreisen auf dem 5%-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab; alle Kantone ausser AG und TI weichen bei den Ausreisen auf dem 5%-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab; der lineare Zusammenhang mit den Kantonen ist bei beiden Variablen auf dem 5%-Niveau signifikant.

Tabelle A 61: Anteil Personen mit Bewilligungswechsel B zu B bzw. B zu C (erster Bewilligungswechsel) an allen Personen mit einem Bewilligungswechsel nach Kanton
(FZA-Zugewanderte mit einer B-Bewilligung zum Zeitpunkt der Ersteinreise)

	Anteil Personen mit Bewilligungswechsel an allen mit B-Bewilligung zugewanderten Personen mit Bewilli- gungswechsel		<i>N Total</i>
	B zu B	B zu C	
Kanton			
Zürich	69.5%	26.4%	10'358
Bern	45.0%	44.4%	3'755
Luzern	56.8%	39.5%	1'566
Uri	74.5%	17.7%	102
Schwyz	42.5%	50.9%	963
Obwalden	76.1%	21.5%	163
Nidwalden	44.1%	45.1%	213
Glarus	47.9%	43.2%	213
Zug	52.8%	43.8%	1'484
Freiburg	60.7%	34.0%	1'561
Solothurn	53.8%	36.1%	1'169
Basel-Stadt	51.6%	39.2%	3'309
Basel-Landschaft	45.6%	48.3%	1'194
Schaffhausen	43.8%	45.1%	386
Appenzell A. Rh.	32.5%	64.7%	249
Appenzell I. Rh.	65.5%	18.2%	55
St. Gallen	60.1%	34.5%	4'391
Graubünden	77.0%	14.8%	1'331
Aargau	35.7%	60.8%	2'119
Thurgau	68.4%	27.3%	2'398
Tessin	72.2%	23.1%	3'636
Waadt	72.5%	24.1%	8'313
Wallis	74.6%	21.0%	2'532
Neuenburg	41.5%	46.1%	1'148
Genf	49.5%	44.2%	4'715
Jura	58.8%	37.4%	131
Total	60.9%	33.5%	57'454

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: nur über 18-Jährige, nur der erste Bewilligungswechsel wurde berücksichtigt; Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen den Bewilligungswechsel B zu B und B zu C mit den Kantonen ist auf dem 5%-Niveau signifikant.

Tabelle A 62: FZA-Zugewanderte mit erstem Aufenthaltszweck Ausbildung und einer B-Bewilligung gültig für länger als ein Jahr bei Ersteinreise nach Wohnkanton
(FZA Zugewanderte, die nicht im Familiennachzug eingereist sind, Juni 2002 bis Dezember 2011)

	Anteil Personen mit B-Bewilligung >1 Jahr	<i>N total</i>
Wohnkanton		
Zürich	0.5%	13'034
Bern	1.7%	3'001
Luzern	4.5%	1'631
Uri	0.0%	3
Schwyz	1.9%	54
Obwalden	3.1%	32
Nidwalden	11.1%	9
Glarus	0.0%	14
Zug	10.5%	76
Freiburg	7.8%	3'012
Solothurn	1.0%	609
Basel-Stadt	2.6%	2'901
Basel-Landschaft	3.6%	330
Schaffhausen	1.6%	63
Appenzell A. Rh.	0.0%	41
Appenzell I. Rh.	0.0%	1
St. Gallen	0.8%	4'204
Graubünden	1.2%	487
Aargau	4.1%	567
Thurgau	0.3%	1'760
Tessin	12.6%	3'366
Waadt	23.3%	14'801
Wallis	5.1%	2'454
Neuenburg	14.9%	1'347
Genf	21.4%	6'832
Jura	14.3%	14
Total	10.3%	60'643

Quellen: ZEMIS, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; nur Kantone mit $N > 10$ ausgewiesen; der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist auf dem 5%-Niveau signifikant.

7 Aufenthaltsrelevante Konstellationen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezügen und getroffene Massnahmen (Tabellen zu Kapitel 7.2)

7.1 Aufenthaltsrechtlich relevante Konstellationen von Arbeitslosigkeit (Tabellen zu Kapitel 7.2)

Tabelle A 63: Durchschnittliche Dauer der aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit nach Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Kanton	Durchschnittliche Dauer der aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit in Monaten	Anzahl Personen
Zürich	7.0	3'682
Bern	7.5	1'794
Luzern	7.9	619
Uri	7.0	87
Schwyz	7.6	265
Obwalden	6.1	84
Nidwalden	7.1	91
Glarus	8.3	89
Zug	8.1	310
Freiburg	8.4	1'010
Solothurn	8.0	400
Basel-Stadt	8.9	920
Basel-Landschaft	9.1	358
Schaffhausen	9.2	274
Appenzell A. Rh.	7.9	107
Appenzell I. Rh.	7.3	29
St. Gallen	8.2	1'283
Graubünden	6.8	982
Aargau	8.0	1'070
Thurgau	8.4	742
Tessin	9.7	1'355
Waadt	9.1	3'695
Wallis	6.4	1'984
Neuenburg	10.1	874
Genf	10.1	2'493
Jura	8.9	159
Total	8.3	24'772

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit; Missings N=16.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen mit aufenthaltsrechtlich relevanten Konstellationen aufgrund von Arbeitslosigkeit, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006; alle Kantone ausser NW, GL, ZG, FR, AR, AI, SG, AG, TG und JU weichen bei der durchschnittlichen Anzahl Monate, in denen der Aufenthalt aufgrund von Arbeitslosigkeit beschränkt werden könnte, auf dem 5%-Niveau signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab; der lineare Zusammenhang mit den Kantonen ist auf dem 5%-Niveau signifikant.

Tabelle A 64: Durchschnittliche Dauer der aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Sozialhilfebezug
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

	Durchschnittliche Dauer der aufenthaltsrechtlich relevanten Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Sozialhilfebezug in Monaten	Anzahl Personen
Kanton		
Zürich	5.1	112
Bern	4.7	85
Luzern	4.8	28
Uri	3.0	3
Schwyz	4.0	5
Obwalden	4.7	3
Nidwalden	1.0	2
Glarus	2.0	1
Zug	1.8	6
Freiburg	5.4	36
Solothurn	4.1	25
Basel-Stadt	3.8	36
Basel-Landschaft	3.9	8
Schaffhausen	3.9	9
Appenzell A. Rh.	3.5	2
St. Gallen	3.7	52
Graubünden	5.4	18
Aargau	4.4	44
Thurgau	4.9	19
Tessin	7.5	46
Waadt	6.1	307
Wallis	4.3	30
Neuenburg	6.1	84
Genf	6.1	116
Jura	3.0	5
Total	5.4	1'082

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit, Missings N=1.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen deren Aufenthalt aufgrund von Arbeitslosigkeit beschränkt werden könnte (Konstellation A15) und zusätzlich Sozialhilfe beziehen, EU-17/EFTA: Malta und Zypern erst ab April 2006.

Tabelle A 65: Durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs nach Wohnkanton
(FZA-Zugewanderte, Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

	Durchschnittliche Dauer des aufenthaltsrechtlich relevanten Sozialhilfebezugs in Monaten	Anzahl Personen
Kanton		
Zürich	5.6	188
Bern	6.2	122
Luzern	6.0	40
Uri	1.7	3
Schwyz	3.9	9
Obwalden	15.0	1
Nidwalden	0.0	1
Glarus	0.0	2
Zug	5.6	11
Freiburg	4.7	56
Solothurn	5.1	33
Basel-Stadt	5.2	68
Basel-Landschaft	2.3	9
Schaffhausen	4.7	10
Appenzell A. Rh.	0.0	3
Appenzell I. Rh.	0.0	-
St. Gallen	4.5	76
Graubünden	2.2	19
Aargau	4.3	56
Thurgau	4.6	25
Tessin	6.1	50
Waadt	5.6	448
Wallis	5.4	45
Neuenburg	5.5	92
Genf	6.4	149
Jura	6.9	12
Total	5.5	1'528

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige, nur Personen deren Aufenthalt aufgrund von Sozialhilfebezug beschränkt werden könnte; die Werte keines Kantons weichen signifikant vom schweizerischen Mittelwert ab; der lineare Zusammenhang mit den Kantonen ist auf dem 5%-Niveau signifikant.

7.2 Getroffene Massnahmen (Tabellen zu Kapitel 7.2.3)

Tabelle A 66: FZA-Zugewanderte mit B-Bewilligung ohne neue Bewilligungsperiode nach aufenthaltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit nach Wohnkanton
(Ersteinreise Juni 2002 bis Dezember 2010)

Kanton	Anteil Personen ohne neue Bewilligungs- perioden an allen Personen mit aufent- haltsrechtlich relevanter Arbeitslosigkeit	Anzahl Personen
Zürich	23.2%	3'682
Bern	31.8%	1'794
Luzern	22.3%	619
Uri	16.1%	87
Schwyz	25.7%	265
Obwalden	20.2%	84
Nidwalden	20.9%	91
Glarus	22.5%	89
Zug	32.3%	310
Freiburg	17.7%	1'010
Solothurn	30.5%	400
Basel-Stadt	43.3%	920
Basel-Landschaft	38.8%	358
Schaffhausen	28.8%	274
Appenzell A. Rh.	36.4%	107
Appenzell I. Rh.	27.6%	29
St. Gallen	33.0%	1'283
Graubünden	16.1%	982
Aargau	30.4%	1'070
Thurgau	25.7%	742
Tessin	22.0%	1'355
Vaud	23.7%	3'695
Valais	13.6%	1'984
Neuchâtel	41.3%	874
Genève	34.1%	2'493
Jura	17.6%	159
Total	26.4%	24'772

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit, Missings N=16.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen dem Anteil Personen ohne neue Bewilligungsperioden an allen Personen mit Beschränkungsmöglichkeit und den Kantonen ist auf dem 5%-Niveau signifikant.

Tabelle A 67: Anteil FZA-Zugewanderte ohne neue Bewilligung nach aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug nach Wohnkanton
(Ersteinreise Januar 2005 bis Dezember 2010)

	Anteil Personen ohne neue Bewilligungsperioden an allen Personen mit aufenthaltsrechtlich relevantem Sozialhilfebezug	Anzahl Personen
Kanton		
Zürich	22.4%	317
Bern	30.7%	186
Luzern	18.8%	69
Uri	57.1%	7
Schwyz	25.0%	20
Obwalden	20.0%	5
Nidwalden	0.0%	2
Glarus	14.3%	7
Zug	35.0%	20
Freiburg	15.3%	98
Solothurn	34.9%	43
Basel-Stadt	33.6%	125
Basel-Landschaft	33.3%	21
Schaffhausen	27.8%	18
Appenzell A. Rh.	25.0%	8
Appenzell I. Rh.	0.0%	-
St. Gallen	25.0%	120
Graubünden	27.5%	40
Aargau	23.7%	93
Thurgau	15.0%	40
Tessin	17.7%	85
Waadt	20.5%	746
Wallis	17.8%	90
Neuenburg	38.4%	133
Genf	41.8%	268
Jura	15.0%	20
Total	25.7%	2'581

Quellen: ZEMIS, SHIVALV, Berechnung BFH Soziale Arbeit.

Anmerkungen: Nur über 18-Jährige; der Chi-Quadrat Test für den Zusammenhang zwischen den Kantonen und dem Anteil Personen ohne neue Bewilligungsperioden ist auf dem 5%-Niveau signifikant. Definition: Anteil unter dem FZA zugewanderten Personen, denen nach Ablauf der Bewilligung keine neue Bewilligung erteilt wurde und bei denen ein aufenthaltsrelevanter Sozialhilfebezug vorliegt.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Simone Ledermann, PVK (Projektleitung bis 1.8.2013)

Céline Anderegg, PVK (Projektleitung ab 1.8.2013)

Christoph Bättig, PVK (Projektleitung ab 1.8.2013)

Andreas Tobler, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit, Teil II)

Externer Expertenbericht

Prof. Dr. Robert Fluder, Berner Fachhochschule (Projektleitung)

Renate Salzgeber, Berner Fachhochschule (wissenschaftliche Mitarbeit)

Tobias Fritschi, Berner Fachhochschule (wissenschaftliche Mitarbeit)

Luzius von Gunten, Berner Fachhochschule (wissenschaftliche Mitarbeit)

Franziska Müller, Interface GmbH (wissenschaftliche Mitarbeit)

Urs Germann, UGC Urs Germann Consulting

Roger Pfiffner, Berner Fachhochschule (wissenschaftliche Mitarbeit)

Herbert Ruckstuhl, ASP Inteco AG

Kilian Koch, Berner Fachhochschule (studentische Mitarbeit).

Dank

Die PVK dankt dem BFM, dem BSV, dem BFS, dem SECO und der ZAS für die prompte Bereitstellung der Daten und die Hilfestellungen bei der Interpretation. Laurent Merz danken wir für die wertvollen Kommentare zu den rechtlichen Grundlagen. Unser Dank geht zudem an alle Personen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung, die sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt haben.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch