

Personenfreizügigkeit – das «trojanische Pferd» der Bilateralen III?

Die zentrale Frage:

Bleibt die Personenfreizügigkeit im Wesentlichen, wie sie heute ist – oder öffnet die Schweiz mit dem neuen Abkommen eine Tür, durch die sich das schweizerische Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht künftig schrittweise weiter an das EU-Recht angleicht?

Die Befürworter des neuen Vertragspakets betonen Kontinuität. Tatsächlich bleibt das Freizügigkeitsabkommen (FZA) bestehen, und die Schweiz hat in den Verhandlungen verschiedene Ausnahmen durchgesetzt. Trotzdem wäre die Aussage, bei der Personenfreizügigkeit ändere sich «eigentlich nichts», sachlich nicht haltbar. Der Vertrag wird geändert; Teile der EU-Unionsbürgerrichtlinie werden übernommen, das Daueraufenthaltsrecht wird erweitert, Regeln über Arbeitslosigkeit und Aufenthalt verändern sich, der Lohnschutz wird stärker an EU-Recht angebunden und – langfristig besonders bedeutsam – die Personenfreizügigkeit wird dem neuen institutionellen Mechanismus mit dynamischer Rechtsübernahme und Streitbeilegung unterstellt.

Genau an diesem letzten Punkt setzt die Kritik vom «**trojanischen Pferd**» an. Nicht unbedingt die heute ausgehandelten Einzelbestimmungen sind dabei das grösste Problem. Die grundlegendere Frage lautet, **welche zukünftigen Rechtsentwicklungen durch den neuen Mechanismus noch hinzukommen können.**

1. Die Unionsbürgerrichtlinie kommt – allerdings nicht vollständig

Die EU-Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG geht in verschiedenen Bereichen weiter als das heutige Freizügigkeitsabkommen. Der Bund selbst hat bereits früher erhebliche Unterschiede festgestellt, unter anderem bei Stellensuchenden, ehemaligen Erwerbstätigen, Nichterwerbstätigen, Daueraufenthalt und Ausweisungsschutz. Auch beim Familiennachzug bestehen Unterschiede.

Die Schweiz übernimmt die Richtlinie nun **teilweise**.

Dabei hat sie zwei wichtige Ausnahmen ausgehandelt. Erstens sollen die schweizerischen Regeln über die strafrechtliche Landesverweisung grundsätzlich erhalten bleiben. Zweitens erhält nicht jeder EU-Bürger nach fünf Jahren automatisch ein Daueraufenthaltsrecht: Dieses soll in der Schweiz grundsätzlich Erwerbstätigen und ihren Familienangehörigen vorbehalten bleiben. Zeiten einer mindestens sechsmonatigen vollständigen Sozialhilfeabhängigkeit werden nicht auf die erforderlichen fünf Jahre angerechnet.

Das sind substanzielle Zugeständnisse der EU an die Schweiz und sollten in einer seriösen Kritik nicht verschwiegen werden.

Aber: Hat eine Person das Daueraufenthaltsrecht einmal erworben, ist ihre Rechtsstellung stärker als heute.

Der Bundesrat erläutert selbst, dass EU-Staatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht Sozialhilfe beziehen können, **ohne allein deshalb ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren**. Ein Entzug bleibt insbesondere bei Rechtsmissbrauch oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit möglich.

Damit entsteht eine qualitative Veränderung: Aus ursprünglich arbeitsmarktbezogener Freizügigkeit kann nach längerer Erwerbstätigkeit ein **verstetigtes Aufenthaltsrecht** entstehen, das weniger eng an die weitere wirtschaftliche Selbstständigkeit gekoppelt ist.

2. Von der Arbeitnehmerfreizügigkeit zum umfassenderen Aufenthaltsrecht

Das heutige schweizerische Verständnis der Personenfreizügigkeit beruht stark auf einer wirtschaftlichen Logik:

Arbeiten → Aufenthalt → Freizügigkeit.

Die Unionsbürgerrichtlinie folgt dagegen einer weiterentwickelten europäischen Logik. Das Aufenthaltsrecht ist stärker mit der Person und ihrer unionsrechtlichen Stellung verbunden.

Die Schweiz übernimmt diese Logik nicht vollständig. Der Bundesrat betont ausdrücklich, dass die Zuwanderung weiterhin grundsätzlich auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet bleiben soll.

Trotzdem verschiebt sich die Grenze.

Wer fünf Jahre unter den vereinbarten Voraussetzungen in der Schweiz gelebt und gearbeitet hat, kann ein stärkeres Daueraufenthaltsrecht erwerben. Damit wird aus einem ursprünglich arbeitsmarktbezogenen Recht zunehmend ein **personenbezogenes Aufenthaltsrecht**.

Das ist keine semantische Feinheit. Es verändert die rechtliche Beziehung zwischen dem Aufenthaltsrecht und der Erwerbstätigkeit.

3. Familiennachzug – ebenfalls nicht einfach Status quo

Auch beim Familiennachzug geht das EU-Recht teilweise weiter als das bestehende FZA.

Der Bund hat selbst als Unterschiede unter anderem einen erweiterten Kreis von Familienangehörigen, erleichterte Möglichkeiten für weitere Angehörige und unter bestimmten Voraussetzungen eigenständige Aufenthaltsrechte von Familienangehörigen aus Drittstaaten identifiziert.

Das ist politisch deshalb relevant, weil Personenfreizügigkeit eben nicht nur bedeutet:

«Ein EU-Bürger darf in der Schweiz eine Arbeitsstelle antreten.»

Mit der Person können **abgeleitete Rechte für weitere Personen** entstehen.

Die tatsächliche Zuwanderungswirkung ist deshalb breiter als die Zahl der unmittelbar angeworbenen Arbeitnehmer.

4. Sozialhilfe – hier muss man besonders genau argumentieren

Eine verbreitete Kritik lautet, die Schweiz müsse künftig EU-Bürger aufnehmen und ihnen Sozialhilfe bezahlen.

So pauschal stimmt das **nicht**.

Die Schweiz hat gerade hier Sicherungen ausgehandelt. Nichterwerbstätige erhalten nicht einfach aufgrund eines fünfjährigen Aufenthalts ein Daueraufenthaltsrecht. Bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit kann das Aufenthaltsrecht unter bestimmten Voraussetzungen beendet werden, wenn die betreffende Person nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung zusammenarbeitet.

Aber nach Erwerb des Daueraufenthaltsrechts verändert sich die Situation.

Dann kann Sozialhilfebezug grundsätzlich nicht mehr allein zum Verlust dieses Aufenthaltsrechts führen.

Die präzisere kritische Aussage lautet daher nicht:

«Die EU erhält Zugang zur Schweizer Sozialhilfe.»

Das neue Abkommen erweitert unter bestimmten Voraussetzungen die aufenthaltsrechtliche Absicherung von EU-Bürgern auch gegenüber später eintretender Sozialhilfeabhängigkeit.

Das ist weniger plakativ – aber wesentlich belastbarer.

5. Die neue Schutzklausel – Schutzschild oder hohe Hürde?

Der Bundesrat präsentiert die neu konkretisierte Schutzklausel als wichtigen Verhandlungserfolg.

Sie soll bei **schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen** ermöglichen, die Personenfreizügigkeit vorübergehend einzuschränken. Berücksichtigt werden können beispielsweise Nettozuwanderung, Grenzgängerzahlen, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, Wohnungswesen und Verkehr.

Die Schweiz erhält damit **keine generelle autonome Kompetenz zur Steuerung der EU-Zuwanderung nach eigenem Ermessen**. Voraussetzung sind schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme; der Mechanismus ist rechtlich eingebettet.

Das unterscheidet sich fundamental von einem souveränen migrationspolitischen Instrument nach dem Prinzip:

«Die Schweiz bestimmt aufgrund ihrer politischen Einschätzung selbst, wie hoch die Zuwanderung sein soll.»

Die Schutzklausel ist vielmehr ein **Ausnahmeinstrument innerhalb der Personenfreizügigkeit**.

Das ist ein wichtiger Unterschied.

6. Der entscheidende Punkt: dynamische Rechtsübernahme

Hier liegt meines Erachtens das stärkste Argument für die Bezeichnung **«trojanisches Pferd»** – sofern man diesen Begriff überhaupt verwenden will.

Das Problem ist nicht nur das, was **heute** im Vertrag steht.

Das neue FZA erhält zusätzlich ein **Institutionelles Protokoll**. Der Bundesrat hat beide Dokumente – Änderungsprotokoll und Institutionelles Protokoll – separat veröffentlicht.

Damit wird das Abkommen in den Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme eingebunden.

Künftige relevante Weiterentwicklungen des EU-Rechts sollen grundsätzlich in das betreffende Abkommen übernommen werden.

Die Schweiz erhält dabei Mitwirkungsmöglichkeiten beim sogenannten **Decision Shaping** und behält ihre innerstaatlichen Genehmigungsverfahren.

Die Schweiz beschliesst das EU-Recht nicht.

Sie sitzt nicht als stimmberechtigtes Mitglied im EU-Ministerrat und besitzt keine Schweizer Abgeordneten im Europäischen Parlament.

Damit entsteht dieselbe strukturelle Asymmetrie, die wir bereits beim MRA festgestellt haben:

Die EU entwickelt das Recht – die Schweiz entscheidet anschliessend über dessen Übernahme.

7. «Die Schweiz kann immer Nein sagen» – formal richtig, aber unvollständig

Das ist wahrscheinlich einer der wichtigsten Punkte für *Quo vadis Schweiz*.

Die Rechtsübernahme ist dynamisch, nicht automatisch.

Das Schweizer Parlament behält seine Kompetenzen. Wo ein Referendum möglich ist, bleiben auch die demokratischen Rechte bestehen.

Aber daraus folgt nicht, dass eine Ablehnung politisch folgenlos wäre.

Kommt es wegen einer Nichtübernahme zu einem Streit, greifen die vereinbarten institutionellen Verfahren. Im System sind letztlich auch **Ausgleichsmassnahmen** vorgesehen, deren Verhältnismässigkeit überprüft werden kann.

Damit entsteht genau die Spannung, die wir schon beim MRA gefunden haben:

Formale Souveränität

Die Schweiz **darf Nein sagen**.

Praktische Souveränität

Sie muss dabei berücksichtigen, **welche Konsequenzen dieses Nein für das Abkommen und möglicherweise andere erfasste Binnenmarktbereiche haben kann.**

Das ist keine Abschaffung der direkten Demokratie.

Aber es verändert die **Rahmenbedingungen, unter denen direkte Demokratie ausgeübt wird.**

8. Der EuGH – auch hier präzise bleiben

Streitigkeiten werden zunächst bilateral behandelt und können danach vor ein paritätisches Schiedsgericht gelangen.

Geht es jedoch um die Auslegung von EU-Recht oder unionsrechtlichen Begriffen, erhält der EuGH eine zentrale Rolle bei der verbindlichen Auslegung des zugrunde liegenden EU-Rechts. Bereits der Bundesrat beschreibt das vorgesehene Zwei-Pfeiler-Modell so, dass der EuGH für die Auslegung des EU-Rechts zuständig bleibt.

Gerade bei der Personenfreizügigkeit ist das besonders bedeutsam.

Arbeitnehmer – Familienangehöriger – Daueraufenthalt – öffentliche Ordnung – Sozialhilfe – Verhältnismässigkeit

sind keine technischen Produktnormen.

Ihre Auslegung kann unmittelbar bestimmen, **wer sich unter welchen Voraussetzungen in der Schweiz aufhalten darf.**

9. Lohnschutz: Auch hier verändert sich etwas

Ein zweiter grosser Bereich ist der Lohnschutz.

Die Schweiz wird grundsätzlich das relevante **EU-Entsenderecht** übernehmen. Zwar wurden Sicherungen ausgehandelt – darunter der Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort», das duale Vollzugssystem sowie besondere schweizerische Lösungen. Gleichzeitig hält das SECO ausdrücklich fest, dass **Zugeständnisse an die EU** gemacht wurden, die durch innenpolitische Massnahmen kompensiert werden sollen.

Wenn zusätzliche schweizerische Kompensationsmassnahmen notwendig sind, weil beim bestehenden Instrumentarium Zugeständnisse gemacht wurden, **findet offensichtlich eine Veränderung statt.**

Mein Fazit

Das neue Personenfreizügigkeitsabkommen ist keine blosser Fortschreibung des Status quo.

Die Schweiz übernimmt Teile der EU-Unionsbürgerrichtlinie und erweitert damit bestimmte Aufenthalts- und Daueraufenthaltsrechte. Gleichzeitig hat sie wichtige Ausnahmen ausgehandelt, insbesondere beim Daueraufenthaltsrecht, bei der strafrechtlichen Landesverweisung und mit einer neuen Schutzklausel.

Die grössere Tragweite liegt jedoch möglicherweise nicht in diesen heute sichtbaren Änderungen, sondern im neuen institutionellen Mechanismus. Das Personenfreizügigkeitsabkommen wird künftig grundsätzlich an relevante Weiterentwicklungen des EU-Rechts angebunden.

Die Schweiz behält formal das Recht, eine Rechtsübernahme abzulehnen. Eine Ablehnung kann jedoch ein Streitverfahren und letztlich Ausgleichsmassnahmen auslösen.

Damit verschiebt sich die Frage von der Zuwanderungspolitik zur Souveränitätspolitik: Wie eigenständig kann die Schweiz ihre Zuwanderungs-, Aufenthalts- und Sozialpolitik langfristig gestalten, wenn wesentliche Teile dieses Rechtsbereichs an einen sich fortentwickelnden europäischen Rechtsbestand gekoppelt werden?

Quellen:

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/eu-efta_buerger_schweiz/faq.html?utm_source

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthaltsregelung.html?utm_source

https://www.europa.eda.admin.ch/de/newsb/ciU7vNgDGQu6?utm_source

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/familiennachzug.html?utm_source