



---

# **Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Amarelle 13.3597 vom 21. Juni 2013**

Personenfreizügigkeit. Monitoring und Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens in den Bereichen Sozialleistungen und Aufenthaltsrecht

---

## Übersicht

Zur Beantwortung des Postulats Amarelle 13.3597 «Personenfreizügigkeit. Monitoring und Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens in den Bereichen Sozialleistungen und Aufenthaltsrecht» legt der Bundesrat diesen Bericht vor. Das Postulat Amarelle beauftragt den Bundesrat mit der Evaluation der 15 Massnahmen, die er im Rahmen des Massnahmenpakets zur Verbesserung des Vollzugs des Freizügigkeitsabkommens (FZA) am 24. Februar 2010 verabschiedet hat. Dabei sollen insbesondere der Stand und die Umsetzung der Massnahmen gegen Sozialdumping<sup>1</sup> und unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge sowie die Massnahmen im Bereich des Aufenthaltsrechts dargelegt werden. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats, welches am 27. September 2013 vom Nationalrat angenommen wurde.

Bei der (schrittweisen) Einführung der Personenfreizügigkeit wurden Begleitmassnahmen eingesetzt, um mögliche unerwünschte Nebenwirkungen der Personenfreizügigkeit wirksam zu verhindern. Mit dem Massnahmenpaket zur Verbesserung des Vollzugs des FZA verabschiedete der Bundesrat ein weiteres Instrument, um einerseits den missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfeleistungen und die missbräuchliche Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu bekämpfen und andererseits unberechtigte Aufenthaltsansprüche zu vermeiden.

Zur Umsetzung des Massnahmenpakets verfasste das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in einem ersten Schritt am 4. März 2011 ein gemeinsames Rundschreiben an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden der Kantone, in dem die Umsetzung und das weitere Vorgehen der jeweiligen Massnahmen erläutert wurden. In einem zweiten Schritt wurden die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sowie weitere Massnahmen geschaffen, um den Vollzug des FZA weiter zu optimieren. Die entsprechenden Gesetzesänderungen sind teilweise bereits in Kraft oder werden gegenwärtig vorbereitet.

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

Auf normativer Ebene ist hervorzuheben, dass im Jahr 2013 im Entsendegesetz eine Grundlage eingeführt wurde, welche es erlaubt, Scheinselbstständigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern gezielter zu bekämpfen. Im selben Jahr wurde ausserdem eine Solidarhaftung der Erstunternehmer für ihre Subunternehmer eingeführt, die den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Kettenverträgen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe gezielt verbessert. Zudem hat der Bundesrat die Gültigkeitsdauer des Normalarbeitsvertrags Hausangestellte, der vor allem die Arbeits- und Ruhezeiten regelt und zwingende Mindestlöhne vorschreibt, bis auf Ende 2016 verlängert. Schliesslich hat der Bundesrat am 1. Juli 2015 die Botschaft zur Änderung des Entsendegesetzes zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet, welche den Vorschlag beinhaltet, die Verwaltungssanktionen zu verschärfen.

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Sozialdumping“ wird im Zusammenhang mit diesem Bericht mit der missbräuchlichen Unterschreitung der Arbeits- und Lohnunterbietungen in Verbindung gebracht.

*Auf Ebene des Vollzuges sind namentlich die Audits zu erwähnen, welche seit 2013 die Arbeitsweise der Vollzugsstellen evaluieren und Verbesserungsmassnahmen empfehlen. Die Arbeitsweise der Vollzugsorgane wird überdies auch etwa mit Schulungsveranstaltungen und Austauschtagungen optimiert. Auch die Tätigkeit des SECO, als Aufsichtsbehörde im Bereich des Vollzuges der flankierenden Massnahmen, wurde seitens der eidgenössischen Finanzkontrolle einem Audit unterzogen. Die Ergebnisse sind positiv ausgefallen und das SECO wird die ergangenen Empfehlungen umsetzen.*

*Schliesslich wird das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, das wie die flankierenden Massnahmen ein Instrument der Arbeitsmarktaufsicht ist, ebenfalls einer Revision unterzogen. Ziel ist es, die Wirksamkeit des Gesetzes zu erhöhen.*

*Im Bereich der Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge wird im vorliegenden Bericht, wie von der Postulantin gefordert, als erstes auf die im Massnahmenpaket verwendeten Begriffe "unberechtigt" und "missbräuchlich" näher eingegangen. Es wird aufgezeigt, dass es sich hierbei um keine Rechtsbegriffe handelt und auch keine allgemeingültigen Definitionen existieren. Unberechtigte Sozialleistungsbezüge liegen grundsätzlich vor, wenn die materiellen Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt werden. Der Missbrauchstatbestand ist hingegen erfüllt, wenn die betroffenen Personen dies mit Absicht und unter Aufwendung von krimineller Energie herbeizuführen versuchen.*

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

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

*Im Bereich der Sozialhilfe ist eine verlässliche Beurteilung des Missbrauchspotenzials zurzeit nicht möglich, da die Zuständigkeit in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegt und kein Monitoring auf gesamtschweizerischer Ebene besteht. Da Sozialhilfe nur ausgerichtet werden kann, wenn eine gültige Aufenthaltsbewilligung vorliegt, kann missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Sozialhilfebezug durch eine engmaschige Prüfung der Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verhindert werden. Unabdingbare Voraussetzung ist deshalb die konsequente Umsetzung des gesetzlich bereits vorgesehenen Datenaustauschs zwischen den Sozialhilfe- und Migrationsbehörden. Eine weitere Möglichkeit der verstärkten Kontrolle würde – neben der bereits erwähnten Einführung einer Datenübermittlung an die kantonalen Ausländerbehörden über den Bezug von Ergänzungsleistungen – die ebenfalls im Revisionsentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes vorgesehene Regelung des Ver-*

*lusts der Arbeitnehmereigenschaft darstellen. Zudem enthält der Revisionsentwurf eine Regelung, die Stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige von der Sozialhilfe ausschliesst.*

*Mit Beschluss vom 26. Oktober 2011 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justizdepartement (EJPD) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, die Einführung eines Vollzugsmonitorings im Zusammenhang mit dem FZA zu prüfen. Der primäre Zweck des Vollzugsmonitorings sollte darin bestehen, allfällige negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit aufzuzeigen. Aufgrund dessen und zur Prüfung der Praktikabilität eines solchen Monitorings wurden in einer dreimonatigen Pilotphase konkrete Missbrauchsfälle anhand von festgelegten Fragestellungen statistisch erhoben. Ziel des Projekts war zum einen, die Tauglichkeit eines Vollzugsmonitorings in der Praxis zu testen und zum anderen, allfälligen Handlungsbedarf in Form von Massnahmen zur Bekämpfung der Missbräuche zu identifizieren. Die Erkenntnisse der Pilotphase flossen in den vorliegenden Bericht ein. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass im Rahmen der Erhebung lediglich Einzelfälle und kein flächendeckender Missbrauch festgestellt wurden. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass bei den erhobenen Fällen mit Missbrauchspotenzial teilweise erhebliche kantonale Unterschiede in Bezug auf die Anzahl festgestellt wurden.*

*Die Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des FZA sowie die Möglichkeit zu einer besseren und einheitlicheren Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen sollen im Rahmen des von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats eingereichten Postulats 14.4005 vertieft abgeklärt werden. Der Bericht, dessen Publikation im Frühjahr 2016 vorgesehen ist, soll gegebenenfalls weitere Massnahmen aufzeigen, die zur Optimierung des Vollzugs des FZA sowie zur Bekämpfung von Missbrauch geeignet sind.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Auftrag</b> .....	<b>8</b>
1.1. Ausgangslage .....	8
1.2. Auftrag und Vorgehen.....	8
1.3. Definition des Begriffs Missbrauch .....	9
<b>2. Massnahmen gegen die missbräuchliche Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen</b> .....	<b>9</b>
2.1. Erlass eines Normalarbeitsvertrags Hauswirtschaft (Ziff. 3. a des Massnahmenpakets).....	9
2.2. Sanktionen im Rahmen eines Normalarbeitsvertrags (Ziff. 3. b des Massnahmenpakets).....	10
2.3. Verstärkung der Kontrollen bei den flankierenden Massnahmen (Ziff. 3. c des Massnahmenpakets).....	10
2.4. Bekämpfung der Scheinselbständigkeit (Ziff. 3. d des Massnahmenpakets) .....	11
2.5. Missbrauchsbekämpfung auf Ebene des Vollzuges (Ziff. 3. e des Massnahmenpakets).....	11
2.6. Zusätzliche Massnahmen beim Personalverleih (Ziff. 3. f des Massnahmenpakets).....	12
2.7. Andere Massnahmen.....	12
2.7.1. Meldepflichten.....	12
2.7.2. Solidarhaftung.....	13
2.7.3. Projekt zur «Professionalisierung der paritätischen Kommissionen (PK)».....	13
2.8. Beobachtung des Arbeitsmarkts .....	14
2.8.1. Konzept für die Beobachtung des Arbeitsmarkts.....	14
2.8.2. Nationaler Lohnrechner .....	14
2.9. Audits .....	14
2.10. Arbeitsmarktliche Kollektivmassnahmen .....	15
2.10.1. Normalarbeitsverträge.....	15
2.10.2. Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen .....	15
2.11. Bericht vom 5. Mai 2015 über den Vollzug der FlaM.....	15
2.12. Weitere Optimierung der FlaM im Jahr 2014.....	16
2.13. Revision Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) .....	19
<b>3. Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge</b> .....	<b>19</b>
3.1. Konkretisierung der Begriffe “unberechtigt“ und “missbräuchlich“ im Zusammenhang mit Sozialleistungsbezügen .....	19
3.2. Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch im Bereich der Sozialversicherungen.....	20
3.2.1. Invalidenversicherung (IV) .....	21
3.2.2. Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) .....	22
3.2.3. Ergänzungsleistungen (EL).....	23
3.2.4. Arbeitslosenversicherung (ALV).....	23
3.2.4.1. Missbrauchsbekämpfung bei der Totalisierung von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung; Totalisierung (Ziff. 1. b des Massnahmenpakets) .....	23
3.2.4.2. Gewährleistung des Informationsflusses zwischen den Vollzugsbehörden der ALV und den Migrationsbehörden (Ziff. 1. a des Massnahmenpakets) .....	24

3.3.	Unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge im Bereich der kantonalen und kommunalen Sozialhilfe .....	25
3.4.	Entzug des Aufenthaltsrechts und des Leistungsanspruchs auf Sozialbeiträge bei Erlöschen der Arbeitnehmereigenschaft nach sechs Monaten (Ziff. 1. c des Massnahmenpakets).....	26
3.5.	Keine Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren im Falle von Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten (Ziff. 1. d des Massnahmenpakets).....	27
<b>4.</b>	<b>Massnahmen im Bereich Ausländerrecht .....</b>	<b>28</b>
4.1.	Kurzaufenthaltsbewilligungen für Temporärangestellte (Ziff. 2. a des Massnahmenpakets).....	28
4.2.	Massnahmen im Bereich des Familiennachzugs (Ziff. 2. b und c des Massnahmenpakets).....	28
4.3.	Finanzielle Mittel bei Nichterwerbstätigen (Ziff. 2. d des Massnahmenpakets).....	29
4.4.	Weiterführung der Kontingente für Rumänien und Bulgarien (Ziff. 4. a des Massnahmenpakets).....	30
4.5.	Änderung des Ausländergesetzes im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung bei der Anwendung des FZA .....	31
4.5.1.	Hintergrund.....	31
4.5.2.	In der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahmen.....	31
4.6.	Vollzugsmonitoring .....	32
4.6.1.	Ausgangslage.....	32
4.6.2.	Gegenstand des Vollzugsmonitorings.....	33
4.6.3.	Erkenntnisse aus der Pilotphase «Vollzugsmonitoring» .....	34
<b>5.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>35</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz)
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVEG	Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen
BFM	Bundesamt für Migration (neu: Staatssekretariat für Migration, SEM)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGSA	Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BV	Berufliche Vorsorge
bzw.	beziehungsweise
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EntsG	Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne
EntsV	Entsendeverordnung
EO-MSE	Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft
EU	Europäische Union
FamZ	Familienzulagen
FlaM	Flankierende Massnahmen
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
i.S.v.	im Sinne von
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
MEI	Masseinwanderungsinitiative
NAV	Normalarbeitsvertrag
OR	Obligationenrecht
PK	Paritätische Kommission
resp.	respektive
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration (ehemals Bundesamt für Migration, BFM)
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
TPK	Tripartite Kommission
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UV	Unfallversicherung

VEP	Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs
vgl.	vergleiche
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV 2011 – 2014	S. 21
-----------	--	-------

## 1. Auftrag

### 1.1. Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Cesla Amarelle «Personenfreizügigkeit. Monitoring und Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens in den Bereichen Sozialleistungen und Aufenthaltsrecht» (13.3597) vom 21. Juni 2013. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

*«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen über das Monitoring und die Evaluation der Massnahmen, die er am 24. Februar 2010 beschlossen hat, insbesondere der folgenden Massnahmen:*

*1. die Schutzmassnahmen gegen Sozialdumping, insbesondere ein Vergleich der Praxis und ihrer Auswirkungen sowie der Massnahmen in den Kantonen;*

*2. die Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge, insbesondere im Bereich der kantonalen und kommunalen Sozialhilfe, mit einer genauen juristischen Definition der Begriffe "unberechtigt" und "missbräuchlich";*

*3. die Massnahmen im Bereich Aufenthaltsrecht.»*

Der Bundesrat beantragte am 4. September 2013 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat hat das Postulat am 27. September 2013 angenommen.

### 1.2. Auftrag und Vorgehen

Mit dem Postulat Cesla Amarelle wird der Bundesrat beauftragt die Umsetzung des am 24. Februar 2010 beschlossenen Massnahmenpakets zur Verbesserung des Vollzugs des Freizügigkeitsabkommens (FZA)<sup>2</sup> (nachfolgend: Massnahmenpaket)<sup>3</sup> in Form eines Berichts darzulegen. Die Postulantin hat die Massnahmen gegen Sozialdumping (Lohnunterbietung), unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge sowie Massnahmen im Bereich des Aufenthaltsrechts hervorgehoben.

Entsprechend dieser Schwerpunkte und analog des Massnahmenpakets bzw. des gemeinsamen Rundschreibens des ehemaligen Bundesamtes für Migration (BFM)<sup>4</sup> und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 4. März 2011 (nachfolgend: Rundschreiben)<sup>5</sup> wird der vorliegende Bericht in drei Massnahmenbereiche unterteilt: Massnahmen gegen missbräuchliche Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge sowie Massnahmen im Bereich des Ausländerrechts. Im Bericht wird zu allen im Massnahmenpaket aufgeführten Massnahmen Stellung genommen sowie auf deren Umsetzung eingegangen.

<sup>2</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA; SR 0.142.112.681).

<sup>3</sup> Massnahmenpaket des Bundesrates vom 24. Februar 2010; abrufbar unter: <<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/massnahmenpaket-d.pdf>>.

<sup>4</sup> Seit dem 1. Januar 2015 Staatssekretariat für Migration (SEM).

<sup>5</sup> Gemeinsames Rundschreiben des Bundesamtes für Migration (BFM) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 4. März 2011; abrufbar unter: <<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/fza/20110304-rs-umsetz-massn-brd.pdf>>.

### **1.3. Definition des Begriffs Missbrauch**

Der im Rahmen des Massnahmenpakets verwendete Begriff des Missbrauchs ist kein Rechtsbegriff und es existiert auch keine allgemeingültige Definition. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Massnahmenpaketes ist ferner zu berücksichtigen, dass eine einheitliche und präzise Definition des Begriffs Missbrauch schon alleine aufgrund der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Gegebenheiten der einzelnen Massnahmenbereiche nicht möglich war. Bei der Unterbietung von Lohn- und Arbeitsbedingungen ist das missbräuchliche Element bspw. ein anderes, als beim Bezug von Sozialleistungen.

Zudem lag es nicht in der Absicht des Bundesrates, im Rahmen des Massnahmenpakets eine Legaldefinition des Missbrauchsbegriffs zu schaffen. Angesichts der Schwierigkeit, den Begriff des Missbrauchs für alle Massnahmenbereiche eindeutig zu definieren, wird in vorliegendem Bericht auf die jeweilige Definition eingegangen, sofern es nicht aus dem Kontext hervorgeht. Insbesondere werden auf die im Massnahmenpaket verwendeten Begriffe des „unberechtigten“ und „missbräuchlichen“ Sozialleistungsbezugs – gemäss Forderung der Postulantin – in Ziff. 3.1. näher eingegangen.

## **2. Massnahmen gegen die missbräuchliche Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen**

### **2.1. Erlass eines Normalarbeitsvertrags Hauswirtschaft**

(Ziff. 3. a des Massnahmenpakets)

Mit dem Erlass eines Normalarbeitsvertrags (NAV) für in Privathaushalten angestellte Personen sollte verhindert werden, dass insbesondere Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die im Vergleich zur Schweiz ein viel tieferes Lohnniveau haben, in die Schweiz einreisen und zu Löhnen arbeiten, die unter dem in der Schweiz üblichen Niveau liegen.

Der Bundesrat hat die Verordnung über den NAV Hauswirtschaft<sup>6</sup>, der für die Dauer von drei Jahren gilt (bis zum 31. Dezember 2013), auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt.

Auch wenn Kontrollen in Privathaushalten schwierig sind, haben die im Jahr 2012 durchgeführten Kontrollen in 16% der Fälle einen Verstoß gegen die Mindestlöhne und eine steigende Zuwanderung von Haus- und Betreuungspersonal aus den EU/EFTA-Staaten in der privaten Hauswirtschaft gezeigt. Die Staatsangehörigen der EU-8<sup>7</sup>, deren Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz in den letzten Jahren stark gestiegen ist, sind in dieser Branche im Vergleich zu Staatsangehörigen der EU-17/EFTA<sup>8</sup> übervertreten. In Zukunft dürfte die Nachfrage nach Betreuung und Hilfe in privaten Haushalten angesichts der demografischen Entwicklung der Bevölkerung anhalten oder gar zunehmen. Deshalb hat der Bundesrat die Fortführung des NAV im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) als notwendig erachtet, um missbräuchlichen Lohnunterbietungen entgegenzuwirken.

Der Bundesrat hat am 13. November 2013 beschlossen, den NAV um drei Jahre zu verlängern und gleichzeitig die Mindestlöhne per 1. Januar 2014 anzupassen. Der NAV bleibt somit bis zum 31. Dezember 2016 anwendbar. Der räumliche Geltungsbereich des NAV umfasst

<sup>6</sup> Verordnung vom 20. Oktober 2010 über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4).

<sup>7</sup> Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien und Ungarn.

<sup>8</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich und Zypern.

die ganze Schweiz mit Ausnahme des Kantons Genf, der bereits zuvor einen kantonalen NAV mit zwingenden Mindestlöhnen eingeführt hat.

Zudem hat die tripartite Kommission des Bundes (TPK Bund), die beauftragt ist, den Arbeitsmarkt zu beobachten, im Jahr 2014 die Branche der Hauswirtschaft einer besonderen Aufsicht unterstellt. Diese Aufsicht wird 2015 fortgeführt. Die Kantone wurden aufgefordert, ihre Kontrollen zu verstärken, um das Ziel einer Kontrolle von mindestens 5% der Schweizer Arbeitgeber in dieser Branche zu erreichen. Die TPK Bund möchte sich damit bessere Informationen über die Situation in der Branche verschaffen.

## **2.2. Sanktionen im Rahmen eines Normalarbeitsvertrags**

(Ziff. 3. b des Massnahmenpakets)

Gestützt auf Art. 360a des Obligationenrecht (OR)<sup>9</sup> kann ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden, wenn innerhalb einer Branche oder eines Berufs die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden und kein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) mit Bestimmungen über Mindestlöhne, der allgemein verbindlich erklärt werden kann, vorliegt. Der Gesetzgeber sieht in Art. 360e OR vor, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände mittels einer Feststellungsklage die Einhaltung oder Nichteinhaltung des NAV feststellen lassen können.

Diese Feststellungsklage soll den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ermöglichen, im Rahmen eines Zivilverfahrens ihre Rechte geltend zu machen. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch noch nie Gebrauch gemacht. Zudem besteht gemäss des Entsendegesetzes (EntsG)<sup>10</sup> lediglich die Möglichkeit Sanktionen gegen ausländische Arbeitgeber auszusprechen, die Arbeitnehmende entsenden und den Mindestlohn gemäss NAV nicht einhalten. Gegen Schweizer Arbeitgeber bestehen keine Sanktionsmöglichkeiten.

Um diese Lücke zu schliessen, wurde das EntsG dahingehend geändert, dass Arbeitgeber die Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und gegen zwingende Mindestlöhne in einem NAV gemäss Art. 360a OR verstossen, sanktioniert werden können. Deshalb kann seit dem 1. Januar 2013 gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. c EntsG gegen Schweizer Arbeitgeber eine Busse von bis zu 5'000 Franken verhängt werden<sup>11</sup>. Zudem können Schweizer Arbeitgeber, die systematisch und in gewinnsüchtiger Absicht gegen die Bestimmungen eines NAV verstossen, nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d EntsG mit einer Busse von bis zu 40'000 Franken bestraft werden.

## **2.3. Verstärkung der Kontrollen bei den flankierenden Massnahmen**

(Ziff. 3. c des Massnahmenpakets)

Die Entsendeverordnung (EntsV)<sup>12</sup> legt fest, dass die Vollzugsorgane des EntsG insgesamt 27'000 Kontrollen pro Jahr durchführen müssen. Das Ziel, wonach mindestens 50% der entsendenden Unternehmen und 2% der Schweizer Arbeitgeber, bzw. 3% der Schweizer Arbeitgeber in Fokusbranchen der Arbeitsmarktbeobachtung, zu kontrollieren sind, wird dann individuell in den zwischen dem Bund und den Vollzugsorganen (Kantone, paritätische Kommissionen [PK]) abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen bestimmt.

---

<sup>9</sup> Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220).

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20).

<sup>11</sup> Vgl. dazu Ziff. 2.12. dieses Berichts betreffend die vorgesehene Erhöhung der Sanktion.

<sup>12</sup> Verordnung vom 21. Mai 2003 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV; SR 823.201).

Bei der Festlegung der Kontrollziele werden die Aspekte der Migration (bspw. Anzahl und Anteil der Grenzgänger/innen), der Anstieg der Meldungen, die Verstossquote, die Fokusbranchen der Arbeitsmarktbeobachtung, die bestehenden NAV sowie die Arbeitslosenrate berücksichtigt. Die Leistungsvereinbarungen, die mit den Kantonen und den PK von allgemeinverbindlich erklärten GAV auf Bundesebene regelmässig erneuert werden, erlauben, den Bedürfnissen der Vollzugsorgane Rechnung zu tragen.

Zudem hat der Bundesrat in seinem Beschluss vom 26. März 2014<sup>13</sup> über Verbesserungsmassnahmen zu den FlaM entschieden, dass die TPK und die PK eine höhere Anzahl Kontrollen während eines begrenzten Zeitraums sowie eine entsprechende Entschädigung verlangen können, wenn sie einen Bedarf nachweisen können und die festgelegten Kriterien erfüllt sind.

Ende 2014 haben die Kantone Tessin und Genf ein solches Gesuch für den Zeitraum 2015/2016 gestellt. Das SECO hat diese Gesuche geprüft und sie als berechtigt erachtet.

#### **2.4. Bekämpfung der Scheinselbständigkeit**

(Ziff. 3. d des Massnahmenpakets)

Am 1. Januar 2013 wurden Massnahmen zur verbesserten Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit im EntsG (Art. 1a) eingeführt. Ausländische Dienstleistungserbringer, die sich auf selbstständige Erwerbstätigkeit berufen, haben diese gegenüber den zuständigen Kontrollorganen auf Verlangen nachzuweisen. Die Dienstleistungserbringer müssen bei einer Kontrolle vor Ort eine Kopie der Meldung oder der Bewilligung, das Formular A1 und eine Kopie des Vertrags mit der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber beziehungsweise der Bestellerin oder dem Besteller oder eine schriftliche Bestätigung dieser Person vorweisen. Bei Verstössen gegen diese Auflage kann gegen die Dienstleistungserbringer eine Busse von bis zu 5'000 Franken ausgesprochen werden (Art. 9 Abs. 2 EntsG). Werden diese Dokumente oder gleichwertige Unterlagen nicht innerhalb einer Nachfrist von maximal zwei Tagen eingereicht, kann die zuständige kantonale Behörde einen Arbeitsunterbruch anordnen. Die zuständige kantonale Behörde kann ebenfalls einen Arbeitsunterbruch anordnen, wenn der Dienstleistungserbringer, dessen Arbeitgeber nicht feststellbar ist, den Nachweis seiner selbstständigen Erwerbstätigkeit nicht erbringen kann (Art. 1b Abs. 2 und 3 EntsG).

Mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen wurden die Weisung des SECO betreffend das Vorgehen zur Überprüfung der selbstständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern<sup>14</sup>, die sich an die Vollzugsorgane richtet, sowie die Empfehlung des SECO in Bezug auf die Sanktionen geändert.

Zudem überprüft das SECO gemäss Bundesratsbeschluss vom 26. März 2014<sup>15</sup> im Zeitraum 2014/2015 erstmals die Wirksamkeit der 2013<sup>16</sup> in Kraft getretenen Massnahmen.

#### **2.5. Missbrauchsbekämpfung auf Ebene des Vollzuges**

(Ziff. 3. e des Massnahmenpakets)

Gemäss der Weisung betreffend das Vorgehen zum internationalen Lohnvergleich<sup>17</sup>, die am 12. Dezember 2013 letztmals angepasst wurde, gelten die Entsendezulagen als Lohnbe-

<sup>13</sup> Vgl. Ziff. 2.12. dieses Berichts.

<sup>14</sup> Weisung vom 1. Januar 2013 zum «Vorgehen zur Überprüfung der selbstständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern»; abrufbar unter:  
<<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00451/04613/index.html?lang=de>>.

<sup>15</sup> Vgl. Ziff. 2.12. dieses Berichts.

<sup>16</sup> Für aktuelle Zahlen bezüglich Scheinselbstständigkeit vgl. Ziff. 2.11.

standteil, sofern sie keinen Ersatz für tatsächlich getätigte Aufwendungen (Reise, Verpflegung und Unterkunft) darstellen. Deshalb sind die Zahlungen, die zur Deckung der Aufwendungen für den Einsatz in der Schweiz dienen, von den Entsendezulagen, welche den Lohnunterschied zwischen der Schweiz und dem Herkunftsland kompensieren, abzuziehen.

Gemäss Art. 8 EntsV können die Kontrollorgane vom ausländischen Arbeitgeber den Nachweis mittels eines Dokuments verlangen, dass er die Zahlungen der Sozialbeiträge zugunsten seiner Arbeitnehmenden im Ausland effektiv erbracht hat. Dies ist in folgenden Fällen möglich: Wenn eine Kontrolle ergibt, dass der Arbeitgeber seine Verpflichtungen nicht eingehalten hat, wenn der Arbeitgeber seiner Meldepflicht nicht unaufgefordert oder nur ungenügend nachgekommen ist oder wenn andere Hinweise bestehen, die bei der Behörde Zweifel über die Einhaltung des Gesetzes durch den Arbeitgeber aufkommen lassen.

## **2.6. Zusätzliche Massnahmen beim Personalverleih**

(Ziff. 3. f des Massnahmenpakets)

Die Allgemeinverbindlicherklärung des GAV Personalverleih trat am 1. Januar 2012 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2015. Der allgemeinverbindlich erklärte GAV regelt die Arbeitsbedingungen von Arbeitskräften, die von Personalverleihfirmen mit einer Lohnsumme von mindestens 1'200'000 Franken pro Kalenderjahr verliehen werden.

Die Verleihbetriebe müssen für die verliehenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Mindestlohn zwischen 16.46 und 23.59 Franken pro Stunde respektieren, falls nicht ein anderer GAV gilt. Daneben sieht der GAV eine wöchentliche Normalarbeitszeit von 42 Stunden, fünf Wochen Ferien für Arbeitnehmende ab vollendetem 50. Altersjahr sowie eine Krankentaggeldversicherung vor.

Der Kanton Tessin, der bei seinen Kontrollen im Jahr 2012 Missbräuche festgestellt hat bei Unternehmen, welche die jährliche Lohnsumme von 1'200'000 nicht erreichen, hat einen NAV erlassen, der für Kleinbetriebe zwingende Mindestlöhne vorschreibt. Der Tessiner NAV trat am 1. Oktober 2013 in Kraft.

## **2.7. Andere Massnahmen**

### **2.7.1. Meldepflichten**

Am 15. Juni 2012 hatte das Parlament u.a. beschlossen, im Rahmen der Meldepflicht für ausländische Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum in Art. 6 Abs. 1 Bst. a EntsG auch eine Lohnmeldung einzuführen. Die Pflicht zur Meldung des Lohnes der entsandten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist am 1. Mai 2013 in Kraft getreten.

Der ausländische Arbeitgeber muss den in der Schweiz für die ausgeübte Tätigkeit sowie die berufliche Qualifikation des entsandten Arbeitnehmenden geltenden Bruttostundenlohn melden. Die Lohnmeldung gilt für Entsandte unabhängig von der Branche, in der sie tätig sind. Die Lohnmeldung soll den zuständigen Kontrollorganen als zusätzliche Information dienen, um Kontrollen besser planen und gezielter durchführen zu können.

Überdies besteht seit dem 1. November 2014 für ausländische Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum auch für Tätigkeiten im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus eine Meldepflicht ab dem 1. Tag der Entsendung (Art. 6 Abs. 2 Bst. g EntsV; siehe dazu auch untenstehende Ziff. 2.12.).

---

<sup>17</sup> Weisung vom 12. Dezember 2013 zum «Vorgehen zum internationalen Lohnvergleich»; abrufbar unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00451/04613/index.html?lang=de>.

### 2.7.2. Solidarhaftung

Am 26. Juni 2013 hat der Bundesrat beschlossen, ab dem 15. Juli 2013 eine verstärkte Regelung zur Solidarhaftung<sup>18</sup> einzuführen.

Die für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe geltende Solidarhaftung erlaubt, den Erstunternehmer zivilrechtlich haftbar zu machen für Verstösse gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen durch seine Subunternehmer. Der Erstunternehmer kann für die Arbeitnehmerforderungen belangt werden, sofern der Subunternehmer zuvor erfolglos belangt worden ist oder nicht belangt werden kann. Die Solidarhaftung erstreckt sich auf die gesamte Auftragskette.

Der Erstunternehmer kann sich von der Haftung befreien, wenn er nachweist, dass er bei jeder Weitervergabe der Arbeiten innerhalb der Auftragskette die nach den Umständen gebotene Sorgfaltspflicht bezüglich Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen angewendet hat. Der Erstunternehmer kann mit einer Busse belegt werden, wenn er seine Sorgfaltspflichten nicht erfüllt hat. Ausländische Erstunternehmer können mit einer Dienstleistungssperre sanktioniert werden.

### 2.7.3. Projekt zur «Professionalisierung der paritätischen Kommissionen (PK)»

Im Jahr 2012 wurde ein Projekt zur Optimierung der Arbeitsweise der paritätischen Kommissionen und der Zusammenarbeit mit den Kantonen lanciert. Dieses Projekt, das auch als «Professionalisierung der PK» bezeichnet wird, soll den Vollzug der FlaM durch die zuständigen Vollzugsorgane verbessern. Im Rahmen dieses Projekts wurden verschiedene Massnahmen getroffen, namentlich:

- Erstellung eines **Musterprozesses**, der einen korrekten und wirksamen Vollzug des EntsG gewährleisten soll.

Der Musterprozess enthält im Übrigen die Prozessschritte, die zwingend einzuhalten sind. Seit 2015 sind diese obligatorischen Prozessschritte ebenfalls Bestandteil der Subventions- und Leistungsvereinbarungen, die mit den PK und den Kantonen für den Vollzug der FlaM abgeschlossen werden.

- Durchführung von **regionalen Schulungen** für die Vollzugsorgane im Jahr 2014, gestützt auf diesen Musterprozess.

Das Professionalisierungsprojekt befasst sich weiter insbesondere mit der Umsetzung von Unterprozessen für die Anwendung von Bestimmungen betreffend die Scheinselbstständigkeit, die Solidarhaftung und Kautionen, die in den allgemeinverbindlich erklärten GAV vorgesehen sind.

Das SECO hat weitere Projekte für einen verbesserten Vollzug der FlaM lanciert. So werden die Informatiksysteme der Vollzugsorgane erfasst und bewertet. Ausserdem werden die Voraussetzungen für die Schaffung einer nationalen Vollzugsdatenbank geprüft. Diese Analysen sollen den Datenaustausch zwischen den Vollzugsorganen verbessern.

Parallel zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 121a BV<sup>19</sup> wird das Projekt «Überprüfung des Entschädigungssystems der Vollzugsorgane des Entsendegesetzes» 2015 aufgenommen, obwohl bezüglich der zukünftigen Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen nach wie vor Unsicherheiten bestehen. Der Auftrag für dieses Projekt stammt vom Bundes-

<sup>18</sup> Art. 5 EntsG und Art. 8a - 8c EntsV.

<sup>19</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

ratsbeschluss des 26. März 2014 zur weiteren Verbesserung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Bis Ende 2015 werden das aktuelle Entschädigungssystem sowie die daraus fliessenden Anreize analysiert und geprüft, ob das System revidiert werden soll. Ein neues Entschädigungssystem würde frühestens mit den neuen Leistungs- und Subventionsvereinbarungen 2017, nach Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, wirksam.

## **2.8. Beobachtung des Arbeitsmarkts**

### **2.8.1. Konzept für die Beobachtung des Arbeitsmarkts**

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV sind die TPK beauftragt, den Arbeitsmarkt zu beobachten. Sie kontrollieren die Einhaltung der üblichen Löhne, um bei Feststellung von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen Kollektivmassnahmen zu beantragen. Zu diesen Massnahmen gehören NAV mit zwingenden Mindestlöhnen nach Art. 360a OR oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der GAV nach Art. 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)<sup>20</sup>.

Zu diesem Zweck müssen die TPK die orts- und branchenüblichen Löhne, die Voraussetzungen für eine wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietung, die Voraussetzungen für die Durchführung eines Verständigungsverfahrens mit dem Arbeitgeber und allenfalls das Verfahren für die Beantragung von Kollektivmassnahmen bestimmen.

Deshalb und um zu gewährleisten, dass die kantonalen TPK über Instrumente verfügen, mit denen sie ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen können, hat das SECO zusammen mit den Kantonen und der TPK Bund Empfehlungen betreffend die Beobachtung des Arbeitsmarkts ausgearbeitet. Diese Empfehlungen sollten den kantonalen TPK entweder zur Ausarbeitung eines Konzepts oder zur Optimierung eines bestehenden Konzepts dienen. Dementsprechend mussten die kantonalen TPK ihr neues Konzept dem SECO unterbreiten. Die Analyse und der Vergleich der verschiedenen kantonalen Konzepte haben gezeigt, dass die Empfehlungen des SECO vollumfänglich berücksichtigt wurden.

### **2.8.2. Nationaler Lohnrechner**

Am 26. März 2014 hat der Bundesrat Massnahmen zur weiteren Verbesserung der FlaM beschlossen. Unter anderem wurde das WBF bzw. das SECO beauftragt, den kantonalen Kontrollorganen einen nationalen Lohnrechner zur Verfügung zu stellen. Das SECO und die Kantone, vertreten durch den Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), haben dem Bundesamt für Statistik (BFS) einen entsprechenden Auftrag erteilt, um über einen nationalen Lohnrechner gestützt auf die Lohnstrukturerhebung (LSE) zu verfügen. Dieses Informatiktool ist seit dem 22. Dezember 2014 online. Mit diesem Projekt wird dem Bedürfnis der Kantone entsprochen, mittels eines offiziellen Informatiktools, die in ihrem Kanton üblichen Löhne zu ermitteln. Der nationale Lohnrechner beschränkt sich auf die Zielgruppe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Kontrollorgane.

## **2.9. Audits**

Im Jahr 2010 hat das SECO die Instrumente zur Überwachung der FlaM und der Bekämpfung der Schwarzarbeit bestimmt und unter anderem vorgesehen, langfristig regelmässige Audits der Vollzugsorgane des EntsG und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Be-

---

<sup>20</sup> Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG; SR 221.215.311).

kämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)<sup>21</sup> durchzuführen<sup>22</sup>. Die Modalitäten des Audits über den Vollzug der FlaM zur Personenfreizügigkeit, insbesondere durch die TPK, die PK und ihre Kontrollorgane, wurden 2012 bestimmt. Diese Audits werden seit 2013 durchgeführt. Sie betreffen sämtliche Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Vollzug der FlaM.

Im Jahr 2013 wurden zwei PK und drei kantonale Vollzugsorgane geprüft. Im Jahr 2014 wurden sieben Audits – davon zwei bei PK und fünf bei kantonalen Behörden – durchgeführt. Im Rahmen dieser Audits können den Vollzugsorganen unmittelbar konkrete Möglichkeiten für einen besseren Vollzug aufgezeigt werden. Ausserdem erstellt das SECO bis Ende 2015 einen Bericht, der die Ergebnisse der Audits zusammenfasst und der den Vollzugsorganen zur Verfügung gestellt wird, damit sie daraus die «Best Practices» ableiten.

## **2.10. Arbeitsmarktliche Kollektivmassnahmen**

### **2.10.1. Normalarbeitsverträge**

Neben dem gesamtschweizerischen NAV für Arbeitnehmende in der Hauswirtschaft bestehen zurzeit 20 kantonale NAV in den Kantonen Genf<sup>23</sup>, Tessin<sup>24</sup>, Wallis<sup>25</sup> und Jura<sup>26</sup>, die zwingende Mindestlöhne nach Art. 360a OR vorsehen (Stand: 21. April 2015).

### **2.10.2. Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen**

Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2012 wurde der GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz nach dem erleichterten Verfahren allgemeinverbindlich erklärt. Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung gilt bis am 31. Dezember 2015.

Auf kantonalen Ebene besteht ein Rahmen-GAV im Detailhandel, der am 25. Januar 2012 im Kanton Genf im erleichterten Verfahren allgemeinverbindlich erklärt wurde. Die Allgemeinverbindlicherklärung gilt bis am 31. Januar 2018.

Wie bereits erwähnt, ist die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung, ebenso wie der Erlass von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen, Bestandteil der Kollektivmassnahmen, die bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung getroffen werden können.

## **2.11. Bericht vom 5. Mai 2015 über den Vollzug der FlaM**

Die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane hat sich 2014 stabilisiert. Insgesamt haben die tripartiten und paritätischen Kommissionen die Lohn- und Arbeitsbedingungen in über 40'000 Betrieben und bei 159'000 Personen kontrolliert. Dank verschiedener Verbesserungen auf Gesetzesebene und der Professionalisierung der Vollzugsorgane konnten Lohnunterbietungen gezielter und effizienter bekämpft werden.

## **Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern**

Im Jahr 2014 haben die TPK in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) bei 8'900 Schweizer Arbeitgebern die Einhaltung der üblichen Lohn-

<sup>21</sup> Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41).

<sup>22</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), «Aufsichts- und Controlling-Konzept zum BGSA und Entsendegesetz», Bern, 17. Mai 2010.

<sup>23</sup> Detailhandel, Schönheitsbranche, Hauswirtschaftsbranche, Warentransporte für Dritte, Standbauer.

<sup>24</sup> Kaufmännische Angestellte im Sektor der Unternehmensberatung, Herstellung von Elektroapparaten, Computern, Elektro- und Optikprodukten, Personalverleih, Fitness-, Schönheits- und Callcenter.

<sup>25</sup> Sektor der industriellen Wartung und Reinigung.

<sup>26</sup> Detailhandel (Verkaufspersonal).

und Arbeitsbedingungen überprüft. Insgesamt hat die Kontrolltätigkeit der TPK im Vergleich zu 2013 um 8% zugenommen. Somit wurden rund 4% der Schweizer Betriebe, die keinem ave GAV unterstehen, kontrolliert. Bei 10% der kontrollierten Betriebe wurden Unterbietungen des üblichen Lohns festgestellt (+2%). Mit diesen Arbeitgebern führten die TPK Verständigungsverfahren durch, um unter anderem Lohnnachzahlungen zu erwirken. 60% dieser Verfahren waren erfolgreich. Sie stellen somit ein effizientes Instrument zur Bekämpfung von Lohnunterbietungen dar.

Die PK haben ihrerseits in Branchen mit ave GAV die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei 9'500 Schweizer Arbeitgebern kontrolliert. Die Kontrolltätigkeit nahm somit gegenüber dem Vorjahr um 17% ab. Bei 29% der kontrollierten Schweizer Betriebe vermuteten die PK einen Verstoss gegen die Mindestlohnbestimmungen (+4%). Zudem haben die PK 400 Kontrollen im Bereich kantonaler ave GAV durchgeführt.

### **Meldepflichtige Entsendte und Selbstständigerwerbende**

Im Jahr 2014 haben die TPK in Branchen ohne ave GAV die Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 5'600 Entsendebetrieben kontrolliert, dies stellt eine Zunahme von 18% dar. Bei 12% der kontrollierten Betriebe haben die TPK eine Unterbietung der üblichen Lohnbedingungen festgestellt (-3%). Weiter haben die TPK auch den Status von 3300 Selbstständigerwerbenden überprüft (+6%).

Die PK haben bei 7'900 Entsendebetrieben die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert (+22%) und den Status von 3'500 Selbstständigerwerbenden überprüft (-7%). Bei 28% der kontrollierten Entsendebetriebe vermuteten die PK einen Verstoss gegen die Mindestlohnbestimmungen (-5%). Im Bereich kantonaler ave GAV kontrollierten die PK 1'200 Entsendebetriebe.

### **Kontrollziele deutlich übertroffen**

Die Kontrollen erfolgen aufgrund von Risikofaktoren. In Branchen oder Regionen, in denen das Risiko von wiederholten missbräuchlichen Lohnunterbietungen oder Lohnverstössen höher eingestuft wird, erfolgen daher mehr Kontrollen. Die im Bericht aufgeführten Verstösse gegen ave GAV (insbesondere gegen die Mindestlöhne) und Unterbietungsquoten von üblichen Löhnen widerspiegeln nicht die Situation auf dem gesamten Arbeitsmarkt, sondern lediglich in im Berichtsjahr ausgewählten Branchen und Firmen.

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU wurden am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen eingeführt, welche in- und ausländische Arbeitnehmende vor Verstössen gegen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen schützen. Die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz wird in Branchen mit einem ave GAV von PK und in Branchen ohne ave GAV von TPK überprüft. Die Berichterstattung des SECO über die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Jahr 2014 zeigt, dass die nationalen Kontrollziele deutlich übertroffen wurden.

## **2.12. Weitere Optimierung der FlaM im Jahr 2014**

### **Auf Gesetzesebene**

Eine im Juli 2013 eingesetzte Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und der Sozialpartner, die den Auftrag hatte, über die Wirkungsweise des Systems der FlaM Bilanz zu ziehen und allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen, unterbreitete

dem Bundesrat in einem Bericht<sup>27</sup> Empfehlungen und Verbesserungsmassnahmen zu den FlaM. Am 26. März 2014 nahm der Bundesrat vom Bericht der Arbeitsgruppe Kenntnis und beschloss gestützt darauf Gesetzesanpassungen und beauftragte das WBF mit der Durchführung einer Vernehmlassung<sup>28</sup>.

Die vom Bundesrat am 19. September 2014 verabschiedete Vernehmlassungsvorlage schlug, gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 26. März 2014, die folgenden Massnahmen vor, die Änderungen im OR, AVEG sowie im EntsG bedingen:

- Definition der Voraussetzungen für die Verlängerung eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen nach Art. 360a OR;
- Erweiterung der Bestimmungen eines GAV, die bei festgestellten wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen nach Art. 1a AVEG erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden können;
- Schaffung eines zweiten Verfahrens auf erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV mit einem Antragsrecht der Sozialpartner;
- Befristete und einmalige Abweichung vom Arbeitgeberquorum bei Verlängerung einer bestehenden Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV;
- Erhöhung der Obergrenze der Sanktionen im EntsG von 5'000 Franken auf 30'000 Franken bei Verstössen gegen die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Die Vernehmlassung zum Bundesgesetz zur Optimierung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit dauerte vom 19. September 2014 bis zum 19. Dezember 2014.

Am 1. April 2015 hat der Bundesrat vom Ergebnis der Vernehmlassung zum Bundesgesetz zur Optimierung der FlaM zur Personenfreizügigkeit Kenntnis genommen. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis hat er beschlossen, die Vorlage einstweilen zu sistieren. Denn die Vernehmlassung hatte ergeben, dass eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer der Stossrichtung der Vorlage kritisch gegenüber steht. In erster Linie wurde dabei die Frage aufgeworfen, ob aufgrund der laufenden Umsetzung der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» momentan der richtige Zeitpunkt für Anpassungen bei den FlaM sei.

Die von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern mehrheitlich befürwortete Erhöhung der Sanktionen im EntsG soll hingegen weiterverfolgt werden. Der Bundesrat hat am 1. Juli 2015 die entsprechende Botschaft zur Änderung des Entsendegesetzes zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Er schlägt dem Parlament vor, die Obergrenze der Verwaltungssanktionen im Entsendegesetz bei Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen von 5'000 Franken auf 30'000 Franken zu erhöhen.

Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zur Masseneinwanderungsinitiative wird geprüft werden, wie die FlaM dem neuen Zulassungssystem angepasst werden müssen. Der Bundesrat hat das WBF beauftragt, die Massnahmen der Vorlage, die namentlich Erleichterungen bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vorsehen, in diese Prüfung einzubeziehen.

---

<sup>27</sup> Bericht «Personenfreizügigkeit und Arbeitsmarktmassnahmen – Wirkungsweise und Handlungsbedarf»; abrufbar unter:

<<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05427/index.html?lang=de>>.

<sup>28</sup> Bundesrat, Medienmitteilung vom 26. März 2014; abrufbar unter:

<<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=52434>>.

## Verordnungsanpassungen

Für ausländische Dienstleistungserbringer im Garten- und Landschaftsbau wurde eine Melde- oder Bewilligungspflicht ab dem ersten Tag eingeführt (vgl. Punkt 2.7.1.). Die entsprechende Anpassung der EntsV und der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)<sup>29</sup> trat am 1. November 2014 in Kraft.

## Vollzugsverbesserungen

- Wenn die TPK und die PK einen entsprechenden Bedarf nachweisen können und die festgelegten Kriterien erfüllt sind, wie das in Grenzregionen und besonders gefährdeten Branchen der Fall sein kann, können sie eine höhere Anzahl Kontrollen während eines begrenzten Zeitraums verlangen (vgl. Punkt 2.3.)

Diese Massnahme ist sofort anwendbar.

- Das SEM prüft die Möglichkeit, das Online-Meldeverfahren für ausländische Dienstleistungserbringer zu verbessern; im Besonderen wird die Möglichkeit geprüft, die Dichte der verlangten Informationen zu erhöhen.
- Das SECO überprüft im Zeitraum 2014/2015 erstmals die Wirksamkeit der 2013 in Kraft getretenen Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit und in Bezug auf die Solidarhaftung.
- Wie in Punkt 2.8.2. erwähnt, hat das SECO zusammen mit dem BFS einen nationalen Lohnrechner geschaffen, der auf den Daten der Lohnstrukturerhebung basiert und ermöglicht, den in einem Kanton üblichen Lohn zu berechnen. Der Zugang zu diesem Instrument ist zurzeit jedoch beschränkt.
- Wie in Punkt 2.7.3. erläutert, wird das Projekt zur Optimierung der Arbeitsweise der PK und der Zusammenarbeit mit den Kantonen weitergeführt.

Zu diesem Zweck werden gegenwärtig die Voraussetzungen für die Schaffung einer nationalen Vollzugsdatenbank geprüft. Diese Analysen sollen den Datenaustausch zwischen den Vollzugsorganen verbessern.

Ausserdem ist die Überprüfung des Entschädigungssystems der Vollzugsorgane des EntsG und der daraus fliessenden Anreize seit Anfang 2015 in Gang (vgl. Punkt 2.7.3.).

- Des Weiteren sollen die Synergien zwischen dem Vollzug der FlaM und weiteren Bereichen verstärkt werden, beispielsweise bei den Kontrollen im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (vgl. Punkt 2.13.).
- Die Aus- und Weiterbildung der Inspektoren wird ebenfalls optimiert. Nachdem im Jahre 2014 im Rahmen des Projekts «Professionalisierung PK» vier regionale Schulungsgrossveranstaltungen zum «Musterprozess zum Vollzug der flankierenden Massnahmen durch die paritätischen Kommissionen» durchgeführt wurden, sollen im Anschluss ab Herbst 2015 kleinere und fokussierte regionale Erfahrungsaustauschtaugungen (ERFA) stattfinden. Ausserdem arbeitet der VSAA an der Umsetzung eines Schulungskonzepts.

---

<sup>29</sup> Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201).

Als weitere Massnahme wurden das WBF und das EJPD mit der Bildung einer Arbeitsgruppe beauftragt, die unter anderem die rechtlichen Möglichkeiten abklärt, NAV zu erlassen, wenn ein «Missbrauchsrisiko» besteht. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Analyse wurden Empfehlungen zur Beobachtung des Arbeitsmarkts zuhanden der kantonalen Vollzugsorgane formuliert.

### **Audit der Eidgenössischen Finanzkontrolle im Bereich der FlaM**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat vom 8. September bis am 10. Oktober 2014 die Aufsichtstätigkeit des SECO über den Vollzug der FlaM auditiert. Die EFK legte den Schwerpunkt auf die organisatorischen Massnahmen des SECO, die Aufgaben der Vollzugsorgane der FlaM sowie auf die Audittätigkeit des SECO. Die Schnittstellen auf nationaler Ebene des Vollzugs der FlaM und des BGSA sowie der Finanzaufsicht über die PK von allgemeinverbindlich erklärten GAV auf Bundesebene wurden ebenfalls geprüft.

Das Ergebnis des Audits fiel insgesamt positiv aus, die EFK wies jedoch auf vorhandenes Verbesserungspotenzial hin. In diesem Zusammenhang formulierte die EFK verschiedene Empfehlungen.

Die meisten Empfehlungen decken sich mit den in diesem Kapitel beschriebenen Optimierungselementen. Andere betreffen Aspekte des Vollzugs auf eher operativer Ebene. Das SECO wird die Empfehlungen der EFK umsetzen.

#### **2.13. Revision Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)**

Die Vernehmlassung für die Revision des BGSA dauerte vom 1. April bis am 1. August 2015. Mit der Revision soll insbesondere die Zusammenarbeit verschiedener Behörden mit den kantonalen Schwarzarbeitskontrollorganen intensiviert werden, indem die Kontrollorgane die Kompetenz erhalten, mit mehr Behörden als bisher Informationen auszutauschen. Davon betroffen sind u.a. die Sozialhilfebehörden, welche sowohl als Zulieferer von Hinweisen auf Schwarzarbeit als auch Empfänger von Informationen im Zusammenhang mit Verstössen gegen das Sozialhilferecht vorgesehen sind. Die Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Behörden und Instanzen, welche für den Vollzug des Entsendegesetzes zuständig sind, ist mit der Revision ebenfalls vorgesehen. In den thematisch nahe beieinander liegenden Bereichen des Entsende- und Schwarzarbeitsrechts sollen vorhandene Synergien stärker genutzt werden. Durch diese Massnahmen soll die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen besser und rascher durchgesetzt werden können.

### **3. Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge**

#### **3.1. Konkretisierung der Begriffe “unberechtigt“ und “missbräuchlich“ im Zusammenhang mit Sozialleistungsbezügen**

Die im Rahmen des Massnahmenpakets verwendeten Begriffe des unberechtigten und missbräuchlichen Sozialleistungsbezugs sind, wie bereits ausgeführt, keine Rechtsbegriffe und es existiert keine allgemein gültige Definition.

Unberechtigte Sozialleistungsbezüge liegen grundsätzlich vor, wenn die betroffenen Personen Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe beziehen, ohne dass sie die

entsprechenden materiellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Der Missbrauchstatbestand ist erfüllt, wenn die betroffenen Personen dies mit Absicht und unter Aufwendung von krimineller Energie herbeizuführen versuchen (z.B. Simulation eines Gesundheitsschadens, mit der Absicht, Ärzte zu täuschen; Unterschlagung von wichtigen Informationen; Inszenierung eines Unfalls zwecks Versicherungsbetrugs; Urkundenfälschung; unwahre oder unvollständige Angaben usw.)<sup>30</sup>. Zum Begriff des Missbrauchs im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht wird auf Ziff. 4.1. ff. des vorliegenden Berichts verwiesen.

### **3.2. Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch im Bereich der Sozialversicherungen**

Das Sozialversicherungsnetz der Schweiz umfasst die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Ergänzungsleistungen (EL), die Unfall- und Krankenversicherung (UV und KV), die berufliche Vorsorge (BV), den Erwerbersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EO-MSE), die Arbeitslosenversicherung (ALV) sowie die Familienzulagen (FamZ).

Der Bundesrat und der Gesetzgeber haben aufgrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen die Leistungen der schweizerischen Sozialversicherungswerke an strengere Voraussetzungen geknüpft. Die bisherigen und vor allem auch die geplanten Gesetzesrevisionen im Bereich der Sozialversicherungen, insbesondere in den Bereichen der AHV und IV haben zum Ziel, diese Sozialwerke an die geänderten demografischen Gegebenheiten anzupassen und nachhaltig zu sichern. Diese Massnahmen werden jedoch nicht im Hinblick auf die Steuerung der Zuwanderung an die Hand genommen.

Ein massgeblicher Grundsatz für die Koordinierung der sozialen Sicherheit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA ist das Gleichbehandlungsgebot in Bezug auf Schweizer und EU/EFTA-Staatsangehörige. Die im Koordinationsrecht der sozialen Sicherheit formulierten Regelungen in diesem Bereich gelten grundsätzlich reziprok. Alle umfassenden Sozialversicherungsabkommen sehen zudem die Anrechnung von ausländischen Versicherungszeiten vor zur Erfüllung von Mindestversicherungszeiten, wenn die schweizerischen Versicherungszeiten dafür nicht ausreichen. Andererseits können EU/EFTA-Staatsangehörigen Wartefristen (z.B. mehrjähriger Aufenthalt oder Wohnsitz vor dem Leistungsbezug) nicht entgegeng gehalten werden. Das bedeutet, dass EU/EFTA-Staatsangehörige grundsätzlich ab Einreise leistungsberechtigt sind, sofern sie die materiellen Voraussetzungen für eine Leistung erfüllen. Allfällige erschwerte Voraussetzungen, wie sie für Drittstaatsangehörige gesetzlich vorgesehen sind (z.B. in Art. 9 IVG<sup>31</sup> für Eingliederungsmassnahmen der IV), können EU/EFTA-Staatsangehörigen nicht entgegeng gehalten werden.

In allen Bereichen der Sozialversicherung bestehen Systeme zur Datenerhebung, welche die Erstellung von Statistiken in Bezug auf die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die jeweiligen Beiträge und Leistungen ermöglichen. Derart ausgewertete Daten werden unter anderem jährlich im Observatoriumsbericht über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt<sup>32</sup> veröffentlicht und kommentiert. So kann unter anderem aufgrund der statistischen Grundlagen im Bereich der Sozialversicherungen festgestellt werden, dass die 1. Säule von den Arbeitskräften aus den EU/EFTA-Staaten profitiert, weil diese mehr Beiträge entrichten als sie Leistungen beziehen. Aufgrund der derzeitigen Zuwanderung werden die absehbaren Finanzierungsprobleme der AHV zeitlich hinausgeschoben. Im Bereich der IV kann aufgezeigt werden, dass die Personenfreizügigkeit, entgegen den ursprünglichen Befürchtungen, nicht zu einer wesentlichen Zunahme von Rentner/innen aus EU/EFTA-Staaten geführt hat. Die Zahl der Ergänzungsleistungsbezüger verzeichnet dagegen seit

<sup>30</sup> Vgl. Faktenblatt Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung, BSV, 22. Mai 2012.

<sup>31</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20).

<sup>32</sup> 11. Observatoriumsbericht über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt vom 23. Juni 2015.

mehreren Jahren eine deutliche Zunahme, wobei sich diese in den Jahren 2000 bis 2006 abgeschwächt hat. Seit 2007 sind die Zuwachsraten im Verhältnis zu den vorhergehenden Jahren insgesamt moderat und seit 2010 bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen etwa gleich hoch wie bei den Schweizer Staatsangehörigen<sup>33</sup>.

### 3.2.1. Invalidenversicherung (IV)

Die IV hat im Hinblick auf die koordinierte und konsequente Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs bereits vor mehreren Jahren umfassende Massnahmen eingeführt. Mit dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision per 1. Januar 2008 wurden die Leitplanken zur Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV festgelegt. Mit der gesetzlichen Verankerung neuer Instrumente im Rahmen dieser Gesetzesrevision wurde eine konsequente und koordinierte Bekämpfung von Missbrauchsfällen ermöglicht. Es geht bei den Missbrauchstatbeständen typischerweise um die Simulation von Gesundheitsschäden, um falsche Angaben, das Verschweigen von relevanten Fakten, die Inszenierung von Unfällen mit der Absicht des Versicherungsbetrugs oder Urkundenfälschung.

Die statistischen Zahlen zur Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs werden einmal jährlich erhoben. Es wird hierbei nicht nach Nationalitäten unterschieden, weil es sich beim Versicherungsmissbrauch um ein Phänomen handelt, das nicht im Zusammenhang mit der Einführung der Personenfreizügigkeit steht. Die IV-Stellen sind heute in der Lage, mit Spezialistinnen und Spezialisten Hinweisen auf einen möglichen Missbrauch von Versicherungsleistungen (z.B. Unstimmigkeiten in den Akten, Hinweise von anderen Versicherungen, Kontrollorganen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit usw.) nachzugehen und professionell abzuklären.

2014 wurden 259'930 IV-Renten ausgerichtet. Die IV hat im Jahr 2014 in 2'200 verdächtigen Fällen Ermittlungen vorgenommen. 1'990 Fälle waren vom Vorjahr noch hängig. Von den 2'310 im Jahr 2014 abgeschlossenen Fällen konnte in 540 Fällen (23%) ein Missbrauch festgestellt werden. Dies führte zur Einstellung von 390 ganzen Renten und einer Einsparung von hochgerechnet 144 Mio. Franken, bei Kosten von rund 8 Mio. Franken.

**Tabelle 1: Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV 2011 - 2014: Übersichtstabelle**

Jahr	2014	2013	2012	2011
			Total	Total
Pendent zu Jahresbeginn	1'990	2'100	1'850	1'400
Neu eingegangen	2'200	2'570	2'290	2'520
Abgeschlossen	2'310	2'540	2'020	2'250
Verdacht bestätigt (Anzahl Fälle)	<b>540</b>	<b>570</b>	<b>400</b>	<b>320</b>
Nicht zugesprochene, entzogene oder gekürzte Renten (auf ganze Renten umgerechnet)	390	420	300	270
Ausgabenreduktion pro Jahr	9.5 Mio. Fr.	10.8 Mio. Fr.	7.6 Mio. Fr.	6.9 Mio. Fr.
Eingesparte Rentenleistungen (hochgerechnet)	rund 144 Mio. Fr.	rund 173 Mio. Fr.	rund 120 Mio. Fr.	rund 100 Mio. Fr.

Quelle: BSV

<sup>33</sup> Die Ergänzungsleistungen sind ausschliesslich für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz bestimmt. Im Jahr 2014 hatten nahezu 80% der AHV/IV-Rentenbezüger aus den EU-Staaten Wohnsitz im Ausland und somit keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Dieser Anteil der Rückkehrer zeigte in den letzten Jahren eine steigende Tendenz.

Alle Neurentengesuche und Rentenrevisionen von Versicherten im In- wie im Ausland werden mit dem Missbrauchsdispositiv der IV auf möglichen Versicherungsmissbrauch hin überprüft. Im Hinblick auf eine verbesserte Betrugsbekämpfung im Ausland ist die Schweiz zudem bestrebt, in neue Sozialversicherungsabkommen eine sogenannte «Betrugsbekämpfungsklausel» zu integrieren, die eine Untersuchung verdächtiger Fälle vor Ort und in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden ermöglichen soll. Eine solche Klausel wurde bereits in die Texte der neuen Sozialversicherungsabkommen mit Serbien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina integriert.

Seit der Einführung des Missbrauchsbekämpfungskonzepts der IV im Jahr 2008 haben sich die geschaffenen Instrumente als wirksam erwiesen und das engmaschige Kontrollsystem bei den IV-Stellen hat sich bewährt.

Die Instrumente zur Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs gelangen in allen IV-Fällen zur Anwendung, unabhängig von Wohnsitz und Nationalität der betroffenen Personen. Sie führen zu einer engmaschigen Kontrolle und tragen in effizienter Weise zur Verhinderung von Missbräuchen bei. Es gibt keine Anzeichen für eine erhöhte Anzahl Missbrauchsfälle in der IV aufgrund der Einführung der Personenfreizügigkeit. IV-Renten basierend auf einer Totalisierung von Beitragszeiten spielen sowohl hinsichtlich der Rentenhöhe als auch der Anzahl eine marginale Rolle.

### **3.2.2. Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)**

Die Mindestbeitragsdauer für den Anspruch auf eine Rente der AHV beträgt für sämtliche Antragsteller ein Jahr. Eine Anrechnung von ausländischen Versicherungszeiten für die Anspruchsbegründung erfolgt weder für Schweizer/innen noch für EU/EFTA-Staatsangehörige. Die Renten werden ausschliesslich aufgrund von den in der Schweiz geleisteten Beitragszeiten berechnet. Aufgrund von kurzen Beitragszeiten werden entsprechend auch nur kleine Teilrenten ausgerichtet. Die Renten müssen den EU/EFTA-Staatsangehörigen auch bei Wohnsitz im Ausland ausgerichtet werden.

Während des Leistungsbezugs nehmen die Ausgleichskassen die erforderlichen Lebenskontrollen vor (Art. 74 Abs. 2 AHVV<sup>34</sup>). Bezüger/innen im Ausland müssen jährlich eine Lebensbescheinigung einreichen. Betreffend Personen mit Wohnsitz in der Schweiz melden die Zivilstandsämter die Todesfälle automatisch an die AHV (Art. 53 ZStV<sup>35</sup>). Damit werden ungegerechtfertigte Zahlungen und die entsprechenden Rückerstattungsforderungen in effizienter Weise vermieden. Mit einzelnen Staaten werden zudem regelmässig Informationen bezüglich Todesfallmeldungen ausgetauscht (z.B. mit Deutschland). Diese Bestrebungen sollen noch verstärkt werden.

Potenzielle «Missbrauchstatbestände» in der AHV wie gefälschte Ausbildungsnachweise für den Bezug von Kinderrenten, gefälschte Lebensbescheinigungen oder das Unterlassen der Meldung bei Wiederverheiratung von verwitweten Personen, sind nicht Personenfreizügigkeits-spezifisch. Die im FZA bzw. in der EFTA-Konvention (Anhang K) vorgesehenen Mechanismen der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und Versicherungsträgern und die Verpflichtung zur Verwaltungshilfe erlauben zudem eine effiziente Kontrolle und ermöglichen Abklärungen in solchen Fällen. Die Tatsache, dass der Informationsaustausch mit den EU/EFTA-Staaten mittels standardisierter Formulare erfolgt, und dass die jeweiligen Angaben durch offizielle Stellen (Behörden oder Versicherungsträger) zu bestätigen sind, vermindert das Risiko von falschen Angaben erheblich.

---

<sup>34</sup> Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101).

<sup>35</sup> Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2).

Dank der weitreichenden und eingespielten Zusammenarbeit mit den ausländischen Stellen können Verdachtsfälle rasch abgeklärt werden. Das vorhandene Instrumentarium ist effizient und ausreichend. Es gibt keine Anzeichen, dass sich die Anzahl «Missbrauchsfälle» infolge der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA erhöht hätte.

### **3.2.3. Ergänzungsleistungen (EL)**

Gemäss den EU-Koordinationsregeln hat eine Person, die eine Alters- oder Invalidenrente eines EU/EFTA-Staats bezieht, bei Wohnsitz in der Schweiz Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL), wenn sie die materiellen Voraussetzungen nach schweizerischem Recht erfüllt. Neu zuziehende nichterwerbstätige Personen müssen jedoch u.a. nachweisen, dass sie über genügende finanzielle Mittel verfügen. Bei Rentner/innen liegen die notwendigen finanziellen Mittel vor, wenn sie den Betrag übersteigen, der einen Schweizer oder eine Schweizerin und allenfalls seine oder ihre Familienangehörigen zum Bezug von Ergänzungsleistungen nach dem Ergänzungsleistungsgesetz (ELG)<sup>36</sup> berechtigt.

Problematisch hinsichtlich eines allfälligen Missbrauchs sind in Bezug auf EL diejenigen Fälle von zugewanderten Nichterwerbstätigen, welche die Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, weil sie zum Zeitpunkt der Antragsstellung ausreichende finanzielle Mittel nachweisen konnten und die in der Folge nach relativ kurzer Aufenthaltsdauer in der Schweiz EL beantragen. Gemäss schweizerischer Rechtsprechung haben diese Personen Anspruch auf EL, wenn sie den Aufenthaltstitel zu Recht erhalten haben und die materiellen Voraussetzungen erfüllen. Demnach stellt sich die Frage des Missbrauchs nicht hinsichtlich des Bezugs von EL. Zu prüfen ist hingegen in diesen Fällen, ob die betroffenen Personen die Aufenthaltsbewilligung gegebenenfalls unter Vorspiegelung falscher Tatsachen erwirkt haben.

Die Migrationsbehörden haben die Möglichkeit, EU/EFTA-Staatsangehörigen, die EL beziehen, die Aufenthaltsbewilligung zu entziehen oder einen Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu verweigern. Eine solche Massnahme können die zuständigen Behörden jedoch nur ergreifen, wenn sie Kenntnis vom EL-Bezug erhalten. Derzeit fehlt eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Der Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (AuG)<sup>37</sup> zur Vollzugsverbesserung im FZA sieht jedoch die Einführung einer Datenübermittlung an die kantonalen Ausländerbehörden über den Bezug von Ergänzungsleistungen vor (vgl. Ziff. 4.5.2.). Damit sollen die Migrationsbehörden in die Lage versetzt werden, in Missbrauchsfällen, die einschlägigen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

### **3.2.4. Arbeitslosenversicherung (ALV)**

#### **3.2.4.1. Missbrauchsbekämpfung bei der Totalisierung von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung; Totalisierung**

(Ziff. 1. b des Massnahmenpakets)

Gemäss dem EU-Koordinationsrecht, welches im Rahmen des FZA von der Schweiz übernommen wurde und gestützt auf die EFTA-Konvention (Anhang K) auch gegenüber den EFTA-Staaten gilt, können sich die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten des FZA bzw. der EFTA-Konvention Versicherungszeiten, die sie in einem anderen Vertragsstaat zurückgelegt haben, anrechnen lassen (Totalisierungsprinzip). Mit diesem Anrechnungsmechanismus soll sichergestellt werden, dass durch einen Wechsel des Wohnsitz- und Beschäftigungsstaats vorgängig in einem anderen Vertragsstaat erworbene Versicherungsansprüche nicht verloren gehen. Zuständig für die Ausrichtung der Leistungen ist der letzte Beschäfti-

<sup>36</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30).

<sup>37</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20).

gungsstaat (Ausnahme: echte Grenzgänger, die ihren Leistungsanspruch im Wohnsitzstaat geltend machen müssen).

Da keine Mindestbeschäftigungsdauer vorgesehen ist, führt das Prinzip der Totalisierung der Beitragszeiten dazu, dass theoretisch ein Tag Beschäftigung in der Schweiz ausreicht, um mit Hilfe der Totalisierung Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu erhalten. Um allfällige Missbräuche zu verhindern, wurden die Arbeitslosenkassen deshalb gehalten, bei jenen Fällen, bei welchen die Beitragszeit in der Schweiz weniger als einen Monat beträgt, aufgrund der fallspezifischen Konstellation zu prüfen, ob eine Rechtsumgehung vorliegt, d.h. zu prüfen, ob die Beschäftigung nur angetreten wurde, um einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung in der Schweiz zu erwirken. In einer ersten Phase mussten sämtliche Fälle dem SECO zur Begutachtung zugestellt werden. Zwischenzeitlich sind die Vollzugsstellen aber in der Lage, die Überprüfung selbstständig vorzunehmen, sodass nur noch Fälle, in denen eine Unsicherheit besteht, dem SECO gemeldet werden.

Anzumerken ist zudem, dass die koordinationsrechtliche Berechnungsregel der Arbeitslosenentschädigung, die seit der Übernahme der EU-Verordnung 883/2004 ins FZA auch für die Schweiz im Verhältnis zu den EU-Staaten gilt, eine Anmeldung zum Bezug von Arbeitslosenentschädigung nach einer sehr kurzen Beschäftigungsdauer unattraktiv machen. Abgestellt wird nicht mehr wie früher auf das in der Schweiz normalerweise für eine entsprechende Stelle erzielbare Einkommen, sondern auf das effektiv erzielte Einkommen, wenn die Beschäftigung weniger als vier Wochen dauerte. Dies bedeutet, dass bei sehr kurzen Einsätzen die Entschädigung in aller Regel sehr klein ist (Beispiel: Beschäftigung von 2 Tagen à 300 Franken ergibt einen Entschädigungsanspruch von 480 Franken pro Monat. Liegt das Einkommen unter der Mindestgrenze von 500 Franken pro Monat, so besteht gar kein Anspruch). Zudem ist noch zu bemerken, dass die übrigen Anspruchsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sein müssen. Insbesondere müssen die betreffenden Personen in der Schweiz wohnen.

Die Zahlen aus dem Jahr 2012 machen deutlich, dass die ergriffenen Massnahmen im Bereich der Totalisierung von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung wirksam sind. So haben im Jahr 2012 von den insgesamt 75'436 EU/EFTA-Staatsangehörigen, welche in der Schweiz Arbeitslosenentschädigung bezogen haben, insgesamt 1'889 (2.5%) von der Totalisierung profitiert. Von diesen 2.5% wurden durch die vorgängige Überprüfung des SECO nur 229 Personen (0.3%), die weniger als vier Wochen in der Schweiz erwerbstätig waren, einen Anspruch auf Totalisierung zugesprochen. Die Zahlen von den Jahren 2013 und 2014 zeigen ein ähnliches Bild. Von insgesamt 84'482 EU/EFTA-Staatsangehörigen, welche 2013 in der Schweiz Arbeitslosenentschädigung bezogen haben, konnten insgesamt 2'450 (2.9%) Personen von der Totalisierung profitieren, wobei nur 243 Personen (0.3%) weniger als vier Wochen in der Schweiz erwerbstätig waren. 2014 haben von den insgesamt 89'786 EU/EFTA-Staatsangehörigen 2'372 Personen (2.6%) die Totalisierung in Anspruch genommen, wobei 212 Personen (0.2%) weniger als vier Wochen in der Schweiz erwerbstätig waren.

#### **3.2.4.2. Gewährleistung des Informationsflusses zwischen den Vollzugsbehörden der ALV und den Migrationsbehörden**

(Ziff. 1. a des Massnahmenpakets)

Da Leistungen der Arbeitslosenversicherung einen unmittelbaren Einfluss auf das Aufenthaltsrecht von EU/EFTA-Staatsangehörigen haben können, hat der Bundesrat im Massnahmenpaket beschlossen, eine bessere Koordination zwischen den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden zu ermöglichen und unberechtigte oder missbräuchliche Aufenthaltsansprüche und Sozialleistungsbezüge zu verhindern.

Aufgrund dessen erarbeitete das SEM die notwendigen gesetzlichen Vorlagen, um einen Datenaustausch zwischen den Vollzugsbehörden der Arbeitslosenversicherung und den Migrationsbehörden auf Gesetzesstufe zu verankern. Die in diesem Zusammenhang neu geschaffenen Rechtsgrundlagen des AuG und des Arbeitslosengesetzes<sup>38</sup> sind seit dem 1. Januar 2014 in Kraft. Seither sind die Durchführungsstellen der Arbeitslosenversicherung verpflichtet, den kantonalen Migrationsämtern unaufgefordert die Daten von EU/EFTA-Staatsangehörigen zu übermitteln, deren besondere Situation eine Prüfung ihres ausländerrechtlichen Status in der Schweiz notwendig macht.

Diese Pflicht besteht bei EU/EFTA-Staatsangehörigen, die sich im ersten Jahr ihres Aufenthalts in der Schweiz bei einer Regionalen Arbeitsvermittlung anmelden. Das Gleiche gilt für Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, sowie für Personen, die nicht vermittlungsfähig sind. Ein Rundschreiben betreffend die Bedingungen für die Übermittlung dieser Daten und ihre Verwendung durch die kantonalen Migrationsämter stellt die Umsetzung dieser Massnahme sicher<sup>39</sup>.

### **3.3. Unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge im Bereich der kantonalen und kommunalen Sozialhilfe**

Die Sozialhilfe liegt in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Aufgrund dessen besteht zurzeit keine nationale Übersicht über ein allfälliges Vollzugsmonitoring der zuständigen kantonalen und kommunalen Sozialdienste. Eine verlässliche Beurteilung des Missbrauchspotenzials im Sozialhilfebereich auf gesamtschweizerischer Ebene, würde jedoch ein Monitoring sämtlicher Sozialhilfebehörden und Angaben über deren Zusammenwirken mit den Migrationsbehörden (zuständig für den Vollzug der ausländerrechtlichen Massnahmen) bedingen. Nur so wäre eine verlässliche Beurteilung möglich, welche einen allfälligen Handlungsbedarf in diesem Bereich aufzeigen würde.

Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die Sozialhilfe ein nachgeordneter Sektor ist. Sozialhilfe kann demnach nur ausgerichtet werden, wenn bereits eine gültige Aufenthaltsbewilligung vorliegt. Der Zugang zur Sozialhilfe ist entsprechend abhängig von der Aufenthaltsbewilligung, die von den Migrationsbehörden erteilt wird. In Bezug auf den Anspruch auf Sozialhilfe sind EU/EFTA-Staatsangehörige mit rechtmässigem Aufenthalt in der Schweiz grundsätzlich gleich zu behandeln wie Schweizerinnen und Schweizer.

Da Sozialhilfe nur ausgerichtet werden kann, wenn eine gültige Aufenthaltsbewilligung vorliegt, kann missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Sozialhilfebezug durch eine engmaschige Prüfung der Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verhindert werden. Unabdingbare Voraussetzung der Prüfung allfälliger aufenthaltsrechtlicher Konsequenzen durch die Migrationsbehörden ist die konsequente Umsetzung der Meldepflicht gemäss Art. 82 Abs. 5 VZAE durch die Sozialhilfebehörden. Eine weitere Möglichkeit der verstärkten Kontrolle stellt die im Entwurf zur Änderung des AuG zur Vollzugsverbesserung im FZA vorgesehene Einführung einer Datenübermittlung an die kantonalen Ausländerbehörden über den Bezug von Ergänzungsleistungen dar (vgl. Ziff. 4.5.2.).

Das BFS erhebt bei den Kantonen im Rahmen der Sozialhilfestatistik bereits jetzt auf freiwilliger Basis das Jahr der Einreise von ausländischen Staatsangehörigen. Die Lieferung dieser

---

<sup>38</sup> Art. 82 Abs. 6 VZAE, Art. 97 Abs. 3 Bst. e AuG und Art. 97a Abs. 1 Bst. b<sup>ter</sup> des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0).

<sup>39</sup> Vgl. gemeinsames Rundschreiben BFM/SECO vom 24. März 2014 betreffend die Datenübermittlung durch die AVIG Durchführungsstellen an die kantonalen Migrationsämter.

Daten wird jedoch erst ab dem Jahr 2016 obligatorisch. Erst ab diesem Jahr werden genauere Auswertungen zur Dauer zwischen Einreise und dem Antrag auf Sozialhilfe möglich sein.

### **3.4. Entzug des Aufenthaltsrechts und des Leistungsanspruchs auf Sozialbeiträge bei Erlöschen der Arbeitnehmereigenschaft nach sechs Monaten (Ziff. 1. c des Massnahmenpakets)**

Die Arbeitnehmereigenschaft ist im FZA von zentraler Bedeutung, da sie EU/EFTA-Staatsangehörigen Rechte, wie bspw. das Recht auf Aufenthalt, Familiennachzug und Sozialleistungen zugesteht. In Bezug auf das Ende der Arbeitnehmereigenschaft bedingt durch Arbeitslosigkeit und die Folgen für das Aufenthaltsrecht gibt das FZA nur bestimmte Rahmenbedingungen vor, lässt aber gewisse Fragestellungen offen. So äussert sich das Abkommen zur Frage des Aufenthaltsrechts, nicht jedoch zum Verlust der Arbeitnehmereigenschaft<sup>40</sup>. Aufgrund dessen präziserte der Bundesrat im Rahmen von Ziff. 1. c des Massnahmenpakets den Verlust der Arbeitnehmereigenschaft – in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht<sup>41</sup> – für Personen mit mehrjährigem Arbeitsvertrag, die ihre Arbeit unfreiwillig in den ersten 12 Monaten verlieren.

In Art. 2 Anhang I FZA wird EU/EFTA-Staatsangehörigen das Recht eingeräumt, sich als Stellensuchende während sechs Monaten in die Schweiz zu begeben oder nach regulärer Beendigung eines Arbeitsverhältnisses mit einer Dauer von weniger als einem Jahr noch während sechs Monaten eine Beschäftigung zu suchen. Während dieser Dauer können diese Personen von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. EU/EFTA-Staatsangehörige hingegen, welche unfreiwillig arbeitslos werden, verlieren unabhängig von der Dauer ihres Arbeitsvertrages ihre Arbeitnehmereigenschaft nicht, soweit sie sich ordnungsgemäss beim zuständigen Arbeitsamt melden. Personen, welche aus einem unterjährigem Arbeitsverhältnis entlassen werden, behalten in diesem Fall ihre Arbeitnehmereigenschaft für mindestens sechs Monate. Eine Verlängerung des Aufenthalts ist in diesen Fällen lediglich möglich, wenn die betroffenen Personen nach sechs Monaten nachweisen können, dass sie weiterhin eine Arbeit suchen und berechtigte Aussichten darauf haben, eine Stelle zu finden.

Im Massnahmenpaket präziserte der Bundesrat, dass diese Regelung analog auch für EU/EFTA-Staatsangehörige gelten soll, die sich bei einer im Laufe der ersten 12 Monate eintretenden unfreiwilligen Arbeitslosigkeit dem zuständigen Arbeitsamt als Stellensuchende zur Verfügung stellen. In diesen Fällen erlischt die Arbeitnehmereigenschaft ebenfalls nach sechs Monaten. Die Arbeitslosenstellen melden dies gestützt auf Art. 82 Abs. 6 VZAE den Migrationsbehörden, damit ein Entzug einer bestehenden Aufenthalts- bzw. Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA geprüft werden kann (vgl. Ziff. 3.2.4.2.).

Nach der ersten Präzisierung des Verlusts der Arbeitnehmereigenschaft im Massnahmenpaket und dem darauf beruhenden Rundschreiben zeigte sich im Austausch mit den zuständigen kantonalen Behörden in den entsprechenden Gremien, dass trotz der Regelung im Massnahmenpaket weiterer Klärungsbedarf besteht. In der Zwischenzeit hatte auch das Bundesgericht in zwei Fällen Gelegenheit, sich zu der Frage des Verlusts der Arbeitnehmereigenschaft und damit zu den Voraussetzungen des Verlusts des Aufenthaltsrechts auszusprechen<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> BENEDIKT PIRKER, Zum Verlust der Arbeitnehmereigenschaft im Freizügigkeitsabkommen, AJP 9/2014 S. 1217 ff.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 3 Bst. c der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 (Unionsbürgerrichtlinie).

<sup>42</sup> BGer 2C\_390/2013 vom 10. April 2014 und BGer 2C\_195/2014 vom 12. Januar 2015.

Aufgrund dieser Ausgangslage beschloss der Bundesrat, den Verlust der Arbeitnehmereigenschaft gemäss FZA weiter zu präzisieren und eine entsprechende gesetzliche Regelung im Revisionsentwurf AuG zur Vollzugsverbesserung im FZA aufzunehmen (vgl. Ziff. 4.5.2.). Der Gesetzesentwurf strebt eine Klärung des Verlusts der Arbeitnehmereigenschaft, auch für Fälle der Beendigung der Erwerbstätigkeit nach dem ersten Wohnsitzjahr in der Schweiz, an.

Es ist davon auszugehen, dass mit dieser vorgesehenen gesetzlichen Präzisierung im AuG die Transparenz der rechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf den Verlust der Arbeitnehmerschaft und des Aufenthaltsrechts zuhanden der Kantone noch verbessert werden kann.

### **3.5. Keine Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren im Falle von Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten**

(Ziff. 1. d des Massnahmenpakets)

Die Aufenthaltsbewilligung eines erwerbstätigen EU/EFTA-Staatsangehörigen wird nach fünf Jahren automatisch verlängert, sofern die Bewilligungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Die erste Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung kann gemäss Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA bzw. Anlage 1 Anhang K EFTA-Konvention jedoch auf ein Jahr beschränkt werden, wenn die betreffende Person zuvor mehr als 12 Monate arbeitslos war. Der auf das FZA gestützte Aufenthaltsanspruch erlischt folglich bei Ablauf der Verlängerung, sollte die Person zu diesem Zeitpunkt immer noch arbeitslos sein. Dagegen sehen die bestehenden Niederlassungsvereinbarungen mit einzelnen EU/EFTA-Staaten die Erteilung der Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren vor.

Aufgrund von unterschiedlichen kantonalen Vollzugspraktiken bei der Gewährung von Niederlassungsbewilligungen an EU/EFTA-Staatsangehörige und zur Bekämpfung von allfälligem Missbrauch hat der Bundesrat im Rahmen des Massnahmenpakets beschlossen, die Regelung von Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA bzw. Anlage 1 Anhang K EFTA-Konvention auch auf EU/EFTA-Staatsangehörige anzuwenden, die gestützt auf eine bestehende Niederlassungsvereinbarung Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung hätten. Diese Interpretation bildet Teil des Massnahmenpakts 2010 und fand sowohl in das gemeinsame Rundschreiben des BFM und des SECO vom 4. März 2011 sowie in die VEP-Weisungen des SEM Eingang.

Der Bundesrat überprüfte diese Massnahme im Rahmen der Teilrevision AuG zur Vollzugsverbesserung im FZA und kam nach einer vertieften Analyse zum Schluss, dass die Niederlassungsvereinbarungen zur Anwendung gelangen und daher ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung besteht. Der Bundesrat begründete dies insbesondere damit, dass das Inkrafttreten des FZA bzw. der EFTA-Konvention (Anhang K) die bereits bestehenden Niederlassungsvereinbarungen mit den günstigeren Bestimmungen für die entsprechenden EU/EFTA-Staatsangehörigen nicht hinfällig werden liesse. Zudem unterscheidet sich der Anwendungsbereich des FZA bzw. der EFTA-Konvention (Anhang K) und derjenige der Niederlassungsvereinbarungen: Das FZA bzw. die EFTA-Konvention (Anhang K) regelt die Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen EU/EFTA und von Aufenthaltsbewilligungen EU/EFTA, während das AuG und die Niederlassungsvereinbarungen die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen regeln. Folglich kann es keinen Konflikt zwischen dem FZA bzw. der EFTA-Konvention und den Niederlassungsvereinbarungen geben. Diese Feststellung stützt sich auf die Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1999 betreffend die bilateralen Verträge Schweiz-EU<sup>43</sup>, die bundesgerichtliche Rechtsprechung<sup>44</sup> und die Lehre.

---

<sup>43</sup> BBl. 1999 6128, S. 6314 ff.

<sup>44</sup> BGE 129 II 249, E. 3.3; BGer vom 28. August 2003, 2A\_98/2003, E. 2.2, bestätigt in BGE 130 II 49, E. 4.2.

## **4. Massnahmen im Bereich Ausländerrecht**

### **4.1. Kurzaufenthaltsbewilligungen für Temporärangestellte**

(Ziff. 2. a des Massnahmenpakets)

Grundsätzlich bestimmt sich die Art der Aufenthaltsbewilligung für EU/EFTA-Staatsangehörige in der Schweiz nach der Dauer des Arbeitsvertrags. Bei einem unterjährigem Vertrag ist eine Kurzaufenthaltsbewilligung L EU/EFTA und bei einem überjährigem oder unbefristeten Arbeitsvertrag eine Aufenthaltsbewilligung B EU/EFTA auszustellen<sup>45</sup>.

Im Rahmen des Personalverleihs wird zudem zwischen einem unbefristeten Rahmenarbeitsvertrag mit dem Verleiher und einem Einsatzvertrag unterschieden. Die Art der Bewilligung bestimmt sich hierbei nach der Dauer des Einsatzvertrages. Da die meisten Einsatzverträge faktisch unterjährig befristet sind, wurde im Massnahmenpaket festgelegt, dass in diesen Fällen eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu erteilen und konsequent auf die Dauer des tatsächlichen Einsatzes zu befristen ist. Dies gilt – trotz des Anspruchs auf Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung – auch für EU/EFTA-Staatsangehörige.

In der gemeinsamen Mitteilung des SECO und des SEM vom 1. Juli 2013 an die kantonalen Migrationsämter und die Verantwortlichen der Vollzugsstellen des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) wurde die geltende Praxis im Verleihbereich von EU/EFTA-Staatsangehörigen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung weiter präzisiert. Demnach brauchen EU/EFTA-Staatsangehörige, denen für die Dauer des Einsatzes resp. des Einsatzvertrages bereits eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt wurde, bei einem erneuten Einsatz wiederum eine Bewilligung. Entsprechend benötigen Verleiher, die solche Personen für die Verlängerungsdauer anstellen wollen, neben der kantonalen Verleihbewilligung immer auch eine eidgenössische Verleihbewilligung.

Des Weiteren wurden die kantonalen Behörden im Rahmen des Erfahrungsaustausches für diese Problematik sensibilisiert und durch das SEM nachdrücklich auf den entsprechenden Passus der Weisungen VEP<sup>46</sup> sowie auf die erwähnte Mitteilung vom 1. Juli 2013 aufmerksam gemacht. Mit der zwischenzeitlich erfolgten Verbesserung der Kommunikation der entsprechenden Massnahme konnten die erwähnten Vollzugsdefizite behoben werden. Damit ist die Massnahme in der Praxis umgesetzt.

### **4.2. Massnahmen im Bereich des Familiennachzugs**

(Ziff. 2. b und c des Massnahmenpakets)

Im Bereich des Familiennachzugs besteht aufgrund des weitgefassten FZA bzw. der weitgefassten EFTA-Konvention (Anhang K) lediglich in Einzelfällen, bspw. beim Fehlen einer angemessenen Wohnung, bei Scheinehen, bei Scheinzahlungen bei Unterhaltsgewährung oder beim Fehlen finanzieller Mittel bei nachziehenden Nichterwerbstätigen ein allfälliges Missbrauchspotential. Hinzu kommt, dass die im Rahmen des Vollzugsmonitorings (vgl. Ziff. 4.6.) erhobenen Daten der beteiligten Migrationsämter zeigten, dass tatsächliche Missbrauchsfälle im Bereich des Familiennachzugs gemäss FZA bzw. EFTA-Konvention die Ausnahme bilden und sich nur im Rahmen von (aufwändigen) Verfahren feststellen lassen.

---

<sup>45</sup> Siehe Kapitel 4.2.2 der Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (Weisungen VEP).

<sup>46</sup> Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (Weisungen VEP); abrufbar unter:  
< <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/fza.html> >.

Das Fehlen der Zulassungsvoraussetzungen für den Familiennachzug ist, wie nachfolgendes Beispiel des Zulassungskriteriums der angemessenen Wohnung aufzeigt, nicht in jedem Fall missbräuchlich. Das FZA bzw. die EFTA-Konvention setzt für den Familiennachzug u.a. eine angemessene Wohnung voraus. Diese muss bei EU/EFTA-Staatsangehörigen sowohl im Zeitpunkt in dem das Gesuch auf Familiennachzug eingereicht wird, als auch im Zeitpunkt der Einreise der Familienangehörigen vorhanden sein. Das Fehlen der Zulassungsvoraussetzung der angemessenen Wohnung kann jedoch freizügigkeitsrechtlich nicht per se als missbräuchlich eingestuft werden, da die fehlende Voraussetzung – durch Anmieten einer angemessenen Wohnung – nachgebessert werden kann. Entsprechend wurde im Rundschreiben im Bereich des Familiennachzugs die konsequente Umsetzung der bereits geltenden rechtlichen Bestimmungen und eine vermehrte Kontrolle durch die zuständigen Vollzugsbehörden postuliert.

Dies gilt auch für die in der Praxis schwierig nachzuweisenden Scheinehen, die in der Schweiz kein Aufenthaltsrecht entstehen lassen. Diese Problematik ist bei Drittstaatsangehörigen jedoch ausgeprägter als bei Freizügigkeitsberechtigten, da bei Ersteren oft nur auf diese Weise eine Aufenthaltsregelung erwirkt werden kann. Eine Scheinehe liegt vor, wenn die Eheschliessung lediglich zur Umgehung von ausländerrechtlichen Zulassungsbestimmungen vorgenommen und eine tatsächliche eheliche Gemeinschaft nicht angestrebt wird. In der Praxis wird dies insbesondere mittels Befragung im Bewilligungsverfahren sowie durch sporadische Kontrollen der betroffenen Personen vor Ort durch die kantonalen Migrationsbehörden geprüft. Mit dem Ausländergesetz wurde auch der Informationsaustausch unter den involvierten Behörden (Migrations- und Zivilstandsbehörden sowie Einwohnergemeinden) verstärkt. Die beteiligten Behörden geben den kantonalen Migrationsbehörden Tatsachen bekannt, welche auf eine rechtsmissbräuchliche Eheschliessung hindeuten. Eine weitere Sensibilisierung erfolgt mittels der entsprechenden Weisungen AuG des SEM<sup>47</sup>. Eine enge Zusammenarbeit besteht ebenfalls mit den Schweizerischen Auslandvertretungen, welche im Auftrag der Migrationsbehörden im Einzelfall eine getrennte Befragung sowie weitere Abklärungen durchführen können. Trotz der erfolgten Sensibilisierung im Bereich der Scheinehen bleibt festzuhalten, dass es in der Praxis schwierig ist, diese rechtsgenüchlich nachzuweisen. Das FZA verlangt bspw. nicht zwingend einen gemeinsamen Wohnsitz der Ehegatten, solange die Ehegemeinschaft besteht und das sich Berufen auf die Ehe nicht rechtsmissbräuchlich ist. Die Verdachtsfälle werden somit durch die zuständigen kantonalen Behörden oftmals vermerkt und zu einem späteren Zeitpunkt erneut überprüft.

### **4.3. Finanzielle Mittel bei Nichterwerbstätigen**

(Ziff. 2. d des Massnahmenpakets)

Das Vorliegen von genügenden finanziellen Mitteln ist eine Voraussetzung, damit nichterwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige (bspw. Rentner/innen) von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen können. Die finanziellen Mittel werden dann als ausreichend betrachtet, wenn Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Situation keine Sozialhilfe beantragen können bzw. wenn die finanziellen Mittel höher sind als der Betrag, der in der Schweiz nach den Bestimmungen des ELG zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt.

Sind die Voraussetzungen an den Aufenthalt (genügend finanzielle Mittel und umfassender Versicherungsschutz von Krankheit und Unfall) erfüllt, erhalten EU/EFTA-Staatsangehörige gestützt auf das FZA grundsätzlich eine Aufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren. Um allfälligen Missbrauch (Beantragung von Sozialhilfeleistungen) zu ver-

---

<sup>47</sup> Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AuG); abrufbar unter: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>.

hindern, hat der Bundesrat deshalb im Massnahmenpaket beschlossen, dass in Zweifelsfällen nach zwei Jahren eine Überprüfung der finanziellen Mittel stattfinden soll und die Kontrollen in diesem Bereich generell zu verschärfen sind.

Neben der Möglichkeit, die finanziellen Mittel von nichterwerbstätigen EU/EFTA-Staatsangehörigen nach zwei Jahren zu überprüfen, können die kantonalen Ausländerbehörden eine Überprüfung der finanziellen Mittel auch unmittelbar nach der Beantragung von Sozialhilfe durch einen EU/EFTA-Staatsangehörigen vornehmen. Der Bezug bzw. die Beantragung von Sozialhilfe durch EU/EFTA-Staatsbürger wird den Ausländerbehörden gestützt auf Art. 82 Abs. 5 VZAE durch die kantonalen Vollzugsbehörden der Sozialhilfe unaufgefordert mitgeteilt (vgl. Ziff. 3.3.).

Eine Änderung der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, die am 1. April 2015 in Kraft getreten ist, hält nun ausdrücklich fest, dass Stellensuchende, die eine Kurzaufenthaltsbewilligung zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz beantragen, über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssen (vgl. Ziff. 4.5.1.).

Durch die im Revisionsentwurf des AuG zur Vollzugsverbesserung im FZA vorgesehene Einführung einer Datenübermittlung über den Bezug von Ergänzungsleistungen sollen die kantonalen Ausländerbehörden zudem künftig darüber informiert werden, wenn EU/EFTA-Staatsangehörige (bspw. Rentner) Ergänzungsleistungen beantragen. Durch die Schaffung dieser neuen gesetzlichen Regelung könnten die kantonalen Ausländerbehörden in solchen Fällen eine Überprüfung des Aufenthaltsrechts und der genügenden finanziellen Mittel vornehmen und im Einzelfall – unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit – die Bewilligung entziehen (vgl. Ziff. 4.5.2.).

#### **4.4. Weiterführung der Kontingente für Rumänien und Bulgarien**

(Ziff. 4. a des Massnahmenpakets)

Der Bundesrat hat im Massnahmenpaket im Rahmen der Steuerung der Zuwanderung vorgesehen, dass zu gegebenem Zeitpunkt (im Jahr 2011 bzw. 2014) zu prüfen ist, ob die in Protokoll II zum FZA vorgesehenen arbeitsmarktlichen Beschränkungen gegenüber Bulgarien und Rumänien zu verlängern sind.

Im Mai 2011 hat der Bundesrat dann beschlossen, die in Protokoll II zum FZA vorgesehenen Übergangsbestimmungen für Bulgarien und Rumänien (EU-2-Staaten), vor Auslaufen der ersten Beschränkungsphase bis Ende Mai 2014 zu verlängern. Um die Kontinuität der Entscheide der letzten Jahre in Bezug auf die schrittweise Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes für die neuen EU-Mitgliedstaaten zu wahren, entschied der Bundesrat am 28. Mai 2014, die bestehenden Beschränkungen für bulgarische und rumänische Arbeitskräfte für die letzte Phase des siebenjährigen Übergangsregimes um weitere zwei Jahre, bis zum 31. Mai 2016, aufrecht zu erhalten. Damit schöpft die Schweiz das Übergangsregime für Rumänien und Bulgarien vollständig aus.

Bei der Zulassung von Erwerbstätigen aus den EU-2-Staaten gelten somit weiterhin der Inländervorrang, die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und Kontingente. Dienstleistungserbringer der besonderen Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe und Gartenbau) unterstehen zudem weiterhin einer Bewilligungspflicht und kommen nicht in den Genuss des Meldeverfahrens für die kurzfristige Erwerbstätigkeit.

## **4.5. Änderung des Ausländergesetzes im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung bei der Anwendung des FZA**

### **4.5.1. Hintergrund**

Dem Bundesrat ist es ein zentrales Anliegen, dass die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr konsequent umgesetzt werden und dass den negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit mit allen beteiligten Akteuren angemessen begegnet wird. Dazu haben auch die in den Ziff. 2 - 4 dieses Berichts genannten Massnahmen beigetragen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass bei der Anwendung des FZA bzw. der EFTA-Konvention (Anhang K) vor allem in Bezug auf die Gewährung von Sozialhilfe oder das Erlöschen des Aufenthaltsrechts als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer eine unterschiedliche Praxis und wenig Klarheit herrschen. Der Bundesrat hat deshalb das EJPD und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) am 15. Januar 2014 mit der Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage beauftragt. Eine Analyse hat ergeben, dass die Einführung eines Datenaustauschs betreffend den Bezug von Ergänzungsleistungen angebracht ist, damit die zuständigen Behörden neue Handlungsmöglichkeiten zur Missbrauchsbekämpfung erhalten. Die vorgeschlagenen Änderungen sind somit Gegenstand einer Teilrevision des AuG.

Vom 2. Juli bis zum 22. Oktober 2014 wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde ebenfalls eine Änderung der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP)<sup>48</sup>, beziehungsweise von Art. 18 Absatz 2 VEP, vorgeschlagen. In der VEP sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass EU/EFTA-Staatsangehörige, die eine Kurzaufenthaltsbewilligung zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz beantragen, über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssen. Diese Änderung ist am 1. April 2015 in Kraft getreten.

### **4.5.2. In der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahmen**

Die Vernehmlassung betraf die folgenden drei Punkte:

- *Sozialhilfeausschluss von Stellensuchenden*

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

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

---

<sup>48</sup> 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; SR 142.203).

- *Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den für Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden*

Das FZA bzw. die EFTA-Konvention sehen vor, dass eine Person mit einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit über ausreichenden Krankenversicherungsschutz sowie über genügend finanzielle Mittel verfügen muss, damit sie keine Sozialhilfeleistungen beanspruchen kann. Andernfalls erlischt ihr Aufenthaltsrecht. Die finanziellen Mittel werden dann als ausreichend betrachtet, wenn Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Situation keine Sozialhilfe beantragen können bzw. wenn die finanziellen Mittel höher sind als der Betrag, der in der Schweiz nach den Bestimmungen des ELG zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt. Im Bereich der EL fehlen den Migrationsbehörden allerdings regelmässig die notwendigen Informationen, um allenfalls eine Aufenthaltsbewilligung entziehen zu können, da zurzeit keine rechtlichen Bestimmungen bestehen, die einen Informationstausch beim Bezug von Ergänzungsleistungen – analog der Bestimmung beim Sozialhilfebezug – erlauben.

Mit dem angestrebten Datenaustausch zwischen den für die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen zuständigen Organen und den kantonalen Migrationsbehörden soll der entsprechende Informationsfluss verbessert werden. Die gesetzliche Grundlage soll im Rahmen einer Änderung im ELG wie auch im AuG erfolgen. Die vorgeschlagene Regelung betrifft grundsätzlich alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich als Nichterwerbstätige in der Schweiz aufhalten. Die Datenbekanntgabe beschränkt sich auf die bundesrechtlich geregelten Ergänzungsleistungen. Sobald die Ergebnisse der Vernehmlassung ausgewertet sind, ist vorgesehen, dass der Bundesrat in der Ausführungsgesetzgebung konkretisiert, welche Daten gemeldet werden müssen.

- *Erlöschen des Aufenthaltsrechts als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer*

Wie bereits in Ziff. 3.4. dargestellt wurde, äussert sich das FZA nicht zum Verlust der Arbeitnehmereigenschaft. Deshalb hat der Bundesrat im Rahmen des Massnahmenpakets den Verlust der Arbeitnehmereigenschaft im ersten Jahr des Aufenthalts in der Schweiz präzisiert. Dieses enthält jedoch keine Bestimmungen über den Verlust des Aufenthaltsrechts bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit nach dem ersten Jahr des Aufenthalts. Die Vorlage soll daher im Rahmen der Auslegung des FZA bzw. der EFTA-Konvention (Anhang K) klare zeitliche Beschränkungen in Bezug auf den Verlust der Arbeitnehmereigenschaft festlegen und regeln, zu welchem Zeitpunkt das Aufenthaltsrecht erlischt und wann die betroffenen Personen keine Sozialversicherungsleistungen mehr in Anspruch nehmen dürfen.

## **4.6. Vollzugsmonitoring**

### **4.6.1. Ausgangslage**

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 26. Oktober 2011 das EJPD und das WBF beauftragt, die Einführung eines Vollzugsmonitorings im Zusammenhang mit dem FZA zu prüfen. Das Projekt hat einen direkten Bezug zum Massnahmenpaket des Bundesrates vom 24. Februar 2010 und damit ebenfalls zu vorliegendem Bericht.

Am 24. April 2013 hat der Bundesrat im Rahmen seines Beschlusses, die Ventilklausel gegenüber der EU-17 und der EU-8 anzurufen, gleichzeitig den Auftrag vom 26. Oktober 2011 bestätigt. Entsprechend wurde für eine Pilotphase eine Steuergruppe unter Leitung des SEM zusammen mit der Vereinigung der kantonalen Migrationsämter (VKM), dem VSAA sowie Vertretern des SECO, des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) und der kantonalen Sozialdirektorenkonferenz (SODK) eingesetzt.

#### **4.6.2. Gegenstand des Vollzugsmonitorings**

Der primäre Zweck des Vollzugsmonitorings besteht darin, allfällige negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit aufzuzeigen. Um die Praktikabilität eines solchen Monitorings zu testen, hat die Steuergruppe deshalb problematische Bereiche mit Missbrauchspotential identifiziert und konkrete Fragestellungen formuliert. Anschliessend erfolgte in einer dreimonatigen Pilotphase eine statistische Erhebung anhand der festgelegten Fragestellungen durch mehrere Kantone und eine Stadt. Ziel des Projekts war zum einen, die Tauglichkeit eines Vollzugsmonitorings in der Praxis zu testen und zum anderen, allfälligen Handlungsbedarf in Form von Massnahmen zur Bekämpfung der Missbräuche zu identifizieren. Die Erhebung der Daten sollte nicht nur quantitative Schlüsse, sondern auch qualitative Aussagen zulassen.

Da keine rechtliche bzw. für alle im Vollzugsmonitoring berücksichtigten Bereiche gültige Definition des Begriffs «Missbrauch» vorliegt, wurden die Themenbereiche und Fragestellungen zur Datenerhebung grundsätzlich auf die Erhebung von festgestellten Missbräuchen fokussiert (Verfügung oder eingeleitetes Verfahren). Für die Pilotphase wurden entsprechend folgende drei Themenbereiche definiert:

##### **Themenschwerpunkt 1 – Arbeitsverträge und Arbeitnehmer**

Der Themenschwerpunkt 1, wurde durch zwei kantonale Migrationsämter, zwei kantonale Ämter für Wirtschaft und Arbeit sowie durch eine Stadt erhoben. Diese haben innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens Erhebungen zu fiktiven Arbeitsverträgen bzw. -bestätigungen<sup>49</sup>, zu Teilzeitarbeit<sup>50</sup> sowie zu Briefkastenfirmen und Gründungen von Scheinfirmen<sup>51</sup> durchgeführt. Des Weiteren wurde die Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit insbesondere hinsichtlich der Personalvermittlung und des Verleihs berücksichtigt (vgl. dazu auch Ziff. 4.1.). Ferner wurden hinsichtlich des Erotikbereichs ergänzende Fragestellungen aufgenommen, da dieser Bereich von der Steuergruppe als besonders sensibel beurteilt wurde.

##### **Themenschwerpunkt 2 – Soziale Sicherheit und Sozialhilfe**

Die aus dem SECO und dem BSV, unter Einbezug der Städteinitiative Sozialpolitik sowie einer Schweizer Stadt, bestehende Arbeitsgruppe zeigte auf, in welchen Bereichen der sozialen Sicherheit (Sozialversicherungen und Sozialhilfe) bereits heute ein Monitoring durchgeführt wird und welche Resultate bereits vorliegen bzw. in erweiterter Form in Zukunft vorliegen könnten. Die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe flossen in die unter Ziff. 3.2. und 3.3. des vorliegenden Berichts gemachten Ausführungen ein.

##### **Themenschwerpunkt 3 – Familiennachzug**

Die Erhebung der Daten im Bereich des Familiennachzugs erfolgte durch vier kantonale Migrationsämter und eine Stadt. Um die Fragestellungen in diesem Themenschwerpunkt zu definieren, wurden Bereiche identifiziert, in welchen der Antrag auf Familiennachzug der Sicherung des Zugangs des nachgezogenen Familienmitglieds zum Schweizer Arbeitsmarkt dien-

<sup>49</sup> Gefälligkeitsverträge/-bestätigungen deren Zweck der Erschleichung einer Aufenthaltsbewilligung dient.

<sup>50</sup> Teilzeitarbeit, die nicht existenzsichernd ist. Es sind verschiedene Missbrauchskonstellationen denkbar: Reduktion des Arbeitspensums kurz nach Stellenantritt auf ein nicht mehr existenzsicherndes Mass, von Beginn an bewusst niedriger und nicht existenzsichernder Beschäftigungsgrad (verbunden mit dem Gang zur Sozialhilfe zur Deckung der Differenz zwischen Einkommen und Existenzminimum) und Weigerung zur Erhöhung des Beschäftigungsgrads. Zentral ist nicht die Konstellation an sich, sondern, dass mit der angewandten Methode eine Bewilligung erschlichen werden soll.

<sup>51</sup> Die Gründung von Scheinfirmen dient hauptsächlich der Umgehung der Bestimmungen zur Dienstleistungserbringung in der Schweiz (gemäss FZA maximal 90 Tage pro Kalenderjahr).

te und nicht der tatsächlichen Familienzusammenführung. Entsprechend waren die Migrationsämter gehalten, insbesondere Fälle aufzuführen, in denen Scheinzahlungen als Unterhaltsleistungen erfolgten, keine tatsächliche Familienzusammenführung<sup>52</sup> stattfand oder keine angemessene Wohnung<sup>53</sup> vorhanden war. Ebenfalls sollten Daten erhoben werden, wenn die finanziellen Mittel offensichtlich nicht ausreichend waren, Scheinehen<sup>54</sup> vorlagen oder ein Familiennachzugsgesuch bei einer nur noch formell bestehenden Ehe erfolgte.

#### **4.6.3. Erkenntnisse aus der Pilotphase «Vollzugsmonitoring»**

Aus der Pilotphase des Vollzugsmonitorings geht hervor, dass anhand der festgestellten Fälle in einigen Bereichen ein gewisses Missbrauchspotenzial besteht. Tatsächliche Missbrauchsfälle bildeten jedoch die Ausnahme und stellen kein flächendeckendes Vorkommen dar. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass bspw. Missbräuche im Sozialversicherungsbereich und in der Sozialhilfe Phänomene sind, die unabhängig von der jeweiligen Nationalität und daher unabhängig vom FZA bzw. der EFTA-Konvention (und anderen Versicherungsabkommen) vorkommen.

Die Steuergruppe hat anhand der Pilotphase festgestellt, dass sich mögliche Missbräuche dort am besten feststellen und bekämpfen lassen, wo ein direkter (Daten-)Austausch und eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten Behörden bestehen. Der Datenaustausch zwischen den Vollzugsbehörden der ALV bzw. Sozialhilfe und den Migrationsbehörden wurde bereits gesetzlich verankert. Der erarbeitete Entwurf zur Änderung des AuG zur Vollzugsverbesserung im FZA sieht die Einführung einer Datenübermittlung hinsichtlich des Bezugs von EL vor (vgl. Ziff. 4.5.2. des vorliegenden Berichts). Die Vorlage sieht vor, dass die für Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden die kantonalen Ausländerbehörden künftig automatisch informieren müssen, wenn sie einer ausländischen Person, die keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, Ergänzungsleistungen ausrichten. Durch den angestrebten Datenaustausch soll die Überprüfung des Aufenthaltsanspruchs und ein allfälliger Widerruf der Aufenthaltsbewilligung ermöglicht werden.

Im Zusammenhang mit den erhobenen Daten gilt es zudem zu berücksichtigen, dass es sich lediglich um einen begrenzten Ausschnitt sowohl hinsichtlich teilnehmender Kantone wie auch hinsichtlich der Dauer der Erhebung handelt. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Kantone im Bereich der Personenfreizügigkeit nicht in allen Bereichen dieselbe Praxis im Vollzug anwenden. Die Ergebnisse können daher nicht auf die ganze Schweiz extrapoliert werden. Hinzu kommt, dass die Kantone, die an der Pilotphase teilgenommen haben, bei der Missbrauchsbekämpfung unterschiedliche Prioritäten setzen. Generell lässt sich sagen, dass Kantone, die ein umfangreiches Kontrolldispositiv aufgebaut haben, d.h. dass die für einen konkreten Einzelfall zuständigen Behörden untereinander eng zusammenarbeiten (z.B. Migrationsbehörde mit dem Sozialdienst), auch entsprechend häufiger zumindest potenzielle Missbräuche feststellen. Infolge dessen unterscheiden sich auch die Organisation sowie die für die Umsetzung und den Vollzug des FZA bzw. der EFTA-Konvention (Anhang K) zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen innerhalb der Kantone teilweise erheblich.

Die Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des FZA bzw. der EFTA-Konvention (Anhang K) wird der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen im Rahmen der Behandlung des von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats einge-

---

<sup>52</sup> Es stehen z.B. wirtschaftliche Gründe im Vordergrund; so etwa Nachzug von Kindern (insbesondere mit Nationalität eines Drittstaats) kurz vor Erreichen des maximalen Nachzugsalters, namentlich bei langjährigem Zuzug mit dem Nachzug.

<sup>53</sup> Das Recht auf Familiennachzug steht unter dem Vorbehalt, dass der Erwerbstätige über eine angemessene Wohnung für seine Angehörigen verfügt (Art. 3 Anhang I FZA; siehe dazu auch Ziff. 4.2.).

<sup>54</sup> Als rechtswidrig erkannte Scheinehen, lassen kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz entstehen (vgl. Ziff. 4.2.).

reichten Postulats 14.4005 vertieft abklären. Im Rahmen des zur Erfüllung dieses Postulats zu verfassenden Berichts soll ebenfalls darauf eingegangen werden, wie die Kantone die Möglichkeit zur Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen besser und einheitlicher nutzen können. Der entsprechende Bericht soll gegebenenfalls weitere Massnahmen aufzeigen, die zur Optimierung des Vollzugs des FZA sowie zur Bekämpfung von Missbräuchen geeignet sind.

## **5. Fazit**

Der vorliegende Bericht stellt den Stand und die Umsetzung des Massnahmenpaketes vom 24. Februar 2010 dar. Es wird auf jede Massnahme im Massnahmenpaket eingegangen. Zudem wird aufgezeigt, dass das SEM und das SECO zur Umsetzung des Massnahmenpakets in einem ersten Schritt ein Rundschreiben an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden verfasst haben, in dem die Umsetzung der einzelnen Massnahmen ausführlich erläutert wurde. Bei einzelnen Massnahmen reichten die Ausführungen aus und führten zu einer einheitlichen Anwendung und Verbesserung des Vollzugs des FZA bzw. der EFTA-Konvention (Anhang K). In anderen Bereichen war zur Durchsetzung der Massnahmen die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen notwendig. Die entsprechenden Gesetzesänderungen sind teilweise bereits in Kraft oder werden gegenwärtig vorbereitet.

Ebenfalls wird im vorliegenden Bericht auf die dreimonatige Pilotphase des Vollzugsmonitorings eingegangen, welche die Tauglichkeit des Monitorings in der Praxis testen und allfälligen Handlungsbedarf in Form von Massnahmen zur Bekämpfung der Missbräuche im Rahmen der Personenfreizügigkeit identifizieren sollte. Die Erkenntnisse der Pilotphase flossen in vorliegenden Bericht ein und machen deutlich, dass im Rahmen der Erhebung lediglich Einzelfälle von Missbrauch und kein flächendeckender Missbrauch festgestellt wurde. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass bei den erhobenen Fällen mit Missbrauchspotenzial teilweise erhebliche kantonale Unterschiede in Bezug auf deren Anzahl festgestellt wurden.

Die Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des FZA/der EFTA-Konvention (Anhang K) sowie die Möglichkeit zu einer besseren Steuerung der Zuwanderung durch den Entzug oder die Befristung von Aufenthaltsbewilligungen sollen im Rahmen der Behandlung des von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats eingereichten Postulats 14.4005 vertieft abgeklärt werden. Der in Erfüllung des Postulats zu verfassende Bericht, dessen Publikation im Frühjahr 2016 vorgesehen ist, wird gegebenenfalls weitere Massnahmen aufzeigen, die zur Optimierung des Vollzugs des FZA/der EFTA-Konvention (Anhang K) sowie zur Bekämpfung von Missbrauch geeignet sind.