

Was ist ein Grenzgänger?

Ohne die im Gesundheitswesen tätigen Grenzgänger wäre die Pandemie für einzelne Kantone kaum zu bewältigen gewesen. Doch wer hat Anrecht auf den Grenzgängerstatus? *Sarah Dubach, Cemre Balaban*

Abstract Beim Grenzgängerstatus gilt es grundsätzlich zwischen EU-Staatsbürgern und Drittstaatsangehörigen zu unterscheiden. Für Erstere brachte die Einführung der Personenfreizügigkeit ab 2002 wesentliche Erleichterungen. Für Drittstaatsangehörige gelten weiterhin strengere Vorschriften. Die Corona-Pandemie schlägt sich auch in den Grenzgängierzahlen nieder. So wurden während des Lockdowns im Frühling 2020 deutlich weniger Bewilligungen ausgestellt. Zehn Prozent aller Grenzgänger arbeiten im Gesundheits- und Sozialbereich – diese Arbeitskräfte sind gerade während der Pandemie unverzichtbar.

Das ab 2002 eingeführte Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU brachte wesentliche Erleichterungen für Grenzgänger mit sich: EU-Bürgerinnen und -Bürger können als Grenzgänger in der ganzen Schweiz tätig und dabei in einem beliebigen EU-Mitgliedsstaat wohnhaft sein. Ausserdem wurde mit dem Freizügigkeitsabkommen die Pflicht zur täglichen Rückkehr an den ausländischen Wohnsitz durch eine wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt. Diese Erleichterungen gelten sowohl für selbstständige als auch für unselbstständige Erwerbstätige.

EU-Staatsangehörige, die über einen Arbeitsvertrag mit einer Dauer zwischen drei Monaten und bis zu einem Jahr verfügen, erhalten die Grenzgängerbewilligung für die Dauer des Arbeitsvertrags. Bei Bestehen eines überjährigen Arbeitsverhältnisses wird eine Bewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren ausgestellt. Diese muss von den Grenzgängern im Kanton, in dem sie arbeiten, selbst beantragt werden. Wer Arbeitgeber ist, wird im Grenzgängerausweis eingetragen. Grenzgänger, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben möchten, erhalten eine Bewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren, sofern sie den Nachweis erbringen, dass sie eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben. Die Grenzgängerbewilligung kann verlängert werden, wenn die Anstellung fortgesetzt

wird. Falls die Grenzgänger als Wochenaufenthalter in der Schweiz leben, müssen sie sich zudem bei der Gemeinde anmelden, in der sie wohnen. Diese Bestimmungen gelten auch für Grenzgänger aus Efta-Staaten und – sofern sie bereits vor Ende 2020 als Grenzgänger in der Schweiz tätig waren und damit vom Schutz ihrer erworbenen Rechte profitieren – auch für Grenzgänger aus dem Vereinigten Königreich. Einzig für kroatische Staatsangehörige sind vorerst bis Ende 2021 Übergangsbestimmungen in Kraft.

Für den Vollzug des FZA sind primär die Kantone zuständig. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) als Aufsichtsbehörde erlässt Weisungen zur konkreten Umsetzung des FZA und berät Kantone in Einzelfällen. Es ist auch für eine allfällige Weiterentwicklung des FZA zuständig.

Grenzgänger aus Drittstaaten

Für Grenzgänger aus Drittstaaten findet das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) Anwendung. Um eine Grenzgängerbewilligung zu erhalten, müssen Drittstaatsangehörige in einem Nachbarstaat ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen und seit mindestens sechs Monaten in der benachbarten Grenzzone wohnen. Zudem dürfen sie in der Schweiz nur innerhalb einer Grenzzone arbeiten. Als Grenzzone gelten die Regionen, die in den zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten abgeschlossenen Grenzgängerabkommen als solche festgelegt sind.¹ Mit Frankreich und Italien gilt eine Grenzzone von 10 Kilometern beziehungsweise 20 Kilometern ab der Grenze. Im Falle von Deutschland und Österreich wurden die Grenzzone entlang von Kantons- beziehungsweise Bezirksgrenzen gezogen. Die Antragstellung läuft über den Arbeitgeber.

¹ Vgl. Kapitel 4.8.3: Weisungen und Erläuterungen des SEM im Ausländerbereich.

Die Grenzgängerbewilligung für Drittstaatsangehörige ist nur für die Grenzzone des Kantons gültig, der die Bewilligung ausgestellt hat. Im Gegensatz zum Personenfreizügigkeitsabkommen besteht daher kein Rechtsanspruch auf berufliche oder geografische Mobilität. Sowohl der Stellenwechsel wie auch die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit sind bewilligungspflichtig. Drittstaatsangehörige unterstehen wie EU-Staatsangehörige der Pflicht, mindestens einmal wöchentlich an ihren Wohnort im Ausland zurückzukehren.

Die Erteilung von Grenzgängerbewilligungen für Drittstaatsangehörige liegt in der Kompetenz der Kantone. Diese prüfen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie den Inländervorrang. Im Gegensatz zu Drittstaatsangehörigen, die in der Schweiz Wohnsitz nehmen, gibt es für Grenzgänger jedoch keine Höchstzahlen, und auch die persönlichen Voraussetzungen müssen nicht geprüft werden.

Jeder zehnte Grenzgänger arbeitet im Gesundheitswesen – dies macht diese Arbeitskräfte systemrelevant.

Während des Lockdowns im Frühling 2020 durften Grenzgänger mit einer gültigen Bewilligung grundsätzlich weiterhin in die Schweiz einreisen. Da jedoch alle Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe geschlossen waren, sank die Zahl der Grenzübertritte durch Grenzgänger stark, weil die in diesen Branchen tätigen Personen wegfielen. Aufgrund der durch die Grenzkontrollen verursachten Schwierigkeiten konnten die zuständigen kantonalen Behörden zudem die wöchentliche Rückkehrpflicht in Einzelfällen aussetzen.

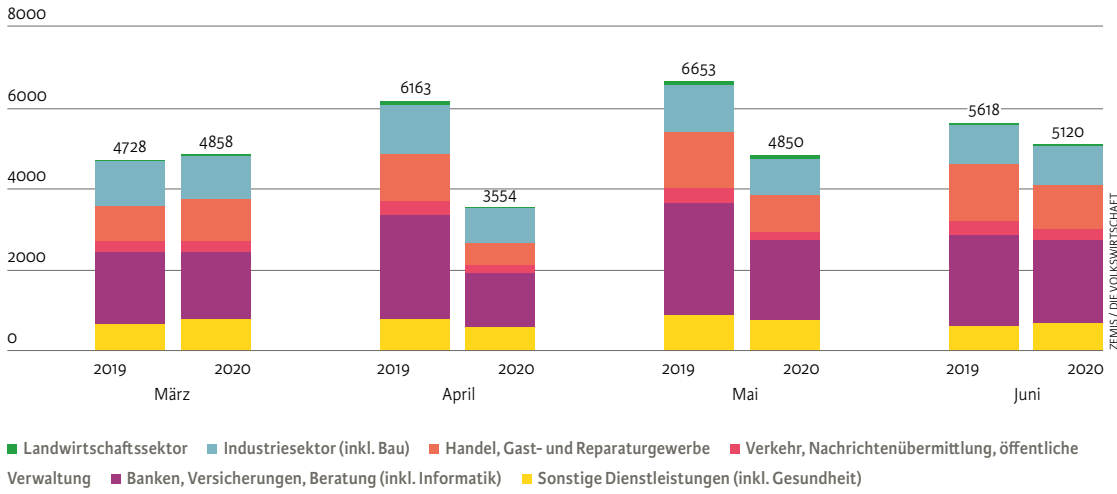
Weniger Bewilligungen

Weiter empfahl das Staatssekretariat für Migration damals den kantonalen Migrationsbehörden, nur noch denjenigen Grenzgängern neue Bewilligungen auszustellen, deren Tätigkeiten einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprachen.² Weiterhin möglich waren unter anderem Tätigkeiten in der Pflege, in der



KESTONE

Grenzgängerbewilligungen nach Branchen (März bis Juni 2019/2020)



Lebensmittel-, der Energie-, der Logistik- und der Informatikbranche. Alle übrigen Anträge wurden bis zum 8. Juni 2020 sistiert.

In der Folge ging die Zahl der neu ausgestelltten Grenzgängerbewilligungen im April 2020 gegenüber dem Vorjahresmonat um über 40 Prozent zurück (siehe *Abbildung*). Bei den Banken, Versicherungen und der Beratung (inklusive Informatik), im Handel sowie im Gast- und im Reparaturgewerbe sank die Zahl der ausgestelltten Grenzgängerbewilligungen im April 2020 um etwa die Hälfte. Im Industriesektor nahm sie um ein Drittel ab. Ab dem 15. Juni 2020 wurden wieder alle neuen Gesuche für Grenzgängerbewilligungen gemäss den üblichen Bestimmungen bearbeitet.

Grenzgänger sind gerade im grenznahen Gebiet wichtige Arbeitskräfte. Von den gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) rund 340 000 Grenzgängern arbeiten heute 10 Prozent im Gesundheits- und Sozialbereich – einem Bereich,

der für die Bewältigung der Pandemie von besonders grosser Bedeutung ist. Umso wichtiger war es für die Schweizer Wirtschaft nach dem Lockdown im Frühling 2020, die Bearbeitung der Anträge für Grenzgängerbewilligungen so rasch wie möglich wiederaufzunehmen. Seit Mitte Juni 2020 hat sich die Anzahl der neu ausgestelltten Grenzgängerbewilligungen auf dem Vorjahresniveau eingependelt.

² Rundschreiben des SEM zur Umsetzung der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) bei der Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen und Meldungen nach dem Freizügigkeitsabkommen.



Sarah Dubach
Sektionschefin, Personenfreizügigkeit, Staatssekretariat für Migration (SEM), Bern

Cemre Balaban
Fachreferentin, Personenfreizügigkeit, Staatssekretariat für Migration (SEM), Bern