

SJD / Einfache Anfrage SVP-Fraktion vom 3. März 2026

Praxis des kantonalen Migrationsamtes zum Freizügigkeitsabkommen (FZA)

Antwort der Regierung vom 26. Mai 2026

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 3. März 2026 nach der Praxis des kantonalen Migrationsamtes zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681; abgekürzt FZA), insbesondere hinsichtlich der Arbeitnehmereigenschaft.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Gemäss Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA erhält eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer, die oder der Staatsangehörige oder Staatsangehöriger einer Vertragspartei ist und mit einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber im Aufnahmestaat ein Arbeitsverhältnis mit einer Dauer von mindestens einem Jahr eingeht, eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren. Der Arbeitnehmerbegriff im Sinne des FZA setzt voraus, dass die betroffene Person während einer bestimmten Dauer Leistungen für eine andere Person nach deren Weisung erbringt und hierfür eine Vergütung erhält. Für die Qualifikation als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist grundsätzlich weder der zeitliche Umfang der Tätigkeit noch die Höhe des Entgelts oder die Produktivität ausschlaggebend. Erforderlich ist jedoch, dass es sich sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht um eine tatsächliche und echte wirtschaftliche Tätigkeit handelt. Die entsprechende Beurteilung hat gestützt auf objektive Kriterien zu erfolgen und sämtliche Umstände des Einzelfalls in einer Gesamtwürdigung zu berücksichtigen, insbesondere die Art der Tätigkeit sowie die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses. Dabei ist auch zu prüfen, ob die erbrachten Leistungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als üblich erscheinen (vgl. BGE 141 II 1 Erw. 2.2.4). Tätigkeiten von derart geringem Umfang, dass sie als völlig untergeordnet und unwesentlich zu qualifizieren sind, vermögen die Arbeitnehmereigenschaft nicht zu begründen (vgl. BGE 131 II 339 Erw. 3.2 f.). In der früheren Praxis, gestützt auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), wurde teilweise angenommen, dass bei einem wöchentlichen Arbeitspensum von rund zwölf Stunden regelmässig von einer Arbeitnehmereigenschaft auszugehen sei. Das Bundesgericht hat in seiner neueren Rechtsprechung jedoch klargestellt, dass keine starren Schwellenwerte bestehen und die Beurteilung stets einzelfallbezogen vorzunehmen ist. An dieser differenzierten Betrachtungsweise orientiert sich auch die kantonale Praxis.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie hoch muss:*
 - a) *das monatliche Mindesteinkommen (brutto) und*
 - b) *das Mindestarbeitspensum (Arbeitsstunden pro Woche)**sein, damit die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des FZA anerkannt wird?*

Ob die Arbeitnehmereigenschaft im Sinn des FZA vorliegt, ist stets anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zu prüfen. Massgeblich sind dabei insbesondere die Regelmässigkeit und Dauer der Arbeitsleistung sowie die Höhe des erzielten Einkommens. Diese

Kriterien sind im Rahmen einer Gesamtwürdigung zu gewichten. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zeigt, dass die Beurteilung einzelfallbezogen erfolgt und keine starren Schwellenwerte bestehen.

So wurde die Arbeitnehmereigenschaft etwa bejaht bei einer Anstellung im Umfang von 80 Prozent mit einem monatlichen Einkommen von Fr. 2'532.65.– (Urteil des BGer 2C_1061/2013 vom 14. Juli 2015 Erw. 4.4).

Demgegenüber hat das Bundesgericht die Arbeitnehmereigenschaft in verschiedenen Konstellationen verneint, namentlich bei geringfügigen oder unregelmässigen Erwerbstätigkeiten. Dies betrifft insbesondere Teilzeitarbeitern mit monatlichen Einkommen von Fr. 600.– bis 800.– (Urteil des BGer 2C_1137/2014 vom 3. August 2015 Erw. 4) oder Fr. 900.– (Urteil des BGer 2C_815/2020 vom 11. Februar 2021 Erw. 3), eine Anstellung im Umfang von 30 Prozent mit einem durchschnittlichen Monatseinkommen von Fr. 1'170.– (Urteil des BGer 2C_945/2021 vom 11. August 2022) sowie Tätigkeiten auf Abruf ohne garantierte Mindestarbeitszeit bei einem durchschnittlichen Einkommen von Fr. 1'673.25.– und einem durchschnittlichen Pensum von knapp 80 Stunden je Monat (Urteil des BGer 2C_98/2015 vom 3. Juni 2016 Erw. 6.2, Urteil des BGer 2C_114/2022 vom 2. August 2022 Erw. 4.3). Ebenfalls verneint wurde die Arbeitnehmereigenschaft bei unregelmässigen Einsätzen über längere Zeiträume mit Unterbrüchen und einem durchschnittlichen monatlichen Einkommen von Fr. 1'110.– (Urteil des BGer 2C_471/2022 vom 20. Dezember 2023 Erw. 3.6.2 und Erw. 3.6.4) sowie bei lediglich kurzfristigen und unregelmässigen Tätigkeiten (Urteile des BGer 2C_321/2023 vom 2. Juli 2024 Erw. 4.4, Urteil des BGer 2C_408/2024 vom 27. März 2025 Erw. 3.2.2).

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass keine festen quantitativen Grenzwerte bestehen, sondern eine wertende Gesamtbetrachtung vorzunehmen ist. Wird dem kantonalen Migrationsamt gestützt auf die Meldepflicht gemäss Art. 82b der eidgenössischen Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201; abgekürzt VZAE) ein Sozialhilfebezug durch eine Staatsangehörige oder einen Staatsangehörigen eines EU-/EFTA-Staates gemeldet, erfolgt eine einzelfallbezogene Überprüfung, ob die ausländerrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Dies gilt auch dann, wenn ergänzend zu einem Erwerbseinkommen Sozialhilfe bezogen wird. In solchen Fällen wird namentlich vertieft geprüft, ob die betroffene Person weiterhin als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer im Sinn des FZA zu qualifizieren ist. Im Falle eines Widerrufs oder einer Nichtverlängerung der Bewilligung ist zudem Art. 61a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) zu berücksichtigen, wonach insbesondere die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu wahren ist.

2. *Bestehen unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich Mindesteinkommen und Mindestarbeitspensum für EU/EFTA-Staatsangehörige, die neu in die Schweiz einreisen und eine Bewilligung beantragen, und für solche, die sich bereits mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten? Falls ja, worin bestehen diese Unterschiede konkret?*

Die Anforderungen an die Arbeitnehmereigenschaft im Sinn des FZA sind unabhängig davon, ob eine EU-/EFTA-Staatsangehörige bzw. ein EU-/EFTA-Staatsangehöriger neu in die Schweiz einreist oder sich bereits mit einer Aufenthaltsbewilligung hier aufhält. Der Arbeitnehmerbegriff wird gestützt auf das FZA sowie die dazu ergangene Rechtsprechung einheitlich ausgelegt. Insbesondere bestehen keine unterschiedlichen Mindestanforderungen hinsichtlich Einkommen oder Arbeitspensum. Massgeblich ist in allen Fällen, ob eine tatsächliche und echte wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt, was anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist. Diese einheitliche Beurteilung trägt dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsgleichheit Rechnung.

3. *Nach welchen konkreten Kriterien werden Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) beziehungsweise Aufenthaltsbewilligungen (B) an EU/EFTA-Staatsangehörige erteilt? Wie viele entsprechende Bewilligungen (L und B) wurden in den letzten drei Jahren jährlich erteilt?*

Die Zulassungsvoraussetzungen für sämtliche Aufenthaltszwecke sind in den öffentlich zugänglichen Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) zum Freizügigkeitsabkommen (Weisungen VFP-1/2026)¹ geregelt. Soweit sich die Fragestellung auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch EU-/EFTA-Staatsangehörige bezieht, kann insbesondere auf Ziff. 4.1 dieser Weisungen verwiesen werden. Gestützt auf das FZA haben EU-/EFTA-Staatsangehörige das Recht auf Einreise, Aufenthalt sowie Zugang zu einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Voraussetzung hierfür ist insbesondere das Vorliegen eines Arbeitsvertrags mit einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber in der Schweiz, der die Arbeitnehmereigenschaft im Sinn des FZA begründet.

Für die Frage der Bewilligungsart ist die Dauer des Arbeitsverhältnisses entscheidend: Bei Arbeitsverträgen mit einer Dauer von weniger als einem Jahr wird in der Regel eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) erteilt. Bei Arbeitsverhältnissen mit einer Dauer von mindestens einem Jahr besteht demgegenüber Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B).

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht über die im Kanton St.Gallen in den letzten drei Jahren erteilten Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch EU-/EFTA-Staatsangehörige.

Jahr	Kurzaufenthaltsbewilligungen L	Aufenthaltsbewilligungen B
2023	218	4'453
2024	179	4'211
2025	138	4'196

Quelle: SEM Ausländerstatistik (3-40: Einwanderung ständige ausländische Wohnbevölkerung mit Erwerb nach Ausländergruppe Kantone; Nationen; Kantone/Nationen; Branchen)

4. *Wie viele Kurzaufenthalts- (L) beziehungsweise Aufenthaltsbewilligungen (B) wurden EU/EFTA-Staatsangehörigen in den letzten drei Jahren aufgrund von Sozialhilfebezug erteilt (aufgeschlüsselt pro Jahr)?*

Jahr 2025: 21 Bewilligungen;
 Jahr 2024: 24 Bewilligungen;
 Jahr 2023: 9 Bewilligungen.

5. *Wurde die aktuelle Praxis des kantonalen Migrationsamts bezüglich der Mindestanforderungen an die Erwerbstätigkeit eigenständig entwickelt oder von anderen Kantonen übernommen? Falls übernommen: von welchen?*

Das Migrationsamt richtet sich bei der Beurteilung der Arbeitnehmereigenschaft nach der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie nach den Weisungen des SEM. Zwischen den Ostschweizer Kantonen sowie dem Kanton Zürich besteht ein regelmässiger fachlicher Austausch, in dessen Rahmen insbesondere Grenzfälle mit dem Ziel eines möglichst harmonisierten Vollzugs erörtert werden. Eine vollständige Harmonisierung des Vollzugs ist jedoch aufgrund der Zuständigkeit der kantonalen Rechtsmittelinstanzen sowie der einzelfallbezogenen Beurteilung nicht in jedem Fall gewährleistet.

¹ Abrufbar unter www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/fza/weisungen-fza-d.pdf.download.pdf/weisungen-fza-d.pdf.

6. *Welche Mindestanforderungen an Einkommen und Arbeitspensum gelten für Drittstaatsangehörige gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)? Wie unterscheiden sich diese Anforderungen konkret von jenen, die für EU/EFTA-Staatsangehörige angewendet werden?*

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen richten sich nach Art. 18 ff. des AIG sowie den entsprechenden Weisungen des SEM. Hinsichtlich der arbeitsmarktlichen Voraussetzungen ist insbesondere Art. 22 Abs. 1 AIG massgebend. Danach müssen die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (vgl. auch SEM-Weisungen², Ziff. 4.3.4.1). Damit bestehen für Drittstaatsangehörige keine festen Mindestanforderungen im Sinn eines starren Einkommens- oder Pensumswerts, sondern es ist eine Einzelfallprüfung anhand der üblichen markt- und branchenspezifischen Bedingungen vorzunehmen.

² Abrufbar unter <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>.