

## Stellungnahme

---

# Ausdehnung des Abkommens mit der EU über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 auf den neuen Mitgliedstaat Kroatien (Protokoll III)

Konferenz der Kantonsregierungen, 13. Dezember 2013

---

## Zusammenfassung

Die Kantone unterstützen die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien vorbehaltlos. Sie ist eine logische Konsequenz des Abkommens mit der EU über die Freizügigkeit.

Die Kantone begrüßen das Verhandlungsergebnis, welches den in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf zum Ausdruck gebrachten Anliegen weitgehend Rechnung trägt.

Die Kantone erachten die Zugeständnisse der Schweiz betreffend Kontingente und die Zugeständnisse der EU betreffend Schutzklausel als Kompromiss, der das schweizerische Interesse an einer kontrollierten Zuwanderung über den Zeitpunkt der vollen Personenfreizügigkeit mit Kroatien hinaus berücksichtigt und dem Grundsatz der Freizügigkeit Rechnung trägt.

Im Hinblick auf ein allfälliges Referendum unterstreichen die Kantone die Wichtigkeit einer sachlichen und umfassenden Information der Bevölkerung durch die Behörden.

---

## 1. Allgemeine Bemerkungen

1 Die Kantone bekennen sich zur schweizerischen Migrationspolitik, die auf den Pfeilern Wohlstand, Solidarität, Sicherheit und Integration beruht. Das duale Zulassungssystem – der freie Personenverkehr mit den EU/EFTA-Staaten einerseits und die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte nach dem wirtschaftlichen Bedarf aus Drittstaaten andererseits – hat sich als Steuerungsinstrument bewährt.

**2** Bereits 1999 haben die Kantone dem mit der EU unterzeichnete Freizügigkeitsabkommen zugestimmt und dessen Ausdehnung auf die zehn 2004 beigetretenen und auf die zwei 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten unterstützt. Sie unterstützen auch die Ausdehnung auf Kroatien vorbehaltlos.

**3** Die Kantone begrüßen das Verhandlungsergebnis, welches den in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf zum Ausdruck gebrachten Anliegen weitgehend Rechnung trägt.

**4** Die Kantone begrüßen es, dass sie in der Verhandlungsdelegation vertreten waren. Dadurch hatten die Kantone – nicht nur formal, sondern dank der Verhandlungsführung auch faktisch – immer wieder die Möglichkeit, sich in die Verhandlungen einzubringen.

## **2. Materielle Bestimmungen des Protokolls III**

### **2.1. Freizügigkeit**

#### **2.1.1. Modalitäten und Übergangsfristen**

**5** Die Kantone begrüßen, dass sich die Übergangsfristen an jenen der Protokolle I und II orientieren. Dadurch wird der Übergang nicht unnötig verkompliziert.

**6** Anders als in den Protokollen I und II kann die Schweiz jedoch nur mit Zustimmung des Gemischten Ausschusses die Massnahmen – Kontingente, Inländervorrang und Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen – für das sechste und siebte Jahr weiterführen. Faktisch bedeutet dies, dass der Schweiz lediglich eine Übergangsfrist von fünf statt sieben Jahren gewährt wird, da davon auszugehen ist, dass der Gemischte Ausschuss einer Weiterführung der Massnahmen kaum zustimmen wird.

#### **2.1.2. Höchstzahlen**

**7** Während sich die Kontingente für Kurz- und Langzeitaufenthaltsbewilligungen für die ersten vier Übergangsjahre gemäss den Erwartungen der Kantone am Bevölkerungszuwachs der EU durch den Beitritt Kroatiens orientieren, liegen die Kontingente für das fünfte und in der Folge auch für das sechste und das siebte Jahr deutlich höher.

#### **2.1.3. Grenzüberschreitende Dienstleistungen**

**8** Die Kantone begrüßen, dass im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung – analog den Protokollen I und II – Sonderregelungen für das Bauwesen, den Gartenbau, die Reinigung in Industrie und den Bewachungs- und Sicherheitsdienst ausgehandelt wurden.

#### 2.1.4. Schutzklausel

**9** Die Kantone begrüßen, dass die Schutzklausel für Kurz- und Langzeitaufenthaltsbewilligungen neu gleichzeitig angewendet werden kann, wenn die quantitativen Voraussetzungen für eine Kategorie erfüllt sind. Damit wird eine Verlagerung zwischen den beiden Kategorien verhindert.

**10** Die Kantone begrüßen ausserdem, dass mit der Änderung der Berechnung der Kontingente die seit langem bestehende Berechnungsdifferenz zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission geklärt werden konnte. Neu basiert die Berechnung im Falle einer Anrufung der Schutzklausel auf dem laufenden Jahr und den zwei vorangegangenen Jahren (anstelle der drei vorangegangenen Jahren).

**11** Mit der abweichenden Regelung zur Anwendung der Schutzklausel Ende des sechsten und siebten Jahres aufgrund der Berechnungsgrundlage des vorangegangenen Jahres anstelle des Durchschnitts der drei vorangegangenen Jahre wird die Anzahl der neu eingeführten Kontingente höher als erwartet ausfallen.

**12** Für die Kantone wird die unter Ziffer 6 festgestellte Einschränkung der Übergangsfrist dadurch relativiert, dass die Schutzklausel in diesem Falle während weiterer fünf statt während weiterer drei Jahre angerufen werden kann. Die gesamte Übergangsfrist liegt daher nach wie vor bei de facto 10 Jahren wie in Protokoll II.

#### 2.2. Soziale Sicherheit

**13** Die Kantone nehmen zur Kenntnis, dass Kroatien beim Krankenversicherungsschutz darauf verzichtet hat, Optionen zu ermöglichen und sich für die Anwendung der allgemeinen Koordinierungsvorschriften im Bereich der Sozialen Sicherheit entschieden hat. Es handelt sich dabei nicht um neues Recht, sondern um die Ausdehnung bereits bestehenden Rechts auf den neuen Mitgliedstaat.

**14** Die Kantone begrüßen es, dass bei der Arbeitslosenversicherung für Kroatien eine siebenjährige Übergangsfrist gilt, während der arbeitslosen kroatischen Staatsangehörigen, die im Besitz einer Kurzaufenthaltsbewilligung sind, die in einem andern EU-Staat zurückgelegten Versicherungszeiten nicht angerechnet werden, um in der Schweiz einen Anspruch für Arbeitslosengelder geltend zu machen.

**15** Die Kantone begrüßen, dass der Bund die Gelegenheit ergreift, die Verweise in allen betroffenen Sozialversicherungsgesetzen zu aktualisieren. Damit wird es sowohl für die Vollzugsstellen wie auch für die Rechtssuchenden einfacher, das anwendbare Recht zu bestimmen.

#### 2.3. Anerkennung der Diplome und beruflichen Qualifikationen

**16** Die gegenseitige Anerkennung der Diplome und der beruflichen Qualifikationen richtet sich nach der EU-Richtlinie 2005/36/EG, welche die Schweiz am 1. September 2013 definitiv übernommen hat. Während der Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und Kroatien wurden die sektoriellen Berufe, bei welchen die Berufsqualifikationen gemäss der Richtlinie nicht mehr überprüft werden dürfen, regelmässig durch

Fachspezialisten einer Prüfung unterzogen, um den Qualitätsstandard der kroatischen Ausbildungen der EU anzugleichen und gegebenenfalls Vorbehalte in der Richtlinie zu vorzunehmen.

**17** Die Kantone begrüßen die Regelungen in der Richtlinie 2005/36/EG betreffend sektorische Berufe, deren Diplome vom früheren Jugoslawien verliehen wurden, und die Einschränkungen im Bereich der Hebammen. Diese Bestimmungen gelten auch für die Schweiz.

### **3. Gesamtpolitische Würdigung des Verhandlungsergebnisses**

**18** Zwar gesteht die Schweiz Kroatien höhere Kontingente während der letzten drei Übergangsjahre und aufgrund einer anderen Berechnungsgrundlage auch bei einer allfälligen Anrufung der Schutzklausel Ende des sechsten und siebten Übergangsjahr zu. Dennoch wurde mit der Koppelung der Kurz- und Langzeitaufenthaltsbewilligungen bei der Anrufung der Schutzklausel ein wichtiges Ziel mit innenpolitischer Signalwirkung erreicht, da die Zuwanderung ohne Verlagerungseffekt wirksam begrenzt werden kann. Zudem wird die Tatsache, dass die Übergangsfrist faktisch auf fünf Jahre gekürzt wurde, durch die Möglichkeit, danach die Schutzklausel anzurufen, relativiert. Die Kantone sind überzeugt, dass dieser Kompromiss das schweizerische Interesse an einer kontrollierten Zuwanderung über den Zeitpunkt der vollen Personenfreizügigkeit mit Kroatien hinaus berücksichtigt und dem Grundsatz der Freizügigkeit Rechnung trägt.

**19** Die Kantone unterstützen wie oben erwähnt die Migrationspolitik des Bundes. Die höhere Anzahl der zugestandenen Kontingente für kroatische Staatsangehörige darf jedoch keine negativen Effekte auf die Zulassung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten haben. Im Dienstleistungssektor, in der Forschung und im Hinblick auf die Neuansiedlung ausländischer Unternehmen in der Schweiz ist darauf zu achten, dass genügend Jahresaufenthaltsbewilligungen für hochspezialisierte Drittstaatenangehörige vorhanden sind.

**20** Wie bereits in ihrer Stellungnahme zum Verhandlungsmandat betont, messen die Kantone der Information der Schweizer Bevölkerung grösste Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund der Abstimmungen über die beiden Volksinitiativen zur Begrenzung der Zuwanderung<sup>1</sup> und einem allfälligen Referendum über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien erscheint den Kantonen ein klares Konzept und eine sachliche und transparente Information der Bevölkerung von Seiten des Bundes unerlässlich. Die Kantonsregierungen verfügen über die nötige Nähe zu den Bedürfnissen und Bedenken der Bevölkerung und sind bereit, den Bund bei der Informationsaufgabe zu unterstützen.

**21** Die Kantone begrüßen, dass der Bundesrat die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen auf Kroatien nicht an die Diskussionen über institutionelle Lösungen mit der EU knüpft.

---

<sup>1</sup> „Gegen Masseneinwanderung“ und „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“