



17. September 2004

Zusatzprotokoll Personenfreizügigkeitsabkommen

Stellungnahme

[Zusatzprotokoll zur Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU vom 21. Juni 1999 auf die zehn neuen EU-Staaten]

Zusammenfassung

Die Kantone haben bereits im Rahmen der Bilateralen I den Abschluss des Freizügigkeitsabkommens unterstützt. Sie äusserten sich auch positiv zum Mandatsentwurf betreffend die Ausweitung des Abkommens auf die neuen Mitgliedstaaten und wiesen dabei auch auf den volkswirtschaftlichen Nutzen der Personenfreizügigkeit hin.

Die Kantone teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die grossen Wachstumsmärkte in Mittel- und Osteuropa, die vor allem Konsummärkte, aber auch Arbeitsmärkte mit gut bis sehr gut qualifizierten Arbeitskräften sind, vielerlei Chancen auch für die Schweiz bieten. Neben diesen Vorteilen für die schweizerische Wirtschaft – sei es in der Schweiz, sei es in den neuen EU-Mitgliedstaaten - öffnen sich die Arbeitsmärkte der neuen EU-Mitgliedstaaten auch für schweizerische Staatsangehörige.

Die Kantone begrüessen es, dass das erzielte Verhandlungsergebnis der Schweiz eine insgesamt gleichwertige Übergangsregelung ermöglicht, wie sie auch zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedstaaten vereinbart wurde. Gleichzeitig konnten aber auch im bestehenden Freizügigkeitsabkommen enthaltene, darüber hinaus gehende Regelungen, wie zum Beispiel die so genannte Ventilklausel, auch im Verhältnis zu den neuen EU-Mitgliedern beibehalten werden.

Die Kantone sind überzeugt, dass die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens sowohl der Schweiz wie auch den neuen EU-Mitgliedstaaten Vorteile bringen wird und würden es begrüessen, wenn das Abkommen möglichst bald in Kraft treten könnte.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

- (1) Die Kantone nahmen am 20. Juni 2003 zum Entwurf für ein Verhandlungsmandat des Bundesrates bezüglich der Ausweitung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU auf die neuen Mitgliedstaaten Stellung. Dabei begrüsst sie die Aufnahme der Verhandlungen und betonten die prioritäre und grosse Bedeutung der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten für Wirtschaft und Gesellschaft. In der Beurteilung des Mandats zeigten sich keine entscheidenden Differenzen zwischen Bund und Kantonen. Durch die Vertretung der Kantone in der Verhandlungsdelegation hatten diese zudem – nicht nur formal, sondern dank entsprechender Verhandlungsführung auch faktisch – immer wieder die Möglichkeit, sich in den Verhandlungen einzubringen.

2. Verhandlungsverlauf und Verhandlungsergebnis

- (2) Das Verhandlungsergebnis liegt nun in Form des sogenannten Zusatzprotokolls vor. Die Kantone nehmen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf formulierten Forderungen weitestgehend erfüllt werden konnten. Zwar hätten sie es gerne gesehen, wenn die Verhandlungen selber, aber auch die Behandlung des Zusatzprotokolls in den eidgenössischen Räten, auf den Beitrittstermin der neuen EU-Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 abgeschlossen gewesen wären. Sie nehmen aber zur Kenntnis, dass der Verhandlungsbeginn durch die sehr hohen Liberalisierungserwartungen der damaligen Beitrittskandidaten erschwert war und die Deblockade viel Zeit beanspruchte.

3. Würdigung des Zusatzprotokolls

- (3) Die Kantone haben bereits im Rahmen der Bilateralen I den Abschluss des Freizügigkeitsabkommens unterstützt. Sie äusserten sich auch positiv zum Mandatsentwurf betreffend die Ausweitung des Abkommens auf die neuen Mitgliedstaaten und wiesen dabei auch auf den volkswirtschaftlichen Nutzen der Personenfreizügigkeit hin. Die Kantone teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die grossen Wachstumsmärkte in Mittel- und Osteuropa, die vor allem Konsummärkte, aber auch Arbeitsmärkte mit gut bis sehr gut qualifizierten Arbeitskräften sind, vielerlei Chancen auch für die Schweiz bieten. Neben diesen Vorteilen für die schweizerische Wirtschaft – sei es in der Schweiz, sei es in den neuen EU-Mitgliedstaaten – öffnen sich die Arbeitsmärkte der neuen EU-Mitgliedstaaten auch für schweizerische Staatsangehörige.
- (4) Eine enge und intensive Zusammenarbeit der Schweiz und der bisherigen EU/EFTA-Staaten mit und in den neuen EU-Mitgliedstaaten wird es Letzteren ermöglichen, ihre eigenen Wachstumsmöglichkeiten zu nutzen und zu optimieren, was sich sicherlich auch gesellschaftspolitisch stabilisierend auswirken wird. Eine stetige, in geordneten Bahnen verlaufende Entwicklung und der kontinuierliche Abbau des heute noch bestehenden Wohlstandsgefälles liegen auch im Interesse der Schweiz.
- (5) Auch wenn die Kantone die Verhandlungsergebnisse in diesem für die Schweiz wichtigen Politikbereich begrüssen, müssen sie dennoch die organisatorischen Probleme anführen, welche das Nebeneinander von drei verschiedenen Zulassungssystemen für Arbeitnehmernde (Staatsangehörige, die dem FZA unterstellt sind; solche, die dem Zusatzprotokoll untergestellt sind, und Drittstaatenangehörige) mit sich bringt. Die Kantone erwarten deshalb, dass der Bund die erforderlichen Richtlinien und Weisungen rechtzeitig verabschiedet. Die Kantone sollen zudem frühzeitig über anstehende Weisungen informiert werden, damit sie sich

ihrerseits darauf vorbereiten können. Um Zeitverluste, Fehler und eine heterogene Umsetzung bei den Kantonen zu vermeiden, gehen die Kantone davon aus, dass der Bund bei der Ausarbeitung der Umsetzungsverordnungen und der Weisungen nicht nur seine eigenen, sondern auch die Erfahrungen der Kantone einbezieht.

4. Zum Inhalt des Zusatzprotokolls im Einzelnen

4.1. Allgemeiner Teil

Struktur des Zusatzprotokolls

- (6) Keine Bemerkung

Übergangsfristen

- (7) Die Kantone erwarteten in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf als Ergebnis der Verhandlungen eine Übergangsfrist von fünf, mindestens aber von zwei Jahren, während der die arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) hätten beibehalten werden können. Diese Forderung ist mehr als erfüllt. Die arbeitsmarktlichen Beschränkungen, welche grundsätzlich bis zum 31. Mai 2009 vorgesehen sind, können durch einen autonomen Entscheid der Schweiz bis zum 30. April 2011 aufrecht erhalten werden, sofern schwere Störungen auf dem Arbeitsmarkt oder in der Wirtschaft nachgewiesen sind oder drohen. Für Malta und Zypern gilt ab Inkrafttreten des Zusatzprotokolls das gleiche Regime wie für die 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten, das heisst Kontingentierung bis zum 31. Mai 2007. Auf Grund der geringen Grösse dieser Staaten ist dies vernachlässigbar.
- (8) Da bezüglich der Übergangsfristen ein besseres Resultat als erwartet erzielt werden konnte, erachten die Kantone die Berechnung des Fristenlaufs, der sie in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf eine gewisse Bedeutung beigemessen hatten, als unproblematisch. Im Zusatzprotokoll hat man sich aus Gründen der Verlässlichkeit für die neuen Mitgliedstaaten und die EU insgesamt auf die Endfristen geeinigt. Selbst wenn gegen die Ausweitung des Freizügigkeitsabkommens das Referendum ergriffen würde, womit die ausgehandelten Übergangsfristen entsprechend verkürzt würden, entsprächen die Übergangsfristen noch den Forderungen der Kantone.

Kontingente

- (9) Die Frage der Kontingente scheint plausibel geregelt. Es entspricht auch den Wünschen der Kantone, dass für die neuen Mitgliedstaaten Sonderkontingente ausgewiesen werden. Dies dient dem geordneten und kontrollierten Übergang von der bisher geltenden Regelung für Drittstaatenangehörige zur Freizügigkeit für die Angehörigen der neuen Mitgliedstaaten. Die Kantone begrüßen insbesondere auch die Regelung, die im Zusammenhang mit den nicht kontingentierten Aufenthalten unter vier Monaten gefunden wurde. Allerdings ist der jetzige Zustand der ständigen Kontingentsknappheit für Daueraufenthalte unbefriedigend und schafft Rechtsunsicherheit für Arbeitgebende und Arbeitnehmende. Spätestens bei der Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen Mitgliedstaaten muss die Frage der Kontingentszahlen für EU-/EFTA Staatsangehörige neu geprüft und dabei auch die Aufteilung zwischen dem Dauer- und dem nie ausgeschöpften Kurzaufenthalterkontingent neu geregelt werden. Problematisch scheint auch die Zuteilung der Indikativkontingente. Die Situation hat sich durch die Periodisierung in Quartalskontingente sogar verschlechtert. Zweifellos würde die Quartalszuweisung eine rechtliche Würdigung kaum überstehen. Der jetzige Zustand der ständigen Kontingentsknappheit für Daueraufenthalte ist unbefriedigend und schafft

Rechtsunsicherheit für die Arbeitgebenden und die Arbeitnehmer. Der Bund möge diese Frage neu prüfen und dabei auch eine Verschiebung aus dem nie ausgeschöpften Kontingent der Kurzaufenthalter in Betracht ziehen.

- (10) In den Vernehmlassungserläuterungen geht der Bundesrat auf eine wichtige Forderung der Kantone in der Stellungnahme zum Mandatsentwurf nicht ein. Bereits in den Erläuterungen zum Mandatsentwurf hatte sich der Bundesrat dazu nicht geäußert. Die Forderung sei deshalb an dieser Stelle wiederholt: Die Kantone erwarten, dass die bisherigen Drittstaatkontingente im heutigen Umfang erhalten bleiben. Selbst wenn die neuen Mitgliedstaaten durchaus gut qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stellen können, entsprechen deren Qualifikationen nicht denjenigen, die vor allem in hochindustrialisierten Staaten, wie zum Beispiel den USA oder Kanada, gesucht werden. Diese Feststellung gilt nicht so sehr für die Kurzaufenthalte wie für die Daueraufenthalte, wo die Kontingente ohnehin schon sehr gering sind. Die Kantone erwarten hierzu rasch eine klare Stellungnahme des Bundesrates.

Nicht kontingentierte Kurzaufenthalte bis 4 Monate

- (11) Um eine übermässige und vor allem auch unkontrollierte Zuwanderung von schlecht qualifizierten Arbeitskräften zu verhindern, wurde für die Kategorie der nicht kontingentierten Aufenthalte unter vier Monaten ein Qualifikationsvorbehalt angebracht. Unqualifizierte Erwerbstätige können demnach selbst für kurze Zeit nur unter Anrechnung an das Kontingent für Kurzaufenthalter in der Schweiz erwerbstätig sein. Mit dieser Regelung kann ein Zielkonflikt gelöst werden: Auch wenn die Kantone nicht wünschten, dass ein Bezug zu einzelnen Branchen hergestellt werde, ist nicht zu verkennen, dass einzelne Branchen eher hochqualifizierte, andere eher niedrigqualifizierte Arbeitskräfte benötigen. Da in Krisenzeiten tendenziell eher niedrigqualifizierte Arbeitskräfte die Sozialversicherungen belasten und auf Grund des strukturellen Mangels an Arbeitsplätzen für Hilfskräfte, sollte deren Zugang zum Arbeitsmarkt nur kontrolliert möglich sein. Mit der vorgesehenen Kontingentslösung wird es nun möglich, zwar genügend niedriger qualifizierte Personen zuzulassen, deren Anzahl aber trotzdem zu beschränken. Die vom Bund vorgesehene Umsetzung der Kontingentslösung sieht allerdings ein Konsultationsverfahren bei den Bundesbehörden vor. Dies ist kompliziert und langwierig. Die Kantone empfehlen, darauf zu verzichten und stattdessen den Erlass von Richtlinien vorzunehmen, welche die Bearbeitung der Gesuche durch die Kantone erlauben.

Dienstleistungserbringer

- (12) Die Regelung für die Dienstleistungserbringer stellte für die Kantone eine entscheidende Frage dar. Die EU wollte ursprünglich Einschränkungen nur bei denjenigen Staaten zulassen, welche an neue Mitgliedstaaten grenzen, da sie davon ausging, dass Dienstleistungen nur in einem engeren geografischen Kreis rentabel erbracht werden. Die Erfahrungen der Kantone sind jedoch andere: Dienstleistungen werden zumindest in spezifischen Branchen durchaus in einem weiten Umfeld lohnend erbracht. Die Kantone begrüßen deshalb die in den Verhandlungen gefundene Lösung, welche Zulassungsbeschränkungen wie Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen in den Branchen Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gartenbau, Reinigung sowie Schutz und Sicherheit während der ganzen Übergangsfrist aufrecht zu erhalten erlaubt. Mit der Qualifikationsvoraussetzung geht das Zusatzprotokoll über die ursprüngliche Forderung der Kantone hinaus.

Selbständige Erwerbstätigkeit

- (13) Zur anzustrebenden Behandlung der selbstständig Erwerbenden gab es weder im Mandatsentwurf Ausführungen noch haben sich die Kantone in ihrer Stellungnahme dazu geäußert. Die nunmehr gefundene Regelung vermag zwar nicht restlos zu überzeugen, ist aber wohl der Preis für die ansonsten sehr weitgehende Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt während einer langen Übergangsfrist. Da die selbstständige Erwerbstätigkeit bisher für Drittstaatsangehörige äusserst restriktiv gehandhabt wurde, sind Schätzungen über die Auswirkung der ausgehandelten Regelung kaum möglich. Die Erfahrungen mit der Zulassung von gut qualifizierten Selbstständigen unter dem FZA sind positiv. Dementsprechend ist auch die vereinfachte Zulassung von gut qualifizierten Selbstständigen unter dem Zusatzprotokoll zu begrüßen. Eine gewisse Missbrauchsmöglichkeit ist zwar nicht von der Hand zu weisen: Wird einem Erwerbstitigen aus arbeitsmarktlichen Gründen der Zutritt verweigert, kann er diesen unter dem Titel der Selbstständigkeit möglicherweise trotzdem erlangen. Entsprechende Fälle sind uns aber nicht bekannt. Es empfiehlt sich dennoch, die flankierenden Massnahmen auf die Frage hin zu überprüfen.

Malta und Zypern

- (14) Keine Bemerkung

Autonome Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls

- (15) Keine Bemerkung

4.2. Übergangsregelung im Hinblick auf den Erwerb von Grundeigentum und Zweitwohnungen (Anhang I)

- (16) Es werden hier eigentlich keine Änderungen vorgeschlagen. Jedoch hat sich vermutlich ein Fehler eingeschlichen. In den Vernehmlassungserläuterungen wird ausgeführt, dass nach dem geltenden BewG (Lex Koller) der Erwerb von Zweit- und Ferienwohnungen bewilligungspflichtig und kontingentiert sei. Kontingentiert sind jedoch nur Ferienwohnungen. Dies wäre zu korrigieren.

4.3. Koordinierung der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit (Anhang II)*Inhalt*

- (17) Grundsätzlich haben die Kantone keine Bemerkungen zur Ausdehnung der Koordinierungsvorschriften im Bereich der Sozialen Sicherheit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten. Es handelt sich dabei nicht um neues Recht, sondern um die Ausdehnung bereits bestehenden Rechts auf die neuen EU-Mitgliedstaaten.
- (18) Aus kantonaler Sicht dürften kaum wesentliche Mehrkosten zu erwarten sein. Da nur Arbeitnehmende kantonale Familienzulagen erhalten, sind die diesbezüglichen Aufwendungen vor allem von der Wirtschaftslage und weniger von der Nationalität der erwerbstätigen Person abhängig. Es könnte allerdings in denjenigen Kantonen zu gewissen Mehraufwendungen kommen, die bisher für die neuen Mitgliedstaaten der EU einen kaufkraftsbezogenen Tarif kannten.
- (19) Auch bei der Prämienverbilligung ist aufgrund der bisher mit dem bestehenden Freizügigkeitsabkommen gemachten Erfahrungen nicht mit wesentlichen Mehrkosten zu rechnen.

- (20) Mit zunehmender Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten wird vor allem bei der Administration der einzelnen Versicherungs- und Leistungsbereiche ein Mehraufwand erwartet.

Umsetzungsgesetzgebung

- (21) Zur Umsetzungsgesetzgebung auf Bundesebene keine Bemerkungen.
- (22) Gesetzgebungsbedarf werden diejenigen Kantone haben, die bei den Familienzulagen zwischen den bisherigen EU-/EFTA-Staaten und den Nicht-EU-/EFTA-Staaten unterscheiden und differenzierte Tarife vorsehen. Die Staatsangehörigen der neuen EU-Mitgliedstaaten werden gleich wie die Staatsangehörigen der bisherigen EU-Mitgliedstaaten bzw. gleich wie Inländer behandelt werden müssen.
- (23) Des weiteren dürfte sich ein Gesetzgebungsbedarf aufgrund der Anpassung des Freizügigkeitsabkommens dort ergeben, wo in kantonalen Erlassen die bisherigen EU-Staaten aufgezählt wurden sowie allenfalls dort, wo in einem kantonalen Erlass der bestehende Verweis auf das Freizügigkeitsabkommen zu Unsicherheiten führen könnte, ob damit auch die neuen Mitgliedstaaten erfasst werden oder nicht. In diesem Falle können sich die Kantone an der vom Bund vorgesehenen Formulierung für die Sozialversicherungen orientieren.

4.4. Diplomanerkennung (Anhang III)

Vorbemerkungen

- (24) Mit dem Beitritt zur Europäischen Union verpflichteten sich die neuen EU-Mitgliedstaaten, den EU-Acquis bezüglich der Anerkennung der Diplome zu übernehmen. In ihrer Stellungnahme zum Verhandlungsmandat des Bundesrates stimmten die Kantone dem Vorschlag der Ausdehnung der Diplomanerkennung auf die neuen Mitgliedstaaten zu.

Ergänzungen des Freizügigkeitsabkommens im Bereich der Diplomanerkennung

- (25) Die Kantone nehmen die Ausführungen in den Vernehmlassungsunterlagen betreffend der Ausweitung des Freizügigkeitsabkommens im Bereich der Diplomanerkennung zur Kenntnis.
- (26) Die Ausbildung für Pflegeberufe und Hebammen in einigen der neuen EU-Mitgliedstaaten entspricht weder den Anforderungen der EU-Richtlinie noch denjenigen der Schweiz. Die Kantone begrüßen es, dass die Schweiz - ebenso wie einige alte EU-Mitgliedstaaten - sich in einer diesbezüglichen Erklärung das Recht vorbehält, diese Diplome nur nach Überprüfung der Konformität mit den einschlägigen Richtlinien anzuerkennen und gegebenenfalls einen Eignungstest oder einen Anpassungslehrgang zu verlangen.

Auswirkungen

- (27) Die Kantone können dem Zusatzprotokoll bezüglich den Anpassungen des Freizügigkeitsabkommens im Bereich der Diplomanerkennung zustimmen. Es handelt sich dabei vorwiegend um technische Anpassungen.
- (28) Im Bereich der Diplomanerkennung wird auf Bundesstufe die Anpassung des Anwaltsgesetzes (BGFA) sowie der Verordnung über die Anerkennung der Diplome in den medizinischen Berufen notwendig.

- (29) Nachdem die Diplomanerkennung aufgrund des neuen Berufsbildungsgesetzes vorwiegend vom Bund zu vollziehen ist, sollten sich die Auswirkungen auf die Kantone in engen Grenzen halten. Sie werden hauptsächlich noch bei Berufen im Anwendungsbereich der dritten Allgemeinen Richtlinie Anfragen zu bearbeiten sowie insgesamt bei den reglementierten Berufen soweit notwendig die Berufsausübungsbewilligungen zu erteilen haben. Rechtsänderungen dürften hingegen auf kantonaler Stufe kaum notwendig werden.
- (30) Die Anerkennung ausländischer Lehrdiplome basiert auf der Ersten Allgemeinen EU-Richtlinie 89/48/EWG und erfolgt weiterhin, gestützt auf die interkantonale Diplomanerkennungsvereinbarung (Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993), durch die EDK.

4.5. EURES

- (31) Eine gesetzliche Bestimmung, die die Grundlagen der Zusammenarbeit im Bereich Platzierung innerhalb des EURES-Netzes darlegt, ist im Änderungsvorschlag bezüglich des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung (AVIG) eingefügt worden. Es wäre zweckmässig, eine Bestimmung einzufügen, die Kapitel 4 des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) ähnlich ist. Wenn der Vorschlag um eine solche Aufnahme in den Erläuterungen zum Zusatzprotokoll enthalten ist, ist er in den Gesetzesbestimmungen, welche das Zusatzprotokoll zum FZA umsetzen, vergessen worden.

5. Nationales und internationales Vertragsunterzeichnungs- und Ratifikationsverfahren

- (32) Die Kantone würden eine schnelle Behandlung des Abkommens in den eidgenössischen Räten begrüßen. Sie haben immer darauf hingewiesen, dass ihrer Auffassung nach die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten das im Verhältnis zur EU prioritäre Geschäft ist. Die Kantone sind überzeugt, dass eine Ablehnung der Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens und die sich daraus ergebende mögliche Folge des Dahinfallens sämtlicher sektoriellen Abkommen zu einer schwerwiegenden Destabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führen würde, was insbesondere auch erhebliche negative Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft haben würde.