



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

**Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit
vom 21. Juni 1999 auf die zwei neuen EU-Mitgliedstaaten
Rumänien und Bulgarien**

Stellungnahme
(20. März 2008)

Zusammenfassung

Die Kantonsregierungen unterstützen die Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien vorbehaltlos.

Die Ausdehnung der Freizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien ist eine logische Konsequenz des Abkommens mit der EU über die Freizügigkeit. Die Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit sind positiv. Die Konsolidierung dieses Abkommens ist auch im Interesse der Schweiz.

Die in den Verhandlungen erzielte Übergangsregelung entspricht derjenigen, wie sie in Bezug auf die am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten vereinbart wurde und erlaubt nun auch in Bezug auf Rumänien und Bulgarien eine schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit während einer ausreichend langen Übergangsfrist.

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

I. Allgemeine Bemerkungen

- (1) Die Kantonsregierungen danken dem Bundesrat für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dieser wichtigen europapolitischen Vorlage.

Verhandlungsergebnis

- (2) Die Kantonsregierungen begrüßen das Verhandlungsergebnis, welches den in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 22. Juni 2007 formulierten Anliegen weitgehend Rechnung trägt.
- (3) In ihrer Stellungnahme vom 22. Juni 2007 haben sich die Kantonsregierungen nicht zur vom Bundesrat ursprünglich beabsichtigten Verknüpfung der Verhandlungen mit der Verpflichtung von beiden Beitrittsstaaten zur Übernahme der Rückführungskosten für ihre Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz geäußert. Die Kantonsregierungen begrüßen, dass diese Frage nunmehr von der Frage der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens getrennt werden soll.
- (4) Im Einklang mit ihrer Stellungnahme vom 28. September 2007 zur Übernahme der Richtlinie 2005/36/EG in den Anhang III (Diplomanerkennung) des Freizügigkeitsabkommens begrüßen die Kantonsregierungen, dass die durch die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) notwendigen Anpassungen im Bereich der Diplomanerkennung im Rahmen des Gemischten Ausschusses Personenverkehr vorgenommen werden sollen und nicht im Rahmen des vorliegenden Zusatzprotokolls angegangen werden. Die Kantonsregierungen wiederholen in diesem Zusammenhang ausdrücklich ihre Forderung nach einer angemessenen Übergangsfrist zur Umsetzung der neuen Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung und der Niederlassungsfreiheit.

Politische und wirtschaftliche Bedeutung des FZA

- (5) Die Kantonsregierungen teilen die Einschätzung des Bundesrates, dass das FZA das wirtschaftlich bedeutendste Abkommen zwischen der Schweiz und der EU darstellt. Sie können sich zudem der im Begleitschreiben dargelegten Haltung des Bundesrates anschließen.

Zeitlicher Ablauf

- (6) Aufgrund der zeitlichen Parallelität und des engen materiellen Zusammenhangs unterstützen die Kantonsregierungen die Absicht des Bundesrates, die Vorlage betreffend Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien und die Vorlage betreffend Weiterführung des FZA zeitgleich den Eidgenössischen Räten vorzulegen. Sie erachten es zudem als sinnvoll, die Vorlagen im Falle eines Referendums dem Stimmvolk gleichzeitig zur Abstimmung vorzulegen.

Mitwirkung der Kantone

- (7) Die Kantonsregierungen teilen die Auffassung des Bundesrates, dass der Einbezug der Kantone in die Verhandlungen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen während der Verhandlungen gut verlaufen ist.

Form und Dauer der Vernehmlassung

- (8) Die Kantonsregierungen haben Verständnis für die Verkürzung der Vernehmlassungsfrist und danken dem Bundesrat, dass er ihnen trotz der vorhandenen zeitlichen Zwänge ausreichend Zeit für eine Stellungnahme eingeräumt hat.

II. Bemerkungen zu den Vernehmlassungserläuterungen

1. Allgemeines

- (9) Die Kantonsregierungen haben sich für den Abschluss des am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Freizügigkeitsabkommens mit der EU (FZA) ausgesprochen. Sie haben auch die Ausdehnung des Abkommens auf die zehn am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten und das am 1. April 2006 in Kraft getretene erste Zusatzprotokoll zum FZA unterstützt.
- (10) Am 22. Juni 2007 nahmen die Kantonsregierungen zum Verhandlungsmandatentwurf des Bundesrates bezüglich der Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien (Zusatzprotokoll II) Stellung. Dabei begrüsst sie die Aufnahme der Verhandlungen und betonten die Bedeutung der Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten für die Schweiz. In der Beurteilung des Mandats durch die Kantonsregierungen zeigten sich keine entscheidenden Differenzen zur Haltung des Bundesrates.
- (11) In ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 23. März 2007 haben sich die Kantonsregierungen für eine Konsolidierung der bestehenden bilateralen Abkommen mit der EU ausgesprochen. Sie teilen folglich die Auffassung des Bundesrates, dass die Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien europapolitisch zu den prioritären Zielen gehören muss. Die Kantonsregierungen können sich ausserdem der Auffassung des Bundesrates anschliessen, wonach die Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien im Interesse der Schweiz, ihrer Wirtschaft und ihres Arbeitsmarktes ist.
- (12) Die Kantonsregierungen sind auch der Auffassung, dass die bestehenden flankierenden Massnahmen ihr Ziel erreicht haben. Es geht nun darum, die Anwendung dieser Massnahmen zu optimieren. Im Übrigen ist festzuhalten, dass in Bezug auf Rumänien und Bulgarien neben der Kontingentierung auch die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen während der gesamten vereinbarten Übergangsfrist beibehalten werden kann. Mithin sehen die Kantonsregierungen derzeit keine Notwendigkeit, die bestehenden flankierenden Massnahmen zu verschärfen.

2. Verhandlungsverlauf und Verhandlungsergebnis

- (13) Nach der Aufnahme der Verhandlungen konnten diese relativ rasch abgeschlossen werden. Durch die Vertretung der Kantone in der Verhandlungsdelegation hatten diese – nicht nur formal, sondern dank entsprechender Verhandlungsführung auch faktisch – immer wieder die Möglichkeit, sich in die Verhandlungen einzubringen. Die Kantonsregierungen begrüssen das Verhandlungsergebnis, welches den in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf formulierten Anliegen weitgehend Rechnung trägt.
- (14) Die Kantonsregierungen weisen jedoch auf die organisatorischen Schwierigkeiten hin, welche das Nebeneinander von drei verschiedenen Zulassungssystemen für Arbeitnehmende (Staatsangehörige, die dem Zusatzprotokoll I FZA unterstellt sind; solche, die dem Zusatzprotokoll II untergestellt sind; und Drittstaatenangehörige) mit

sich bringt. Die Kantonsregierungen erwarten, 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.

3. Würdigung des Zusatzprotokolls II zum FZA und Information der Öffentlichkeit

- (15) Die Kantonsregierungen haben wiederholt darauf hingewiesen, dass dem FZA und der Ausdehnung des Abkommens grösste Bedeutung beizumessen ist. Die Kantonsregierungen sind überzeugt, dass eine Ablehnung der Ausdehnung des FZA und die sich daraus ergebenden möglichen Folgen zu einer schwerwiegenden Destabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führen würde. Dies würde insbesondere auch erhebliche negative Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft haben.
- (16) Wie bereits oben erwähnt, sehen die Kantonsregierungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen Bedarf für eine Verschärfung der bestehenden flankierenden Massnahmen. Die flankierenden Massnahmen wurden bereits per 1. April 2006 präventiv verschärft. Eine Verschärfung wäre derzeit nicht nur unnötig, sondern verfehlt, zumal zum einen die arbeitsmarktlichen Beschränkungen gegenüber den EU-8- Staaten weiterhin bestehen. Zum anderen setzen Bund und Kantone gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (BGSA) seit 1. Januar 2008 weitere Ressourcen zur Arbeitsmarktkontrolle ein.
- (17) Der Information der Öffentlichkeit ist ebenfalls grösste Bedeutung beizumessen. Die Schweizer Bevölkerung sollte über die Erfahrungen mit dem FZA, die Vorteile und Chancen der Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien, aber auch über die politischen Zusammenhänge und rechtlichen Verknüpfungen mit anderen Abkommen mit der EU klar und objektiv informiert werden.
- (18) Im Hinblick auf eventuell bevorstehende Referenden zur Weiterführung des FZA und/oder zur Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien, aber auch auf weitere EU-Beitrittskandidaten halten die Kantonsregierungen ein klares Konzept und eine sachliche und transparente Information der Bevölkerung von Seiten der Behörden für unerlässlich.

4. Materielle Bestimmungen des Zusatzprotokolls II

4.1. Allgemeiner Teil

Struktur

- (19) Wie bereits oben erwähnt sind die Kantonsregierungen damit einverstanden, dass im Zusatzprotokoll keine materiellen Bestimmungen bezüglich der Diplomanerkennung enthalten sind und dass diesbezüglich auf die Entscheidkompetenzen des Gemischten Ausschusses verwiesen wird. Es sei an dieser Stelle erneut festgehalten, dass die Übernahme der Richtlinie 2005/36/EG eine Reihe von Vollzugsproblemen aufwirft, welche vor einer definitiven Übernahme in das Abkommen geregelt werden müssen.

Übergangsperiode

- (20) Um die Zulassungssysteme für die Arbeitnehmer nicht unnötig zu komplizieren, erwarteten die Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf eine Verhandlungslösung, welche sich an den Übergangsfristen des FZA und des Zusatzprotokolls I FZA orientiert. Das Verhandlungsergebnis trägt diesem Anliegen vollumfänglich Rechnung.

Kontingente

- (21) Die ausgehandelten jährlichen Kurz- und Jahresaufenthaltsbewilligungen, welche während der Übergangsperiode progressiv ansteigen, entsprechen den Erwartungen der Kantone.
- (22) Die Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen wurden im Oktober 2006 von 5'000 auf 7'000 erhöht. Dabei ist insbesondere hervorzuheben, dass dadurch dem wiederholt geäußerten Anliegen der Kantonsregierungen, die Gesamthöchstzahl für Jahresaufenthaltsbewilligungen auf zumindest dem bisherigen Niveau zu belassen entsprochen wurde.

Arbeitnehmer mit einer Zulassung für vier Monate

- (23) Die Kantonsregierungen begrüßen die getroffene Lösung.

Dienstleistungserbringer

- (24) Die Kantonsregierungen begrüßen das für die Kantone sehr wichtige Verhandlungsergebnis, welches - analog zum Zusatzprotokoll I - erlaubt, Zulassungsbeschränkungen wie Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen in den Branchen Bauhaupt- und Baunebenberufe, Gartenbau, Reinigung sowie Schutz und Sicherheit während der ganzen Übergangsfrist aufrecht zu erhalten.

Selbständig Erwerbstätige

- (25) Zur anzustrebenden Behandlung der selbständig Erwerbstätigen gab es weder im Mandatsentwurf Ausführungen, noch haben sich die Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme dazu geäußert. Die 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. Die Erfahrungen mit der Zulassung von selbständig Erwerbstätigen unter dem FZA sind positiv. Dementsprechend ist auch die vereinfachte Zulassung von selbständig Erwerbstätigen unter dem Zusatzprotokoll zu begrüßen. Eine gewisse Missbrauchsmöglichkeit ist zwar nicht von der Hand zu weisen: Wird einem Erwerbstätigen aus arbeitsmarktlichen Gründen der Zutritt verweigert, kann er diesen unter dem Titel der Selbständigkeit möglicherweise trotzdem erlangen. Erfahrungen mit den neuen EU-Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass nur gut qualifizierte Personen den Sprung in die Selbständigkeit wagen. Eine gewisse Hürde stellt auch der Nachweis der selbständigen Erwerbstätigkeit gemäss der schweizerischen Gesetzgebung dar. Es ist gemeinsam mit den Kantonen zu prüfen, ob in der Schweiz – wie zuvor in Deutschland und in Österreich – bezüglich Rumänien und Bulgarien eine halbjährige Einrichtungszeit für selbständig Erwerbstätige eingeführt werden soll.

Gegenwärtige, bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls II geltende autonome Regelung

- (26) Keine Bemerkungen

4.2. Übergangsregelung für den Erwerb von Grundstücken und Zweitwohnungen (Anhang I des Zusatzprotokolls II zum FZA)

(27) Keine Bemerkungen

4.3. Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit (Anhang II des Zusatzprotokolls II zum FZA)

4.3.1 Ausgangslage

(28) 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.

4.3.2 Ziel und Verlauf der Verhandlungen

(29) Keine Bemerkungen

4.3.3 Verhandlungsergebnisse

(30) Die Kantonsregierungen begrüßen das Verhandlungsergebnis und die analog zum Zusatzprotokoll I ausgehandelten Koordinierungsregeln. Zu den Regeln wie auch zu deren Auswirkungen auf die Schweizer Sozialversicherungen haben die Kantonsregierungen keine besonderen Bemerkungen.

4.3.4 Bedeutung von Anhang II des Zusatzprotokolls II zum FZA für die Schweiz

(31) Die Kantonsregierungen teilen die Beurteilung des Bundesrates.

4.3.5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

(32) Aus kantonaler Sicht dürften kaum wesentliche Mehrkosten zu erwarten sein. Bezüglich der Familienzulagen könnte es allenfalls in denjenigen Kantonen zu gewissen Mehraufwendungen kommen, die bisher für die neuen Mitgliedstaaten der EU einen kaufkraftbezogenen Tarif kannten.

(33) Auch bei der Prämienverbilligung ist aufgrund der bisher mit dem bestehenden FZA gemachten Erfahrungen nicht mit wesentlichen Mehrkosten zu rechnen.

(34) Mit zunehmender Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien wird bei der Administration der einzelnen Versicherungs- und Leistungsbereiche kein wesentlicher Mehraufwand an Personal erwartet.

4.4. Diplomanerkennung

4.4.1 Einleitung

(35) Mit dem Beitritt zur Europäischen Union verpflichteten sich die neuen EU-Mitgliedstaaten, den EU-Acquis bezüglich der Anerkennung der Diplome zu übernehmen. Rumänien und Bulgarien wenden die in der EU bereits geltende Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen an, welche die für die Schweiz immer noch geltenden Anerkennungsregelungen verbessert und in einer Richtlinie zusammenfasst sowie neue Bestimmungen zur freien Dienstleistungserbringung enthält. Die Verhandlungen zur Übernahme der EU Richtlinie 2005/36/EG

durch die Schweiz in den Anhang III FZA wurden aufgenommen. Dabei handelt es sich keineswegs nur um technische Anpassungen, da die Übernahme voraussichtlich Änderungen von kantonalen Gesetzgebungen zur Folge haben wird. Die Kantone wurden im Herbst 2007 entsprechend konsultiert, die Konsultationsunterlagen konnten jedoch nicht in allen Punkten schlüssige Antworten zur Umsetzung liefern. Die diesbezüglichen Abklärungen laufen zurzeit mit den zuständigen Bundesämtern.

4.4.2 Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens im Bereich der Diplomanerkennung

- (36) In ihrer Stellungnahme zum Verhandlungsmandat des Bundesrates vom 22. Juni 2007 wie auch in ihrer Stellungnahme zur Übernahme der Richtlinie 2005/36/EG vom 28. September 2007 machten die Kantonsregierungen darauf aufmerksam, dass insbesondere die Dienstleistungsfreiheit für die sektoriell geregelten Berufe nicht unwesentliche Änderungen mit sich bringt. So wird künftig dem Aufnahmestaat eine Überprüfung der Berufsqualifikation des Dienstleistungserbringers in Berufen, die der automatischen Anerkennung unterliegen, wie das bei den sektoriell geregelten (Gesundheits-)Berufen der Fall ist, nicht mehr erlaubt sein (s. Art. 7 Abs. 4 der genannten Richtlinie).

4.4.3 Inhalt der Rechtsakte über die Beitrittsvoraussetzungen

- (37) Keine Bemerkungen

4.4.4 Vorbehalt der Schweiz gegenüber der Anerkennung der Diplome von Hebammen sowie von Pflegefachpersonen im Bereich allgemeiner Krankenpflege

- (38) Die Ausbildung von Personen in Pflegeberufen und der Hebammen in einigen der neuen EU-Mitgliedstaaten entspricht weder den Mindestanforderungen der EU-Richtlinie und erst recht nicht denjenigen der Schweiz. Die Kantonsregierungen verlangen, dass die Schweiz sich in einer diesbezüglichen Erklärung das Recht vorbehält, von Personen, die erworbene Rechte geltend machen, deren Ausbildungen jedoch die Anforderungen der einschlägigen Richtlinien nicht erfüllen, gegebenenfalls Ausgleichsmassnahmen (Eignungstest oder Anpassungslehrgang) zu verlangen.

4.4.5 Verhandlungsergebnis

- (39) Die Kantonsregierungen begrüßen die gemeinsame Erklärung (joint declaration), welche auf die Verhandlungen im Rahmen des Gemischten Ausschusses verweist.

4.4.6 Anpassungen des schweizerischen Rechts

- (40) Die Kantonsregierungen nehmen von den Ausführungen zur Anpassung des schweizerischen Rechts aufgrund der Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien Kenntnis. Bei einer Übernahme der Richtlinie 2005/36/EG durch die Schweiz im Rahmen des Gemischten Ausschusses FZA dürften auf kantonaler Stufe allenfalls Rechtänderungen notwendig werden. Zudem sind wesentliche Fragen des Vollzugs – insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung – noch ungeklärt.

4.4.7 Auswirkungen auf die Finanzen und den Personalbedarf

- (41) Die Kantonsregierungen haben sich mit ihrer Stellungnahme vom 28. September 2007 zu den finanziellen und personellen Auswirkungen der Übernahme der Richtlinien 2005/36/EG geäußert. Es war den Kantonsregierungen aufgrund der zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht möglich zu beurteilen, ob durch die in der Richtlinie vorgesehenen Vorgaben zur Verwaltungszusammenarbeit für die Kantone ein zusätz-

licher finanzieller und personeller Aufwand entsteht. An dieser Ausgangslage hat sich bis anhin noch nichts geändert.

5. Abschluss- und Genehmigungsverfahren auf nationaler und internationaler Ebene

- (42) Die Kantonsregierungen begrüßen die Absicht des Bundesrates, die Vorlage über die Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien den Eidgenössischen Räten parallel zur Vorlage über die Weiterführung des FZA zu unterbreiten.