

## **Botschaft**

### **über das Zusatzabkommen zum Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung**

vom 4. Oktober 1993

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über das Zusatzabkommen zum Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung. Wir beantragen Ihnen, dieses am 22. Dezember 1992 in Bern unterzeichnete Zusatzabkommen zu genehmigen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. Oktober 1993

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Ogi  
Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

*Das Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung regelt grundsätzlich die gesamten Beziehungen der beiden Staaten auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung. Anders als die Abkommen der Schweiz mit Frankreich, Liechtenstein und Österreich gilt das schweizerisch-deutsche Abkommen vom 20. Oktober 1982 nur für die Staatsangehörigen der beiden Vertragsstaaten und für Flüchtlinge sowie Staatenlose, die im Gebiet eines der beiden Vertragsstaaten wohnen.*

*Die Schaffung des europäischen Marktes auf 1. Januar 1993, der von einem freien Personenverkehr ausgeht, hat die Interessenlage der Bundesrepublik verändert. Bestimmungen, die den freien Personenverkehr unter EG-Angehörigen diskriminieren, mussten beseitigt werden. Aus diesem Grund ersuchte die Bundesrepublik Deutschland die Schweiz, die Bestimmung über den persönlichen Geltungsbereich des Abkommens von 1982 zu ändern und die Anwendung des Abkommens auf alle Grenzgänger in beiden Vertragsstaaten ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit zuzulassen.*

*Mit dem Zusatzabkommen wird diesem Wunsch entsprochen. Damit wird für die Grenzgänger an der schweizerisch-deutschen Grenze die gleiche Regelung anwendbar, die im Verhältnis zu Frankreich, Liechtenstein und Österreich schon seit 1980 gilt.*

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

Nach dem Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland (AS 1983 1851), in Kraft getreten am 1. Januar 1984, sind Grenzgänger, anders als bei Kurzarbeit, wetterbedingtem Arbeitsausfall und Insolvenz des Arbeitgebers, bei Ganzarbeitslosigkeit nur dann geschützt, wenn sie Staatsangehörige der beiden Vertragsstaaten, Flüchtlinge oder Staatenlose, die im Gebiet eines der beiden Vertragsstaaten wohnen, sind. Als Folge dieser Regelung sind z. B. nichtdeutsche EG-Angehörige, die in Deutschland wohnen und in der Schweiz arbeiten, bei Verlust der Arbeitsstelle in der Schweiz nicht geschützt.

Die bis jetzt geltende Regelung führte generell zu verschiedenen Härtefällen. Darüber hinaus lag es im besonderen Interesse der Bundesrepublik Deutschland – im Hinblick auf den auf 1. Januar 1993 – zu schaffenden europäischen Binnenmarkt mit Freizügigkeit im Bereich des Personenverkehrs – jegliche Diskriminierung von Personen zu beseitigen. Mit Blick auf diesen Hintergrund war die Bundesrepublik Deutschland an die Schweizerische Eidgenossenschaft mit dem Ersuchen herangetreten, das geltende Abkommen durch Erweiterung des persönlichen Geltungsbereiches zu ändern. Es war seinerzeit die Bundesrepublik Deutschland, die die Ausdehnung des Abkommens auf Grenzgänger aus Drittstaaten, wie dies in den Abkommen der Schweiz mit Frankreich, Liechtenstein und Österreich vorgesehen ist, abgelehnt hatte.

## 2 Inhalt des Abkommens

Kern des Zusatzabkommens ist die Erweiterung des persönlichen Geltungsbereiches: Hiernach soll das Abkommen vom 20. Oktober 1982 nicht mehr nur für die Staatsangehörigen der beiden Vertragsstaaten, Flüchtlinge und Staatenlosen, die im Gebiet der beiden Vertragsstaaten wohnen, gelten, sondern für alle in den beiden Vertragsstaaten wohnenden Grenzgänger, und zwar ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. Damit kommen in den Genuss dieser Regelung nicht nur EG/EWR-Angehörige, sondern auch in den beiden Vertragsstaaten wohnende Grenzgänger aus Staaten, die nicht zum EG/EWR-Raum gehören. Die vorgeschlagene Änderung steht der Regelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 nicht entgegen. Die gleiche Regelung findet sich im übrigen in den Arbeitslosenversicherungsabkommen der Schweiz mit Frankreich, Liechtenstein und Österreich.

Das Zusatzabkommen bringt für alle Grenzgänger gleichgültig welcher Staatsangehörigkeit, die im Gebiet eines der beiden Vertragsstaaten wohnen, die Anrechenbarkeit der im andern Vertragsstaat zurückgelegten Beitragszeit. Die Neuregelung ist mit dem Arbeitslosenversicherungsgesetz unseres Landes voll kompatibel. Die gleiche Regelung findet sich bereits in den schweizerischen Abkommen mit Frankreich, Liechtenstein und Österreich.

Die Änderung des persönlichen Geltungsbereiches durch dieses Zusatzabkommen fördert letztlich auch die Mobilität der Arbeitskräfte in der Grenzzone zu unserem nördlichen Nachbarland und dient der Verbesserung der Freizügigkeit des Personenverkehrs in Europa.

Das Abkommen soll rückwirkend auf den 1. Januar 1988 angewendet werden. An der unüblich langen Rückwirkungsfrist war die deutsche Seite interessiert, nachdem es in den vergangenen Jahren verschiedentlich Fälle gab, in denen in Deutschland wohnende Grenzgänger aus den übrigen EG-Staaten bei Verlust ihres Arbeitsplatzes in der Schweiz von der deutschen Arbeitslosenversicherung nicht entschädigt werden konnten und es deshalb zu verschiedenen Demarchen von Betroffenen bei deutschen Regierungsstellen kam. In den vergangenen Jahren von der deutschen Arbeitslosenversicherung abgewiesene Grenzgänger aus Drittstaaten können bei dieser Rückwirkungsregel nachträglich entschädigt werden, sofern sie ihren Entschädigungsantrag beim zuständigen deutschen Arbeitsamt gestellt haben.

### **3            Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Das Zusatzabkommen führt grundsätzlich zu keinen weiteren, über das Abkommen vom 10. Oktober 1982 hinausgehenden finanziellen Belastungen. Die arbeitsmarktbehördlichen und fremdenpolizeilichen Bestimmungen unseres Landes gestatten nur ausnahmsweise ausländischen Arbeitnehmern aus Drittstaaten, sich in der Schweiz niederzulassen bzw. hier zu wohnen, um von hier aus im Ausland zu arbeiten. Die Zahl der Grenzgänger aus Drittstaaten mit Wohnort in der Schweiz und Arbeitsort in Deutschland dürften auf wenige Dutzend Personen beschränkt sein. Dementsprechend ist hier die Ausrichtung von Arbeitslosenentschädigung an solche Personen sehr beschränkt. Ein Mehrbedarf an Personal ist deswegen nicht zu erwarten. Die Hauptlast der Ausrichtungen von Arbeitslosenentschädigung trifft hier die deutsche Seite.

### **4            Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1991–1995 nicht vorgesehen.

Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen dem Zusatzprotokoll und der Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung sollte die Vorlage aber gleichzeitig mit der Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes beraten werden.

### **5            Verhältnis zum europäischen Recht**

Aus der Sicht des europäischen Gemeinschaftsrechts verstößt das Abkommen von 1982 gegen die Bestimmungen des EG-Vertrags über das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 7 EG-Vertrag) im Bereich des freien Personenverkehrs (Art. 48 EG-Vertrag) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 52 EG-Vertrag), sowie gegen Artikel 71 Paragraph I Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71.

Im Hinblick auf die Realisierung des Binnenmarkts stellt das Abkommen von 1982 eine indirekte Verletzung der Niederlassungsfreiheit (Art. 52 EG-Vertrag) und der Freiheit des Personenverkehrs (Art. 48 EG-Vertrag) dar, indem es Staatsangehörige eines anderen EG-Staates als Deutschlands, die sich in Deutschland niederlassen und in der Schweiz arbeiten wollen, diskriminiert (was Art. 7 EG-Vertrag verbietet).

Zwar fällt bis zur Annahme des Vertrags von Maastricht die Sozialpolitik grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dennoch kann der Rat im Bereich der sozialen Sicherheit die notwendigen Massnahmen treffen, um den freien Personenverkehr sicherzustellen (Art. 51 EG-Vertrag). Zu diesem Zweck sieht Artikel 71 Paragraph 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 vor, dass der Grenzgänger bei Kurzarbeit die Leistungen nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungslandes, bei Ganzarbeitslosigkeit aber nach den *Vorschriften des Wohnsitzlandes* beanspruchen kann, wie wenn er während der letzten Beschäftigung dieser Gesetzgebung unterstanden hätte, wobei die Leistungen zu Lasten des Wohnsitzlandes gehen. Indem Deutschland die Leistungen von der deutschen Staatsangehörigkeit abhängig macht, verstösst es gegen Gemeinschaftsrecht.

Mit der Aufhebung der Beschränkung des persönlichen Geltungsbereichs des Abkommens kann demzufolge eine wichtige Divergenz mit dem europäischen Recht ausgeräumt werden. Dies entspricht den Anstrengungen des Bundesrates, die Eurokompatibilität unseres geltenden und künftigen Rechts sicherzustellen (Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1993, BB1 1993, 805).

Das geltende Abkommen vom 20. Oktober 1982 stellt Angehörige dritter Staaten (auch EG-Staaten) schlechter als Deutsche und Schweizer. Es verletzt damit das EG-rechtliche Diskriminierungsverbot. Mit dem Zusatzprotokoll wird die Differenz zum europäischen Recht ausgeräumt.

## 6 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für den Abschluss dieses Zusatzabkommens ergibt sich aus Artikel 34<sup>novies</sup> der Bundesverfassung, wonach der Bund zur Gesetzgebung im Bereich der Arbeitslosenversicherung zuständig ist. Nach Artikel 8 der Verfassung steht dem Bund das Recht zu, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung beruht auf Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung.

Dieses Zusatzprotokoll ändert und ergänzt das Abkommen vom 20. Oktober 1982. Es gilt für dieselbe Dauer und unter den gleichen Voraussetzungen wie dieses. Das Abkommen ist weder unbefristet noch unkündbar, sieht nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und führt keine Rechtsvereinheitlichung herbei. Es untersteht deshalb nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung.

# Bundesbeschluss

Entwurf

## über das Zusatzabkommen zum Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 4. Oktober 1993<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Das Zusatzabkommen zum Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung wird genehmigt.

<sup>2</sup> Der Bundesrat wird ermächtigt, dieses Zusatzabkommen zu ratifizieren.

### **Art. 2**

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

6408

<sup>1)</sup> BBl 1993 IV 203

## zum Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung

Abgeschlossen in Bern am 22. Dezember 1992

---

*Die Schweizerische Eidgenossenschaft  
und  
die Bundesrepublik Deutschland –*

in dem Wunsch, das Abkommen vom 20. Oktober 1982<sup>1)</sup> zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung, im folgenden als «Abkommen» bezeichnet, den gegenwärtigen Verhältnissen anzupassen –

haben folgendes vereinbart:

### Artikel 1

In Artikel 3 des Abkommens wird am Ende von Buchstabe b der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgender Buchstabe c angefügt:

«c) für Grenzgänger ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit.»

### Artikel 2

Dieses Zusatzabkommen wird rückwirkend vom 1. Januar 1988 an angewendet. Beschäftigungszeiten, die vor diesem Zeitpunkt zurückgelegt worden sind, werden, soweit Artikel 8 des Abkommens Anwendung findet, berücksichtigt, als ob dieses Zusatzabkommen bereits gegolten hätte.

### Artikel 3

(1) Dieses Zusatzabkommen bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden werden so bald wie möglich in Bonn ausgetauscht.

(2) Dieses Zusatzabkommen tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach Ablauf des Monats in Kraft, in dem die Ratifikationsurkunden ausgetauscht werden.

### Artikel 4

Dieses Zusatzabkommen gilt für dieselbe Dauer wie das Abkommen.

<sup>1)</sup> SR 0.837.913.6; AS 1983 1851

*Zu Urkund dessen* haben die Bevollmächtigten dieses Zusatzabkommen unterzeichnet.

Geschehen zu Bern am 22. Dezember 1992 in zwei Urschriften in deutscher Sprache.

Für die  
Schweizerische Eidgenossenschaft  
J.-L. Nordmann

Für die  
Bundesrepublik Deutschland  
W. Graf von der Schulenburg



**Botschaft über das Zusatzabkommen zum Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung vom 4. Oktober 1993**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.11.1993
Date	
Data	
Seite	203-210
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 826

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.