

04.066

**Botschaft
zur Genehmigung des Protokolls
zum Freizügigkeitsabkommen
zwischen der Schweiz und der EG**

vom 1. Oktober 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir beehren uns, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Bundesbeschluss zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EG zu unterbreiten und beantragen Ihnen, diesem Beschluss zuzustimmen.

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

1. Oktober 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Joseph Deiss
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 1. Juni 2002 sind die bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EU («Bilaterale I») in Kraft getreten. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) bildet das Kernstück der bilateralen Abkommen. Von ihm gehen die stärksten wirtschaftlichen Auswirkungen aus.

Die EU hat anlässlich des Rates von Kopenhagen im Jahre 2002 beschlossen, die 10 mittel- und osteuropäischen Staaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland, Zypern und Malta als neue Mitglieder aufzunehmen. Seit dem 1. Mai 2004 sind die genannten Staaten Mitglieder der EU.

Die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU – mit Ausnahme des FZA – wurden am 1. Mai 2004 automatisch auf die neuen Mitgliedsstaaten ausgedehnt. Das FZA ist dagegen als gemischtes Abkommen konzipiert, d.h. es wurde von der Schweiz mit der EG und ihren fünfzehn Mitgliedstaaten abgeschlossen. Zur Ausdehnung des FZA auf die zehn Beitrittsstaaten waren daher Verhandlungen zu führen. Diese Verhandlungen konnten am 19. Mai 2004 in Brüssel auf politischer Ebene erfolgreich abgeschlossen werden. Die Unterzeichnung des Protokolls zum FZA fand am 26. Oktober 2004 statt.

Die Ausdehnung des FZA liegt – insbesondere im Hinblick auf die Öffnung eines erweiterten Binnenmarktes und im Hinblick auf die künftige demographische Entwicklung in der Schweiz – im Interesse unseres Landes. Der Schweiz ist es ein Anliegen, die Zuwanderung nach den eigenen wirtschaftlichen und arbeitsmarktlchen Interessen auszurichten. Hierbei stehen die neuen EU-Mitgliedstaaten im Vordergrund, wobei schon im Hinblick auf einen einheitlichen Arbeitsmarkt keine Veranlassung für eine unterschiedliche Behandlung der neuen Mitgliedstaaten besteht und somit das Abkommen auch aus Schweizer Perspektive mit Übergangsfristen vollumfänglich auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt werden kann.

Das arbeitsmarktlche Interesse besteht in erster Linie darin, dass durch die Ausdehnung des Abkommens die Schweiz in den neuen EU-Mitgliedstaaten auf ein stark erweitertes Arbeitskräfteangebot zurückgreifen kann. Dies umfasst sowohl den Bereich hoch qualifizierter Arbeitskräfte als auch den der Hilfskräfte. Es zeigt sich immer stärker, dass auch im EU-Raum in einzelnen Branchen trotz hoher Arbeitslosigkeit Defizite auf dem Arbeitsmarkt bestehen.

Die EU wird eine Ungleichbehandlung ihrer Bürger und Bürgerinnen – über die Übergangszeit hinaus – nicht akzeptieren können. Käme es zu einer Ablehnung der Ausdehnung des FZA seitens der Schweiz, müsste daher mit einer Kündigung des FZA durch die EU gerechnet werden. Dies würde aufgrund der in den Bilateralen I enthaltenen Guillotineklausel zur Ausserkraftsetzung aller sektoriellen Abkommen führen.

Die Öffnung des Schweizerischen Arbeitsmarktes gegenüber Staatsangehörigen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird schrittweise erfolgen. Referenzpunkte für die Verhandlungen waren einerseits das zwischen den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten und den 10 neuen EU-Mitgliedstaaten in der Beitrittsakte festgehaltene

Übergangsregime (2 Jahre; plus 3 Jahre; plus 2 Jahre; Beibehaltung bestehender arbeitsmarktlicher Beschränkungen), andererseits die im FZA zwischen der Schweiz und den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten vereinbarten Übergangsfristen (2 Jahre Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen; 5 Jahre Kontingentierung; plus 7 Jahre Schutzklausel).

Im Ergebnis ist die Schweiz bezüglich der Übergangsregelungen gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten gleich gestellt wie die bisherigen EU-Mitgliedstaaten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5892
1 Allgemeiner Teil	5897
1.1 Einleitung	5897
1.2 Ausgangslage	5897
1.3 Verhandlungsmandate	5898
1.4 Verlauf der Verhandlungen	5899
1.5 Politische Einigung	5900
1.6 Verhältnis zum europäischen Recht	5900
2 Besonderer Teil	5900
2.1 Verhandlungsergebnisse	5900
2.1.1 Struktur des Protokolls	5900
2.1.2 Inhalt des Protokolls (Personenverkehr i.e.S.)	5901
2.1.2.1 Schrittweiser Übergang zur Freizügigkeit	5901
2.1.2.2 Immobilienerwerb	5902
2.1.2.3 Nicht kontingentierte Kurzaufenthalter und - aufenthalterinnen bis 4 Monate	5903
2.1.2.4 Selbständig Erwerbstätige	5904
2.1.2.5 Dienstleistungserbringer	5904
2.1.2.6 Malta und Zypern	5905
2.1.3 Soziale Sicherheit	5905
2.1.3.1 Koordinierung der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit (Anhang II des Protokolls zum FZA)	5905
2.1.3.1.1 Ausgangslage	5905
2.1.3.1.2 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	5905
2.1.3.2 Verhandlungsergebnis	5906
2.1.3.2.1 Allgemeines	5906
2.1.3.2.2 Die Koordinierungsvorschriften und ihre Auswirkungen auf die schweizerischen Versicherungszweige	5906
2.1.3.2.3 Krankenversicherung	5907
2.1.3.2.4 Alters- und Hinterlassenenversicherung	5907
2.1.3.2.5 Berufliche Vorsorge	5907
2.1.3.2.6 Bedeutung von Anhang II des Protokolls zum Abkommen für die Schweiz	5907
2.1.3.2.7 Arbeitslosenversicherung	5908
2.1.4 Diplomanerkennung	5908
2.1.4.1 Einführung	5908
2.1.4.2 Ergänzung des Freizügigkeitsabkommens im Bereich der Diplomanerkennung	5909
2.1.4.3 Inhalt der Beitrittsakte	5909
2.1.4.4 Allgemeine Richtlinien	5909
2.1.4.5 Spezialrichtlinien	5910
2.1.4.6 Rechtsberufe	5911
2.1.4.7 Handel und Verteilung von Giftstoffen	5911

2.1.4.8 Vorbehalt der Schweiz bei der Anerkennung von Hebammendiplomen und Diplomen in allgemeiner Krankenpflege	5911
2.1.5 EURES (European Employment Services)	5912
3 Vernehmlassungsergebnis	5912
3.1 Allgemeines	5912
3.1.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Bundesgerichten	5913
3.1.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in den Kantonen	5913
3.1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den politischen Parteien	5914
3.1.4 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Spitzenverbänden, den Sozialpartnern und bei anderen interessierten Organisationen	5915
3.1.4.1 Allgemeines	5915
3.1.4.2 Personenverkehr im engeren Sinn	5916
3.1.4.3 Diplomanerkennung	5916
3.1.4.4 Soziale Sicherheit	5916
4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz	5917
4.1 Aus ökonomischer und politischer Sicht	5917
4.2 Integrationsmassnahmen	5919
5 Anpassung des Schweizerischen Rechts	5920
5.1 Personenverkehr im engeren Sinne	5920
5.1.1 Ausländerrecht	5920
5.1.2 Immobilienerwerb	5920
5.2 Soziale Sicherheit	5920
5.2.1 Bundesrecht	5920
5.2.1.1 Allgemeine Umsetzung	5920
5.2.1.2 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)	5922
5.2.2 Kantonaes Recht	5922
5.3 EURES	5923
5.4 Diplomanerkennung	5923
6 Auswirkungen	5923
6.1 Finanzielle Auswirkungen	5923
6.1.1 Personenverkehr im engeren Sinne	5923
6.1.2 Soziale Sicherheit	5924
6.1.2.1 Im Allgemeinen	5924
6.1.2.2 Krankenversicherung	5924
6.1.2.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	5925
6.1.2.4 Unfallversicherung	5926
6.1.2.5 Arbeitslosenversicherung	5926
6.1.2.6 Familienzulagen	5926
6.1.3 Diplomanerkennung	5927
6.2 Personelle Auswirkungen	5927

6.2.1 Personenverkehr im engeren Sinne	5927
6.2.2 Soziale Sicherheit	5927
6.2.2.1 Bereich Arbeitslosenversicherung	5928
6.2.3 Diplomanerkennung	5928
7 Verhältnis zur Legislaturplanung	5928
8 Verfassungsmässigkeit und fakultatives Staatsvertragsreferendum	5928
8.1 Genehmigungsbeschluss	5928
8.2 Gesetzgeberische Umsetzungsmassnahmen	5929
8.3 Verfassungsmässigkeit	5929
Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (Entwurf)	5931
Protokoll zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union	5943

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Einleitung

Mit dieser Botschaft wird das Protokoll zum FZA vom 21. Juni 1999¹ zur Genehmigung unterbreitet. Das Protokoll wurde am 2. Juli 2004 in Montreux von der Schweiz und der EU-Kommission paraphiert und am 26. Oktober 2004 unterzeichnet. Ebenso werden die sich daraus ergebenden Gesetzesanpassungen vorgelegt. Diese betreffen insgesamt elf Gesetze.

Die flankierenden Massnahmen zum Personenverkehr werden in einer separaten Botschaft unterbreitet.

1.2 Ausgangslage

Die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten mussten bei ihrem Beitritt zur EU den gesamten Rechtsbestand der EU übernehmen. Diese Übernahme, welche auch Verträge mit Drittstaaten umfasst, erfolgt bei Vertragswerken, welche in der ausschliesslichen Abschlusskompetenz der Gemeinschaftsorgane liegen, automatisch. Demgegenüber bildet die Übernahme von Abkommen, welche gemäss Kompetenzverteilung innerhalb der EG sowohl von Gemeinschaftsorganen als auch von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten abgeschlossen wurden (sogenannte gemischte Abkommen), Gegenstand von Verhandlungen.

Die Bilateralen I wurden – mit Ausnahme des Freizügigkeitsabkommens – automatisch auf die neuen EU-Mitgliedsstaaten ausgedehnt. Das Freizügigkeitsabkommen ist dagegen als gemischtes Abkommen konzipiert, d.h. es wurde von der Schweiz mit der EG und ihren bisherigen fünfzehn EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen. Die Änderung des territorialen Geltungsbereichs des Abkommens, bzw. der Vertragsparteien ist Gegenstand eines neuen Beschlusses und hatte daher – wie oben erwähnt – Verhandlungen zur Folge. Gemäss Artikel 6 der Beitrittsakte der neuen EU-Mitgliedstaaten wurde die Verhandlungs- und Genehmigungskompetenz für die Ausdehnung aller gemischten Abkommen auf Seiten der EU von den EU-Mitgliedstaaten an den Rat delegiert. Das Verhandlungsergebnis wird daher nicht den nationalen Genehmigungs- und Ratifikationsverfahren der EU-Mitgliedstaaten unterliegen. In der Schweiz wird jedoch das Parlament über die Ausdehnung des FZA mit einem Beschluss zu entscheiden haben, welcher dem fakultativen Referendum untersteht.²

¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR **0.142.112.681**).

² Art. 2 des Genehmigungsbeschlusses zu den Bilateralen I: «Die Bundesversammlung entscheidet mit einem Bundesbeschluss, der dem Referendum untersteht, über: (...) b. die Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit auf Staaten, die bei dessen Genehmigung nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörten» (AS **2002 1527**).

Die Abkommen der Bilateralen I hängen rechtlich untereinander zusammen.³ Wird ein Abkommen gekündigt, treten alle anderen Abkommen automatisch ausser Kraft. Die EU wird eine Ungleichbehandlung ihrer Bürger und Bürgerinnen– über die Übergangsfrist hinaus – nicht akzeptieren können. Lehnte die Schweiz die Ausdehnung des FZA ab, wäre daher mit der Kündigung dieses Abkommens durch die EU zu rechnen. Dies würde automatisch die Ausserkraftsetzung aller übrigen sektoriellen Abkommen der Bilateralen I bedeuten.

1.3 Verhandlungsmandate

Während das Verhandlungsmandat der EU am 6. Mai 2003 vom Ministerrat angenommen wurde, hat der Bundesrat das Schweizer Verhandlungsmandat nach Konsultationen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der ausserpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat am 2. Juli 2003 verabschiedet.

Referenzpunkte für die Verhandlungen waren einerseits das zwischen den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten und den 10 neuen EU-Mitgliedstaaten ausgehandelte und in der Beitrittsakte verankerte Übergangsregime (2 Jahre; plus 3 Jahre; plus 2 Jahre; Beibehaltung bestehender arbeitsmarktlicher Beschränkungen), andererseits die im FZA zwischen der Schweiz und den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten vereinbarten Übergangsfristen (2 Jahre Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen; 5 Jahre Kontingentierung; plus 7 Jahre Schutzklausel).

Als Eckwert wurde für die Verhandlungen im Mandat des Bundesrates festgehalten, dass der Personenverkehr zwischen der Schweiz und den neuen EU-Mitgliedstaaten nicht schneller realisiert werden dürfe als gegenüber den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten. Bei den Ausdehnungsverhandlungen müsse gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten ein der Regelung im Freizügigkeitsabkommen in zeitlicher Hinsicht entsprechendes Übergangsregime die Minimallösung darstellen. Zudem verlangte das Verhandlungsmandat die Übernahme der speziellen Schutzklausel (Ventilklausel).

³ Art. 25 im FZA lautet wie folgt:

- (1) Dieses Abkommen bedarf der Ratifikation oder Genehmigung durch die Vertragsparteien gemäss ihren eigenen Verfahren. Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats in Kraft, der auf die letzte Notifikation der Hinterlegung der Ratifikations- oder Genehmigungsurkunden aller nachstehenden sieben Abkommen folgt:
Abkommen über die Freizügigkeit,
Abkommen über den Luftverkehr,
Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse,
Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen,
Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen,
Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesen,
Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit.
- (2) Dieses Abkommen wird für eine anfängliche Dauer von sieben Jahren geschlossen. Es verlängert sich für unbestimmte Zeit, sofern die Gemeinschaft oder die Schweiz der anderen Vertragspartei vor Ablauf der anfänglichen Geltungsdauer nichts gegen teiliges notifiziert. Im Falle einer solchen Notifikation findet Abs. 4 Anwendung.
- (3) Die Europäische Gemeinschaft oder die Schweiz kann dieses Abkommen durch Notifikation gegenüber der anderen Vertragspartei kündigen. Im Falle einer solchen Notifikation findet Abs. 4 Anwendung.
- (4) Die in Abs. 1 aufgeführten sieben Abkommen treten sechs Monate nach Erhalt der Notifikation über die Nichtverlängerung gemäss Abs. 2 oder über die Kündigung gemäss Abs. 3 ausser Kraft.

sel), die die Wiedereinführung von Begrenzungsmaßnahmen vorsieht, sollte die Einwanderung ein bestimmtes Mass überschreiten.

1.4 Verlauf der Verhandlungen

Die Verhandlungen wurden am 16. Juli 2003 in Brüssel formell aufgenommen. Bis zur Paraphierung des Protokolls zum FZA haben insgesamt neun Verhandlungsrunden stattgefunden.

Die Ausgangsposition der EU war es, die Ausdehnung des FZA möglichst auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der EU-Erweiterung (1. Mai 2004) vorzunehmen. Die EU vertrat dabei den Standpunkt, dass die zehn neuen Mitgliedstaaten ab dem 1. Mai 2004 in die bereits laufende Übergangsfrist des Freizügigkeitsabkommens der fünfzehn bisherigen EU-Mitgliedstaaten zu integrieren seien. Zudem wurde gefordert, die präferentiellen Mindestkontingente (heute 15 000 Jahres- und 115 500 Kurzaufenthaltsbewilligungen) entsprechend der Zunahme der Bevölkerung durch die Erweiterung der EU per 1. Mai 2004 um 20 % zu erhöhen.

Während in den ersten fünf Verhandlungsrunden keine Einigung zwischen den Verhandlungsparteien erzielt werden konnte, akzeptierte die EU ab der sechsten Verhandlungsrunde vom 4. Februar 2004 das Prinzip eines separaten Übergangsregimes im Verhältnis der Schweiz zu den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Verhandlungsparteien einigten sich darauf, dass die Schweiz wie die bisherigen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen eines Übergangsregimes von insgesamt sieben Jahren (2 Jahre, plus 3 Jahre, plus 2 Jahre) den freien Personenverkehr gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten schrittweise und kontrolliert einführen könne. Weiter wurde anlässlich dieser Verhandlungsrunde vereinbart, dass die Schweiz während diesen Fristen die bisherigen arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang, Lohnkontrolle, aufsteigende Kontingente) gegenüber Personen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten beibehalten könne.

Was die Übergangsregelungen betrifft, hatte der Bundesrat am 21. April 2004 dem Kompromiss zugestimmt, das diese bereits am 30. April 2011, also zum selben Zeitpunkt wie das zwischen der EU und den neuen EU-Mitgliedstaaten ausgehandelte Übergangsregime auslaufen werden. Zusätzlich hat die Schweiz gestützt auf Artikel 10 Absatz 4 des FZA bis im Jahre 2014 weiterhin die Möglichkeit, im Falle einer massiven Zuwanderung erneut Höchstzahlen festzusetzen. Die Schweiz kann dies im Rahmen der im Freizügigkeitsabkommen vorgesehenen besonderen Schutzklausel (Ventilklausel) tun, wenn die Zuwanderung von Arbeitskräften den Durchschnitt der letzten drei Jahre um mehr als 10 % überschritten hat (Ventilklausel). In diesem Fall kann in den folgenden zwei Jahren die Einwanderung von Arbeitskräften auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre zuzüglich 5 % beschränkt werden (Art. 10 Abs. 4 FZA).

Bedingung für diesen Kompromiss war, dass die EU der Schweiz Übergangsfristen (Inländervorrang, Lohnkontrolle, Qualifikationsvoraussetzungen) in einzelnen Dienstleistungsbranchen (Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gartenbau, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe) zugestand. Diese Beschränkungen im grenzüberschreitenden Dienstleistungsbereich werden innerhalb der EU auch Deutschland und Österreich gewährt.

1.5 Politische Einigung

Auf politischer Ebene fand der Verhandlungsabschluss am 19. Mai 2004 anlässlich eines Gipfeltreffens zwischen der Schweiz und der EU in Brüssel statt.

An diesem Treffen gab die Schweiz eine einseitige Erklärung ab, wonach sie bereit sei, in der Zeitperiode ab Unterzeichnung des Protokolls bis zu dessen Inkrafttreten auf autonomer Basis in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; *SR 823.21*) die folgenden Höchstzahlen für die neuen EU-Mitgliedstaaten festzusetzen:

- a. Jahresaufenthalter (B): 700
- b. Kurzaufenthalter (L): 2500

Weiter wurde im Rahmen der oben genannten einseitigen Erklärung festgehalten, dass im Rahmen der bisherigen Praxis 5000 Kurzaufenthalter ausserhalb der Kontingente (bis 4 Monate) zugelassen werden. Die Zulassungsvoraussetzungen und die Regelung des Aufenthalts der Staatsangehörigen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten bestimmen sich bis zum Inkrafttreten des Protokolls weiterhin nach dem geltenden Ausländerrecht (ANAG/BVO). Die Schweiz kann jedoch weitere Liberalisierungen des Ausländerrechts auf autonomer Basis gewähren. Die Festsetzung der oben genannten Höchstzahlen wird voraussichtlich auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung des Protokolls durch eine entsprechende Anpassung der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) erfolgen.

1.6 Verhältnis zum europäischen Recht

Beim Protokoll zum FZA handelt es sich um die Ausdehnung des bestehenden Freizügigkeitsabkommens von 1999, welches zwischen der Schweiz, der EG und den damals fünfzehn EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen worden ist.

2 Besonderer Teil

2.1 Verhandlungsergebnisse

2.1.1 Struktur des Protokolls

Durch den Abschluss des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen werden die neuen Mitgliedstaaten der EU Vertragsparteien des Abkommens. Das Protokoll bewirkt demnach die Ausdehnung des territorialen Anwendungsbereichs des Abkommens auf die neuen Mitgliedstaaten der EU. Mit dem Inkrafttreten des Protokolls werden im Verhältnis zwischen den neuen Mitgliedstaaten und der Schweiz neben dessen Regelungen auch diejenigen des Abkommens (insbesondere die spezielle Schutzklausel des Art. 10 Abs. 4 FZA) zur Anwendung kommen.

Das Protokoll tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde in Kraft (Art. 7 Protokoll) und ist integraler Bestandteil des Abkommens (Art. 4 Protokoll). Es bleibt so lange und unter den selben Bedingungen in Kraft wie das Abkommen (Art. 8 Protokoll). Das Protokoll wird vom Rat der EU im Namen der Mitgliedstaaten genehmigt. In der Schweiz wird es durch

beide Räte beraten. Der Genehmigungsbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Da alle bilateralen sektoriellen Abkommen für eine Laufzeit von sieben Jahren abgeschlossen wurden, wird diese Laufzeit auch für das Protokoll betreffend die neuen EU-Mitgliedstaaten gelten. Das Schweizer Stimmvolk wird daher nach sieben Jahren (Ende 2008/Beginn 2009) nochmals die Möglichkeit haben, in Kenntnis der Auswirkungen des freien Personenverkehrs gegenüber den bisherigen Mitgliedstaaten, im Rahmen eines fakultativen Referendums über die Weiterführung des FZA inklusive Protokoll betreffend die neuen EU-Mitgliedstaaten abzustimmen.

2.1.2 Inhalt des Protokolls (Personenverkehr i.e.S.)

2.1.2.1 Schrittweiser Übergang zur Freizügigkeit

Die Schweiz kann die bisherigen arbeitsmarktlichen Beschränkungen für Kurzaufenthalter und Aufenthaltler aus den neuen Mitgliedstaaten der EU während max. 7 Jahren bis zum 30. April 2011 weiterführen. Diese Beschränkungen beinhalten den Inländervorrang, die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie jährlich ansteigende Kontingente.

Die Übergangsfristen sind in Artikel 2 des Protokolls definiert. In einer ersten Phase behält die Schweiz alle arbeitsmarktlichen Beschränkungen gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten (ausser Zypern und Malta) bis am 31. Mai 2007 bei. Vor Ablauf der ersten Phase erstattet die Schweiz dem Gemischten Ausschuss Freizügigkeit⁴ einen Bericht und notifiziert, ob sie die arbeitsmarktlichen Beschränkungen während einer zweiten Übergangsphase bis am 31. Mai 2009 weiter führen will.

Ab Inkrafttreten des Protokolls und bis zum Ende der zweiten Übergangsphase (2009) stellt die Schweiz Erwerbstätigen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten jährlich ansteigende Kontingente an Kurzaufenthalts-⁵ und Aufenthaltsbewilligungen⁶ zur Verfügung:

- 4 Der Gemischte Ausschuss Personenfreizügigkeit ist für das gute Funktionieren des FZA verantwortlich. Zu diesem Zweck kann er Empfehlungen formulieren und in den vom Abkommen vorgesehenen Fällen Entscheide fällen. Für Entscheide des Gemischten Ausschusses wird Einstimmigkeit verlangt. Im Falle einer starken Zunahme der Einwanderung bzw. von ersten Problemen ökonomischer oder sozialer Art tritt der Gemischte Ausschuss zusammen, um Massnahmen zu beraten, die geeignet sind, die Probleme zu lösen. Jede Vertragspartei kann eine Meinungsverschiedenheit bzw. einen Streit über die Interpretation oder die Anwendung des FZA im Gemischten Ausschuss thematisieren.
- 5 Die Bewilligungsdauer ist gebunden an die Dauer des Arbeitsvertrages (Arbeitsverhältnisse die weniger als ein Jahr dauern). Es besteht ein Recht auf Familiennachzug sowie auf berufliche und geographische Mobilität.
- 6 Die Bewilligungsdauer beträgt bei einem Arbeitsvertrag von mehr als ein Jahr Dauer fünf Jahre; die Bewilligung wird automatisch verlängert, wenn das Arbeitsverhältnis fortgesetzt wird. Es besteht ein Recht auf Familiennachzug sowie auf geographische und berufliche Mobilität .

Bis	Aufenthaltsbewilligungen	Kurzaufenthaltsbewilligungen
31.05.2005	900	9 000
31.05.2006	1300	12 400
31.05.2007	1700	15 800
31.05.2008	2200	19 200
31.05.2009	2600	22 600

Sofern nach fünf Jahren (31. Mai 2009) schwere Störungen auf dem Arbeitsmarkt oder in der Wirtschaft nachgewiesen werden oder drohen, können die arbeitsmarktlichen Beschränkungen bis am 30. April 2011 beibehalten werden. In diesem Fall stehen folgende Kontingente an Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung:

Bis	Aufenthaltsbewilligungen	Kurzaufenthaltsbewilligungen
31.05.2010	2800	26 000
30.04.2011	3000	29 000

Gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen (Art. 10 Abs. 4) hat die Schweiz zudem bis ins Jahre 2014 die Möglichkeit, bei massiver Zuwanderung im Rahmen einer speziellen Schutzklausel (Ventilklausel) ohne Retorsionsmassnahmen seitens der EU erneut Höchstzahlen festzusetzen.

Die im Protokoll zum FZA vorgesehenen Übergangsbestimmungen, insbesondere diejenigen über den Vorrang der in den regulären Arbeitsmarkt integrierten Arbeitnehmer und -nehmerinnen und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, gelten analog zum Freizügigkeitsabkommen (Art. 10 Abs. 5 FZA) nicht für Arbeitnehmer und -nehmerinnen und Selbstständige, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Abkommens zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Gebiet der Vertragsparteien berechtigt sind. Sie haben insbesondere ein Recht auf geographische und berufliche Mobilität und auch einen Anspruch auf Familiennachzug nach den Bestimmungen des FZA. Inhaber und Inhaberinnen einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als einem Jahr haben ein Recht auf Erneuerung ihrer Aufenthaltserlaubnis; die Ausschöpfung der Höchstzahlen kann ihnen gegenüber nicht geltend gemacht werden. Inhaber und Inhaberinnen einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr oder mehr haben automatisch ein Recht auf Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis. Diesen Arbeitnehmern und -nehmerinnen und Selbstständigen werden folglich die mit der Freizügigkeit verbundenen Rechte, die in den Grundbestimmungen des Abkommens, insbesondere Artikel 7 FZA, festgelegt sind, ab Inkrafttreten des Abkommens eingeräumt.

2.1.2.2 Immobilienerwerb

Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und den 10 neuen EU-Mitgliedstaaten sind letzteren in der Beitrittsakte der EU Übergangsbestimmungen betreffend den Erwerb von Boden und Zweitwohnungen gewährt worden. Sie können während einer bestimmten Frist ein Verbot oder Beschränkungen für den Grundstückserwerb durch Ausländer und Ausländerinnen beibehalten oder nötigen-

falls einführen. Für Landwirtschaftsland beträgt die Frist generell 7 Jahre, in Polen 12 Jahre, für Zweitwohnungen 5 Jahre. Die Schweiz übernimmt im Protokoll diese Übergangsbeschränkungen (siehe Anhang I), ohne sich selber entsprechende Massnahmen auszubedingen. Es handelt sich somit nicht um reziproke Regelungen.

Für den Erwerb von Grundstücken in der Schweiz durch Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten gelten aber, wie auch für die Staatsangehörigen der alten EU-Mitgliedstaaten, die aktuellen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41 auch «Lex Koller» genannt). Nach Artikel 25 Absatz 1 Anhang I des Abkommens sind Angehörige der EU-Staaten, die in der Schweiz Wohnsitz haben, für jeglichen Erwerb von Grundstücken von der Bewilligungspflicht befreit. Eine Anpassung des BewG an das Protokoll erübrigt sich somit.

Nach dem geltenden BewG ist einerseits der Erwerb von Ferienwohnungen bewilligungspflichtig und kontingentiert und eine Bewilligung kann nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden. Der Erwerb von Landwirtschaftsland durch Personen im Ausland unterliegt andererseits zwar nicht mehr den Beschränkungen der Lex Koller. Das Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB) schränkt hingegen den Erwerb solchen Bodens durch das so genannte *Selbstbewirtschaftersprinzip*, das auch für Schweizer Bürger und Bürgerinnen gilt, dermassen ein, dass der Erwerb durch Personen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten kaum möglich sein wird, weil diese Staaten nicht Nachbarstaaten der Schweiz sind.

2.1.2.3 Nicht kontingentierte Kurzaufenthalter und -aufenthalterinnen bis 4 Monate

Die Schweiz kann für Personen, die sich bis 4 Monate in der Schweiz aufhalten, die bisherigen Qualifikationsvoraussetzungen nach Artikel 8 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21)⁷ sowie den Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen während der ganzen Übergangsfrist beibehalten. Dies bedeutet, dass nur beruflich gut qualifizierte Arbeitskräfte, die auf dem Arbeitsmarkt der Schweiz nachgefragt werden, ohne Anrechnung an die Höchstzahlen eine Kurzaufenthaltsbewilligung bis 4 Monate erhalten können.

- ⁷
- (1) Eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit wird in erster Linie den Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten nach dem Freizügigkeitsabkommen und den Angehörigen der EFTA-Mitgliedstaaten nach dem EFTA-Übereinkommen erteilt.
 - (2) Der Grundsatz von Absatz 1 gilt nicht für hochqualifizierte Personen, die um eine Bewilligung für eine zeitlich begrenzte Tätigkeit gemäss den von der Schweiz abgeschlossenen Wirtschafts- und Handelsvereinbarungen nachsuchen.
 - (3) Die Arbeitsmarktbehörden können im Vorentscheid zu Bewilligungen Ausnahmen von Absatz 1 verfügen, wenn es sich:
 - a. um qualifizierte Arbeitskräfte handelt und besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen;
 - b. um Personen handelt, die im Rahmen von schweizerischen Hilfs- und Entwicklungsprojekten über die wirtschaftliche oder technische Zusammenarbeit ein Weiterbildungsprogramm absolvieren;
 - c. um Künstler, Artisten und Cabaret-Tänzerinnen handelt, die sich innerhalb eines Kalenderjahres insgesamt längstens acht Monate in der Schweiz aufhalten;
 - (5) Eine Grenzgängerbewilligung kann nur ausserhalb erteilt werden, die ein Recht auf dauerhafte Anwesenheit in einem Nachbarstaat besitzen.

Demgegenüber können Kurzaufenthalter und -aufenthalterinnen, die die Qualifikationsvoraussetzungen nach Artikel 8 BVO nicht erfüllen, nur unter Anrechnung an das unter 2.1.2.1 aufgeführte Kontingent zugelassen werden.

2.1.2.4 Selbstständig Erwerbstätige

In der EU profitieren selbständig Erwerbstätige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten seit dem 1. Mai 2004 von der Niederlassungsfreiheit der selbstständig Erwerbstätigen. In der Beitrittsakte der EU sind keine Übergangsfristen für selbstständig Erwerbstätige vorgesehen. In der Schweiz werden selbstständig Erwerbstätige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten gleich wie diejenigen aus den bisherigen 15 EU Staaten behandelt. Sie werden nur während der ersten zwei Jahre beziehungsweise ab Inkrafttreten des Protokolls bis am 31. Mai 2007 den für die Angehörigen der neuen Mitgliedstaaten geltenden Höchstzahlen des Protokolls unterstellt. Danach unterliegen sie keinen arbeitsmarktlichen Beschränkungen mehr. Der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen kommen nicht mehr zur Anwendung.

2.1.2.5 Dienstleistungserbringer und -erbringerinnen

Das Protokoll sieht wie das Abkommen eine Teilliberalisierung der personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vor. In den Bereichen, in denen ein spezielles Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU besteht, soll die Dienstleistungserbringung nicht durch die Bestimmungen des Protokolls erschwert werden. Das gilt zum Beispiel beim Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen oder beim Abkommen über den Luft- und Landverkehr. Für Personen, welche in Anwendung dieser Abkommen Dienstleistungen erbringen, garantiert das Protokoll das Recht auf Einreise und Aufenthalt für die ganze Dauer der Tätigkeit (Dienstleistungserbringung).

Das Protokoll sieht wie das Freizügigkeitsabkommen zudem das Recht der Dienstleistungserbringer und -erbringerinnen (Arbeitnehmer und -nehmerinnen und selbstständig Erwerbstätige) vor, sich in einen Gaststaat zu begeben und dort für eine befristete Zeit (90 Arbeitstage pro Kalenderjahr) Dienstleistungen zu erbringen. Für die folgenden Branchen gilt bis spätestens zum Ende der Übergangsphase – wie oben ausgeführt – der Vorbehalt des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen:

- Bauhaupt- und Baunebengewerbe
- Gartenbau
- Reinigungsgewerbe
- Schutz- und Sicherheitsgewerbe

Gleichzeitig können in diesen Branchen die bisherigen Qualifikationsvoraussetzungen von Artikel 8 BVO während der ganzen Übergangsfrist weitergeführt werden. Dienstleistungserbringer und -erbringerinnen aus diesen Branchen unterstehen deshalb weiterhin der Bewilligungspflicht, bezüglich der anderen Branchen gilt eine Meldepflicht.

2.1.2.6 Malta und Zypern

Die EU wendet bezüglich Malta und Zypern keine Übergangsfristen für den Zugang zum Arbeitsmarkt an. Die zwei Staaten werden auch nicht den Übergangsfristen des Protokolls unterstellt. Das bedeutet, dass Malta und Zypern bis am 31. Mai 2007 wie die EU 15 Staaten der Kontingentierung unterstehen. Es werden auch die Kontingente des Basisabkommens belastet (EU 15).

Malta hat jedoch den Vorbehalt angebracht, dass, sofern Probleme auf dem eigenen Arbeitsmarkt auftreten, die in schwerwiegender Weise den Lebensstandard in einer bestimmten Region bedrohen, und es sich gezwungen sieht, die in Abschnitt 2 des Annex XI der Beitrittsakte vorgesehenen Massnahmen zu ergreifen, diese auch gegenüber der Schweiz zur Anwendung gebracht werden können. Die Schweiz kann in diesem Fall gleichwertige und reziproke Massnahmen gegenüber Malta einführen.

2.1.3 Soziale Sicherheit

2.1.3.1 Koordinierung der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit (Anhang II des Protokolls zum FZA)

2.1.3.1.1 Ausgangslage

Seit Juni 2002 werden aufgrund des FZA die sozialversicherungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den 15 bisherigen EG-Staaten auf der Grundlage der EG-Sozialversicherungs koordinierung geregelt. Diese beruht auf den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 (materiellrechtliche Vorschriften) und Nr. 574/72 (Durchführungsvorschriften). Sie bezieht sich auf alle klassischen Versicherungszweige (Krankheit [inkl. Nichtberufsunfälle] und Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod [Hinterlassenenleistungen], Berufsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen). Koordinierung bedeutet, dass die beteiligten Länder bei der Anwendung ihrer Sozialversicherungsgesetze gewisse gemeinsame Grundsätze (so u.a. keine Benachteiligung wegen der Staatsangehörigkeit, Auslandszahlung von Geldleistungen, Zusammenrechnung von Versicherungszeiten für die Erfüllung von Mindestversicherungszeiten, Leistungsaushilfe in der Kranken- und Unfallversicherung) akzeptieren müssen, sie aber im übrigen frei bleiben, ihr Recht nach den eigenen Bedürfnissen zu gestalten. Für die Beschreibung der Koordinationsvorschriften und für die Besonderheiten der Vertragsstruktur des Freizügigkeitsabkommens darf auf die Ausführungen in der Botschaft zu den sektoriellen Abkommen Schweiz–EG⁸ (Ziff. 273.21, 273.22) verwiesen werden.

2.1.3.1.2 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Bei den Verhandlungen ging es darum, die neuen EG-Mitgliedstaaten und deren Staatsangehörige in die bestehende Sozialversicherungs koordinierung zwischen der Schweiz und den bisherigen EG-Staaten zu integrieren und allenfalls gewissen Besonderheiten namentlich im Bereich der Krankenversicherung Rechnung zu tragen. Von Anfang an war unbestritten, dass die komplexe Sozialversicherungs-

⁸ BBl 1999 6128

koordination zwischen der Schweiz und den bisherigen EG-Staaten in gleicher Weise auch im Verhältnis zu den neuen EG-Staaten gelten müsse. Anpassungen mussten sich somit auf Bereiche beschränken, in denen schon im Freizügigkeitsabkommen Sonderregelungen vorgesehen sind.

2.1.3.2 Verhandlungsergebnis

2.1.3.2.1 Allgemeines

Durch das Protokoll werden die neuen EG-Mitgliedstaaten Vertragspartnerstaaten des Freizügigkeitsabkommens und somit in Anhang II integriert. In diesem Anhang wird die Beitrittsakte der neuen Staaten in die Liste des «acquis communautaire» aufgenommen, wodurch die notwendigen Ergänzungen der neuen Mitgliedstaaten in den Anhängen zu den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71⁹ und 574/72¹⁰ erfolgen. Die Koordinationsregelungen treten grundsätzlich an die Stelle der mit fünf der zehn neuen EG-Staaten bestehenden bilateralen Abkommen über Soziale Sicherheit (Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern). Diese Abkommen werden gestützt auf Artikel 20 des Abkommens grundsätzlich suspendiert, soweit sie das Gleiche regeln. Für Fälle, die vom ergänzten Freizügigkeitsabkommen nicht erfasst werden, bleiben sie weiterhin anwendbar. Die Koordinationsbestimmungen gelten für alle Zweige der sozialen Sicherheit – mit Ausnahme der Übergangsregelung in der Arbeitslosenversicherung und der bestehenden Übergangsregelung für die Barauszahlung in der beruflichen Vorsorge – ohne Übergangsfrist ab Inkrafttreten des Protokolls.

2.1.3.2.2 Die Koordinierungsvorschriften und ihre Auswirkungen auf die schweizerischen Versicherungszweige

Das europäische Koordinationsrecht und seine Auswirkungen auf die schweizerischen Sozialversicherungszweige wurden in der Botschaft zu den sektoriellen Abkommen mit der EG ausführlich erläutert (Ziff. 273.22 und 273.23). Mit Beschluss des Gemischten Ausschusses vom 15. Juli 2003 (ABl L187 vom 26.7.2003, S.55) wurde der Anhang II des Abkommens erstmals geändert. Weitere Anpassungen des Anhangs an die zwischenzeitlich ergangenen EG-Rechtsänderungen sind in Vorbereitung.

Im Folgenden wird nur auf diejenigen Regelungen des Abkommens Bezug genommen, die im Zusammenhang mit dessen Ausdehnung von Bedeutung sind.

⁹ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; in der jeweils gültigen Fassung des Freizügigkeitsabkommens (SR **0.831.109.268.1**), bzw. des revidierten EFTA-Übereinkommens.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; in der jeweils gültigen Fassung des Freizügigkeitsabkommens (SR **0.831.109.268.11**), bzw. des revidierten EFTA-Übereinkommens.

2.1.3.2.3 Krankenversicherung

Ungarn hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, gewisse Personen, die dort wohnen und normalerweise in der Schweiz versicherungspflichtig wären, in ihrem Land zu versichern und vom schweizerischen Obligatorium auszunehmen. In Übereinstimmung mit den bereits für andere EG-Mitgliedstaaten geltenden Regelungen wird der Anhang II zum FZA (Abschnitt A, Ziffer 1, Buchstabe o), Ziffern 3 a) iv) und 4) ergänzt. In Ungarn wohnende Familienangehörige von Personen, die nach Titel II der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 dem schweizerischen Recht unterstehen oder die Leistungen der schweizerischen Arbeitslosenversicherung beziehen, sind demnach nicht in der Schweiz krankenversicherungspflichtig. Wer in Ungarn wohnt, aber in der Schweiz krankenversichert ist, hat überdies bei einem Aufenthalt in der Schweiz auch dort Anspruch auf Leistungen (Behandlungswahlrecht).

2.1.3.2.4 Alters- und Hinterlassenenversicherung

Das Freizügigkeitsabkommen verpflichtet die Schweiz aufgrund des Gleichbehandlungsgebots, Vertragsstaatsangehörige zur freiwilligen AHV/IV zuzulassen. Das Parlament hat bei der Revision der freiwilligen Versicherung beschlossen, die Beitrittsmöglichkeit zu dieser Versicherung im EG-Raum abzuschaffen. Diese Regelung bezog sich auf die Länder, die vom FZA und seinen sozialversicherungsrechtlichen Koordinationsvorschriften erfasst waren. Diese Versicherungsmöglichkeit entfällt daher ab Inkrafttreten des Protokolls zum FZA auch in den neuen EG-Mitgliedstaaten. Für bereits versicherte Personen ist eine analoge Übergangsregelung wie beim Inkrafttreten des FZA vorgesehen.

2.1.3.2.5 Berufliche Vorsorge

Aufgrund der Regelung im Abkommen ist die Barauszahlung der Austrittsleistung im obligatorischen Bereich bei Verlassen der Schweiz nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist (d.h. ab 1. Juni 2007) nicht mehr möglich, wenn die Versicherten in einem EG-Staat in der Rentenversicherung obligatorisch versichert sind. Für die neuen EG-Mitgliedstaaten läuft diese Frist ebenfalls Ende Mai 2007 ab.

Mit der 1. BVG-Revision wird die Einschränkung von Barauszahlungen in die Mitgliedstaaten der EG ins Bundesrecht übernommen. In der Folge wird am 1. Januar 2005 ein neuer Artikel 25f FZG in Kraft treten, der die Regelung aus dem Freizügigkeitsabkommen umsetzt.¹¹

2.1.3.2.6 Bedeutung von Anhang II des Protokolls zum Abkommen für die Schweiz

Durch das Protokoll werden die staatsvertraglichen Beziehungen im Bereich der sozialen Sicherheit mit zehn Vertragsstaaten neu geschaffen bzw. stark erweitert. Die Vernetzung der schweizerischen sozialen Sicherheit mit den neuen Staaten

¹¹ AS 2004 1677

schaft eine Vereinheitlichung und Verbesserung des sozialversicherungsrechtlichen Schutzes der schweizerischen Staatsangehörigen im Verhältnis zu den neuen EG-Mitgliedstaaten bzw. der EG-Bürger der neuen Mitgliedstaaten gegenüber der schweizerischen sozialen Sicherheit.

2.1.3.2.7 Arbeitslosenversicherung

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung wird die Schweiz gegenüber den neuen Mitgliedstaaten das gleiche Regime anwenden wie gegenüber den alten Mitgliedstaaten. Und zwar werden die vier Grundsätze des für die Sozialversicherung massgebenden Koordinationsrechts Anwendung finden. Es handelt sich um die Gleichbehandlung mit den Inländern und Inländerinnen, um die Bestimmung der massgebenden Rechtsordnung (Zuständigkeit), um den Leistungsexport – zwischen zwei Beschäftigungszeiten während längstens drei Monaten – und um die Zusammenrechnung von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, d.h. bei der Gewährung von Arbeitslosenentschädigung in der Schweiz müssen auch diejenigen Versicherungszeiten berücksichtigt werden, welche die arbeitslose Person im Ausland zurückgelegt hat.

Im Freizügigkeitsabkommen sind im Bereich der Arbeitslosenversicherung zwei Phasen vorgesehen. Punkt 5 des Anhangs II zum Protokoll sieht eine bis zum 30. April 2011 dauernde Übergangsfrist vor, während der die Schweiz bei Staatsangehörigen eines neuen Mitgliedstaates, die im Besitz eines Arbeitsvertrages von weniger als ein Jahr Dauer sind, die in einem EU-Mitgliedstaat zurückgelegten Versicherungszeiten nicht zusammenrechnen muss, so dass Kurzaufenthalter und –aufenthalterinnen nur dann Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben, wenn sie die Mindestbeitragszeit nach schweizerischem Recht erfüllen. Im Gegenzug retrozediert die Schweiz den Heimatstaaten einen Teil der von diesen Personen geleisteten Beiträge. Nach der Übergangsfrist wird das Prinzip der Zusammenrechnung von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten (Totalisierung) zwischen der Schweiz und den neuen EU-Mitgliedstaaten angewendet.

Maltesische und zypriotische Staatsangehörige werden von einer Ausnahmeregelung profitieren und diesem Regime nicht unterworfen sein. Sie werden wie die EU-15-Staatsangehörigen behandelt: die Nicht-Zusammenrechnung von Versicherungszeiten bei Kurzaufenthaltern und –aufenthalterinnen gilt somit für sie nur bis zum 31. Mai 2009.

2.1.4 Diplomanerkennung

2.1.4.1 Einführung

Im Hinblick auf die Erweiterung verpflichteten sich die zehn neuen Mitgliedstaaten, den gesamten Rechtsbestand der EU zu übernehmen. Diese Übernahme und damit die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts erfolgte auch im Bereich der Diplomanerkennung durch die Beitrittsakte¹². Die Beitrittsakte führt im

¹² Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, (...) und der Slowakischen Republik, Abl. L 236 vom 23.09.2003, 33

Wesentlichen diejenigen EU-Rechtsakte auf, die infolge der Erweiterung angepasst werden müssen.

Die für die Anerkennung von Diplomen massgebenden EU-Richtlinien umschreiben die Voraussetzungen, unter welchen EU-Staatsangehörige in einem anderen Mitgliedstaat auf Grund ihrer nachgewiesenen Ausbildung eine berufliche Tätigkeit ausüben dürfen, die dort reglementiert, d. h. den Inhabern und Inhaberinnen eines bestimmten staatlich anerkannten Diploms vorbehalten ist. Das EU-Recht unterscheidet *allgemeine* und *spezielle* Richtlinien. Die Schweiz hat diese mit dem FZA in ihr nationales Recht übernommen. Erstere beruhen auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens in die Ausbildung der anderen Mitgliedstaaten, letztere auf dem Prinzip der vorgängigen Harmonisierung der Ausbildung. Somit findet in Berufen, welche unter die allgemeinen Richtlinien fallen, jeweils eine Überprüfung der Ausbildungsinhalte und -dauer statt, während die durch die speziellen Richtlinien abgedeckten Diplome zur automatischen Anerkennung berechtigen.

2.1.4.2 Ergänzung des Freizügigkeitsabkommens im Bereich der Diplomanerkennung

Anhang III des Freizügigkeitsabkommens führt eine Reihe von EU-Richtlinien auf, welche die Rechte der Schweizer und Schweizerinnen bzw. der EU-Staatsangehörigen im Bereich der Anerkennung reglementierter Berufe regeln.

Im Zusammenhang mit der Ergänzung des Anhangs III des FZA geht es im Wesentlichen um die Titel der Diplome aus den neuen Mitgliedstaaten, welche die Mitgliedstaaten (und nach Inkrafttreten des Protokolls auch die Schweiz) nach dem Beitrittsdatum vom 1. Mai 2004 automatisch anerkennen müssen. Ausserdem enthält die Beitrittsakte Klauseln über erworbene Rechte, welche Diplome betreffen, die nicht den Mindestanforderungen gemäss den speziellen Richtlinien entsprechen. Damit die Inhaber und Inhaberinnen solcher Diplome trotzdem von der Diplomanerkennung profitieren können, müssen sie neben dem Diplom eine Bestätigung vorweisen, mit der sie sich über eine genau festgelegte Berufserfahrung im Heimatstaat ausweisen können.

2.1.4.3 Inhalt der Beitrittsakte

Durch die Erweiterung wird der EU-Rechtsbestand im Bereich Diplomanerkennung wie folgt geändert:

2.1.4.4 Allgemeine Richtlinien

Im Bereich der allgemeinen Regelung wird nur die zweite allgemeine Richtlinie (RL 92/51/EWG zur Anerkennung von Diplomen, die eine weniger als dreijährige berufsqualifizierende Hochschulausbildung oder eine berufliche Ausbildung unterhalb des Hochschulbereichs belegen)¹³ geändert. Zusätzlich werden in die Anhänge C und D dieser Richtlinie die Ausbildungsgänge der neuen Mitgliedstaaten eingetra-

¹³ Abl. L 209 vom 24.07.1992, 25

gen. Im Anhang C der RL 92/51/EWG sind «besonders strukturierte Ausbildungsgänge» aufgeführt, die aufgrund ihres Ausbildungsniveaus der Kategorie «Diplom» der zweiten allgemeinen Richtlinie zugezählt werden. Einerseits wird durch die Auflistung verhindert, dass Ausweise für diese Ausbildungsgänge der Kategorie «Prüfungszeugnisse» zugerechnet werden. Andererseits eröffnet der Anhang C den Absolventen und Absolventinnen der darin aufgeführten Ausbildungsgänge die Möglichkeit, in einem EU-Mitgliedstaat, der für diese Ausbildungsgänge ein Diplom gemäss der ersten allgemeinen Richtlinie (RL 89/48/EWG) verlangt, dennoch die Zulassung zu diesem Beruf zu erhalten. Im Anhang D der RL 92/51/EWG sind «reglementierte Ausbildungen» aufgeführt, die im Herkunftsstaat auf die Ausübung eines nicht reglementierten Berufes ausgerichtet sind. Durch die Aufnahme in den Anhang D wird diesen Ausbildungsgängen quasi der Status eines reglementierten Berufes verliehen.

Bei diesen, den Diplomen gleich gestellten Ausbildungsnachweisen handelt es sich in erster Linie um Abschlüsse technischer Natur und aus den Bereichen Gesundheit, Erziehung und der Seeschifffahrt (Beispiele: Zahntechniker, Erzieher, Schiffselektriker). Nach dem Inkrafttreten des revidierten FZA werden sie der Kategorie «Diplom» subsumiert.

2.1.4.5 Spezialrichtlinien

Durch die Beitrittsakte sind die speziellen Richtlinien durch die in den neuen Mitgliedstaaten geltenden Bezeichnungen der Diplome ergänzt worden.

In den Bereichen der *Humanmedizin*, *allgemeinen Krankenpflege*, *Zahnmedizin*, *Veterinärmedizin*, *Hebammen* und *Pharmazie* müssen sämtliche vor dem Tag des Beitritts (1. Mai 2004) ausgestellten Diplome (sog. erworbene Rechte) aus den neuen Mitgliedstaaten anerkannt werden, sofern ihnen eine Bescheinigung über die erforderliche Berufserfahrung (drei Jahre während der letzten fünf Jahre) beigefügt ist.

Ausserdem finden sich Bestimmungen über die Anerkennung von Diplomen aus der ehemaligen Sowjetunion (für Estland, Lettland, Litauen), der ehemaligen Tschechoslowakei (für Tschechien und die Slowakei) sowie aus dem ehemaligen Jugoslawien (für Slowenien). Diese Diplome werden im Sinne erworbener Rechte anerkannt, falls ihnen eine Bescheinigung des Herkunftsstaats über den Status dieser Diplome sowie über die entsprechende Berufserfahrung beigefügt ist.

Allgemeine Krankenpflege: Es wird auch die Anerkennung von zwei polnischen Diplomen in Krankenpflege geregelt, welche zwar nicht der RL 77/452/EWG entsprechen, aber, mit der nötigen Berufserfahrung ergänzt, anerkannt werden müssen.

Zahnmedizin: Zwei neue Artikel der Zahnärzterichtlinie (RL 78/686/EWG) regeln die Anerkennung tschechischer und slowakischer Ärzte und Ärztinnen, welche während der letzten fünf Jahre vor Ausstellung einer entsprechenden Bestätigung mindestens drei Jahre effektiv als Zahnärzte oder Zahnärztinnen gearbeitet haben müssen.

Veterinärmedizin: Für estnische Veterinäre Veterinärinnen gelten im Bereich der erworbenen Rechte längere Fristen bzgl. Berufserfahrung (fünf Jahre Berufstätigkeit in den letzten sieben Jahren) als in den anderen Staaten (drei Jahre in den letzten fünf Jahren).

Hebammen: Hier wird auch die Anerkennung von zwei polnischen Diplomen geregelt, welche zwar nicht der Hebammen-Richtlinie 80/155/EWG¹⁴ entsprechen, aber, mit der nötigen Berufserfahrung ergänzt, anerkannt werden müssen.

Architektur: Im Bereich Architektur finden sich die Diplome der neuen Mitgliedstaaten, welche dem Artikel 11 der Richtlinie 85/384/EWG¹⁵ hinzugefügt werden und folglich ab Inkrafttreten des geänderten FZA in der Schweiz anerkannt werden müssen. Ein neuer Artikel der Richtlinie regelt die Bestimmungen über erworbene Rechte in den Vorgängerstaaten bestimmter Neumitglieder (ehemalige Sowjetunion, Tschechoslowakei, Jugoslawien).

2.1.4.6 Rechtsberufe

Im Bereich «Rechtsberufe» ist durch die Beitrittsakte lediglich das Anwaltsgesetz (BGFA) zu ergänzen. Das BGFA enthält im Anhang eine Liste der Bezeichnungen der Rechtsberufe in den Mitgliedstaaten der EU und der EFTA gemäss den RL 77/249 EWG und 98/5 EG, welche um die Titel aus den neuen Mitgliedstaaten ergänzt wird.

2.1.4.7 Handel und Verteilung von Giftstoffen

Durch die Beitrittsakte ist auch die Richtlinie 74/557/EWG geändert worden. Neu erfasst der Anhang der Richtlinie 74/557/EWG auch Giftstoffe, welche einer Sonderregelung in den neuen Mitgliedstaaten unterliegen.

2.1.4.8 Vorbehalt der Schweiz bei der Anerkennung von Hebammendiplomen und Diplomen in allgemeiner Krankenpflege

Im Bereich der Geburtshilfe und der allgemeinen Krankenpflege birgt die unveränderte Übernahme der Regelung über die erworbenen Rechte (automatische Anerkennung nach erfolgtem Nachweis von Berufserfahrung) das Risiko, dass in der Schweiz die Qualität in den entsprechenden Berufen nach unten nivelliert würde. Die Dauer der Ausbildungen und die Ausbildungsinhalte in den neuen Mitgliedstaaten entsprechen nicht den inländischen Standards und auch nicht den EU-Richtlinien. Allein die zusätzliche verlangte Praktizierung der beruflichen Tätigkeit in den entsprechenden Herkunftsländern kann Lücken in der Berufsausbildung und den beruflichen Kompetenzen nicht ausgleichen.

Die Schweiz hat anlässlich der Unterzeichnung des Protokolls zum FZA eine einseitige Erklärung abgegeben, wonach sie sich vorbehält, gewisse Diplome aus den Bereichen Geburtshilfe und allgemeine Pflege auf ihre Richtlinienkonformität zu überprüfen und die betreffenden Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen allenfalls einem Anpassungslehrgang oder einer Eignungsprüfung zu unterwerfen.

¹⁴ Abl. L 33 vom 11.02.1980, 8

¹⁵ Abl. L 223 vom 21.08.1985, 15

2.1.5

EURES (European Employment Services)

Artikel 11 des Anhangs I zum Freizügigkeitsabkommen verpflichtet die Schweiz zur Zusammenarbeit im Rahmen des EURES-Netzes (European Employment Services). Das EURES System beinhaltet folgende Organisation/Aktivitäten:

- menschliches Netzwerk, d.h. 1 EURES-Koordinator (Bund), 11 EURES-Berater oder Beraterinnen (RAV-Angestellte)
- technisches Netzwerk: zusätzliche Funktion bezüglich EURES im bestehenden System AVAM
- Information: Informationen zum Arbeitsmarkt sowie zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen der Schweiz
- EURES-Grenzpartnerschaften: regionale, grenzübergreifende Partnerschaften, mit CH-Beteiligung: «Bodensee», «Transtirolia», «Oberrhein», «Arc jurassien».

Auf Grund der Erfahrungen seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens konnte die Schweiz die Details der Zusammenarbeit mit der EG-Kommission regeln und diese Regelungen dem gemischten Ausschuss im Juli 2004 zur Kenntnis bringen. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, im Arbeitslosenversicherungsgesetz die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, wonach das Staatssekretariat für Wirtschaft für die Zusammenarbeit im Rahmen des EURES-Netzes zuständig ist. Die Finanzierung der oben erwähnten Organisationen und Aktivitäten wird durch den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung sichergestellt. Die Kosten belaufen sich auf 3–4 Millionen Franken pro Jahr.

3 Vernehmlassungsergebnis

3.1 Allgemeines

Am 2. Juli 2004 wurde das Vernehmlassungsverfahren über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens vom 21. Juni 1999 auf die neuen EU-Mitgliedstaaten eröffnet; es dauerte bis zum 17. September 2004. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, welches vom Bundesrat schriftlich durchgeführt wurde, äusseren sich die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), einzelne Kantonsregierungen, die politischen Parteien, die Spitzenverbände sowie weitere am Protokoll interessierte Organisationen.

Von der grossen Zahl der Vernehmlassungsnehmer hat nur ein Teil explizit Stellung bezogen. Folgende wichtigsten Argumente wurden in den Stellungnahmen vorgebracht:

- Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen – mit wenigen Ausnahmen – äussern sich positiv zum Verhandlungsergebnis und weisen auf die wichtige volkswirtschaftliche Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens hin. Sie erachten die Weiterführung der bisherigen arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang, ansteigende Kontingente, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) bis maximal im Jahre 2011 und damit die schrittweise, kontrollierte Öffnung als grosse Chance für die Schweiz.

- Das Verhandlungsergebnis garantiert der Schweiz, dass sie gegenüber den bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten nicht schlechter gestellt wird (gleichwertige Lösung).
- Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit vereinfacht das Verfahren bezüglich der Rekrutierung von Fachkräften aus den neuen Mitgliedstaaten, die im Inland nicht gefunden werden können und führt zu einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit und der Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes.
- Der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und den neuen EU-Mitgliedstaaten dürfe nicht zu einem Lohn- und Sozialdumping führen, d.h. es müsse durch begleitende flankierende Massnahmen verhindert werden, dass die Vorgaben bezüglich Arbeitszeiten und Löhnen durch unfairen Wettbewerb unterlaufen werden.
- Den zur transparenten Umsetzung des Protokolls notwendigen Gesetzesänderungen wird ausnahmslos zugestimmt.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen zeigen sich besorgt über ein mögliches Referendum gegen die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens, welches fatale Folgen für den bilateralen Weg haben könnte; die Kündigung der Bilateralen I hätte für die Schweizer Wirtschaft einen untragbaren Schaden zur Folge.

3.1.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Bundesgerichten

Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht verzichteten auf eine explizite Stellungnahme.

3.1.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in den Kantonen

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und sämtliche Kantone wurden in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen. Die KdK hat eine gemeinsame Stellungnahme ausgearbeitet und den Kantonen zur Beschlussfassung vorgelegt. An der Plenarversammlung der KdK vom 17. September 2004 verabschiedeten 26 Kantonsregierungen eine gemeinsame Stellungnahme. Daneben äusserten sich die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Freiburg, Waadt und Wallis in einer eigenen Stellungnahme.

Die Kantone sind überzeugt, dass die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens sowohl für die Schweiz wie auch für die neuen EU-Mitgliedstaaten Vorteile bringen wird, und würden es begrüessen, wenn das Abkommen möglichst bald in Kraft treten könnte. Die Kantone nehmen weiter mit Befriedigung zur Kenntnis, dass ihre Forderungen mit dem vorliegenden Protokoll weitestgehend erfüllt werden konnten. Sie erachten es als positiv, dass das erzielte Verhandlungsergebnis der Schweiz eine insgesamt gleichwertige Übergangsregelung ermöglicht, wie sie auch zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedstaaten in der EU-Beitrittsakte vereinbart wurde.

Auch wenn die Kantone die Verhandlungsergebnisse befürworten, führen sie organisatorische Probleme an, welche das Nebeneinander von drei verschiedenen Zulassungssystemen für Arbeitnehmende (Staatsangehörige, die dem FZA unterstellt sind; andere, die dem Protokoll unterstellt sind, und Drittstaatsangehörige) mit sich bringt. Die Kantone verlangen deshalb, dass der Bund bei der Ausarbeitung der Umsetzungsverordnung (VEP) und der Weisungen die Erfahrungen der Kantone einbezieht.

Die Kantone wollen keine Wiedereinführung der Indikativkontingente; für die neuen EU-Mitgliedstaaten werden Sonderkontingente gutgeheissen. Sie verlangen zudem eine Überprüfung des Systems der Quartalskontingente im Rahmen der VEP-Kontingentsverwaltung. Weiter erwarten die Kantone, dass die bisherigen Kontingente für Drittstaatsangehörige im heutigen Umfang erhalten bleiben. Die Kantone erwarten hierzu rasch eine klare Stellungnahme des Bundesrates.

Die im Protokoll gefundene Regelung für selbstständig Erwerbstätige vermag die Kantone nicht zu überzeugen. Sie haben Bedenken bezüglich der Scheinselbstständigkeit und empfehlen deshalb, die flankierenden Massnahmen auf diese Frage hin zu überprüfen. Zu Anhang I–III haben die Kantone keine Änderungsvorschläge.

Schliesslich sind die Kantone überzeugt, dass eine Ablehnung der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens und die sich daraus ergebende mögliche Folge des Dahinfallens sämtlicher sektorieller Abkommen infolge der Guillotineklausel zu einer schwerwiegenden Destabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führen würde, was insbesondere auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft haben würde.

3.1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den politischen Parteien

Die CVP, die FDP, die SP, die SVP, die Grünen und die SD haben zum Protokoll eine explizite Stellungnahme eingereicht. Alle Parteien ausser der SVP und der SD heissen die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten gut. Die Mehrheit begrüsst die schrittweise und kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes sowie das Massnahmenpaket zur Verstärkung der flankierenden Massnahmen.

Das oberste Ziel der CVP ist es, die Attraktivität unseres Arbeitsmarktes zu erhalten und die Zuwanderung zu kontrollieren. Die Ausdehnung der bilateralen Abkommen auf die neuen Mitgliedstaaten bedeutet auch einen erleichterten Zugang für unsere Firmen zu den mittel- und osteuropäischen Wachstumsmärkten und eine Erhöhung der Investitionssicherheit. Sodann werden neue Rekrutierungsmärkte mit vergleichsweise hohem Bildungs- und Qualifikationsniveau erschlossen. Sie erhöhen den Arbeitsmarkt um gut einen Fünftel. Für die CVP ist die Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen Mitgliedstaaten unabdingbar.

Die FDP ist davon überzeugt, dass die Ausdehnung der Bilateralen I positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben wird und eine Ablehnung des Protokolls für die Schweiz verheerende Folgen haben könnte (Guillotineklausel). Die FDP stellt sich hinter die ausgehandelte Kontingentierung und die im Rahmen der Übergangsfrist ausgehandelte schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes. Damit wird sichergestellt, dass die Schweiz nicht schlechter gestellt wird als die EU-15-Staaten.

Die Ausdehnung der Freizügigkeit wird nicht nur neue Arbeitsmärkte öffnen, sondern auch den Arbeitskräftebedarf von einzelnen Branchen – wie der Hotellerie, des Gastgewerbes, des Gesundheitswesens, des Baugewerbes oder der Landwirtschaft – decken können. Die Ausdehnung wird neue Rekrutierungsmöglichkeiten eröffnen für qualifizierte wie für weniger qualifizierte Arbeitskräfte.

Die SP begrüsst das Protokoll auch aus integrationspolitischen Motiven. Ziel der SP ist und bleibt der Beitritt der Schweiz zur EU; das Protokoll führe die Schweiz näher an die EU heran. Die SP Schweiz begrüsst die schrittweise (bis 2011) und kontrollierte Öffnung (Inländervorrang, Lohnkontrolle, ansteigende Kontingente) für Bürgerinnen und Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten. Die Schweizer Wirtschaft und Landwirtschaft erhält Zugang zum Arbeitsmarkt in mittel- und osteuropäischen Staaten, was ihr neue Impulse verleihen wird. Bei der Umsetzung des Protokolls besteht nach Ermessen der SP ein beträchtlicher Handlungsbedarf für flankierende Massnahmen. Die SP unterstützt auch explizit die neuen Gesetzesbestimmungen, durch die das Protokoll umgesetzt wird.

Die SVP und die SD sehen sich einer breiten Front von Befürworter und Befürworterinnen gegenüber, sie lehnen die Ausdehnung des Abkommens jedoch ab. Nachdem die Wirtschaftsverbände bereit seien, den Gewerkschaften bei den flankierenden Massnahmen «substanzielle Zugeständnisse» zu machen, sei eine Zustimmung für die SVP ausgeschlossen. Überdies hätten in den letzten zwei Jahren seit Inkrafttreten der Bilateralen Verträge noch keine gefestigten Erfahrungen mit dem Freizügigkeitsabkommen gemacht werden können. Auch im Bereich der Sozialversicherungen sei mit einer massiven Kostensteigerung zu rechnen. Vorerst seien Erfahrungen mit dem Freizügigkeitsabkommen (EU-15) zu sammeln; es gelte hier nichts zu überstürzen.

Für die Grünen ist die Ausdehnung des FZA eine Notwendigkeit.

3.1.4 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Spitzenverbänden, den Sozialpartnern und bei anderen interessierten Organisationen

3.1.4.1 Allgemeines

Gesamthaft lässt sich festhalten, dass die geplante schrittweise und kontrollierte Ausdehnung der Freizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten auch von den weiteren konsultierten Organisationen begrüsst wird. Es wird einerseits der verbesserte Marktzugang auf die insgesamt 75 Millionen potentiellen Konsumenten und Konsumentinnen genannt. Andererseits wird die Öffnung eines interessanten Rekrutierungsmarkts hervorgehoben, der einerseits das Potential an qualifizierten Arbeitskräften für die Schweiz erweitert und es zudem erlaubt, den Bedarf an weniger qualifizierten Arbeitskräften (z.B. im Tourismus, Gastgewerbe, Gesundheits- und Baugewerbe, Landwirtschaft) abzudecken. Die Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen sind in der Mehrheit davon überzeugt, dass durch die schrittweise Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens keine massive Einwanderung in die Schweiz zu erwarten sei. Sie erachten die Übergangsfristen als zweckmässig – um die Ausdehnung der Freizügigkeit innenpolitisch konsensfähig zu machen.

Der Schweizerische Gemeindeverband vermisst in den Erläuterungen der Vernehmlassung Aussagen über die möglichen Auswirkungen beim Vollzug des vorliegenden Abkommens auf kommunaler Stufe, insbesondere für grenznahe Gebiete. Auch bei den Verbänden wird vor den fatalen Folgen einer ablehnenden Haltung der Schweiz im Hinblick auf die Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens gewarnt – die Auswirkungen der Guillotineklauseel würden für die Schweizer Wirtschaft katastrophale Folgen haben.

3.1.4.2 Personenverkehr im engeren Sinn

Der Schweizerische Bauernverband und der Verband schweizerischer Gemüseproduzenten) vertreten eine andere Meinung. Sie verlangen, dass bei den nicht kontingentierten Kurzaufenthaltern und -aufenthalterinnen bis vier Monate die vorgesehenen Qualifikationsvoraussetzungen ersatzlos gestrichen werden. Weiter seien die bestehenden Bestimmungen wie der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen genügend, um die Zahl der Einreisenden in einem genügenden Masse zu regeln. Es seien deshalb keine zahlenmässigen Zulassungsbeschränkungen zu erlassen oder die Kontingente massiv aufzustocken.

Die Hotel & Gastro Union erachtet es als wichtig, dass die Schweiz ihre schrittweise Öffnung mit der Öffnung der EU-15 koordiniert. Dies, weil das hohe Lohnniveau die Schweiz zu einem besonders attraktiven Zuwanderungsland für Arbeitskräfte aus den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten mache. Die ausgehandelte Kontingentsregelung berge vor allem dann Gefahr, wenn die EU-15-Staaten in den sieben Übergangsjahren restriktive nationale Zulassungsschranken aufrecht erhalten würden.

3.1.4.3 Diplomanerkennung

Das Schweizerische Rote Kreuz äussert sich explizit zur Diplomanerkennung und nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass sich die Schweiz das Recht vorbehalten hat, für die Anerkennung gewisser Diplome (allg. Krankenpflege, Entbindungspflege) das Ablegen eines Anpassungslehrgangs oder einer Eignungsprüfung vorzusetzen. Dies trage dazu bei, dass die anerkanntermassen gute Qualität dieser Versorgungsleistungen in der Schweiz auch nach Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens nicht in Frage gestellt werde.

3.1.4.4 Soziale Sicherheit

Die Koordination der sozialen Sicherheit mit den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten wird insgesamt befürwortet; es ist jedoch nur eine Stellungnahme eingegangen. Die Koordination trage gemäss der Dachorganisation der KMU zu einer besseren Verständlichkeit der Anwendung des bestehenden Rechtes bei. Die Ausdehnung bringe eine juristische Sicherheit, welche heute zwischen der Schweiz und den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten nicht gewährleistet sei.

4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

4.1 Aus ökonomischer und politischer Sicht

Dank der am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen bilateralen Abkommen mit der EU hat die Schweiz einen noch besseren Zugang zum EU-Binnenmarkt und kann wie die EU-Staaten von vielen Integrationsgewinnen profitieren. Mit der Ausdehnung der Bilateralen I auf die neuen EU-Mitgliedstaaten steigt deren volkswirtschaftliche Bedeutung für die Schweiz. Das Freizügigkeitsabkommen nimmt dabei volkswirtschaftlich einen besonderen Stellenwert ein, da die Güter- und Kapitalmärkte im Vergleich zum Arbeitsmarkt bereits stärker international liberalisiert sind. Darüber hinaus kommt dem FZA aber auch politisch eine Schlüsselstellung zu, indem von seinem Fortbestand auch das Schicksal der übrigen Abkommen abhängt: Wird ein Abkommen aufgelöst, treten auf Grund der oben genannten Guillotineklausele die übrigen sechs Abkommen automatisch ausser Kraft.

Aus ökonomischer Sicht sind vom freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den neuen EU-Mitgliedstaaten positive Auswirkungen zu erwarten. Für die Unternehmen eröffnet sich ein erweiterter Arbeitsmarkt, was sich positiv auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz auswirken wird. Umgekehrt wird die Entsendung von Personal durch Schweizer Unternehmen in die mittel- und osteuropäischen Wachstumsmärkte erleichtert. Insgesamt wird der Produktionsfaktor Arbeit effizienter eingesetzt, wovon grundsätzlich positive Auswirkungen auf Wohlstand und Wachstum in der Schweiz zu erwarten sind. Weiter haben Schweizer Unternehmen leichteren Zugang zu den Absatzmärkten der neuen EU-Mitgliedstaaten.

Prognosen zur Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten gestalten sich schwierig und sind daher mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Auf Grund der folgenden Überlegungen sieht der Bundesrat zwar ein gewisses Migrationspotential, schätzt die Gefahr einer massiven Zuwanderung allerdings als gering ein.

Die zehn neuen EU-Staaten weisen einen bedeutenden Bevölkerungsbestand auf (75 Mio. Einwohner gegenüber 370 Mio. in der «alten» EU). Das Wohlstandsgefälle zur Schweiz ist erheblich und auch die Arbeitslosigkeit liegt in den neuen EU-Mitgliedstaaten im Durchschnitt um einiges höher als in den alten Mitgliedstaaten. Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten werden demnach einen Anreiz haben, auch in der Schweiz nach Arbeit zu suchen.

Trotz bestehendem Migrationspotential ist aus verschiedenen Gründen nicht mit einer massiven Zuwanderung in die Schweiz zu rechnen. Zum einen zeigt die langjährige Erfahrung der EU mit der Freizügigkeit, aber auch die Erfahrung der Schweiz, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften nicht primär durch eine hohe Verfügbarkeit von Arbeitskräften im Ausland, sondern vielmehr durch die Arbeitskräftenachfrage der inländischen Unternehmen bestimmt ist. Nur Personen, die eine Stelle finden, können vom Abkommen profitieren. Bezüglich der Arbeitskräftenachfrage stellt man in den meisten hoch entwickelten Ländern eine stetige Verschiebung in Richtung höherer Qualifikationen fest, während unqualifizierte Arbeitskräfte von vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind. Obwohl die Ausdehnung des Abkommens auf die neuen Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten zur Rekrutierung auch von wenig qualifizierten Arbeitskräften eröffnet, ist auf längere Sicht auch aus diesen Ländern nicht mit einer neuen Einwanderungswelle von unqualifizierten Arbeitskräften in die Schweiz zu rechnen. An Bedeutung gewinnen wird demgegenüber die Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten.

ten der EU, deren Bevölkerung über ein vergleichsweise hohes Ausbildungsniveau verfügt.

Ebenfalls gegen eine massive Zuwanderung spricht, dass die Bevölkerung der neuen EU-Mitgliedstaaten selbst innerhalb der eigenen Landesgrenzen eine vergleichsweise geringe Neigung zur Mobilität aufweist, obwohl dort die Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land ausgeprägter sind als in Westeuropa. Im Vergleich zu Deutschland oder Österreich dürfte für die Schweiz zudem von Bedeutung sein, dass heute relativ wenige Bürger und Bürgerinnen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz leben. Das Phänomen der sogenannten «Ketten-Migration» dürfte damit für die Schweiz von geringer Bedeutung sein.

Rechnet man die gemäss einer Studie der EU-Kommission erwartete Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in die EU-15 auf die Schweiz um, ergäbe sich eine geschätzte Netto-Zuwanderung von anfänglich rund 4600 Personen (ohne Berücksichtigung von Übergangsfristen). Mit der Zeit wäre auf Grund der Konvergenz der Lebensverhältnisse mit einer Abflachung zu rechnen. Eine Zuwanderung in dieser Grössenordnung wäre für die Schweiz nicht ungewöhnlich und stellt für den Schweizer Arbeitsmarkt kein Problem dar. Die Unternehmen werden in Situationen mit Arbeitskräftemangel mehr Möglichkeiten haben, Arbeitskräfte auch im Ausland zu rekrutieren. Projektionen zur Zuwanderung sind jedoch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Um allfällige negative Auswirkungen aus der Zuwanderung auf den Schweizer Arbeitsmarkt zu verhindern, stehen dem Bund und den Kantonen daher verschiedene Instrumente zur Verfügung.

Zentral ist dabei in einer ersten Phase die Möglichkeit, nationale Beschränkungen bezüglich Arbeitsmarkt (Kontingente, Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) während der Übergangsfrist bis längstens am 30. April 2011 beibehalten zu können. Die ausgehandelten Höchstzahlen verhindern einen sprunghaften Anstieg der Zuwanderung, indem sie für Aufenthaltsbewilligungen schrittweise von 900 auf 3000, und für Kurzaufenthaltsbewilligungen von 9000 auf 29 000 erhöht werden. Im Rahmen der besonderen Schutzklausel (Ventilklausel) des Freizügigkeitsabkommens (Art. 10 Abs. 4 FZA) hat die Schweiz darüber hinaus bis 2014 die Möglichkeit, weitere Höchstzahlen festzulegen. Ob die Kontingente effektiv ausgeschöpft werden, wird u.a. massgeblich vom Wirtschaftsverlauf abhängen.

Bezüglich der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in der Übergangsfrist sind der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn und Arbeitsbedingungen der zuwandernden Personen von grosser Bedeutung. Diese Massnahmen sind geeignet, einen Lohndruck auf einheimische Arbeitskräfte zu vermeiden. Ausserdem sind seit dem 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr in Kraft, welche eine breite Erosion der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch eine verstärkte Zuwanderung verhindern sollen. Man wird die Übergangsfrist gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten insbesondere auch dazu nutzen können, Erfahrungen mit den flankierenden Massnahmen zu sammeln. Zudem wurden im Hinblick auf die Ausdehnung des Abkommens verschiedene Vorschläge zur Ergänzung der flankierenden Massnahmen ausgearbeitet, welche in erster Linie darauf abzielen, den Vollzug der Massnahmen sicherzustellen. Diese Massnahmen werden in separater Botschaft unterbreitet.

Im Bereich der Sozialversicherungen sind keine Mehrbelastungen von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung zu erwarten. Bei der AHV sind durch eine vermehrte Zuwanderung von Personen im Erwerbsalter kurz- und mittelfristig sogar positive

Effekte zu erwarten. Insgesamt dürften die Auswirkungen der Ausdehnung des Abkommens auf den Schweizer Arbeitsmarkt und damit die Schweizer Volkswirtschaft positiv ausfallen. Gesamtwirtschaftlich werden sie umso positiver zu beurteilen sein, je höher das Qualifikationsniveau der zuwandernden Arbeitskräfte ist. Wirksamen Schutz vor einem unkontrollierten Anstieg der Zuwanderung und vor negativen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der einheimischen Arbeitskräfte bieten die verschiedenen Regelungen während der Übergangsfrist sowie die flankierenden Massnahmen zum FZA. In einer längerfristigen Perspektive ist zu bemerken, dass die Einführung der vollen Freizügigkeit mit den neuen EU-Staaten in eine Phase fällt, in der in der Schweiz demographiebedingt mit einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu rechnen ist.

4.2 Integrationsmassnahmen

Die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten wirft die Frage auf, inwieweit sich allenfalls ein Bedarf nach zusätzlichen Integrationsmassnahmen ergibt. Der Bundesrat hat ein Postulat mit dieser Fragestellung unter Vorbehalt angenommen (03.355 Postulat SP-Fraktion vom 3.10.03; Freizügigkeit und EU-Osterweiterung. Flankierende Integrationsmassnahmen).

Der Bundesrat geht davon aus, dass die Integration in erster Linie durch die ordentlichen Strukturen des Bildungs- und Erziehungswesens und des Arbeitsmarktes gefördert werden soll. Integration ist als typische Verbundsaufgabe von verschiedensten Akteuren auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden wahrzunehmen. Die Finanzhilfen der Integrationsförderung gemäss Artikel 25a ANAG und Integrationsverordnung (VIntA) werden demnach nur dort gewährt, wo Lücken bestehen und die betroffenen Personen über die ordentlichen Strukturen nicht erreicht werden können. Die vom EJPD festgesetzte Prioritätenordnung für die Jahre 2004–2007 sieht denn auch Unterstützung für Sprachkurse, für Informationsangebote und für regionale Beratungsdienste vor. Ein erfolgreicher Integrationsverlauf hängt allerdings nicht nur von staatlichen Förderungsmassnahmen ab. Massgeblich sind auch die Eigenleistungen der Ausländerinnen und Ausländer, welche sie, z.B. beim Spracherwerb, selbst zu erbringen haben.

Der Bedarf an Integrationsangeboten ist namentlich abhängig vom Bildungsniveau, von beruflichen Qualifikationen und von Kenntnissen der Landessprache. Eine Aussage über zusätzliche Integrationsmassnahmen für Personen, welche aus den neuen EU-Beitrittsstaaten einwandern werden, ist zur Zeit kaum möglich, da sich schwer abschätzen lässt, welche Ausbildung und welche Sprachkenntnisse die Zuwandernden mitbringen. Falls mehrheitlich beruflich niedrig qualifizierte Personen einwandern, wären vermehrte Sprachkurse und Informations- und Beratungsangebote angezeigt. Der möglichst frühzeitige Erwerb von Sprachkenntnissen (Ortsprache) ist unerlässliche Voraussetzung nicht nur für die soziale Integration (Verständigung, Kontakte zur einheimischen Bevölkerung, Verminderung von Konflikten im Zusammenleben), sondern auch für die Integration in den Arbeitsmarkt. Spezifische Informations- und Beratungsangebote sorgen zudem dafür, dass die für einen erfolgreichen Integrationsverlauf erforderlichen Informationen (z.B. betreffend Kursangebote, Zugang zu Behörden und Institutionen) zur Verfügung stehen.

Als zusätzliche Integrationsmassnahmen kämen demnach insbesondere Angebote der Information und Beratung sowie der Sprachförderung in Frage. Ein Mehrbedarf an zusätzlichen Mitteln für die Integrationsförderung des Bundes im Rahmen des Ausländerrechts (Art. 25a ANAG) ist derzeit nicht ausgewiesen. Eine Mitfinanzierung des Bundes kann im Rahmen der heute vorhandenen Mittel erfolgen, indem die Förderungsprioritäten entsprechend angepasst werden. Sollte sich herausstellen, dass zusätzliche finanzielle Mittel für Integrationsmassnahmen benötigt werden, wird das Parlament im Rahmen seiner Budgethoheit den Entscheid fällen. In diesem Sinne hat der Bundesrat auch das oben genannte Postulat unter Vorbehalt angenommen.

5 Anpassung des Schweizerischen Rechts

5.1 Personenverkehr im engeren Sinne

5.1.1 Ausländerrecht

Im Bereich des Ausländerrechts ist bloss eine technische Anpassung von Artikel 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) im Hinblick auf die Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs und die Bestimmung der massgebenden EU-Mitgliedstaaten erforderlich.

Dieses Gesetz gilt für EU-Bürger nur noch insofern, als das Freizügigkeitsabkommen in seiner Fassung gemäss Protokoll vom 26. Oktober 2004 keine abweichende Bestimmung enthält oder dieses Gesetz eine vorteilhaftere Rechtsstellung vorsieht. Damit bleibt das ANAG auch für diesen Personenkreis nur noch subsidiär anwendbar. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass ihre Rechtsstellung nie schlechter sein kann als diejenige der übrigen Ausländerinnen und Ausländer (Meistbegünstigungsprinzip). Dieser Grundsatz ist auch in Artikel 12 des Abkommens niedergelegt, wonach vorteilhaftere Bestimmungen des Landesrechts weiterhin gelten sollen.

5.1.2 Immobilienerwerb

Im Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) ist keine Anpassung nötig.

5.2 Soziale Sicherheit

5.2.1 Bundesrecht

5.2.1.1 Allgemeine Umsetzung

Damit die im Freizügigkeitsabkommen vereinbarten Koordinationsbestimmungen zusätzlich zu den jeweiligen innerstaatlichen Gesetzesbestimmungen gelten und zuwiderlaufenden Gesetzesbestimmungen vorgehen, wurde in jedem Sozialversicherungsgesetz präzisiert, dass das Abkommen und die dort bezeichneten Rechtsakte zu berücksichtigen sind (s. Botschaft FZA Ziff. 275.211¹⁶). Diese sogenannten Ver-

¹⁶ BBl 1999 6128

weisbestimmungen werden in sämtlichen betroffenen Gesetzen dahingehend ergänzt, dass die gleichen Regelungen auch im Verhältnis zu den neuen EG-Mitgliedstaaten und deren Staatsangehörigen Anwendung finden.

Das Freizügigkeitsabkommen ist nicht automatisch auf neue Mitgliedstaaten der EG anwendbar. Weil eine Ausdehnung dieses Abkommens in der Regel erst mit einer zeitlichen Verschiebung erfolgt, deckt sich der Begriff «Mitgliedstaaten der EG» daher nicht immer mit denjenigen Mitgliedstaaten, für die das Abkommen gilt. Um diesbezügliche Missverständnisse auszuschliessen, ist es angezeigt, in die betroffenen nationalen Gesetze eine Definition dieses Begriffes aufzunehmen. Dadurch wird sichergestellt, dass die verwendete Bezeichnung jeweils nur für die EG-Mitgliedstaaten Anwendung findet, für die das Abkommen gilt.

Die vorstehend aufgeführten Änderungen betreffen die folgenden Gesetzesbestimmungen:

- Artikel 153a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10);
- Artikel 80a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20);
- Artikel 16a des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30);
- Artikel 95a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10);
- Artikel 115a des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20);
- Artikel 23a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1);
- Artikel 89a Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) in der Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 3. Okt. 2003 (1. BVG-Revision)¹⁷;
- Artikel 25b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG; SR 831.42) in der Fassung gemäss Ziff. IV des BG vom 3. Okt. 2003 (1. BVG-Revision)¹⁸;
- Artikel 121 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 873.0).

Nachfolgend werden die besonderen Änderungen im AHVG näher erläutert.

¹⁷ AS 2004 1677 (tritt in Kraft am 1. Januar 2005)

¹⁸ AS 2004 1677 (tritt in Kraft am 1. Januar 2005)

5.2.1.2

Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

Freiwillige Versicherung: Das Parlament hat bei der Revision der freiwilligen AHV/IV beschlossen, die Versicherung für den EG-Raum abzuschaffen. Durch das Protokoll wird das FZA auf die 10 neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt. Entsprechend wird die freiwillige Versicherung ab Inkrafttreten dieses Gesetzes auch in diesen Staaten aufgehoben. Ausserhalb des Gebietes der erweiterten EU ist die Schweiz verpflichtet, basierend auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung, die Staatsangehörigen aus den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zu den gleichen Bedingungen wie Schweizer zur freiwilligen Versicherung zuzulassen.

Für die heute in den betreffenden Ländern lebenden Mitglieder der freiwilligen Versicherung ist eine neue Übergangsbestimmung in das AHVG einzufügen. Gemäss Absatz 1 dieser Übergangsbestimmung bleiben Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls in Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der slowakischen Republik, Slowenien, der tschechischen Republik, Ungarn oder Zypern freiwillig versichert waren, noch während höchstens sechs aufeinanderfolgenden Jahren weiter versichert. Jene Personen, welche im Zeitpunkt der Revision das 50. Altersjahr überschritten haben, können bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters versichert bleiben. Mit ihrem Beitritt zur freiwilligen Versicherung rechneten diese Personen mit dem Erhalt einer Vollrente bei ihrer Pensionierung. Nachdem nun die Möglichkeit besteht, dass nach Inkrafttreten des Protokolls die Versicherung während höchstens sechs Jahren weitergeführt werden kann, werden derartige Pläne durchkreuzt. Eine versicherte Person, die im Zeitpunkt der Gesetzesänderung noch jung ist, kann sich ohne grössere Nachteile nach anderen Vorsorgemöglichkeiten für sein Alter umsehen. Anders sieht es bei den Versicherten aus, die kurz vor der Pensionierung stehen; sie haben kaum mehr die Möglichkeit, genügend Vorkehrungen zu treffen, um die unerwartete Reduktion ihrer AHV-Rente auszugleichen. Deshalb erscheint es angemessen, kurz vor ihrem Rentenanspruch stehenden freiwillig Versicherten die Möglichkeit zu bieten, die Versicherung bis zum Pensionsalter weiterzuführen. Der Bundesrat setzt diese Altersgrenze bei 50 Jahren fest.

Absatz 2 regelt die Fürsorgeleistungen für schweizerische Staatsangehörige. Die Leistungen, die vor dem Inkrafttreten dieser Änderungen erworben worden sind, werden weiterhin ausgerichtet, solange die einkommensmässigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Beträge werden aber nicht mehr erhöht.

5.2.2

Kantonales Recht

Für die Umsetzung der Koordinationsvorschriften in kantonales Recht kann auf die Ausführungen in der Botschaft zu den sektoriellen Abkommen mit der EG¹⁹ (Ziff. 2.7.5.2.2) verwiesen werden.

¹⁹ BBl 1999 6128

5.3

EURES

Art. 83 Abs. 1 Buchstabe n^{bis} (neu)

Der neue Buchstabe n^{bis} des Artikels 83 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG)²⁰ legt die Zuständigkeit des Staatssekretariats für Wirtschaft für die in Artikel 11 Anhang I zum Freizügigkeitsabkommen eingegangene Verpflichtung im Rahmen des EURES-Netztes (European Employment Services) fest.

Art. 92 Abs. 7 erster Satz

Die Liste der für die Verwaltungskostenentschädigung anrechenbaren Kosten wird um diejenigen Aufgaben ergänzt, welche den Kantonen im Zusammenhang mit EURES entstehen.

5.4

Diplomanerkennung

Die Ausweitung der sektoriellen Abkommen führt im Bereich der Diplomanerkennung nur zu geringen internen Rechtsanpassungen. Zu ergänzen ist lediglich das Anwaltsgesetz (BGFA)²¹. Das BGFA enthält im Anhang eine Liste der Bezeichnungen der Anwaltsberufe in den Mitgliedstaaten der EU und der EFTA gemäss den RL 77/249 EWG und 98/5 EG, welche um die Titel aus den neuen Mitgliedstaaten ergänzt wird.

Es gilt ausserdem, die Verordnung über die Anerkennung der Diplome in den medizinischen Berufen²² geringfügig anzupassen: Die Fussnoten-Verweise auf die relevanten Richtlinien werden durch die Referenz auf die Beitrittsakte ergänzt.

6

Auswirkungen

6.1

Finanzielle Auswirkungen

6.1.1

Personenverkehr im engeren Sinne

Das Protokoll führt im Bereich des Personenverkehrs im engeren Sinne nicht zu unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

²⁰ SR **873.0**

²¹ Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, SR **935.61**

²² Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die Weiterbildung und die Anerkennung der Diplome und Weiterbildungstitel der medizinischen Berufe, SR **811.113**

6.1.2 Soziale Sicherheit

6.1.2.1 Im Allgemeinen

Mit ca. 18 600 Personen (Stand: 30.4.2004) ist die Zahl der in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen aus den neuen Vertragsstaaten zur Zeit zwar noch relativ bescheiden. Gleiches gilt für die im Versichertenregister der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf eingetragenen Versicherten (Dezember 2003: 80 000). Diese Zahlen werden sich aber aufgrund der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes bis hin zur vollen Freizügigkeit nach Ablauf der Übergangsfrist erhöhen (vgl. Ziff. 2.1.2.1).

Die weitere Entwicklung bei völliger Freizügigkeit und die entsprechenden Konsequenzen sind schwierig abzuschätzen, da sie auf sehr vielen verschiedenen Faktoren beruhen. Nachstehend findet sich eine vereinfachte Aufstellung der möglichen Kosten.

Generell gilt es festzuhalten, dass sich die möglichen Kosten – verglichen mit den jährlichen Ausgaben der schweizerischen Sozialversicherungssysteme – aufgrund des doch vergleichsweise bescheidenen Kreises der möglicherweise betroffenen Personen in Grenzen halten werden. Ebenso fallen die allfälligen Mehrkosten im Vergleich zu den aktuellen Kosten, welche die Anwendung des FZA heute mit sich bringt, eher gering aus.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich der infolge der Ausdehnung des FZA ermöglichte Zugang von ausländischen Arbeitskräften zum Schweizer Arbeitsmarkt positiv auf diejenigen Sozialversicherungszweige auswirken wird, welche im Umlageverfahren finanziert werden. Da die Beiträge und Prämien jedoch früher oder später Geldleistungen auslösen werden, ist davon auszugehen, dass die Koordination des Schweizer Sozialversicherungssystem mit den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten im Ergebnis einen leichten Anstieg der Versicherungsausgaben bewirken wird.

Nicht berücksichtigt sind vorliegend die vielfältigen Vorteile, die sich aus dem Freizügigkeitsabkommen und damit auch aus dessen Ausdehnung für schweizerische Versicherte und Versicherungen ergeben (die Ausführungen in Ziffer 2.7.4.4 der Botenschaft zum FZA gelten entsprechend). Die finanziellen Auswirkungen auf die schweizerischen Sozialversicherungen dürfen allerdings nicht isoliert betrachtet, sondern müssen in den Gesamtkontext der arbeitsmarktlichen und wirtschaftlichen Vorteile gestellt werden.

6.1.2.2 Krankenversicherung

Die Zinskosten für ausstehende Forderungen aus der Leistungsaushilfe sind vom Bund zu tragen. Die Gemeinsame Einrichtung KVG schätzt die diesbezüglichen zusätzlichen Kosten auf ca. 0,8–1 Mio. Franken jährlich.

Im Bereich Prämienverbilligung für Rentner und Rentnerinnen mit Wohnsitz in einem der neuen EG-Staaten fallen voraussichtlich jährliche Mehrkosten zu Lasten des Bundes von lediglich ca. 30 000 Franken an. Den Kantonen werden für Prämienverbilligungen anderer Personen (insbesondere Erwerbstätige und deren Familienangehörige) mit Wohnsitz in einem dieser Staaten voraussichtlich Mehrausgaben

entstehen, da sie für eine grössere Anzahl von Versicherten Leistungen ausrichten müssen. Es ist daher auch davon auszugehen, dass sie etwas mehr Bundesbeiträge beanspruchen werden. Der Verteilungsschlüssel von Artikel 66 Absatz 3 KVG könnte zudem eine geringfügige Umverteilung der Bundesbeiträge auf die Kantone zur Folge haben (vgl. Botschaft betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 31. Mai 2000, BBl 2000 4083, Ziff. 3.1.2).

6.1.2.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Wie erwähnt, wird sich für die im Umlageverfahren finanzierte AHV/IV die Ausdehnung des FZA aufgrund des ermöglichten Zuganges von ausländischen Arbeitskräften zunächst positiv auswirken. Die später entstehenden geschätzten Zusatzkosten beziffern sich wie folgt:

Im Verhältnis zu fünf der neuen EG-Staaten ist die Auslandszahlung der Renten aufgrund von Sozialversicherungsabkommen bereits heute vorgesehen. Neu sind die Renten auch in diejenigen Länder zu exportieren, mit denen bislang kein Sozialversicherungsabkommen bestand. Dies betrifft Polen, die drei baltischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen) sowie Malta. Von den in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen der zehn Beitrittsländer stammen knapp 32 % aus den Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, im Versichertenregister machen diese Personen knapp 38 % aller Staatsangehörigen aus den zehn Beitrittsländern aus. Vergleicht man die Zahl dieser Personen mit der Zahl aller Vertragsstaatsangehörigen, so ergeben sich Anteile von 4,5 bzw. 4,3 Promille.

Im Jahre 2003 wurden insgesamt 7,5 Mio. Franken an Renten und 1,26 Mio. Franken an Rentenabfindungen der AHV und IV nach Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Slowenien und Zypern ausbezahlt (ohne Zahlungen an schweizerische Staatsangehörige). Dies entspricht 2,8 Promille aller Rentenexporte an Vertragsstaatsangehörige. An die Staatsangehörigen der anderen Beitrittsländer wurden rund 670 000 Franken an Beitragsrückvergütungen geleistet.

Durch die neue Regelung werden sich neue AHV/IV-Rentenansprüche im Ausland ergeben. Basierend auf dem aktuellen Versichertenbestand ist unter Berücksichtigung des Wegfalls der Beitragsrückvergütungen während rund 16 Jahren mit Minderkosten und hernach mit Mehrkosten zu rechnen, die insgesamt auf 6,7 Mio. Franken im Jahr zu schätzen sind (Altersrenten inkl. Kinderrenten 3,4 Mio., IV-Renten inkl. Kinderrenten 2,8 Mio. Franken, Hinterlassenenrenten 0,5 Mio. Franken). Die Mehrausgaben für den Export von Viertelsrenten in die fünf Länder, mit denen bereits Abkommen bestehen, können aufgrund der diesbezüglichen Erfahrungen mit den fünfzehn EG-Mitgliedstaaten vernachlässigt werden.

Hilflosenentschädigungen zur AHV müssen neu auch an in der Schweiz wohnhafte Anspruchsberechtigte mit Renten aus einem EG-Staat bezahlt werden. Dabei dürfte es sich um wenige Einzelfälle handeln, deren Kosten daher nicht massgeblich ins Gewicht fallen.

Der Wegfall der Karenzfrist bei den EL dürfte insgesamt nur sehr geringe Zusatzkosten verursachen, da eine Einreise von rentenbeziehenden Personen nur möglich ist, wenn sie über genügende finanzielle Mittel zum Lebensunterhalt verfügen.

6.1.2.4 Unfallversicherung

In diesem Bereich fallen zu Lasten des Bundes Zusatzkosten wegen der Zinsen für ausstehende Forderungen aus der Leistungsaushilfe im Verhältnis zu allen EG- und anderen Vertragsstaaten. Für die Leistungsaushilfe gegenüber den neuen EG-Staaten dürften Zusatzkosten im Umfang von ca. 10 000 Franken jährlich anfallen. Allfällige Mehrkosten für die Entschädigung bei Berufskrankheiten sind nicht abschätzbar. Die Erfahrungen mit den bisherigen EG-Mitgliedstaaten liefern zuwenig Anhaltspunkte für eine Bezifferung der Kosten.

6.1.2.5 Arbeitslosenversicherung

Aufgrund der gemachten Erfahrungen mit den EU-15, wonach die damals veranschlagten Kosten für die Arbeitslosenversicherung (ALV) sich nicht konkretisiert haben, sind mit der Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten keine erheblichen Kostensteigerungen zulasten der Arbeitslosenversicherung zu erwarten, zumal die Schweiz den Beitrittsländern u.a. für Kurzaufenthalter und -aufenthalterinnen relativ kleine Kontingente gewähren wird. Nimmt man die rund 900 zusätzlichen Kontingente für Personen mit Daueraufenthaltsbewilligung und die rund 9000 zusätzlichen Kontingente für Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten als Grundlage für die Berechnungen für den Beginn der Übergangsfrist, so schätzen wir bei Ausschöpfung der Höchstzahlen die zusätzlichen Nettokosten (zusätzliche Ausgaben abzüglich zusätzliche Beitragszahlungen) zulasten der ALV auf rund 8 Millionen Schweizer Franken. Am Ende der Übergangsfrist, wenn die Höchstzahlen für Personen mit Daueraufenthaltsbewilligung auf 3000 und diejenigen für Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung auf 29 000 ansteigen, werden die zusätzlichen Nettokosten rund 30 Millionen Schweizer Franken pro Jahr betragen. In diesen Zahlen inbegriffen sind die Ausgaben für Rückerstattungen der ALV-Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Arbeitsverhältnissen von weniger als einem Jahr an ihre Heimatstaaten (rund 3.5 Millionen Schweizer Franken zu Beginn und rund 13 Millionen Schweizer Franken am Ende der Übergangsfrist).

6.1.2.6 Familienzulagen

Bundesrechtliche Regelung: Die Haushaltzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind auch für Familien mit Wohnsitz in den neuen Mitgliedstaaten zu exportieren. Die finanziellen Auswirkungen sollten jedoch kaum ins Gewicht fallen, denn einerseits sinkt die Anzahl der Betriebe in diesem Bereich, und andererseits dürfte die Einstellung von Staatsangehörigen aus den neuen Mitgliedstaaten meistens einer Verschiebung zu Lasten von Personen aus den bisherigen Mitgliedstaaten gleichkommen.

Kantonale Zulagen: Im Bereich der kantonalen Familienzulagen können die allfälligen Mehrausgaben nicht geschätzt werden.

6.1.3 Diplomanerkennung

Je nach Entwicklung der Gesuchszahlen und der Komplexität der Fälle kann sich beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) ein zusätzlicher Bedarf an Ressourcen aus dem Vollzug des Protokolls zum FZA ergeben.

6.2 Personelle Auswirkungen

Nachfolgend werden Schätzungen über den Personalaufwand zur Umsetzung des Protokolls zum FZA in der Schweiz formuliert. Die Umsetzung wird grundsätzlich mit den in den betroffenen Departementen bestehenden personellen Ressourcen wahrgenommen.

6.2.1 Personenverkehr im engeren Sinne

Der Mehraufwand im Bereich der Umsetzung des Abkommens und des Vollzugs, der sich aus der Koordination mit den zehn neuen Mitgliedstaaten ergibt, benötigt zwei bis drei Stellen im Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES), die durch den bestehenden Personalbestand des Amtes abgedeckt werden müssen.

6.2.2 Soziale Sicherheit

Durch das Protokoll zum FZA werden Sozialversicherungsbeziehungen mit neuen Vertragsstaaten geschaffen bzw. stark erweitert.

Es ist generell mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Versicherungsträgern zu rechnen.

Beim Bund entsteht eine Erhöhung des Personalbedarfs bei der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle für Versicherte im Ausland. Diese Stellen sind u.a. mit der Durchführung der zwischenstaatlichen Sozialversicherungsabkommen betraut. Der Wegfall von in den geltenden bilateralen Abkommen vorgesehenen administrativen Vereinfachungen (Auszahlung von Pauschalabfindungen anstelle von wiederkehrenden Renten) sowie die gegenüber den Sozialversicherungsabkommen weitergehende Leistungskoordination bei der Schweizerischen Ausgleichskasse als zwischenstaatliche Verbindungsstelle im Verhältnis zu ausländischen Versicherungen erfordert 3,5 Stellen und entsprechende zusätzliche Mittel im Bereich der Logistik und Informatik.

Für die Durchführung der Prämienverbilligung für Rentnerinnen und Rentner sowie deren Familienangehörige rechnet die Gemeinsame Einrichtung KVG nicht mit einem Bedarf an zusätzlichen Stellen. Dasselbe gilt in Bezug auf die ebenfalls der Gemeinsamen Einrichtung KVG zugewiesenen Aufgaben betreffend Entscheid über Befreiungsanträge, Zuweisung an einen Versicherer und Unterstützung der Kantone bei der Durchführung der Prämienverbilligung (Art. 18 Absätze 2^{bis}–2^{quater} KVV).

Das Bundesamt für Sozialversicherung rechnet mit einem Personalbedarf von vier Personen zur Bewältigung der sich aus der Verwaltung der erweiterten Sozialversicherungskoordination ergebenden Mehrbelastung. Die branchenübergreifende und branchenbezogene Anwendung der Regelungen im Verhältnis zu den neuen Staaten wie auch die interne Umsetzung in der Schweiz wird einen erheblichen Zusatzaufwand verursachen. Die Zahl der in der gemeinschaftsrechtlichen Koordination mitwirkenden Staaten erhöht sich um zwei Drittel. Es ist mit einem Anstieg von Anfragen der Versicherten, der Versicherungsträger und der ausländischen Behörden zu rechnen. Das Bundesamt für Gesundheit benötigt für die Umsetzung im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung eine Stelle.

6.2.2.1 Bereich Arbeitslosenversicherung

Der Mehraufwand, der sich aus der Koordination mit den zehn neuen Mitgliedstaaten ergibt, erfordern im Staatssekretariat für Wirtschaft zwei Stellen, eine davon zu Lasten des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

6.2.3 Diplomanerkennung

Das BBT muss sich Kenntnisse über die Berufsbildungssysteme in den neuen EU-Mitgliedstaaten, die einzelnen Ausbildungen und Institutionen sowie die praktischen Berufsbilder beschaffen. Das wiederum ist bereits aus sprachlichen Gründen aufwändig. Die Gesuchsbearbeitung und Korrespondenz wird zudem zunehmend in englischer Sprache erfolgen müssen.

7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 vom 25. Februar 2004 ist die Botschaft zur Ratifikation des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen unter Ziffer 6.1.1 als Richtliniengeschäft aufgeführt²³.

8 Verfassungsmässigkeit und fakultatives Staatsvertragsreferendum

8.1 Genehmigungsbeschluss

Die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrags dienen, werden in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen. So können das Protokoll und die Gesetzesänderungen im Falle eines Referendums dem Volk als Gesamtpaket zur Abstimmung unterbreitet werden. Die Bundesverfassung sieht in Artikel 141a Absatz 2 die Möglichkeit vor, bei Staatsverträgen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, die der Umsetzung dienenden Gesetzesänderungen in den Genehmigungsbeschluss aufzunehmen. Der Genehmigungsbeschluss ist somit verfassungskonform.

²³ BBl 2004 1149 (1180).

Die Verfassungsmässigkeit des Beschlusentwurfes zur Genehmigung des Protokolls zum FZA beruht auf Artikel 54 Absatz 1 BV, der dem Bund eine umfassende Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten verleiht und ihn ermächtigt, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Genehmigungskompetenz der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

8.2 Gesetzgeberische Umsetzungsmassnahmen

Für die Umsetzung des Protokolls ist die Anpassung von elf Bundesgesetzen erforderlich:

- Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20)
- Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20)
- Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30)
- Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40)
- Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG; SR 831.42)
- Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10)
- Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20)
- Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1)
- Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0)
- Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61)

Die oben genannten Bundesgesetze beruhen auf den Artikel 95, 104, 110–114, 117, 121–123 und 196 Ziff. 10 und 11 BV.

8.3 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1–3 BV unterliegen Staatsverträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, dem fakultativen Referendum.

Beim Protokoll handelt es sich um die Ausdehnung des bestehenden Freizügigkeitsabkommens von 1999, welches zwischen der Schweiz einerseits und der EG und den damals fünfzehn EU-Mitgliedstaaten andererseits abgeschlossen wurde. Dieses ist kündbar und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Jedoch erfordert die Umsetzung des Protokolls die Änderung von mehreren Bundesgesetzen.

Im Übrigen hat die Bundesversammlung in Artikel 2 des Genehmigungsbeschlusses vom 8. Oktober 1999 zu den Bilateralen I (AS 2002 1527) entschieden, dass die Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit auf Staaten, die bei dessen Genehmigung nicht zur EG gehörten, durch einen Bundesbeschluss erfolgen soll, der dem fakultativen Referendum untersteht.

Aus diesen Gründen wird das Protokoll zum FZA gemeinsam mit den vorzunehmenden Gesetzesanpassungen dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt.