

Genehmigung der Weiterführung des Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits

Vernehmlassungserläuterungen

Inhaltsübersicht

1	Ausgangslage	2
2	Bisherige Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit.....	3
2.1	Personenfreizügigkeit im engeren Sinne.....	3
2.1.1	Einwanderung von EU Bürgern	3
2.2	Soziale Sicherheit.....	10
2.2.1	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	10
2.2.2	Kranken- und Unfallversicherung	10
2.2.3	Arbeitslosenversicherung	11
2.2.4	Kinderzulagen.....	11
2.3	Diplomanerkennung	11
2.3.1	Interne Koordination	11
2.3.2	Externe Koordination	12
2.3.3	Bedeutung für die Studenten und die Schweizer Bildungsinstitutionen.....	12
2.3.4	Zusammenfassung der Erfahrungen im Bereich Diplomanerkennung	13
2.4	Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	13
2.4.1	Beschäftigte erwerbstätige Personen	13
2.4.2	Arbeitslosigkeit.....	14
2.5	Umsetzung der flankierenden Massnahmen	15
2.5.1	Allgemeines	15
2.5.2	Erfahrungen im Vollzug des Entsendegesetzes	16
2.6	Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt	18
2.7	Erfahrungen mit dem Gemischten Ausschuss.....	19
2.7.1	Gemischter Ausschuss zum FZA	19
2.7.2	Unterausschuss Sozialversicherungen.....	20
2.7.3	Unterausschuss Diplomanerkennung.....	20
2.8	Komitologieausschüsse	20
2.8.1	Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer	21
2.8.2	Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen	21
2.8.3	Ausschuss für die Anerkennung von Berufsqualifikationen.....	21
3	Weiterentwicklung des Abkommens	22
3.1	Inhaltliche Weiterentwicklung des Abkommens.....	22
3.1.1	Seit Inkrafttreten vorgenommene Anpassungen	22
3.1.2	Allfällige zukünftige Anpassungen	23
3.2	Ausdehnung des territorialen Anwendungsbereichs	24
3.2.1	EU-Erweiterung von 2004.....	24
3.2.2	Ausdehnung des Abkommens auf Rumänien und Bulgarien	25
3.2.3	Allfällige weitere Ausdehnungen.....	25
4	Bedeutung der Weiterführung des Abkommens für die Schweiz.....	25
4.1	Rechtliche Bedeutung	25
4.1.1	Internationales Recht.....	26
4.1.2	Nationales Recht	26
4.2	Wirtschaftliche und politische Bedeutung	27
4.3	Bedeutung der mitbetroffenen bilateralen Abkommen	28
4.3.1	Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens.....	28
4.3.2	Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen	29
4.3.3	Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen	29

4.3.4	Abkommen über den Luftverkehr	30
4.3.5	Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse....	30
4.3.6	Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit...	31
4.3.7	Schengen/Dublin	31
5	Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	31
5.1	Freizügigkeit/Ausländerrecht	31
5.2	Soziale Sicherheit.....	31
5.3	Diplomanerkennung	32
6	Verfassungsmässigkeit und fakultatives Referendum	33
6.1	Bundesbeschluss und Verfassungsmässigkeit.....	33
6.2	Formale Umsetzungsmassnahmen (Notifizierung EU).....	33

1 Ausgangslage

Das am 21. Juni 1999¹ unterzeichnete Abkommen über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren damals fünfzehn Mitgliedstaaten (EU-15)² andererseits (FZA) ist am 1. Juni 2002 als sektorielles Abkommen im Rahmen der Bilateralen I in Kraft getreten. Durch das FZA und dessen Protokoll werden der gegenseitige Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Wohnsitznahme von EU-Staatsangehörigen in der Schweiz und von Schweizer Bürgern und Bürgerinnen in der EU erleichtert. Ergänzt wird das Freizügigkeitsrecht durch Bestimmungen betreffend die zeitlich begrenzte, personengebundene Erbringung von Dienstleistungen, die Koordination der Sozialversicherungssysteme sowie die gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen.

Nach einer Übergangszeit von fünf Jahren profitieren Staatsangehörige der EU-15 sowie von Zypern und Malta seit dem 1. Juni 2007 versuchsweise von der vollen Personenfreizügigkeit. Im Falle einer übermässigen Zunahme der Einwanderung aus den oben erwähnten Staaten kann die Schweiz aufgrund einer Schutzklausel ("Ventilklausel") bis 2014 erneut Kontingente zur Kontrolle der Wanderungsbewegungen einführen.

Im Zuge der EU-Erweiterung von 2004 wurden die bestehenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU automatisch auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten (EU-10³) ausgedehnt. Einzige Ausnahme bildete aufgrund seines "gemischten" Charakters (geteilte Zuständigkeit der EG einerseits und ihrer Mitgliedstaaten andererseits) das FZA. Gemäss den einschlägigen gemeinschaftlichen Bestimmungen musste für die Änderung des territorialen Geltungsbereichs des Abkommens bzw. der Vertragsparteien ein ergänzendes Protokoll ausgehandelt werden. Das Protokoll zum FZA wurde im Rahmen eines fakultativen Referendums am 25. September 2005 vom Schweizer Stimmvolk angenommen und ist seit dem 1. April 2006 in Kraft.⁴ Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten unterstehen noch bis längstens 2011 den Übergangsfristen bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt.

Mit Ausnahme des Forschungsabkommens⁵ wurden sämtliche Verträge der Bilateralen I für eine anfängliche Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Sie verlängern sich für unbestimmte Zeit, sofern die Gemeinschaft oder die Schweiz der anderen Vertragspartei vor Ablauf der anfänglichen Geltungsdauer (konkret 31. Mai 2009) nichts Gegenteiliges notifizieren. In Bezug auf das FZA beschloss das schweizerische Parlament, dass die Genehmigung der

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 Zur EU-15 gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

³ Zur EU-10 gehören Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

⁴ Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten 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 (AS 2006 995).

⁵ Dessen Geltungsdauer war auf die Dauer der damals laufenden, fünften Forschungsrahmenprogramme (1999 bis 2002) beschränkt.

Weiterführung mittels eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses zu erfolgen habe.⁶ Eine allfällige Abstimmung hat somit vor Ende Mai 2009 zu erfolgen, damit im Falle der Nichtweiterführung eine rechtzeitige Notifizierung möglich wäre.

Die Abkommen der Bilateralen I⁷ sind rechtlich miteinander verbunden. Wird ein Abkommen gekündigt bzw. nicht verlängert, treten die anderen Verträge sechs Monate nach der entsprechenden Notifizierung automatisch ausser Kraft.⁸ Lehnt die Schweiz die Weiterführung des FZA ab, würde dies somit weitreichende Auswirkungen auf das bilaterale Vertragswerk haben.

Detaillierte Ausführungen zum vertraglichen Inhalt der gesamten Bilateralen I finden sich in der entsprechenden Botschaft.⁹ Der Schwerpunkt der vorliegenden Vernehmlassungserläuterungen liegt auf den Erfahrungen mit dem FZA.

2 Bisherige Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit

Die Erkenntnisse, die aus der Analyse der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit gezogen werden konnten, sind vielfältig, in diesen Vernehmlassungserläuterungen werden nur die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst. Wie der Bundesrat jedoch in seiner Antwort auf das Postulat (07.3184) „Auswirkungen der Personenfreizügigkeit. Bericht“ vom 22. März 2007, eingereicht von der SVP-Fraktion, angekündigt hat, werden die detaillierten Ergebnisse der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit seit Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juni 2002 bis zum 31. Dezember 2007 im vierten Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) analysiert werden. Dieser wird im Frühling 2008 publiziert werden.

2.1 Personenfreizügigkeit im engeren Sinne

2.1.1 Einwanderung von EU Bürgern

Im FZA wurde in Bezug auf die Staaten der EU-15 eine fünfjährige Übergangsfrist vereinbart. Während dieser Übergangsfrist kam ein Arbeitnehmer aus einem Staat der EU-15 oder der EFTA¹⁰ in den Genuss eines Einreise- und Zugangsrechts zum Arbeitsmarkt, wenn er über einen Arbeitsvertrag verfügte und Kontingente vorhanden waren. Zudem galt bis zum 31. Mai 2004 die Einhaltung des Vorrangs der einheimischen Arbeitnehmer und der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Seit dem 1. Juni 2007 braucht es nur noch einen Arbeitsvertrag oder den Nachweis einer selbständigen Erwerbstätigkeit, um Zugang zum Arbeitsmarkt in der Schweiz zu erhalten. Wenn die Dauer dieses Vertrags mindestens 12 Monate beträgt oder der Nachweis einer effektiven selbständigen Erwerbstätigkeit erbracht werden kann, wird eine fünf Jahre gültige Aufenthaltsbewilligung (B-EG/EFTA) ausgestellt. Liegt ein Arbeitsvertrag unter 12 Monaten vor, wird entsprechend der Dauer des Arbeitsvertrags nur eine Kurzaufenthaltsbewilligung (L-EG/EFTA) erteilt.. Diese Aufenthaltsbewilligungen können erneuert werden.

Eine ähnliche Übergangsfrist (Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, Kontrolle des Vorrangs des einheimischen Arbeitnehmers und aufsteigende Kontingente) kann bis spätes-

⁶ Bundesbeschluss über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie gegebenenfalls ihren Mitgliedstaaten oder der Europäischen Atomgemeinschaft andererseits vom 8. Oktober 1999 (AS 1999 8764), Art. 2 lit. a.

⁷ Konkret handelt es sich um folgende Verträge: 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 gewisse Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit.

⁸ Eine spezielle Regelung gilt im Falle des Forschungsabkommens, siehe hierzu 4.1.1.

⁹ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999 (BBL 1999 6128).

¹⁰ Ausser der Schweiz sind Norwegen, Island und Liechtenstein Mitglieder der EFTA. Der Personenverkehr zwischen den EFTA-Staaten ist - weitgehend analog zum FZA - im Anhang K des EFTA-Übereinkommens (SR 0.632.31) geregelt. Das EFTA-Übereinkommen ist allerdings rechtlich nicht mit der aktuellen Vorlage verknüpft (s. hierzu 4.1.1).

tens zum 30. April 2011 aufrechterhalten werden gegenüber den Ländern der EU-10, mit Ausnahme von Malta und Zypern, die der gleichen Regelung wie die Länder der EU-15 unterstehen.

2.1.1.1 Einwanderung aus der EU-15/EFTA¹¹

Gegenüber den Staaten der EU-15 und der EFTA galten während den ersten fünf Jahren ab Inkrafttreten des FZA Kontingente. Diejenigen für Daueraufenthaltsbewilligungen (15'300 pro Jahr) wurden während der ganzen Übergangsphase jeweils voll und in kurzer Zeit ausgeschöpft. Anhand der Zahlen betreffend die Einwanderung zwecks ständigem Aufenthalt (Bewilligung B-EG/EFTA und Niederlassungsbewilligung C-EG/EFTA) lassen sich gleichwohl gewisse Auswirkungen des FZA aufzeigen: Wie die untenstehenden Tabellen zeigen, hat, mit Ausnahme eines festgestellten temporären Rückgangs im Verlauf des dritten Jahres, die Einwanderung aus der EU-15/EFTA von Personen ausländischer Nationalität mit einer Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung, erwerbstätig oder nicht, im Laufe der ersten fünf Jahre der Anwendung des FZA, d.h. zwischen Juni 2002 und Mai 2007, regelmässig zugenommen.

Andererseits wies die Einwanderung aus Drittstaaten die umgekehrte Tendenz auf: Während der ganzen Beobachtungsphase nach Inkrafttreten des FZA nahm sie ständig ab. Zudem wurden die für die erwerbstätigen Personen dieser Kategorie vorgesehenen Kontingente nicht ausgeschöpft. Insgesamt hat die Einwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung im Laufe der ersten drei Jahre nach dem Inkrafttreten des FZA leicht abgenommen, um in den letzten beiden Jahren erneut zuzunehmen.

Einwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (Staatsangehörige der EU-15/EFTA sowie von Drittstaaten)¹²

	Juni 00 - Mai 01	Juni 01 - Mai 02	Juni 02 - Mai 03	Juni 03 - Mai 04	Juni 04 - Mai 05	Juni 05 - Mai 06	Juni 06 - Mai 07
EU-15/EFTA	44'213	45'350	50'036	53'985	52'525	59'189	64'980
Drittstaaten*	50'480	56'875	47'080	42'242	39'521	39'076	37'073
Total*	94'693	102'225	97'116	96'227	92'046	98'265	106'926

*: ohne EU-10

Die Einwanderung von erwerbstätigen Personen aus der EU-15/EFTA, die im Besitz einer gültigen Aufenthaltsbewilligung für weniger als ein Jahr sind (Bewilligung L-EG/EFTA), hat im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten des FZA zugenommen, im Verlauf des zweiten und dritten Jahres abgenommen und während des vierten und fünften Jahres wieder zugenommen, ohne jedoch das Niveau vor dem Inkrafttreten des FZA wieder zu erreichen. Der Ausschöpfungsgrad dieser Kontingente betrug im letzten Jahr der Übergangsfrist annähernd 97 %. Die während der Periode Juni 2004 bis Mai 2005 festgestellte Abnahme erklärt sich teilweise durch das Inkrafttreten der Meldepflicht für Personen, die sich weniger als 90 Tage pro Kalenderjahr in der Schweiz aufhalten.

Die Zunahme der Einwanderung von Kurzaufenthaltern aus Drittstaaten erklärt sich insbesondere durch die Beschäftigung von Stagiaires aus Osteuropa, zum Beispiel während der Erntezeit, für welche sogenannte „Sonderkontingente“ erteilt wurden.

¹¹ Diese Daten stammen aus dem Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen, dessen Analysen sich mit der Gesamtheit der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit befassen. Alle Personen, die in den Genuss der Personenfreizügigkeit kommen, sind in der Studie enthalten, nämlich die Staatsangehörigen der EU-15 und der EFTA. Da aus der EFTA nur eine verhältnismässig unbedeutende Anzahl Personen eingewandert ist, sind diese Werte auch ausschliesslich für das FZA mit der EU aussagekräftig.

¹² Zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gehören die Inhaber einer B- oder C-Bewilligung sowie die Personen, die mehrere Kurzaufenthaltsbewilligungen beantragen und sich somit länger als 12 Monate in der Schweiz aufhalten. Diese Zahlen betreffen sowohl Erwerbstätige als auch Nichterwerbstätige.

Einwanderung der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (Staatsangehörige der EU-15/EFTA und von Drittstaaten)¹³

	Juni 00 Mai 01	Juni 01 Mai 02	Juni 02 Mai 03	Juni 03 Mai 04	Juni 04 Mai 05*	Juni 05 Mai 06*	Juni 06 Mai 07*
EU15/ EFTA	106125	112774	118945	103722	83313	93217	105265
Drittstaaten**	10134	10902	13734	13512	15385	17994	20349
Total**	116259	123676	132679	117234	98698	111211	125614

*: ohne der Meldepflicht unterstehende Personen

** : ohne EU-10

Im Verlauf der zwei dem Inkrafttreten des FZA vorausgegangenen Jahre hat die Zahl der ausländischen Grenzgänger pro Jahr im Durchschnitt um 7,5 % (+10'800 p.a.) zugenommen. Seit Inkrafttreten des Abkommens hat diese Zuwachsrate abgenommen und ist während fast vier Jahren im Schnitt auf 2,8 % (+4'700 p.a.) stabil geblieben. Als sich im zweiten Halbjahr 2006 die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder verstärkte, konnte eine neuerliche deutliche Zunahme der Beschäftigung von Grenzgängern festgestellt werden. Im zweiten Quartal 2007 belief sich aufgrund der guten Konjunkturlage die Anzahl der Grenzgänger mit ausländischer Staatsangehörigkeit gemäss Grenzgängerstatistik auf 195'724 (+13'875 oder 7,6 %).

2.1.1.2 Einwanderung aus der EU-10

Wie die untenstehende Tabelle zeigt, hatte das Inkrafttreten des FZA für die Staaten der EU-10 am 1. April 2006 eine gewisse Auswirkung auf die Einwanderung aus diesen Ländern zur Folge. So waren zum Beispiel die Gesuche um Kurzaufenthaltsbewilligungen relativ zahlreich: 73 % der 15'800 zur Verfügung stehenden Kontingente wurden vergeben, im Wissen darum, dass eine starke Nachfrage aufgrund der saisonalen Schwankungen jeweils auch für die Monate April und Mai erwartet wird. Im Vergleich dazu waren die Gesuche um Langzeitaufenthaltsbewilligungen weniger zahlreich: Nur 57 % der 1'700 zur Verfügung stehenden Kontingente wurden vergeben. Die stärkere Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen erklärt sich mit der konjunkturellen Entwicklung und dem in gewissen Branchen entstandenen Bedarf an Arbeitskräften, so zum Beispiel in der Landwirtschaft, der Gastronomie, der Hotellerie und dem Tourismus. Die entsprechende Zunahme der Einwanderung aus diesen zehn Staaten wurde, wie sie aufgrund des Inkrafttretens des FZA erwartet worden war, somit bestätigt.

Einwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (Staatsangehörige der EU-10)¹⁴

	Juni 00 Mai 01	Juni 01 Mai 02	Juni 02 Mai 03	Juni 03 Mai 04	Juni 04 Mai 05	Juni 05 Mai 06	Juni 06 Mai 07
EU-10	2'447	2'785	2'154	2'207	2'091	2'635	3'812

Der Anteil der Staatsangehörigen aus der EU-10 an der in der Schweiz wohnhaften ausländischen Bevölkerung ist jedoch schwach. Ende 2006 belief er sich auf 1,4 % bzw. 20'869 Personen mit dauerndem Aufenthalt. 11'182 Staatsangehörige aus der EU-10 übten in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit aus, was 1,3 % der ständigen erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung entspricht.

¹³ Personen, die sich bis zu 12 Monaten in der Schweiz aufhalten (L-Bewilligung), ohne die Personen, die der Meldepflicht unterstehen.

¹⁴ Zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gehören die Inhaber einer B- oder C-Bewilligung sowie die Personen, die mehrere Kurzaufenthaltsbewilligungen beantragen und sich somit länger als 12 Monate in der Schweiz aufhalten. Diese Zahlen betreffen sowohl Erwerbstätige als auch Nichterwerbstätige.

2.1.1.3 Auswanderung von EU Bürgern / Migrationssaldo

Im ersten Jahr der Anwendung des Abkommens, d.h. zwischen dem 1. Juni 2002 und dem 31. Mai 2003, betrug die Auswanderung von Staatsangehörigen der EU-15/EFTA 30'302 Personen gegenüber 33'721 Personen für den gleichen Zeitraum - ohne FZA - im Jahr zuvor, was einer Abnahme von 10 % entspricht. Danach blieb sie während einem Jahr stabil, um danach wieder zuzunehmen. Zwischen dem zweiten und dem fünften Jahr der Anwendung des FZA nahm die Auswanderung jährlich zu von 30'250 auf 42'304 Personen, d.h. um fast 40 %. Im Vergleich dazu blieb die Auswanderung von Staatsangehörigen von Drittstaaten praktisch stabil, schwankend zwischen 16'000 bis 17'000 Personen pro Jahr. Was die Staatsangehörigen aus der EU-10 anbelangt, hat sich die Auswanderung, die seit 2002 langsam zugenommen hat, während des letzten Jahres der Anwendung des FZA mit einer Zunahme von ca. 40 % beschleunigt und beläuft sich auf 1'624 Personen. Grundsätzlich kann somit gesagt werden, dass die Rückwanderungsfluktuation bei europäischen Einwanderern relativ stark ausgeprägt ist.

Demzufolge hat, wie dies die untenstehende Tabelle zeigt, der Migrationssaldo der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz seit 2002 ständig abgenommen, um ab Juni 2005 erneut zuzunehmen und im fünften Jahr leicht abzunehmen.

Migrationssaldo der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Nationalitätengruppen

	Juni 00 - Mai 01	Juni 01 - Mai 02	Juni 02 - Mai 03	Juni 03 - Mai 04	Juni 04 - Mai 05	Juni 05 - Mai 06	Juni 06 - Mai 07
EU-15/EFTA	7'638	11'629	18'797	22'848	19'602	24'800	21'160
Drittstaaten*	31'112	38'119	29'165	24'340	20'442	20'227	23'238
Total	38'750	49'748	47'962	47'188	40'044	45'027	44'398

* Ohne EU 10

2.1.1.4 Bisherige Erfahrungen mit der vollen Freizügigkeit seit dem 1. Juni 2007

In den ersten 6 Monaten seit der Einführung der vollen Personenfreizügigkeit (Aufhebung der Kontingentierung per 1. Juni 2007) gegenüber den Staaten der EU-15, Zypern, Malta und der EFTA (EU-17/EFTA) wurden an Erwerbstätige aus diesen Staaten insgesamt 50'168 ehemals kontingentierte Aufenthaltsbewilligungen B ausgestellt. In der Vorjahresperiode waren es auf Grund der Kontingentierung lediglich 7'650 B-Bewilligungen. Gleichzeitig ging aber die Anzahl der in dieser Periode ausgestellten Kurzaufenthaltsbewilligungen L gegenüber der Vorjahresperiode von 52'718 auf 28'659 zurück. Eine Analyse der ausgestellten B-Bewilligungen zeigt, dass rund 60% derselben auf bereits zuvor im Schweizer Arbeitsmarkt erwerbstätige ehemalige Kurzaufenthalter und Grenzgänger entfallen, die ihre Aufenthaltsbewilligung umgewandelt, respektive ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegt haben. Mit einer L- oder B-Bewilligung effektiv neu in den Schweizer Arbeitsmarkt eingetreten sind in den ersten 6 Monaten seit Ende der Kontingentierung rund 41'000 Personen. In der Vorjahresperiode waren es rund 36'000 Personen.¹⁵

Bei den ehemaligen Kurzaufenthaltern, die ihre L-Bewilligung in eine B-Bewilligung umgewandelt haben, handelt es sich insbesondere um Personen, welche die materiellen Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung B (überjähriges oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bei einem Arbeitgeber in der Schweiz) bereits vor dem 1. Juni 2007 erfüllt haben, aus Kontingentsgründen aber keine entsprechende Bewilligung erhielten. Seit der Aufhebung der Kontingentierung besteht bei Erfüllung der materiellen Voraussetzungen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung B. Entsprechend hat die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen mit der Aufhebung der Kontingentierung abgenommen.

¹⁵ Aussagen zur Anzahl Personen aus der EU-17//EFTA welche seit Juni 2007 neu als Grenzgänger in der Schweiz erwerbstätig wurden, können erst mit der Veröffentlichung der Grenzgängerstatistik des BFS gemacht werden. Zahlen zu m vierten Quartal 2007 werden für Mai 2008 erwartet werden. Grenzgängerbewilligungen waren bereits vor dem 1. Juni 2007 kontingentsfrei.

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) hat die gesamte ausländische Wohnbevölkerung aus der EU 17/EFTA (Kurzaufenthalter, Aufenthaltler und Niedergelassene mit oder ohne Erwerbstätigkeit) im Jahre 2007 um 3.2% zugenommen. Im Jahre 2006 lag diese Zunahme bei 2.7%. Dieses im Jahre 2007 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt nur leicht höhere Wachstum ist das Ergebnis einer um 5,1% gewachsenen ständigen ausländischen Wohnbevölkerung¹⁶ bei gleichzeitigem Rückgang der nicht-ständigen ausländischen Wohnbevölkerung¹⁷ um 24,5%. Es kam folglich zu einer Verlagerung zu Gunsten der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, deren Anteil an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung um 1,7 Prozentpunkte auf 95,2% anstieg.

Das Wachstum der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung bzw. der Rückgang des Bestandes der nicht-ständigen ausländischen Wohnbevölkerung erfolgte primär zwischen Juni und Dezember 2007, d.h. nach der Einführung der vollen Freizügigkeit. Die Entwicklung bei der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung widerspiegelt die bei den ausgestellten Bewilligungen festgestellte Verschiebung von der Kurzaufenthaltsbewilligung L zur Aufenthaltsbewilligung B.

Die Einführung der vollen Personenfreizügigkeit führte daher im Ergebnis dazu, dass viele bereits in den Schweizer Arbeitsmarkt integrierte, von der Wirtschaft gefragte und zumeist gut qualifizierte Arbeitskräfte ihren formellen Aufenthaltsstatus verbessern konnten. Die bessere Verfügbarkeit der Aufenthaltsbewilligung B steigert die Attraktivität der Schweiz gerade bei jenen international umworbenen Fachkräften, welche allenfalls durch die in vielen Alltagssituationen auftretenden Unannehmlichkeiten einer Kurzaufenthaltsbewilligung abgeschreckt würden.

Den wesentlichsten Einfluss auf die Einwanderung aus der EU-17/EFTA hatte die gute Wirtschaftsentwicklung mit der entsprechenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Arbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Gemäss BFS ist die Beschäftigung in der Schweiz auch im dritten Quartal 2007 stark gewachsen: Die vollzeitäquivalente Beschäftigung stieg gegenüber dem Vorjahresquartal um 2.7%. Die Beschäftigung expandierte dabei sowohl im 2. wie auch im 3. Sektor. Auch die Beschäftigungsaussichten für das 4. Quartal waren gemäss Beschäftigungsbarometer des BFS weiterhin positiv. Dass vor allem gut und best qualifizierte Arbeitskräfte aus der EU, darunter vorab aus Deutschland, einwandern, entspricht dem Bedarf unserer Wirtschaft.

2.1.1.5 EU-Dienstleistungserbringer in der Schweiz

Die im FZA vorgesehene gegenseitige Zulassung zum Arbeitsmarkt wird durch eine teilweise Liberalisierung des personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs ergänzt. In Bereichen, in denen ein spezielles Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EG/EFTA besteht oder in Zukunft abgeschlossen wird, darf die gestützt auf diese Abkommen erfolgende Dienstleistungserbringung nicht durch Bestimmungen des FZA verhindert werden. Das gilt bspw. beim Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen oder bei den Abkommen über den Luft- und Landverkehr.¹⁸

Gemäss dem FZA wird einem Dienstleistungserbringer das Recht eingeräumt, Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu erbringen, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet.¹⁹ Seit dem 1. Juni 2004 benötigen selbst

¹⁶ Zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gehören Niedergelassene (Bewilligung C), Aufenthaltler (Bewilligung B) und überjährige Kurzaufenthalter (Bewilligung L).

¹⁷ Zur nicht-ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gehören die unterjährigen Kurzaufenthalter (Bewilligung L)

¹⁸ Art. 5 Abs. i.V.m. Art. 10 Abs. 2 FZA.

¹⁹ Art. 5 Abs. 1 FZA

ständige Dienstleistungserbringer sowie entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den EU-15-Mitgliedstaaten für einen Aufenthalt bis 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr keine Bewilligung mehr. Es besteht aber eine vorgängige Meldepflicht. Dienstleistungserbringer aus den EU-10-Staaten kommen seit dem 1. April 2006 - mit Ausschluss gewisser Branchen - ebenfalls in den Genuss dieser Regelung.²⁰

Die Zahl der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer aus der EU-17²¹ nahm in den vergangenen Jahren deutlich zu. Im Jahr 2006 lag die Anzahl der Dienstleistungserbringer aus diesen Staaten (46'594) um 15 % über dem entsprechenden Jahreswert von 2005 (40'593).²² Die Werte von Januar bis September 2007 weisen auf eine erneute Zunahme hin, was unter anderem auf die gut laufende Konjunktur zurückzuführen ist. Im Jahr 2006 entsprach der Anteil an gemeldeten Dienstleistungserbringern aus der EU-8²³ ungefähr einem Anteil von 1.6 % (764) der Gesamtzahl an Dienstleistungserbringungen aus der EU-25. Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus der EU-8 bis zu 90 Arbeitstagen im Kalenderjahr ist allerdings erst seit dem 1. April 2006 nicht mehr bewilligungspflichtig, sondern nurmehr dem Meldeverfahren unterstellt²⁴. In den ersten neun Monaten des Jahres 2007 ist ihr Anteil auf 3.9 % angewachsen.

Rund 83 % der Dienstleistungserbringer aus der EU waren im ersten Halbjahr 2007 als entsandte Arbeitnehmende in der Schweiz gemeldet. Die restlichen 17 % der gemeldeten Dienstleistungen wurden durch Selbständige erbracht. Für Dienstleistungserbringer, die länger als 90 Arbeitstage Dienstleistungen in der Schweiz erbringen, muss das Bewilligungsverfahren besprochen werden. Aufgrund der sehr guten Konjunkturlage musste deshalb in den letzten beiden Jahren für europäische Dienstleistungsunternehmen je rund zweitausend kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligungen erteilt werden.

Die Anzahl Arbeitstage der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer nach Einsatzkanton variiert recht stark. Tendenziell scheinen grenznahe Kantone höhere Anteile aufzuweisen.²⁵ Die meisten Arbeitstage wurden in den vergangenen Jahren zudem im Baugewerbe, gefolgt vom Industrie- und Handwerkssektor erbracht. Etwas geringer war der Anteil im eigentlichen Dienstleistungssektor. Grenzüberschreitende Dienstleistungen in der Landwirtschaft waren in den letzten drei Jahren verhältnismässig gering.

Die Einführung des Meldeverfahrens per 1. Juni 2004 hat die Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz vereinfacht. Dies hat mitunter zur genannten Zunahme an unterjährigen Aufenthalten geführt.

2.1.1.6 Schweizer in der EU

Schweizer Auswanderung in die EU

Während in Bezug auf die Einwanderung von EU-Staatsangehörigen in die Schweiz genaue statistische Erhebungen vorliegen, ist dies in Bezug auf die schweizerische Auswanderung in den EU-Raum nicht der Fall. Eine Kennzahl, die diesbezügliche Schätzungen zulässt, ist die

²⁰ Dienstleistungserbringungen in die Schweiz im Garten- und Landschaftsbau sowie bei der Erbringung von sonstigen gärtnerischen Dienstleistungen, im Baugewerbe/Bau, im Bewachungs- und Sicherheitsdienst (Detekteien, Wach- und Sicherheitsdienste) sowie im Reinigungsgewerbe (Reinigung von Gebäuden, Strassen und Verkehrsmitteln) bleiben für Unternehmen mit Sitz in der EU-10 bis längstens 30. April 2011 bewilligungspflichtig (Nace-Codes: 01.41, 45.1 bis 4, 74.60, 74.70). Für alle anderen Branchen gilt eine Meldepflicht. Für Dienstleistungserbringer aus Zypern und Malta gilt diese Meldepflicht, analog zur EU 15, für alle Branchen.

²¹ Als EU 17 bezeichnet man die EU 15 plus Zypern und Malta. Dienstleistungserbringer aus Zypern und Malta werden jenen aus der EU 15 seit dem 1. April 2006 gleichgestellt und sind seither in die Analyse miteinbezogen.

²² Quelle: Statistik BFM

²³ Als EU-8 bezeichnet man die EU Beitrittsstaaten von 2004 ohne Zypern und Malta

²⁴ Ausnahmen siehe Fussnote 18

²⁵ Bericht zur Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr: 1. Januar 2006 bis 30. Juni 2007. SECO. 3. und 15. Oktober 2007. Seite 11.

Entwicklung der Anzahl der bei den Schweizer Vertretungen der Mitgliedsstaaten der EU-15 sowie Drittstaaten neu immatrikulierten Schweizern und Schweizerinnen.²⁶

In den vier Jahren 1998 - 2001 vor Inkrafttreten des FZA sind insgesamt 4'229 Schweizerinnen und Schweizer neu in einem Staat der EU-15 immatrikuliert worden, im gleichen Zeitraum 3'074 Nur-Schweizer/innen in einem Land ausserhalb der EU-15. In den vier Jahren 2003 - 2006 nach Inkrafttreten wurden 5'244 Schweizer Bürgerinnen und Bürger in der EU-15 neu immatrikuliert, 2'447 ausserhalb der EU-15. Während die Neuimmatrikulationen in den EU-15-Ländern um gegen 25 % *zugenommen* haben, haben sie für Länder ausserhalb der EU-15 im gleichen Zeitraum um 20 % *abgenommen*.

Diese Zunahme ist trotz fehlender Monokausalität statistisch auffällig genug, um das FZA als wichtigen Grund für die genannte Entwicklung zu bezeichnen - offenbar wurde das Abkommen effektiv genutzt, bzw. die EU für Schweizer Emigrantinnen und Emigranten (- zumindest für jene ohne Doppelbürgerschaft -) wesentlich attraktiver. Diese Aussage wird gestützt durch die Tatsache, dass der Auswanderungsdienst des Bundesamtes für Migration BFM in den vergangenen Jahren eine deutliche Zunahme der Anfragen zu einem Auslandsaufenthalt in der EU verzeichnet hat.

Das FZA hat zudem auch Auswirkungen auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits in der EU lebenden Schweizerinnen und Schweizern²⁷, indem es ihnen zum Teil erhebliche Erleichterungen (bspw. in den Bereichen Sozialversicherungen und Immobilienerwerb) gebracht hat.

Gesamthaft lässt sich sagen, dass schweizerische Staatsangehörige problemlos von den im Abkommen verbrieften Rechten Gebrauch machen konnten. Punktuell auftretende (und der Verwaltung gemeldete) Schwierigkeiten konnten in den meisten Fällen im Rahmen der bestehenden Kontakte (Auslandvertretungen) behoben werden.

Schweizer Dienstleistungserbringer in der EU

Während in Bezug auf EU-Dienstleistungserbringer in der Schweiz genaue statistische Erhebungen vorliegen, ist dies in Bezug auf die schweizerischen Dienstleistungserbringer im EU-Raum nicht der Fall.

Es gibt Hinweise darauf, dass Schweizer Dienstleistungserbringer in den EU-Staaten bisweilen mit praktischen Problemen konfrontiert sind.²⁸ Die von den Schweizer Unternehmen angetroffenen Schwierigkeiten wurden indessen bis heute nicht durch konkrete Beispiele illustriert. Nach Kenntnis der Verwaltung hängen sie teilweise mit verschiedenen nichtdiskriminierenden Forderungen gewisser Staaten der EU zusammen, zum Beispiel betreffend das Versicherungsobligatorium oder die Einreichung verschiedener Zertifikate. Diese Probleme sind auch innerhalb der EU bekannt. Die Bundesverwaltung steht zu diesen Punkten in engem Dialog mit den betroffenen Berufsverbänden, um Lösungen zu finden.

Die Dienstleistungserbringer sind auch von der Diplomanerkennung betroffen, wenn die Ausübung der Tätigkeit, die sie vorübergehend in einem EG-Mitgliedstaat ausüben wollen, den Besitz eines bestimmten Diploms voraussetzt (reglementierte Berufe).. Das FZA sieht für die Dienstleistungserbringer keine Dispensation von der Pflicht vor, ihr Diplom anerkennen zu lassen. Eine diesbezügliche parlamentarische Motion (WAK 05-3473) wurde Ende 2005 genehmigt und verlangt im Wesentlichen die Vereinfachung des Verfahrens zur Erbringung des Nachweises der Berufsausübung in der Schweiz durch den Dienstleistungserbringer. Der Bundesrat hat vorgeschlagen, die Motion zu genehmigen, um festzustellen, in

²⁶ Die Anmeldung bei der entsprechenden Schweizer Vertretung ist nicht in allen Staaten obligatorisch. Zudem wurden bei den folgenden Angaben lediglich Schweizer Bürger/innen ohne EU-Zweitpass berücksichtigt, da entsprechende Doppelbürger/innen das FZA tendenziell weniger in Anspruch nehmen müssen. Die 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten werden zudem nicht berücksichtigt, da das Interesse an einem Auslandsaufenthalt bzw. einer Auswanderung in diese Länder bisher bescheiden ist.

²⁷ Am Stichtag 31. Dezember 2002 waren 358'347 Schweizer Bürger/innen in der EU-15 immatrikuliert, davon 99'424 Nur-Schweizer/innen.

²⁸ Siehe z.B. MO Robbiani 06.3379.

welchem Mass die Tätigkeiten der Schweizer Dienstleistungserbringer in der EU erleichtert werden können.

2.2 Soziale Sicherheit

Im Bereich der sozialen Sicherheit wendet die Schweiz mit gewissen Anpassungen die Koordinationsbestimmungen der Verordnungen (EWG) 1408/71 und 574/72 an.. Diese Regelung und ihre Auswirkungen für die Schweiz wurden im Detail präsentiert in der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999²⁹.

Die Anwendung dieser Regelungen hat sich als insgesamt positiv herausgestellt. Die Hindernisse für die Personenfreizügigkeit, zusammenhängend mit den verschiedenen nationalen Gesetzen zur sozialen Sicherheit, konnten grösstenteils behoben werden. Der Schutz durch die Sozialversicherungen der Schweizer in der EU und der EU-Staatsangehörigen in der Schweiz hat sich verbessert. Die Zusammenarbeit mit den Institutionen der Staaten der EU hat sich intensiviert und es findet ein regelmässiger Austausch statt, um die Koordination zu optimieren. Auf die punktuellen Anwendungsprobleme wird in den folgenden Unterkapiteln zu den einzelnen Sozialversicherungen hingewiesen.

Für alle Versicherungszweige von Belang ist die Grundsatzfrage nach der anzuwendenden Gesetzgebung. Um zu vermeiden, dass eine Person gleichzeitig den Gesetzgebungen zur sozialen Sicherheit mehrerer Staaten untersteht, enthalten die gemeinschaftlichen Verordnungen eine Reihe von Bestimmungen, die es erlauben, den Staat zu bestimmen, dem diese Person unterstellt werden muss. Diese Regelung betrifft alle Versicherungsbereiche. Sie reflektiert die Vielfalt der Situationen auf dem Arbeitsmarkt und erlaubt es, Versicherungslücken zu vermeiden, sowie doppelte Unterstellungen, Umgehung der Gesetzgebung oder Missbräuche. Diese Regelung ist komplex und ihre Anwendung nicht immer einfach, insbesondere im Falle von Personen, die ihre Tätigkeit in mehreren Staaten ausüben. Sie hat jedoch den grossen Vorteil, homogen zu sein und auf alle Staaten Anwendung zu finden. Der Administrationsaufwand im Zusammenhang mit dieser Regelung hat insgesamt zugenommen, aber im Gegenzug haben die Unternehmen und Anwendungsorgane weniger parallel zu führende Einzelverfahren.

2.2.1 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Die Schweizer Bürger kommen in den Genuss eines breiteren Zugangs zu Leistungen der EU-Staaten als mit den vorherigen Bilateralen Abkommen. Die multilaterale Koordination funktioniert gut und die Schweiz hat das grenzüberschreitende Informationsnetz dank der durch die betroffenen Institutionen erbrachten Anstrengungen integriert. Die Verfahren wurden für alle Staaten vereinheitlicht. Die standardisierten Formulare erleichtern den Austausch der Daten und die Bearbeitung der Leistungsgesuche. Die Versicherten wenden sich an eine einzige Institution, welche die Verbindung mit den betroffenen ausländischen Organen sicherstellt.

2.2.2 Kranken- und Unfallversicherung

Der Anspruch auf Leistungsaushilfe wird effizient verwaltet dank dem schweizerischen Verbindungsorgan im Bereich Krankenversicherung, der gemeinsamen Institution Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), die zu diesem Zweck geschaffen wurde. Die Schweizer haben ohne Diskriminierung und ohne Anwendung höherer Tarife Zugang zur Pflege in der EU. Die Einführung der Europäischen Krankenversicherungskarte hat die Verfahren und das Vorgehen erleichtert. Die Verspätungen bei der Rückvergütung gewisser Leistungen seitens einiger Staaten haben jedoch zu einer Erhöhung der Kosten im Zusammenhang mit

²⁹ BBl 1999 6128.

den Zinsen zulasten des Bundes geführt. Bilaterale Abkommen, die eine beschleunigte Rückvergütung zwischen den Staaten vorsehen, haben es ermöglicht, die Situation zu verbessern.

Die obligatorische Versicherung für im Ausland Versicherte wird von den Schweizer Versicherern ohne grössere Schwierigkeiten gemeistert. Die Möglichkeit für gewisse Versicherte, die Befreiung von der Schweizer Krankenversicherung zu beantragen und für eine Versicherung in ihrem Wohnstaat zu optieren (Optionsrecht), ist zwar in der Anwendung für die Versicherer und Kontrollorgane komplex, funktioniert aber zur vollen Zufriedenheit der Betroffenen. Die Ausrichtung von Prämienverbilligungen für Versicherte, die im Ausland wohnen, hat keine Schwierigkeiten gebracht und auch nicht die anfänglich geschätzten Kosten nach sich gezogen (vgl. dazu 5.2).

2.2.3 Arbeitslosenversicherung

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung hat das FZA das Recht zum Export der Arbeitslosenentschädigung für maximal drei Monate und die Totalisierung der Versicherungsperioden eingeführt. Die Erfahrungen der ersten fünf Jahre der Anwendung des Abkommens haben gezeigt, dass die zusätzlichen Kosten unter Kontrolle geblieben sind und die Schätzungen nicht überschritten haben (vgl. dazu 5.2). Es entstand keine Welle von arbeitslosen Stellensuchenden: Zwischen Juni 2003 und 2006 suchten nur 400 arbeitslose Personen pro Jahr Arbeit in der Schweiz, und 750 Personen im Durchschnitt haben Arbeit in einem Land der EU gesucht (Leistungsexport).

2.2.4 Kinderzulagen

Die Koordination erlaubt es, den Staat zu bestimmen, der die Leistungspflicht zu tragen hat, wenn der Arbeitsstaat vom Wohnstaat abweicht. Ausgleichszulagen sind vorgesehen im Fall von Anspruchskonkurrenz in zwei oder mehreren Staaten, um so eine ungerechtfertigte Leistungskumulation zu vermeiden. Dieses System führte zweifellos zu einer gerechteren Verteilung der Lasten.

2.3 Diplomanerkennung

Die Diplomanerkennung ist eines der Instrumente, das die effektive Personenfreizügigkeit erlaubt. Es muss in Erinnerung gerufen werden, dass dieses System mehrere Besonderheiten aufweist. Erstens ist es technisch sehr komplex; es benötigt eine intensive Begleitung der verschiedenen betroffenen Behörden in der Schweiz und eine umfangreiche Information der Schweizer Bürger und Unternehmen. Für das gute Funktionieren ist zudem eine intensive Zusammenarbeit zwischen verschiedenen schweizerischen Stellen, mit den EU-Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft unumgänglich. Zudem hat die Teilnahme am europäischen System zur Anerkennung von Qualifikationen auch eine besondere Bedeutung für die Schweizer Bildungsinstitutionen (vgl. nachstehend 2.3.3).

Die Diplomanerkennung betrifft nur die sogenannten reglementierten Berufe, d.h. diejenigen, für deren Ausübung im Empfangsstaat ein bestimmtes Diplom notwendig ist. Die Schweiz hat das sektorielle System der Anerkennung übernommen (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Hebammen, Krankenpfleger, Architekten), das allgemeine System (die anderen Berufe) und die auf die Rechtsanwälte anwendbaren Richtlinien.

2.3.1 Interne Koordination

Die interne Koordination wurde sichergestellt zusammen mit den Vertretern der Kantone (Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK, Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erzie-

hungsdirektoren EDK) und den verschiedenen betroffenen Ämtern sowie mit dem Schweizerischen Roten Kreuz. Oft erfolgte sie über direkte Kontakte zur betroffenen Instanz, aber es fanden auch Plenarsitzungen statt. In Zukunft ist vorgesehen, diese Sitzungen weiterzuführen, insbesondere um verschiedene übergreifende Fragen im Zusammenhang mit der Diplomanerkennung zu regeln (z. B. sprachliche Kenntnisse, Umsetzung von Kompensationsmassnahmen, Verfassen von Anerkennungsentscheiden usw.) und die Praxis der verschiedenen Behörden zu vereinheitlichen.

Insgesamt anerkennt die Schweiz in Anwendung des FZA im Durchschnitt 4'450 Diplome pro Jahr auf der Grundlage von Anhang III FZA (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT: 350 Gesuche; EDK: 400 Gesuche; Schweizerisches Rotes Kreuz: 2'000 Gesuche; Bundesamt für Gesundheit BAG: 1'700 Gesuche).

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Umsetzung des Anerkennungssystems in der Schweiz mit den gleichen Problemen konfrontiert war wie jene in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU. Kompensationsmassnahmen bestehen für alle gängigen Berufe; diese sind jedoch schwieriger zu organisieren für Berufe, bei denen die Anerkennungsgesuche selten sind, da manchmal für einen einzigen Kandidaten Ausbildungen geschaffen werden müssen. Es muss jedoch präzisiert werden, dass die Anwendungsfälle der europäischen Anerkennungsrichtlinien umso seltener sind, als die Zahl der in der Schweiz reglementierten Berufe niedrig ist.

2.3.2 Externe Koordination

Die bilateralen Kontakte mit den Behörden der Mitgliedstaaten haben es erlaubt festzustellen, dass das FZA in den meisten Fällen gut angewendet wurde. Wenn sich punktuelle Probleme ergaben, haben es die bilateralen Kontakte meistens erlaubt, das Dossier zufriedenstellend zu regeln. Betreffend die Beziehungen zur Europäischen Kommission siehe Punkt 2.7.3.

2.3.3 Bedeutung für die Studenten und die Schweizer Bildungsinstitutionen

Die Möglichkeit, eine Diplomanerkennung in der EU zu erhalten und so im Ausland arbeiten zu können, ist für die Schweizer Studenten und Lernenden von höchster Bedeutung. Auf dem Arbeitsmarkt ist Auslandserfahrung in vielen Bereichen stark gefragt, entsprechend wichtig ist sie für junge Schweizer Akademiker und Berufsleute. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung und der Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarktes hin zu hochqualifizierten Dienstleistungsberufen dürfte ihre Bedeutung weiter zunehmen.

Das europäische Diplomanerkennungssystem hat ebenfalls eine sekundäre Funktion, deren Bedeutung jedoch beträchtlich ist: Es ist essenziell für die Schweizer Bildungsinstitute und insbesondere für die Fachhochschulen. Es scheint nämlich, dass die Anerkennung der Schweizer Diplome ein Instrument zur Förderung des Bildungsplatzes Schweiz ist. Die von gewissen sektoriellen Berufen betroffenen Schulen (Ausbildungen HF und FH Pflege, Ausbildungen FH Hebammen und FH und ETH Architektur) legen alle sehr grossen Wert darauf, dass ihre Diplome in der EG anerkannt sind. Es geht um ihre Positionierung im europäischen Bildungssystem.

Die Teilnahme am europäischen Diplomanerkennungssystem hatte aber auch zur Folge, dass gewisse Ausbildungswege unter Druck gerieten. Die Möglichkeit, Ausbildungen im Ausland zu absolvieren, die manchmal kürzer und weniger teuer sind als in der Schweiz, verstärkt den Wettbewerb, warf aber auch legitime Fragen bei gewissen Schweizer Anbietern auf. Um die Qualität der Schweizer Ausbildungen beibehalten zu können, müssen die betroffenen Behörden zwingend weiterhin die Gesuche um Anerkennung von ausländischen Diplomen minutiös prüfen können und die durch die europäischen Richtlinien vorgesehenen Kompensationsmassnahmen strikte anwenden können.

2.3.4 Zusammenfassung der Erfahrungen im Bereich Diplomanerkennung

Die Diplomanerkennung mit der EU läuft zur Zufriedenheit und entspricht den Erwartungen der Bürger, der Unternehmen und des Bildungsplatzes Schweiz. Dennoch muss anerkannt werden, dass ihre Einführung unerwartete Auswirkungen auf Schweizer Bildungswege hatte. Dieser Frage muss auch in Zukunft höchste Beachtung geschenkt werden.

Obwohl der Anhang III zum Abkommen seit fünf Jahren angewendet wird, bleiben immer noch viele Punkte zu regeln, sowohl intern auf Ebene der praktischen Umsetzung des Abkommens als auch extern über Kontakte zur Europäischen Kommission (vgl. Kapitel 2.7.3 und 3.1.2.3.). Die Umsetzung, die Begleitung und die Entwicklung des Anhangs III FZA werden die beteiligten Partner weiterhin stark herausfordern, ob es sich nun um Bundesbehörden, kantonale Behörden oder Berufsverbände handelt.

2.4 Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Bei der Einführung des FZA am 1. Juni 2002 befand sich die Schweiz in einer konjunkturell schwachen Phase und der Bedarf nach Arbeitskräften stagnierte. Die konjunkturelle Erholung zeichnete sich ab dem zweiten Quartal 2003 ab, aber ihre positiven Auswirkungen auf das Beschäftigungswachstum waren erst relativ spät spürbar. Offensichtlich waren die Unternehmen in der Lage, die erste Phase der Erholung zu meistern, ohne ihren Personalbestand zu erhöhen. Dazu kam, dass das Wirtschaftswachstum grösstenteils auf Branchen beruhte, die in Bezug auf die Produktivität grosse Fortschritte machten (insbesondere Industrie und Finanzen). Erst im zweiten Halbjahr 2005, zu dem Zeitpunkt, als die Beschäftigung in die Expansionsphase kam, erhielt der Arbeitsmarkt starke Impulse. Der Herbst 2005 war gekennzeichnet durch einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit, nachdem sich die Arbeitslosenquote seit zwei Jahren praktisch ohne Unterbruch auf einem hohen Niveau befunden hatte. Zwischen 2005 und 2006 sank die Arbeitslosenquote im jährlichen Durchschnitt von 3,8 % auf 3,3 %. Zur Information: Ende des Jahres 2007 betrug die saisonbereinigte Arbeitslosenquote 2,6 %.

2.4.1 Beschäftigte erwerbstätige Personen

Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung (SAKE) nahm die Zahl der beschäftigten erwerbstätigen Personen zwischen dem zweiten Quartal 2003 und dem zweiten Quartal 2007 um 4,0 % (+159'000) zu. Während die Zunahme der Arbeitstätigkeit bei den Schweizern 3,1 % (+97'000) betrug, war sie bei Staatsangehörigen aus Drittstaaten bedeutend höher, nämlich +5.3 % (+17'000), und vor allem bei den Staatsangehörigen aus der EU-15/EFTA, nämlich +9.0 % (+45'000). Trotzdem ist es falsch, auf eine Verdrängung der schweizerischen Arbeitnehmer zu schliessen: Eine Analyse nach Berufsgruppen erlaubt es festzustellen, dass Ausländer aus der EU-15/EFTA³⁰ leichter eine Stelle fanden in den Bereichen, wo auch Stellen für Schweizer geschaffen wurden. Quantitativ betrachtet war die Beschäftigungszunahme bei den Staatsangehörigen der EU-15/EFTA zwischen 2003 und 2007 am bedeutendsten bei den sogenannten akademischen Berufen (+24'000), bei den Technikern und gleichrangigen Berufen (+10'000) und bei den Führungskräften (+6'000). Bei diesen drei Gruppen war die Entwicklung der Beschäftigung höher als der Durchschnitt, und der Anteil an Personen ohne Beschäftigung lag im Durchschnitt tiefer als jener bei den anderen Berufskategorien. Hingegen war bei den meisten Berufen, bei denen nur eine schwache Entwicklung oder sogar ein Rückgang stattfand, wie zum Beispiel bei den Bürokräften/kaufmännischen Angestellten (-3'000), den Anlagen- und Maschinenbedienern (+1'000) oder den Hilfsarbeitskräften (+1'000), keine merkliche Zunahme der arbeitstätigen Personen aus der EU-15/EFTA zu verzeichnen.

³⁰ Gemäss dem Observatoriumsbericht über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU; dieses Kapitel konzentriert sich auf die Angehörigen der EU-15-/EFTA-Mitgliedstaaten.

Berufliche Tätigkeit der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Hauptberufskategorien (ISCO) und Nationalitäten, zwischen 2003 und 2007 (im zweiten Quartal jedes Jahres) beobachtete Veränderungen

	Absolute Veränderung in 1'000			Relative Veränderung
	CH/ Drittstaaten	EU-15/ EFTA	Total	Total
Führungskräfte	9	6	15	6.2 %
Akademische Berufe	54	24	78	11.8 %
Techniker und gleichrangige BERufe	60	10	70	8.6 %
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	-58	-3	-61	-11.5 %
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	9	6	15	2.8 %
Fachkräfte in der Landwirtschaft	-3	3	0	-0.2 %
Handwerks- und verwandte Berufe	33	-4	30	5.1 %
Anlagen- u. Maschinenbediener	3	(1)	4	1.9 %
Hilfsarbeitskräfte	7	(1)	8	3.4 %
Total arbeitstätige Personen*	114	45	159	4.0 %

* Einschliesslich arbeitstätige Personen ohne Angabe zu ihrem Beruf. Die Werte in Klammern sind statistisch nicht gewährleistet.

Quelle: BFS (SAKE)

Die Tatsache, dass die aus der EU-15/EFTA eingewanderten Arbeitnehmer vor allem die einheimische Arbeitskraft ergänzen in den Bereichen, in denen die Beschäftigung von Schweizern ebenfalls zugenommen hat, zeigt, dass die einheimischen Arbeitskräfte nicht ausreichen, um diese Arbeitsplätze zu besetzen. Dieser Aspekt widerlegt die Befürchtungen, dass Einwanderer aus der EU-15/EFTA einheimische Arbeitskräfte vom Arbeitsmarkt verdrängen. Hingegen hat sich die Annahme, die erwartet, dass die Arbeitskräfte aus der EU-15/EFTA dazu beitragen, den chronischen Mangel an qualifiziertem Personal zu decken, bestätigt.

2.4.2 Arbeitslosigkeit

Seit Inkrafttreten des Abkommens konnte kein spürbares Zeichen für einen allfälligen Einfluss des FZA auf die Arbeitslosigkeit festgestellt werden. Die Arbeitslosenquoten der Schweizer, Staatsangehöriger der EU-15 und von Drittstaaten haben sich weitgehend proportional entwickelt. Dies zeigte sich insbesondere in der aktuellen Wachstumsphase: Zwischen Oktober 2005 und Oktober 2007 haben ihre entsprechenden Arbeitslosenquoten um 31 % (Schweizer), 25 % (EU-15)³¹ und 27 % (Drittstaaten) abgenommen. Im Zeitraum 2000-2006 war die Arbeitslosenquote der Staatsangehörigen aus der EU-15 bzw. von Drittstaaten um den Faktor 1,7 bzw. 3,7 höher als jene der Schweizer. Diese Zahlen zeigen, dass die Schweizer weniger von Arbeitslosigkeit bedroht sind als Ausländer und dass die Staatsangehörigen der EU-15 besser im Arbeitsmarkt integriert sind als die Staatsangehörigen von Drittstaaten.

In den Branchen, die nach Inkrafttreten des Abkommens eine starke Zunahme der Einwanderung verzeichneten, wies die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen aber auch keine Überraschungen auf. Unter den betroffenen Bereichen sind zu nennen die Landwirtschaft, die Baubranche, die Hotellerie, die Immobilienbranche, der Beratungssektor, die Informatik, Forschung und Entwicklung, Bildung und die Kategorie der anderen Dienste. Nur die Hotellerie verzeichnete im Verlauf des zweiten und dritten Jahres der Anwendung des FZA eine etwas höhere Arbeitslosenquote als die, welche ganz allgemein die Arbeitswelt betraf. Von Juni 2002 bis Dezember 2006 war die durchschnittliche Quote in der Hotellerie 2,6-mal höher als

³¹ Die Abnahme der Arbeitslosenquote von Staatsangehörigen aus der EU-15 wird in der offiziellen Statistik etwas zu niedrig eingeschätzt, da der Zunahme der aktiven Bevölkerung nicht Rechnung getragen wird.

die allgemeine Arbeitslosenquote, d.h. leicht höher als gerade vor dem Inkrafttreten des FZA. Verglichen mit dem Durchschnitt über mehrere Jahre vor dem Inkrafttreten des FZA hat die relativ hohe Arbeitslosenquote im Bereich der Hotellerie jedoch nichts Aussergewöhnliches. In den Jahren 1992-2001 war die Arbeitslosenquote in diesem Sektor im Schnitt 2,7-mal höher als der Durchschnitt aller Branchen. Heute sinkt die Arbeitslosigkeit in der Hotellerie im Gleichschritt mit dem allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit: Zwischen Oktober 2005 und Oktober 2007 hat sie um -31 % abgenommen, gegenüber -29 % insgesamt.

In den letzten Jahren wies die Entwicklung der Arbeitslosigkeit schwache regionale Unterschiede auf. In den meisten Kantonen der Deutschschweiz ist die Arbeitslosenquote gesunken, zuerst leicht seit 2003, dann immer deutlicher seit 2006. In der französischen Schweiz hat sie jedoch bis Mitte des Jahres 2005 und im Tessin bis Ende 2005 weiter zugenommen. Im Durchschnitt lag die Arbeitslosenquote in diesen beiden Regionen zwischen Juni 2002 und Dezember 2006 um 46% bzw. 27% höher als der nationale Durchschnitt. Insbesondere die Genferseeregion gehört zu den am meisten durch die Verstärkung der Einwanderung aus der EU-15/EFTA betroffenen Regionen, eine Korrelation zwischen diesen beiden Faktoren kann somit nicht ganz ausgeschlossen werden. Andererseits lag die Arbeitslosenquote in diesen beiden Regionen bereits vor dem Inkrafttreten des FZA deutlich über dem nationalen Durchschnitt. Ein Vergleich mit früheren Phasen erlaubt es auch hier festzuhalten, dass die relativ hohe Arbeitslosenquote in diesen beiden betroffenen Regionen im Verlauf der viereinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des FZA nichts Überraschendes hat. In den Neunzigerjahren zum Beispiel war die Arbeitslosenquote im Tessin um 58 % höher als die allgemeine Arbeitslosigkeit, in der Genferseeregion um 55 %. Kein Hinweis deutet darauf hin, dass das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit sich nach dem Inkrafttreten des FZA erhöht hat. Wenn man den Zeitraum 2000-2005 mit dem Zeitraum 1997-1999 vergleicht, hätte die sogenannte nichtkonjunkturelle Arbeitslosigkeit sogar abgenommen. Abschliessend kann aus Sicht der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit festgehalten werden, dass die mit der Anwendung des FZA gemachten Erfahrungen zeigen, dass der Markt von den neuen Bedingungen, die sich ihm eröffnet haben, profitiert hat. Es findet auf dem Arbeitsmarkt weder eine Verdrängung der Schweizer zugunsten der Staatsangehörigen der EU-15/EFTA statt noch eine Zunahme der Arbeitslosigkeit. Die gute Situation auf dem Arbeitsmarkt der vergangenen zwei Jahre ist allen Untergruppen der aktiven Bevölkerung zugute gekommen.

2.5 Umsetzung der flankierenden Massnahmen

2.5.1 Allgemeines

Im Zuge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs gegenüber den Staaten der EU-15 ist die vorgängige Kontrolle der Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung per 1. Juni 2004 weggefallen. Zum Schutz gegen die missbräuchliche Unterschreitung der in der Schweiz üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ausländische Erwerbstätige sind parallel mit der zweiten Phase der Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen in Kraft getreten, mit dem Ziel, Lohn- und Sozialdumping zu verhindern. Im Hinblick auf die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die zehn neuen EU-Staaten sind Verbesserungen der flankierenden Massnahmen beschlossen worden, welche am 1. April 2006 in Kraft gesetzt wurden.

Das heutige System der flankierenden Massnahmen besteht aus Massnahmen auf individueller Ebene (beispielsweise Sanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgeber) und auf genereller Ebene (zum Beispiel die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV)). Sie umfassen dabei insbesondere drei Punkte:

- Das **Entsendegesetz**³² und die dazugehörige Verordnung³³ legen minimale Arbeits- und Lohnbedingungen für Arbeitnehmende fest, die von einem ausländischen Arbeit-

³² Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen, vom 8. Oktober 1999, SR 823.20.

³³ Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, SR 823.201.

geber im Rahmen einer Dienstleistung in die Schweiz entsendet werden. Die Einhaltung der Mindestbedingungen wird anhand von nachträglichen, stichprobeweise durchgeführten Kontrollen überprüft.

- Im Fall von wiederholter missbräuchlicher Unterbietung können die in einem **GAV** enthaltenen Bestimmungen über Mindestlöhne und Arbeitszeiten leichter für **allgemeinverbindlich** erklärt oder es können durch befristete Normalarbeitsverträge Mindestlöhne zwingend vorgeschrieben werden.
- Auf Stufe Bund und in den Kantonen sind **tripartite Kommissionen** eingesetzt worden (bestehend aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften). Sie beobachten den Arbeitsmarkt, untersuchen verdächtige Situationen und versuchen zu vermitteln. Zudem beantragen sie den zuständigen kantonalen Behörden im Falle von wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von GAV oder das Erlassen von zwingenden Normalarbeitsverträgen.

Die tripartiten Kommissionen kontrollieren alle Arbeitsverhältnisse ausserhalb von allgemein verbindlich erklärten GAV. Die paritätischen Kommissionen, bestehend aus Vertretern der Sozialpartner, kontrollieren die Einhaltung der allgemein verbindlich erklärten GAV. Am 1. September existierten 62 allgemein verbindlich erklärte GAV.

Eine Detailedarstellung der flankierenden Massnahmen ist im Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 27. September 2007 über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr (1. Januar 2006 bis 30. Juni 2007) zu finden.

2.5.2 Erfahrungen im Vollzug des Entsendegesetzes

Die Umstellung von vorgängiger genereller Kontrolle im Verfahren für eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung auf nachträgliche, stichprobenweise durchgeführte Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen stellte eine grosse Herausforderung für die mit dem Vollzug betrauten Kantone resp. tripartiten und paritätischen Kommissionen dar. Nach gewissen Schwierigkeiten in der Anfangsphase funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Vollzugsorganen dank der Einsetzung einer "Task Force" zwischenzeitlich gut.

Seit Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen wurde in regelmässigen Abständen ein Bericht über deren Umsetzung erstellt. Bis heute wird daraus ersichtlich, dass die Kontrollaktivitäten jährlich jeweils stark zunehmen. Als positiv zu bewerten ist, dass in den ersten drei Jahren bei der überwiegenden Mehrheit der überprüften Arbeitsverhältnisse die in der Schweiz üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten wurden. Interessante Zahlen liefert insbesondere der erwähnte Bericht des SECO vom 27. September 2007.

2.5.2.1 Kontrolltätigkeit

Insgesamt wurden während der Periode vom 1. Januar 2006 bis 30. Juni 2007 31'243 Kontrollen durchgeführt. Für diese Zeit ist eine generelle Zunahme der Kontrolltätigkeit um 80 % gegenüber 2005 festzustellen. Dies dürfte auch auf die Zunahme der Anzahl Inspektoren auf 153 Personen zurückzuführen sein, welche die Kontrollen in den Branchen mit und ohne allgemein verbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge durchführen.

2.5.2.2 Missbrauchsquoten

Gemäss den Angaben der Kantone bzw. kantonalen tripartiten Kommissionen liegt die Quote der vermuteten oder festgestellten Verstösse gegen die Mindestlöhne in Branchen mit allgemein verbindlich erklärten GAV oder die üblichen Lohnbedingungen in Branchen ohne allgemein verbindlich erklärte GAV bei 8 % der kontrollierten Entsendebetriebe und bei 8 % der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber. Die Kontrollen wurden auf so genannte Risikobranchen fokussiert. Nach den Erhebungen der paritätischen Kommissionen liegt die Verstoss-

quote in den Bereichen mit allgemein verbindlich erklärten GAV hingegen mit durchschnittlich 26 % deutlich höher. Ein direkter Vergleich zu den Verstossquoten im Jahr 2005 ist nicht möglich, da sich der Vollzug und die Erfassung von Verstössen und Missbräuchen in einigen Kantonen markant verändert hat.

2.5.2.3 Sanktionen

Von den total 5'112 verhängten Administrativsanktionen betraf ein grosser Teil Verstösse von ausländischen Entsendebetrieben gegen die Meldepflicht, wobei Verwarnungen an Betriebe rund die Hälfte der Sanktionen ausmachen (2'833 resp. 55 % der Administrativsanktionen). Insgesamt ist eine Zunahme von 57 % gegenüber 2005 festzustellen. Zu den staatlichen, administrativen Sanktionen kommen die Sanktionen aus allgemein verbindlich erklärten GAV hinzu. Es handelt sich um Konventionalstrafen (gegen 566 Betriebe) und um die Auferlegung von Kontrollkosten (gegen 399 Betriebe).

Neben der rein zahlenmässigen Zunahme ist eine Tendenz von eher geringfügigen Sanktionen (Verwarnungen, Bussen wegen Meldeverstössen) zu härteren Sanktionen (Bussen wegen Lohn- und anderen Verstössen sowie Sperren) festzustellen.

2.5.2.4 Wirksamkeit der Sanktionen

Für die Bemessung der Wirksamkeit der Sanktionen wurde in erster Linie auf die Anzahl wiederholter Verstösse durch denselben Arbeitgeber zurückgegriffen. Der Publikation der Liste von Arbeitgebern, welche nach dem Entsendegesetz sanktioniert wurden, ist ebenfalls eine präventive Wirkung zuzuschreiben.

Gemäss Angaben der Kantone bzw. der tripartiten Kommissionen ist der wiederholte Verstoss gegen die gesetzlichen Vorgaben in Branchen ohne allgemein verbindlich erklärtem GAV von ca. 11 % im Jahre 2005 auf 6 % im Jahre 2006 zurückgegangen. In Branchen mit allgemein verbindlich erklärtem GAV betraf es gemäss Angaben der paritätischen Kommissionen nur wenige 22 Fälle.

Die neusten Untersuchungen haben gezeigt, dass die flankierenden Massnahmen ihren Zweck zunehmend besser erfüllen. Sie stellen heute ein gut etabliertes System zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping dar und werden auch bei einer allfälligen Weiterführung des FZA notwendig sein. Auch wenn die Erfahrungen mit den flankierenden Massnahmen aus Schweizer Sicht positiv zu beurteilen sind, lässt sich nicht ignorieren, dass die Massnahmen aufgrund des Entsendegesetzes im benachbarten Ausland teilweise als für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung hindernd und daher als diskriminierend empfunden werden. Die Vorgabe der Einhaltung von inländischen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen von grenzüberschreitenden Dienstleistungen existiert jedoch nicht nur in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den Ländern der EU, sondern auch unter allen EU-Staaten. Die jeweiligen nationalen Massnahmen stützen sich auf die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, worauf im FZA Bezug genommen wird und welche die Schweiz mit dem Entsendegesetz umgesetzt hat. Für eine bessere Akzeptanz der flankierenden Massnahmen im Ausland ist daher eine gute und leicht zugängliche Information über die Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz und insbesondere in den Branchen mit allgemein verbindlichen GAV, zentral. In diesem Punkt besteht noch ein gewisser Nachholbedarf auf Bundes- und auf kantonaler Ebene.

2.5.2.5 Auswirkungen des FZA auf die Lohnentwicklung

Neben den Erhebungen im Rahmen der flankierenden Massnahmen ist die Lohnentwicklung ein aussagekräftiger Indikator über die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt, insbesondere bei den niedrigeren Löhnen. Im dritten Bericht

des Observatoriums vom 29. Mai 2007 zum FZA wurde die allgemeine Lohnentwicklung anhand des *Lohnindex* und aufgrund der so genannten *Lohnstrukturerhebung* untersucht.

Die relativ geringe Entwicklung des *Lohnindex* bei den Nominallöhnen von durchschnittlich 1.1 % zwischen 2003 und 2006 widerspiegelt die schwache Arbeitsmarktentwicklung in dieser Phase. Eine differenzierte Betrachtung nach Branchen anhand des Lohnindex bringt keine eindeutigen Erkenntnisse. Unter den Branchen, bei welchen am ehesten eine gewisse Ausweitung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung zu erwarten wäre, gibt es sowohl solche mit überdurchschnittlicher (sonstige Dienstleistungen, Gastgewerbe), als auch solche mit unterdurchschnittlicher Lohnentwicklung (Baugewerbe, Unterrichtswesen). Ein lohndämpfender Einfluss des FZA ist somit nicht identifizierbar.

Die zweite Datenquelle ist die *Lohnstrukturerhebung*, welche alle zwei Jahre durchgeführt wird. Gemäss diesen Zahlen ist der Median oder Zentralwert des standardisierten Bruttolohns über alle Branchen des privaten Sektors zwischen 2002 und 2006 um 4.3 % gewachsen. Überdurchschnittlich angestiegen sind dabei die Löhne an den äusseren Enden der Lohnverteilung (10 %-Quantil: +5.4% und 90%-Quantil +7.5%). Damit hat sich die Lohnschere bei den höchsten Einkommen weiter geöffnet, während es bei den tiefsten Lohnklassen eine Annäherung zum Medianlohn gegeben hat. Diese Verschiebung innerhalb der Einkommensklassen deutet darauf hin, dass die tieferen Einkommen unter dem FZA zumindest allgemein nicht unter Druck geraten sind.

Neben der allgemeinen Lohnentwicklung interessiert vor allem auch, ob die zusätzliche Zuwanderung in unteren Einkommensklassen lohndämpfende Effekte haben würde. Deshalb sind die Veränderungen am unteren Ende der Lohnverteilung (10%-, 25 %-Quantil) besonders zu beachten. Wie bei der allgemeinen Lohnentwicklung gemäss Lohnindex liess sich anhand der Daten der Lohnstrukturerhebungen 2002 und 2004 kein systematischer Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Zuwanderung in gewissen Branchen und der entsprechenden Lohnentwicklung feststellen. Inwieweit sich dieser Befund aus dem dritten Observatoriumsbericht bestätigt, werden künftige Analysen im Rahmen der permanenten Beobachtung der Auswirkungen des freien Personenverkehrs zeigen müssen.

2.6 Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt

Die Lex Koller³⁴ wurde am 8. Oktober 1999 an das FZA angepasst.³⁵ Diese Anpassungen sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Durch die Gesetzesänderung wurden Angehörige der EU-Mitgliedstaaten, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, für jeglichen Grundstückerwerb (Art. 5 Abs. 1 Bst. a) und EU-Grenzgänger für den Erwerb einer Zweitwohnung in der Region des Arbeitsortes (Art. 7 Bst. j) von der Bewilligungspflicht befreit. Darüber hinaus waren keine Anpassungen des Gesetzes erforderlich.

Die Erfahrungen mit dem freien Personenverkehr in den EU-15-Staaten haben gezeigt, dass die Wanderungsströme zwischen den Mitgliedstaaten eher gering sind und den Arbeitsmarkt wie auch den Immobilienmarkt nur am Rande beeinflussen. Ausnahmen lassen sich jedoch in flächenmässig kleineren Staaten wie Luxemburg und Irland feststellen, die auf langfristige, starke Wachstumsphasen zurückblicken. Dem Bund liegen im Bereich des Immobilienerwerbs nur wenige statistische Angaben und Auswertungen für den Zeitraum seit dem Inkrafttreten des FZA vor. Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) hat eine Studie in Auftrag gegeben, die im Juli 2007 abgeschlossen und im September 2007 publiziert wurde³⁶. Gemäss dieser ist die Veränderung der Einwanderungsstruktur auf dem Wohnungsmarkt in der Schweiz erst punktuell spürbar. Die Einwanderung von primär gut qualifizierten Arbeitskräften konzentriert sich auf die wirtschaftlich schnell wachsenden Agglomerationen. Aufgrund ihrer räumlichen Konzentration und ihrer Einkommensprofile (vor allem gut qualifizierte Arbeitskräfte) führt die Einwanderung aus der EU dort teilweise zu Verknappungstendenzen

³⁴ SR 211.412.41

³⁵ Am 14. Dezember 2001 erfolgte zudem die Anpassung an die Änderung des EFTA-Übereinkommens vom 21. Juni 2001.

³⁶ Zentrum für Wirtschaftspolitik an der Zürcher Hochschule Winterthur / Meta-Sys AG, Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt, Zürich/Winterthur, 20.7.2007 siehe www.bwo.admin.ch (Dokumentation/Publikation/Forschungsberichte).

und damit verbundenen Preissteigerungen, spezifisch bei überdurchschnittlichen Wohnobjekten an attraktiven Lagen. Teilweise kann dies auch zu Verdrängungseffekten der einheimischen Bevölkerung führen. Die Einwanderer besitzen zwar weniger Wohneigentum als die einheimische Bevölkerung, bei den Zugezogenen aus der EU-15 wurde jedoch ein deutlicher Anstieg der im Eigentum wohnenden Personen von 15 % (1996) auf 24 % (2006) verzeichnet.³⁷

Zudem sind regionale Unterschiede feststellbar. Die Entwicklung seit 2002 lässt den Schluss zu, dass sich der beschriebene Trend vor allem in der Genferseeregion und in der Stadt und Agglomeration Zürich zeigt. Etwas geringer fällt diese Tendenz in Basel aus, das bereits vor der Einführung der Personenfreizügigkeit eine liberale Einwanderungspolitik verfolgte.

Prospektiv ist davon auszugehen, dass sich die Einwanderung bei anhaltend guter konjunktureller Lage in der Schweiz nicht zuletzt wegen der Einführung der vollen Freizügigkeit gegenüber der EU-15 per 1. Juni 2007 eher noch erhöhen wird. Der Druck auf die attraktiven Wohnsegmente dürfte daher in den wichtigsten Agglomerationen des Landes tendenziell weiterhin ansteigen. Vorderhand dürfte einer ansteigenden Nachfrage allerdings durch eine Angebotssteigerung begegnet werden können.

2.7 Erfahrungen mit dem Gemischten Ausschuss

Art. 14 FZA setzt einen Gemischten Ausschuss ein, der für die Verwaltung und die ordnungsgemässe Anwendung dieses Abkommens verantwortlich ist. Zur Erfüllung seiner Aufgabe kann er bei Bedarf die Einsetzung von Arbeitsgruppen beschliessen (Art. 14 Abs. 6 FZA).

2.7.1 Gemischter Ausschuss zum FZA

Der Gemischte Ausschuss erleichtert den Informationsaustausch und die Konsultationen zwischen den Vertragsparteien und bemüht sich, die Streitigkeiten zu regeln, mit denen er konfrontiert wird. Im Rahmen seiner Tätigkeiten ist er gehalten, Empfehlungen abzugeben und in den im Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse zu fassen (vgl. dazu Kapitel 3). Er besteht aus Vertretern der Vertragsparteien und beschliesst einvernehmlich.

Die Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss FZA wird geleitet vom BFM, das Integrationsbüro (IB) ist mitverantwortlich. Daran teil nehmen auch die Schweizer Mission bei der Europäischen Union sowie die Kantone und die in Funktion der behandelten Themen zuständigen Ämter (insbesondere seco, BBT, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Direktion für Völkerrecht DV). Die EU-Delegation steht unter der Leitung der Generaldirektion für Aussenbeziehungen. Je nach Traktanden nehmen zudem jeweils Experten anderer Generaldirektionen und Vertreter einzelner Mitgliedstaaten an den Sitzungen teil.

Ab Inkrafttreten des Abkommens trat der Gemischte Ausschuss einmal jährlich, das heisst bisher sechsmal zusammen. Das Gremium erwies sich als wertvolle Plattform, um konkreten Anliegen politisches Gewicht zu verleihen. Die Thematisierung gewisser Anwendungsprobleme im Gemischten Ausschuss hat zu deren schnelleren Behebung beigetragen. Beispielfolgendermaßen seien hier die bessere formaljuristische Umsetzung des FZA in das nationale Recht einzelner EU-Mitgliedstaaten sowie die Rückzahlung ausstehender Beträge im Bereich der Krankenversicherungs-Leistungsaushilfe genannt. Darüber hinaus wurde der Gemischte Ausschuss genutzt, um sich gegenseitig über interne Entwicklungen zu informieren. Hierzu gehörte jeweils auch die Übergabe der schweizerischen Einwanderungsstatistiken gemäss Artikel 10 Absatz 6 FZA. Ein zentrales Traktandum stellte zudem jeweils die EU-interne Weiterentwicklung des einschlägigen *Acquis* und die Frage nach einer allfälligen, entsprechenden Anpassung des FZA dar. Tatsächlich erweist sich der dynamische Charakter des Gemeinschaftsrechts als vertrags- und verwaltungstechnische Herausforderung. Die Anhänge II

³⁷ Diese Definition entspricht nicht der üblicherweise verwendeten Wohneigentumsquote, bei welcher der Anteil der Haushalte im selbstbewohnten Eigentum gemessen wird.

und III wurden seit Inkrafttreten des Vertrages dreimal mittels eines Beschlusses des Gemischten Ausschusses angepasst (s. hierzu 3.1), weitere Aktualisierungen sind absehbar (s. hierzu 3.2).

2.7.2 Unterausschuss Sozialversicherungen

Im Bereich der Sozialen Sicherheit wurde eine Arbeitsgruppe gemäss Artikel 14 Absatz 6 FZA eingesetzt. Eine Sitzung dieser Arbeitsgruppe fand im Jahre 2004 statt. Dabei konstituierte sich der Unterausschuss und bestimmte die Arbeitsmethoden. Er hielt überdies zuhanden des Gemischten Ausschusses fest, dass das zweite Anpassungspaket betreffend Anhang II zum FZA angenommen werden könne. In der Folge stellte sich heraus, dass die Teilnahme der Schweiz an den Sitzungen der Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in der Regel ausreicht, um einen regelmässigen und effizienten Informationsaustausch zu gewährleisten (vgl. 2.8.1). Weitere Sitzungen des Unterausschusses waren aus diesem Grund bis heute nicht mehr erforderlich.

2.7.3 Unterausschuss Diplomanerkennung

Der Gemischte Unterausschuss "Diplomanerkennung" ist eine Arbeitsgruppe im Sinne von Art. 14 Abs. 6 FZA. Er trifft sich zwei- bis dreimal pro Jahr, um technische Punkte zu diskutieren im Zusammenhang mit dem Anhang III FZA und periodischen Änderungen desselben. Die Schweizer Delegation wird vom BBT geleitet; je nach Tagesordnung setzt sich die Schweizer Delegation aus Vertretern des IB, der Schweizer Mission, der Kantone oder der betroffenen Ämter zusammen. Die Europäische Kommission wird vertreten durch die Einheit „reglementierte Berufe“ der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen.

Diese Versammlungen sind wichtig, da sie es erlauben, zwischen den Mitgliedern der EG und der Schweiz über die konkrete Anwendung von Anhang III zu diskutieren. Der Unterausschuss ist ein unabdingbares Instrument für die gute Umsetzung des Anhangs III FZA. Er erlaubt einen regelmässigen und qualitativen Dialog mit der Europäischen Kommission, auch wenn diese aufgrund der grossen Zahl der Dossiers, die sie auf europäischer Bühne beschäftigen, nicht immer die gewünschte Verfügbarkeit aufbringt. Die Diskussionen erlauben es zum Beispiel, die Dossiers vorzubereiten, die den Mitgliedstaaten präsentiert werden, Änderungen von Anhang III FZA zu planen und Anwendungsfragen des Abkommens zu regeln im Zusammenhang mit dem Verständnis des europäischen Systems der Diplomanerkennung.

2.8 Komitologieausschüsse³⁸

Der Vollständigkeit halber wird im Folgenden kurz auf die Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der für die Freizügigkeit relevanten Komitologieausschüsse eingegangen. Die Teilnahme der Schweiz in der Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer sowie der Koordinierungsgruppe für die Anerkennung der Hochschuldiplome war bereits in der Schlussakte zu den Bilateralen I vorgesehen. Der Einbezug in diese Gremien ergänzt die Aktivitäten des Gemischten Ausschusses und trägt massgeblich zu einer effizienten Anwendung des Abkommens bei.

³⁸ System der Verwaltungs- und Expertenausschüsse innerhalb der, die das Ziel haben, bei der Durchführung von EU-Rechtsakten durch die Kommission die Überwachung dieser Durchführungsbefugnisse durch den Rat sicherzustellen. In diesen Durchführungsausschüssen kooperieren Kommissionsbeamte (die den Vorsitz innehaben) mit mitgliedstaatlichen Delegierten (in der Regel Vertreter der nationalstaatlichen Ministerien und ausgewiesene Experten).

2.8.1 Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

Da das FZA ein statisches und sektorielles Abkommen darstellt, das nicht den gesamten Acquis communautaire enthält, werden in dieser Arbeitsgruppe substanzielle Fragen zur Stichhaltigkeit neuer Rechtsakte für die Schweiz, die sich stellen können, diskutiert.

Da die Schweiz wie die EFTA-/EWR-Staaten als Beobachterin an den Sitzungen der Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (CASSTM) und ihrer Untergruppen teilnimmt, findet im Allgemeinen die gegenseitige Information über Entwicklungen der Gesetzgebung und der Rechtsprechung in diesem Rahmen statt.

Diese Ausschüsse befassen sich mit der Koordination und deren praktischen Problemen und debattieren über die Aktualisierung von Verordnungen innerhalb der EU. Der Beobachterstatus erlaubt es den Schweizer Experten, sich aktiv an den Debatten zu beteiligen, jedoch ohne Stimmrecht. Dieses Forum ist extrem nützlich, um die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts zu verfolgen, Probleme vorwegzunehmen, die sich für die schweizerische Gesetzgebung stellen könnten, und enge Kontakte zu knüpfen mit den Spezialisten der verschiedenen Länder. Zahlreiche heikle Punkte konnten mit den Experten am Rande der Sitzungen diskutiert und geregelt werden (z.B. Einführung der Europäischen Krankenversicherungskarte, Beitrittsfälle, Rückvergütung von Krankenleistungen usw.).

2.8.2 Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Schweiz nimmt als Beobachterin an der Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen teil. Es handelt sich um eine Expertengruppe, eingesetzt durch Beschluss der Kommission vom 19. März 2007. Dieses Komitee, welches die in der Schlussakte der Bilateralen erwähnte Koordinationsgruppe für gegenseitige Anerkennung der höheren Lehrdiplome ersetzt, hat zum Ziel, die Auslegung der Richtlinie 2005/36/EG³⁹ zu präzisieren, die Kommission bei der Umsetzung zu unterstützen und ganz allgemein einen Dialog herzustellen zwischen den Mitgliedstaaten, um die berufliche Mobilität zu erleichtern.

Die Teilnahme an diesen Sitzungen ist für die Schweiz von grosser Bedeutung. Sie erlaubt es nämlich, wertvolle Informationen über das Funktionieren der Richtlinien zur Diplomanerkennung zu erhalten und zu deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Es ist auch möglich, die Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission zu treffen und so zahlreiche Anwendungsprobleme im Zusammenhang mit Anhang III FZA zu behandeln.

2.8.3 Ausschuss für die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Dieser Ausschuss ist ein Komitologieausschuss, geschaffen durch die Richtlinie 2005/36/EG. Die Schweiz nimmt daran ebenfalls mit Beobachterstatus teil. Die Aufgaben der Gruppe, aufgezählt in der Richtlinie 2005/36/EG, bestehen vor allem darin, die Anhänge der Richtlinie zu modifizieren (insbesondere die Ausbildungsbedingungen für Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Tierärzte, Krankenpfleger, Hebammen und Architekten) und sich zu äussern über die Schaffung von beruflichen Plattformen im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2005/36/EG.

39 Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

3 Weiterentwicklung des Abkommens

3.1 Inhaltliche Weiterentwicklung des Abkommens

Artikel 18 FZA regelt die Revision des Abkommens. Wünscht eine Vertragspartei eine Revision des Vertrages, so unterbreitet sie dem Gemischten Ausschuss hierzu einen Vorschlag. Die Änderung des Abkommens tritt nach Abschluss der jeweiligen internen Verfahren in Kraft. Änderungen der Anhänge II und III werden - nach erfolgter interner Genehmigung - vom Gemischten Ausschuss beschlossen und treten sofort nach Beschlussfassung in Kraft. Bis heute wurden zwei Anpassungen des Anhangs II sowie eine Aktualisierung von Anhang III vorgenommen. Das Abkommen selbst sowie Anhang I blieben mit Ausnahme der erfolgten Ausdehnung des territorialen Anwendungsbereichs (vgl. Kap. 3.2.2) bisher unverändert.

3.1.1 Seit Inkrafttreten vorgenommene Anpassungen

3.1.1.1 Soziale Sicherheit

Mit Beschluss Nr. 2/2003 des Gemischten Ausschusses wurde Anhang II des FZA erstmals aktualisiert. Dabei wurden die Änderungen des europäischen Koordinationsrechts seit Unterzeichnung des Abkommens berücksichtigt (Prorata-Berechnung der Waisenrente, Einbezug der Beamtenysteme, Beschlüsse der EU-Verwaltungskommission, etc.); andererseits wurden die Einträge in Anhang VI der Verordnung 1408/71 betreffend die Anwendung der schweizerischen Rechtsvorschriften präzisiert (u.a. Optionsrecht in der Krankenversicherung, Nachversicherung in Bezug auf Leistungen der Invalidenversicherung), um der Entwicklung des innerstaatlichen Rechts Rechnung zu tragen und die Anwendbarkeit des Abkommens zu erleichtern.

Die zweite und bisher letzte Anpassung wurde mit dem Beschluss 1/2006 des Gemischten Ausschusses vorgenommen. Sie betraf den Ersatz von Papierformularen durch die Europäische Krankenversicherungskarte, die Vereinfachung der Verfahren und die Angleichung der Ansprüche in der Krankenversicherung. Die Schweiz hätte ohne Übernahme dieser Neuerungen beim europäischen System der Leistungsaushilfe in der Krankenversicherung praktisch nicht mehr mitwirken können. Die Anwendung unterschiedlicher Regelungen hätte die Leistungsaushilfe beeinträchtigt und wäre für die Versicherer und Versicherten unzumutbar geworden. Deshalb wurden diese Neuerungen in der Praxis bereits seit dem 1. Juni 2004 angewendet, dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens innerhalb der EU. Ferner wurde einer Reihe von Anpassungen der Durchführungsverordnung infolge Änderungen von Rechtsvorschriften und Zuständigkeiten in den EU-Mitgliedstaaten Rechnung getragen.

Bei den bisherigen Anpassungen handelte es sich um technische Aktualisierungen, die unumgänglich für das Funktionieren des multilateralen Koordinationsrechts waren. Diese Anpassungen brachten keine wesentlichen neuen Verpflichtungen für unser Land mit sich und verlangten keine innerstaatlichen Gesetzesänderungen.

3.1.1.2 Diplomanerkennung

Seit dem 1. Juni 2002 wurde der Anhang III im Jahr 2004 einmal modifiziert, insbesondere um die Richtlinien 99/42/EG (Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung) und 2001/19/EG (Modernisierung des Anerkennungssystems) zu integrieren und das Architektur-Diplom der Università della Svizzera italiana USI, damit es in der EU automatisch anerkannt wird.

3.1.2 Allfällige zukünftige Anpassungen

3.1.2.1 Freizügigkeit

Anlässlich des fünften Treffens des Gemischten Ausschusses (2006) wurde zum ersten Mal die bestehende Diskrepanz zwischen den Bestimmungen des Abkommens (statisch) und dem *Acquis communautaire* (dynamisch) erwähnt, verursacht insbesondere durch das Inkrafttreten am 30. April 2006 der neuen Richtlinie der EU über das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger (Richtlinie über die Unionsbürgerschaft)⁴⁰. Nebst der Tatsache, dass diese Richtlinie in einem einzigen Text den ganzen Bereich des Zugangs- und Aufenthaltsrechts der Unionsbürger regelt, vorgehend geregelt durch zwei Verordnungen und neun Richtlinien, verändert sie andererseits beträchtlich die Rechte der Bürger der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Personenfreizügigkeit, indem sie ihnen eine wahrhaftige Unionsbürgerschaft zuerkennt - daher der Name - und den Status, der damit einhergeht, einschliesslich gegenüber den Staatsangehörigen von Drittstaaten im Falle des Familienzusammenzugs mit einem Unionsbürger. Die Richtlinie über die Unionsbürgerschaft übernimmt insbesondere die kürzliche Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft (EuGH), von dem gewisse Urteile vom Schweizerischen Bundesgericht (BG) nicht übernommen werden müssen, wenn sie aus der Zeit nach der Unterzeichnung des Abkommens stammen⁴¹.

Der Gemischte Ausschuss hat nicht die Kompetenz, den Wortlaut des Abkommens und seinen Anhang I, der die den Schweizer Bürgern und denjenigen der EU zuerkannten Rechte regelt, zu modifizieren. Nur eine Revision des Abkommens, im Sinne seines Art. 18, dem Eidgenössischen Parlament zur Genehmigung vorgelegt, könnte diese Diskrepanz, die zurzeit zwischen dem *Acquis communautaire* einerseits und dem Freizügigkeitsabkommen andererseits besteht, beseitigen. Eine allfällige Übernahme dieser Richtlinie wird erst dann abschliessend geprüft bzw. erfolgen, wenn das Genehmigungsverfahren zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens abgeschlossen ist.

3.1.2.2 Soziale Sicherheit

Ziel in diesem Bereich ist es, das gute Funktionieren der derzeitigen Koordination beizubehalten, indem die Entwicklungen des Gemeinschaftsrechts beachtet werden. Es geht zum Beispiel darum, die Auswirkungen der in der EU vorgenommenen Modernisierung der Koordinationsregeln im Bereich soziale Sicherheit zu analysieren. Die Verordnung (EWG) 1408/71 wird am Ende durch die Verordnung (EG) 883/2004 ersetzt werden. Solange ihre Durchführungsverordnung (welche die Verordnung (EWG) 574/72 ersetzen sollte) nicht genehmigt ist, ist es schwierig, die genaue Tragweite der neuen Verordnung abzuschätzen. Aber die grossen Züge sind beschlossen und zeigen, dass es sich in erster Linie um eine Konsolidierung und Modernisierung der Koordinationsgrundsätze handelt, welche die Schweiz im Rahmen des FZA anwendet.

Ganz allgemein werden die neuen Koordinationsbestimmungen von der Schweiz integriert werden, wenn dies für das gute Funktionieren notwendig ist und den vom Abkommen vorgesehenen Anwendungsverfahren entspricht.

3.1.2.3 Diplomanerkennung

Der Anhang III des FZA sollte im Idealfall alle ein bis zwei Jahre modifiziert werden, um der Entwicklung der Ausbildungen sowohl in der Schweiz als auch der EU Rechnung zu tragen. Dieser Rhythmus konnte bisher nicht erreicht werden. Aufgrund der statischen Natur des

⁴⁰ Richtlinie 2004/38/CE des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.04.2004, S. 77).

⁴¹ Vgl. z.B. die Stellungnahme des BG im nicht publizierten Entscheid 2A.130/2005.

FZA besteht immer eine zeitliche Verschiebung zwischen dem Zeitpunkt, in dem neue Ausbildungslehrgänge ihre Diplome ausstellen, und dem Zeitpunkt, an dem dieses Diplom in den Anhang III FZA aufgenommen wird.

Eine Aktualisierung sollte im Laufe des Jahres 2008 stattfinden, um die neue Ausbildung "Bachelor FH in nursing", die medizinische Spezialisierung in Infektologie, und in einem zweiten Schritt den "Master FH in Architektur" aufzunehmen. Auch die Richtlinie 2005/36/EG⁴² soll im Laufe des Jahres 2008 in den Anhang III übernommen werden. Diese Richtlinie sieht im Wesentlichen die Konsolidierung von 15 Richtlinien in einem einzigen Text vor, die teilweise Liberalisierung der Dienstleistungen, die Möglichkeit für die Berufsverbände, die auf europäischer Ebene vertreten sind, gemeinsame Plattformen zu schaffen, und die Vereinfachung der administrativen Zusammenarbeit. Sie übernimmt im Wesentlichen das heutige System, wobei die teilweise Liberalisierung der Dienstleistungen die grundlegende Neuerung darstellt. Das Datum des Inkrafttretens dieser Richtlinie für die Schweiz wurde noch nicht festgelegt.

3.2 Ausdehnung des territorialen Anwendungsbereichs

Im Zuge der EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 wurde der Anwendungsbereich der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG (bzw. Euratom) grundsätzlich automatisch auf die entsprechenden, neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt. Hierbei bildete das FZA aufgrund seines gemischten Charakters eine Ausnahme: In den entsprechenden Beitrittsverträgen wurde festgehalten, dass im Falle des FZA Verhandlungen mit der Schweiz zu führen seien, wobei die Verhandlungskompetenz an die Europäische Kommission delegiert wurde. Zudem wurde der EU-Ministerrat zur Genehmigung der Protokolle ermächtigt. Dies hat zur Folge, dass die beiden Protokolle zur Ausdehnung des FZA auf die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten trotz der geteilten Zuständigkeit nicht den nationalen Genehmigungs- und Ratifikationsverfahren der EU-Mitgliedstaaten unterlagen bzw. unterliegen. Es ist davon auszugehen, dass auch bei allfälligen zukünftigen Ausdehnungen des Abkommens dieses Vorgehen gewählt wird. Auf schweizerischer Seite wird die Ausdehnung des FZA jeweils durch das Parlament mittels eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses genehmigt (vgl. 6.1).

3.2.1 EU-Erweiterung von 2004

Infolge der Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 wurde das Abkommen über die Freizügigkeit durch ein Protokoll ergänzt, das die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs mit den zehn neuen EU-Staaten regelt. Dieses Protokoll trat am 1. April 2006 in Kraft. Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten, die der EU im Jahre 2004 beigetreten sind, unterstehen noch bis längstens 2011 den Übergangsfristen betreffend Zugang zum Arbeitsmarkt.⁴³ Diese arbeitsmarktlichen Beschränkungen umfassen den Inländervorrang, die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie jährlich ansteigende Kontingente für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen. Die im Abkommen vorgesehene besondere Schutzklausel ("Ventilklausel") kommt auch gegenüber den Angehörigen der neuen Mitgliedstaaten zur Anwendung. Sie ermöglicht es der Schweiz, bis zum 31. Mai 2014 einseitig wieder Höchstzahlen einzuführen, wenn die Zuwanderung von Arbeitskräften ein im Abkommen festgelegtes Mass übersteigt.

⁴² Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

⁴³ Ausgenommen sind Staatsangehörige von Zypern und Malta, die bereits heute (analog zu Staatsangehörigen der EU-15) versuchsweise von der vollen Personenfreizügigkeit profitieren.

3.2.2 Ausdehnung des Abkommens auf Rumänien und Bulgarien

Mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 hat die Europäische Union die fünfte Welle ihrer Erweiterung abgeschlossen. Wie für die Staaten, die am 1. Mai 2004 beigetreten sind, braucht es für die Ausdehnung des Abkommens über den freien Personenverkehr auf diese beiden neuen Mitgliedstaaten den Abschluss eines zweiten Zusatzprotokolls zum FZA.

Die Verhandlungen begannen am 10. Juli 2007 und werden demnächst beendet sein. Bis zum jetzigen Zeitpunkt hatten sie einerseits hauptsächlich den Beginn und das Ende der Übergangsregelungen zum Inhalt und andererseits die Dauer der spezifischen Schutzklausel, die es erlaubt, die Kontingente wieder einzuführen, wenn die Übergangsfrist abgelaufen ist. Offen bleiben im Moment die Fragen, wann die Übergangszeit beginnen und bis wann die spezifische Schutzklausel gelten soll.

Die Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien soll den Eidgenössischen Räten zeitgleich mit derjenigen betreffend die Weiterführung des FZA unterbreitet werden, sofern die entsprechenden Verhandlungen rechtzeitig beendet werden können. Wie die grundsätzliche Weiterführung untersteht auch der Genehmigungsbeschluss der Eidgenössischen Räte zur Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien dem fakultativen Referendum.

3.2.3 Allfällige weitere Ausdehnungen

Zurzeit verhandelt die Europäische Kommission mit Kroatien und der Türkei über einen Beitritt zur EU. Die Länder des westlichen Balkans sind potentielle Beitrittskandidaten. Aussagen zu Dauer und Ausgang der bereits aufgenommenen Verhandlungen sind gegenwärtig jedoch nicht möglich. Für die Personenfreizügigkeit und weitere sensible Bereiche hat sich die EU vorbehalten, Übergangsfristen, Ausnahmen oder dauerhafte Schutzklauseln zu erwägen. Die entsprechenden, EU-internen (Übergangs-)Regelungen dürften im Sinne eines Referenzpunktes auch in Zukunft für die Schweiz von Bedeutung sein. Aufgrund der geschilderten Ausgangslage können zurzeit keine gesicherten Aussagen darüber gemacht werden, wann, in Bezug auf welche Länder und unter welchen Voraussetzungen eine weitere Ausdehnung des FZA anstehen wird.

4 Bedeutung der Weiterführung des Abkommens für die Schweiz

Das FZA ist ohne Zweifel eines der wichtigsten des ersten Pakets der Bilateralen Abkommen, mit denen es im Übrigen rechtlich gesehen mit einer sogenannten Guillotine-Klausel verbunden ist (vgl. Ziff. 4.1.1). Seine Weiterführung ist daher essentiell für die fortgesetzte Anwendung der sieben Abkommen von 1999 und äusserst wichtig für die Vertretung der Interessen des Landes, sowohl aus juristischer als auch aus politischer und wirtschaftlicher Sicht.

4.1 Rechtliche Bedeutung

Im Falle einer Weiterführung des FZA würde grundsätzlich der aktuelle, mit dem FZA in Zusammenhang stehende Rechtsbestand weitergeführt.⁴⁴ Eine Nicht-Weiterführung des FZA hätte hingegen Konsequenzen auf völkerrechtlicher und auf landesrechtlicher Ebene.

⁴⁴ Vorbehalten werden müssen an dieser Stelle eventuelle Anpassungen des nationalen Rechts im Zuge allfälliger Aktualisierungen und Veränderungen des FZA.

4.1.1 Internationales Recht

Das FZA enthält in Art. 25 Abs. 4 die sogenannte Guillotine-Klausel. Diese sieht vor, dass die Nichtverlängerung oder die Kündigung des FZA die anderen sechs im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossenen Abkommen ausser Kraft setzt, dies sechs Monate nach Erhalt der Notifikation über die Nichtverlängerung oder über die Kündigung. Es muss festgehalten werden, dass solche Klauseln auch in den Schlussbestimmungen der anderen Bilateralen Abkommen I enthalten sind.

Konkret würden mit dem Wegfall des FZA folgende Abkommen hinfällig:

- Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens;
- Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen;
- Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen;
- Abkommen über den Luftverkehr;
- Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse;
- Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit;⁴⁵

Der Wegfall des FZA sowie der anderen Abkommen der Bilateralen I könnte lediglich punktuell durch die Reaktivierung von älteren, zwischenstaatlichen Verträgen "abgefedert" werden. Der Wegfall der Abkommen würde auf jeden Fall zu einer weitreichenden Rechtsunsicherheit führen.

Die Nichtverlängerung des FZA wäre auch nicht ohne Konsequenzen für das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (nachfolgend Schengen-Assoziierungsabkommen, BBl 2004, 6447 ff; SR 0.360.268). Das in diesem Rahmen eingesetzte System ist eng an das Bestehen des freien Personenverkehrs geknüpft. Ohne diesen würde die Umsetzung schwierig. Von daher besteht auch eine indirekte Verbindung zwischen einer allfälligen Nichtverlängerung des FZA und den Abkommen Schengen/Dublin, die zum Paket der bilateralen Abkommen II gehören.

Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass, wenn das FZA nicht verlängert würde, das Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (nachfolgend EFTA-Übereinkommen⁴⁶) mit unseren EFTA-Partnern weiterhin anwendbar wäre. Obwohl dieses Übereinkommen nach dem Abschluss der Bilateralen Abkommen I revidiert wurde, enthält es keine Bestimmung, die eine Verbindung zu den Bilateralen Abkommen I herstellt. Dies bedeutet, dass in den Bereichen der Bilateralen I eine relevante Asymmetrie zwischen unseren vertraglichen Beziehungen zu den EFTA-Mitgliedstaaten einerseits und denjenigen der EG andererseits entstehen würde, indem der Rechtsbestand der Bilateralen I im Verhältnis der Schweiz zu Norwegen, Island und Liechtenstein weiterbestünde.

4.1.2 Nationales Recht

Mit einer Weiterführung des FZA entsteht kein Handlungsbedarf im Bereich der nationalen Gesetzgebung.⁴⁷ Hingegen müssten bei einer Aufkündigung grundsätzlich für alle bundes- und kantonrechtlichen Vorschriften, die im Rahmen der Genehmigung der Bilateralen I ge-

⁴⁵ Das in den Bilateralen I enthaltene Forschungsabkommen war auf die Dauer der damals laufenden, 5. Forschungsrahmenprogramme (FRP) beschränkt. Der nun laufende Nachfolgevertrag zur Teilnahme an den 7. FRP (2007-2013) fällt nicht mehr unter die Guillotineklausel. Der EU-Beschlussentwurf zur Genehmigung des aktuellen Forschungsabkommens sieht allerdings vor, dass dieses bei einer Kündigung bzw. Nichtverlängerung eines der Abkommen der Bilateralen I nicht mehr erneuert werden soll.

⁴⁶ SR 0.632.31

⁴⁷ Vorbehalten werden müssen an dieser Stelle eventuelle Anpassungen des nationalen Rechts im Zuge allfälliger Aktualisierungen und Veränderungen des FZA.

ändert wurden⁴⁸, Rückanpassungen erfolgen. Dies gilt nicht nur für die Bestimmungen, die das FZA betreffen, sondern aufgrund der Guillotine-Klausel (vgl. 4.1.1.) auch für diejenigen, die im Zuge der anderen Abkommen der Bilateralen I geändert wurden. Konkret wären rund 20 Gesetze hiervon betroffen.

Allerdings wäre im Einzelfall zu prüfen, ob eine Rückanpassung erfolgen oder aber - falls im Interesse der Schweiz – die Bestimmungen einseitig beibehalten werden sollten.

4.2 Wirtschaftliche und politische Bedeutung

Das FZA ist – zusammen mit dem Freihandelsabkommen von 1972⁴⁹ – das wirtschaftlich bedeutsamste bilaterale Abkommen der Schweiz. Es trägt massgeblich zur Stärkung eines der wesentlichsten Standortvorteile des Wirtschaftsplatzes Schweiz bei, nämlich ihres flexiblen, mobilen und international attraktiven Arbeitsmarktes.

Schweizer Unternehmen profitieren in zweifacher Hinsicht vom FZA. Einerseits erleichtert es die Entsendung von Schweizer Personal in die EU-Staaten (bspw. zur Montage und Wartung von Anlagen), andererseits verbessert es die Chancen, geeignetes Personal in ausreichender Zahl rekrutieren zu können.

Die Schweizer Volkswirtschaft ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Jeder fünfte Erwerbstätige in der Schweiz ist ausländischer Nationalität. Dies gilt sowohl für ausgebildete Fachkräfte, die in der Schweiz knapp und international umworben sind, als auch für weniger qualifiziertes Personal. Der europäische Arbeitsmarkt bietet vergleichbares Qualifikationsprofil wie der schweizerische sowie den Vorteil der kulturellen und geografischen Nähe. Angesichts der Bevölkerungszahl von rund 493 Millionen Einwohnern in den 27 EU-Staaten⁵⁰ steigert das FZA das Rekrutierungspotenzial für die einheimischen Unternehmen um ein Vielfaches.

Die Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber Europa fördert das Wirtschaftswachstum, indem es die Gefahr von Kapazitätsengpässen und inflationärer Lohnentwicklung aufgrund von Personalmangel mildert und den Druck zur Auslagerung von Fertigungsschritten mildert. Ohne Personenfreizügigkeit wäre der jüngste Wirtschaftsaufschwung nach übereinstimmender Ansicht von Bundesrat und Sozialpartnern nicht im selben Ausmass und mit derselben Nachhaltigkeit möglich gewesen. Mittelfristig wird ein offener Arbeitsmarkt umso wichtiger, als das Angebot inländischer Arbeitskräfte aus demografischen Gründen zurückgehen wird.

Durch diese internationale Öffnung des Arbeitsmarktes wird der Produktionsstandort und Werkplatz Schweiz nachhaltig gestärkt. Davon profitieren auch die Schweizer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Wie erste Erfahrungen mit dem FZA zeigen, geht der Zustrom von Arbeitskräften aus dem EU-Raum nicht auf Kosten der Beschäftigung einheimischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. Kap. 2.4).

Eine einseitige Öffnung des Arbeitsmarktes stellt keine Alternative dar: Zum einen wird die gewünschte Mobilität der Arbeitskräfte nur erreicht, wenn auch die "flankierenden" Bereiche der Diplomanerkennung und der Sozialversicherungen lückenlos geregelt sind. Insbesondere der letztgenannte Bereich könnte nicht einseitig, sondern lediglich in Zusammenarbeit mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten vergleichbar geregelt werden, was die (Neu-)Verhandlung entsprechender zwischenstaatlicher Abkommen erfordern würde. Zum anderen sind schweizerische Unternehmen darauf angewiesen, bei Bedarf Personal grenzüberschreitend detachieren zu können. Schliesslich würde der erschwerte Zugang zum EU-Arbeitsmarkt schweizerische Staatsangehörige in eine im Vergleich zum Status quo massiv schlechtere Situation bringen, zumal sie den freien und gleichberechtigten Zugang zum EU-Arbeitsmarkt sowie die Möglichkeit, sich unter erleichterten Bedingungen in der EU niederzulassen, verlieren würden.

⁴⁸ BBI 1999 6128

⁴⁹ SR 0.632.402

⁵⁰ Gemäss Eurostat-Erhebung für das Jahr 2006.

Die Weiterführung des FZA sichert die bilateralen Beziehungen mit der EU als Ganzes und damit den existenziell wichtigen Zugang der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Binnenmarkt. Die EU ist mit Abstand der bedeutendste Wirtschaftspartner der Schweiz. Jeden dritten Franken verdient die Schweiz auf dem europäischen Markt. Der bilaterale Warenhandel ist in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt um jährlich 5 % gewachsen. Der wirtschaftliche Austausch (Waren und Dienstleistungen) erreicht mittlerweile ein Volumen von einer Milliarde. Franken pro Tag. 80 % ihrer Importe und 62 % ihrer Exporte wickelt die Schweiz mit der EU ab; beim Dienstleistungsverkehr und bei den Direktinvestitionen dominiert der europäische Markt in ähnlicher Weise. Lehnt die Schweiz die Weiterführung des FZA ab, gefährdet sie ihren privilegierten Zugang zum europäischen Binnenmarkt und schwächt dadurch den eigenen Wirtschaftsstandort nachhaltig.

Die Bedeutung des FZA geht allerdings über seinen ökonomischen Wert hinaus, da die Personenfreizügigkeit in der Tat eine der vier Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes darstellt.

Die Verlängerung dieses Abkommens ist in der Tat ein politischer Akt, der den Willen der Schweiz bestätigt, in ihren Beziehungen zur EU den bilateralen Weg weiterzuführen, einen Weg, der eine Erfolgsgarantie ist für die tatsächliche Wahrung der Interessen des Landes und der vom Volk bereits mehrmals bestätigt wurde. Abgesehen von den bereits aufgezeigten völkerrechtlichen Implikationen sind bei einer Aufgabe dieses politisch wichtigen Abkommens negative Auswirkungen auf die Verlängerung anderer bzw. die Aushandlung neuer Abkommen nicht auszuschliessen. Die Nichtverlängerung würde den bilateralen Weg und die Europapolitik des Bundesrates grundlegend in Frage stellen. Mit der EU müssten neue Lösungen gefunden werden, die nicht so vorteilhaft sein könnten, wie die bisher erreichten. Die Beziehungen zum Hauptpartner der Schweiz auf allen Ebenen würden stark beeinträchtigt. Daraus ginge ganz allgemein eine rechtliche, wirtschaftliche und politische Unsicherheit hervor, die den Interessen der Schweiz schwer schaden würde.

4.3 Bedeutung der mitbetroffenen bilateralen Abkommen

Da das FZA in direktem (Bilaterale I) bzw. indirektem (Schengen/Dublin) Zusammenhang zu anderen Abkommen steht, soll im Folgenden kurz aufgezeigt werden, welchen Mehrwert sich für die Schweiz aus diesen Verträgen ergibt und welche Situation sich bei deren Wegfall einstellen würde:

4.3.1 Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens

Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen ermöglicht schweizerischen Anbietern einen diskriminierungsfreien Zugang zu Aufträgen von EU-Unternehmern in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung, Stadt- und Regionalverkehr und Eisenbahnen. Damit erhalten schweizerische Wirtschaftsakteure bei transparenten Verfahren Zugang zum bedeutenden EU-Markt. Umgekehrt wird der Wettbewerb auf dem schweizerischen Markt öffentlicher Aufträge, auch auf Gemeindeebene, verstärkt.

Ein Ausserkrafttreten des Abkommens würde den Wegfall der über die WTO-Verpflichtungen betreffend das öffentliche Beschaffungswesen hinausgehenden Liberalisierungen in diesem Bereich bedeuten. Neben der damit verbundenen Einschränkung des Marktzugangs für Schweizer Anbieter würde die Schweiz ihren Beobachterstatus im Beratenden Ausschuss der EU-Mitgliedstaaten über das öffentliche Beschaffungswesen und damit ein wichtiges Instrument der Informationsbeschaffung, der Konsultation und der unbürokratischen Problemlösung verlieren.

4.3.2 Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen baut technische Handelshemmnisse im Austausch von Industrieerzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU ab. Es bringt für wichtige Wirtschaftszweige wie Maschinen-, Pharma-, Medizinprodukte und Telekomindustrie wesentliche Erleichterungen. Ein Wegfall des Abkommens hätte negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft: Der vereinbarte Marktzugang für die fünfzehn im Abkommen geregelten Produktbereiche würde entfallen. Unternehmen, die heute ihre Produkte aufgrund einer Prüfung oder Zertifizierung durch eine im Rahmen des Abkommens anerkannte schweizerische Konformitätsbewertungsstelle exportieren können, müssten diese bei einer von der EG anerkannten Stelle einholen. Für die betroffenen Exportunternehmen entstünden dadurch nicht nur höhere Kosten, sondern auch Verzögerungen beim Markteintritt neuer Produkte im EU-Raum. In gewissen Branchen wäre mit Verlagerungen der Produktion und/oder der Distribution ins Ausland und damit mit einem Verlust von Arbeitsplätzen in der Schweiz zu rechnen.

Bei den Einfuhren dürfte der Druck zunehmen, ausländische Prüfungen und Zertifizierungen nicht mehr anzuerkennen, was die Importe verteuern und die Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt verringern könnte. Schweizerische Konformitätsbewertungsstellen würden Kunden verlieren, da ihre Prüfungen und Zertifizierungen in der EG bzw. im EWR nicht mehr anerkannt würden. Es ist anzunehmen, dass ungefähr ein Drittel der heute über 700 in der Schweiz akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen vom nationalen Markt allein nicht überleben könnten. Dies hätte nicht nur einen beträchtlichen Know-how Verlust im Bereich der Forschung und Entwicklung zur Folge, sondern würde sich auch nachteilig auf den Vollzug von Produktvorschriften - namentlich bei der Marktüberwachung - auswirken. Da gleichzeitig der vertraglich gesicherte Zugang der schweizerischen Behörden zu Informationen der EG im Bereich der Produktvorschriften entfielen, würde der Vollzug der schweizerischen Produktvorschriften stark erschwert, was mit beträchtlichen Nachteilen für Importeure, Händler und die Konsumenten verbunden wäre.

4.3.3 Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) hat den Austausch von Agrarprodukten der EU in ausgewählten Bereichen erleichtert und intensiviert. Ein Wegfall des Abkommens hätte den Wegfall verschiedener seitens der EG gewährten Präferenzen zu Gunsten der Schweiz zur Folge. Bei gewissen zurzeit präferenziell behandelten Produkten wie zum Beispiel dem Käse⁵¹ wären bedeutende Exportinteressen betroffen. Gleichzeitig würden auch die schweizerischen Präferenzen zu Gunsten der EG wegfallen. Die Preise der betroffenen Agrarprodukte würden für Schweizer Konsumenten entsprechend steigen.

Im nicht-tarifären Bereich würde in verschiedenen Bereichen die Beseitigung technischer Handelshemmnisse rückgängig gemacht, so zum Beispiel bei Pflanzenschutz- und Futtermitteln, Saatgut, Wein und Spirituosen sowie Bioprodukten.

In Bezug auf Weine und Spirituosen würde der gegenseitige Schutz von geographischen und traditionellen Bezeichnungen wegfallen. In diesem Fall dürften einerseits die (weniger weitreichenden und mit lediglich einigen der EU-Mitgliedstaaten abgeschlossenen) bilateralen Abkommen zum gegenseitigen Schutz von geographischen Bezeichnungen und andererseits der Briefwechsel zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der amtlichen Weinkontrolle reaktiviert werden.⁵²

Das Ausserkrafttreten des Veterinäranshangs zum Abkommen hätte zur Folge, dass die zwischen der EU und der Schweiz bestehenden Regelungen und Erleichterungen im grenz-

⁵¹ Seit dem 1. Juni 2007 gilt zwischen der Schweiz und der EU für Käse Freihandel

⁵² SR 0.817.423

überschreitenden Verkehr mit Tieren und tierischen Produkten wegfallen würden. Beim Export von Tieren und tierischen Produkten (insbesondere Käse) würden kostentreibende Hürden wieder aufgebaut (Wiedereinführung der Zeugnispflicht und der vollständigen grenztierärztlichen Untersuchungen).

Bei einem Ausserkrafttreten des Agrarabkommens würden somit der Handel zwischen der Schweiz und der EU erschwert, die Grenzkontrollen mit neuem Personal und bereits abgeschafften Zeugnissen wieder eingeführt und dadurch die Administrations- und Investitionskosten erheblich erhöht.

4.3.4 Abkommen über den Luftverkehr

Das bilaterale Abkommen über den Luftverkehr (LVA) hat den Schweizer Fluggesellschaften auf gegenseitiger Basis den Zugang zum liberalisierten Luftverkehrsmarkt in Europa geöffnet. Dank der Erteilung der Verkehrsrechte und dem Diskriminierungsverbot wurden die Schweizer Fluggesellschaften ihren europäischen Konkurrentinnen gleichgestellt. Sie dürfen so die Destinationen, die sie bedienen möchten, frei wählen, die Tarife, die sie anwenden möchten oder auch die Geräte, die sie einsetzen möchten. Aus Sicht des Konsumenten hat das Abkommen zudem die Übernahme von durch Swiss aufgegebene Linien durch europäische Fluggesellschaften erleichtert sowie auch die Entwicklung der Billigfluglinien.

Vor dem Inkrafttreten des LVA verfügte die Schweiz über eine grosse Anzahl mehr oder weniger liberaler Abkommen, separat abgeschlossen mit fast allen EU-Mitgliedstaaten. Diese Abkommen wurden nicht gekündigt und wären erneut anwendbar, wenn das LVA es nicht mehr wäre. Die Wettbewerbsbedingungen für Schweizer Fluggesellschaften wären aber deutlich schlechter und der Gewinn für die Konsumenten durch die gegenseitige Öffnung der Märkte vernichtet. Die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und am einheitlichen europäischen Luftraum, die im Rahmen der IATA vereinbart wurde, würde ebenfalls in Frage gestellt.

4.3.5 Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse

Das Bilaterale Landverkehrsabkommen (LVA) liberalisiert den Güter- und Personenverkehr auf der Strasse, mit Ausnahme des Binnentransports, und verbessert den gegenseitigen Zugang zu den Netzen der Bahngesellschaften für den Gütertransport. Es legt zudem die Modalitäten fest für eine koordinierte Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und der EU und stellt die vertragliche Grundlage dar für die Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), deren Einnahmen zur Finanzierung der Entwicklung der Bahninfrastrukturen in der Schweiz beitragen. Im Gegenzug akzeptierte die Schweiz eine Erhöhung der Gewichtslimite von 28 auf 40 Tonnen für zugelassene Lastwagen im Verkehr auf Schweizer Strassen. Mit dem LVA, der LSVA und den 40-Tonnen-Fahrzeugen hat der Schwerverkehr, der pro Jahr die Schweizer Alpen durchquert, im Jahr 2006 im Vergleich zum Jahr 2000 um 16% abgenommen, während in den Neunzigerjahren die Zahl jährlich um ungefähr 7% zugenommen hatte.

Vor dem Inkrafttreten des LVA waren die Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten im Allgemeinen im Strassenbereich durch bilaterale Abkommen geregelt. Diese waren mehr oder weniger liberal und manche sahen sogar Kontingente vor.⁵³

Diese Abkommen wurden nicht gekündigt und wären erneut anwendbar, wenn das LVA es nicht mehr wäre. Die EU könnte es jedoch wahrscheinlich nicht mehr akzeptieren, dass ihre Unternehmen in der Schweiz höhere Strassengebühren zu entrichten hätten als in den meisten ihrer Mitgliedstaaten. Sie würde Ausgleichsmassnahmen ergreifen, unter denen vor al-

⁵³ Das Transitabkommen Schweiz-EG von 1992 wurde für eine beschränkte Dauer abgeschlossen und seine Anwendbarkeit endete 2005 (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene. AS 1993 1197).

lem die Schweizer Transporteure in der EU zu leiden hätten. Die Verkehrspolitik der Schweiz müsste neu überdacht werden, ebenso die Finanzierung ihrer Infrastrukturen.

4.3.6 Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit

Durch das erstmals im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossene Assoziationsabkommen im Bereich der Forschung erhält die Schweiz einen gleichberechtigten Zugang zur wichtigsten europäischen Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie. Konkret ermöglicht es Schweizer Forschenden, Instituten und Unternehmen u.a. Zugang zu allen Aktionen der EU-Forschungsrahmenprogramme (FRP) und erlaubt es ihnen, Projekte als "Koordinatoren" sowohl einzubringen als auch zu leiten. Zudem erhalten sie Zugang zu den Ergebnissen der anderen Projekte der FRP. Gemäss einer eingehenden und unabhängigen Evaluation hat sich die bisherige integrale Teilnahme an den FRP bewährt.⁵⁴ Die direkte Teilnahme würde bei einem Wegfall des FZA mit etwas Verzögerung ebenfalls hinfällig (s. Fussnote 44).⁵⁵ Es ist nicht bekannt, ob die EU der Schweiz eine erneute projektweise Teilnahme gewähren würde. Diese würde auf alle Fälle gewichtige Nachteile implizieren: Schweizer Projektteile wären nur zugelassen, wenn dies im Interesse der EU-Länder wäre, Initiativen für gemeinsame Projekte wären nicht mehr möglich, und der Informationsfluss in die Schweiz wäre stark behindert. Schweizerische Forschungspartner wären zudem einem erheblich grösseren administrativen Aufwand ausgesetzt.

4.3.7 Schengen/Dublin

Mit dem FZA können sich Schweizer Bürger und Bürgerinnen oder EU-Staatsangehörige in einem der Vertragsstaaten niederlassen und arbeiten, sofern sie die dafür notwendigen Bedingungen erfüllen. Die Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin ergänzen das FZA insofern, als sie den Reiseverkehr innerhalb des «Schengener Raumes», der durch die Personenfreizügigkeit intensiviert wird, ohne Sicherheitseinbussen vereinfachen. Vor diesem Hintergrund werden die Personenkontrollen an den Binnengrenzen (Grenzen zwischen Schengen-Staaten) grundsätzlich aufgehoben. Im Gegenzug werden aber eine Reihe flankierender Massnahmen eingeführt, die die innere Sicherheit stärken (Ausbau der Aussengrenzkontrollen sowie der grenzüberschreitenden Polizei- und Justizzusammenarbeit) und zu einer lasstenteiligen Asylpolitik (Dubliner Zuständigkeitsregelung) beitragen. Eine Aufkündigung des FZA würde die Umsetzung und Anwendung der Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin gefährden, zumal diese den freien Personenverkehr implizit voraussetzen. Die mit den beiden Abkommen einhergehenden Vorteile (beispielsweise das für den Tourismus wichtige Schengen-Visum) kämen somit nicht zum Tragen.⁵⁶

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Freizügigkeit/Ausländerrecht

Es ist mit keinen unmittelbaren finanziellen oder personellen Auswirkungen zu rechnen.

5.2 Soziale Sicherheit

Bei den Sozialversicherungen wurde insgesamt mit jährlichen Mehrkosten von maximal rund 424 Millionen Franken gerechnet (siehe Botschaft (1999), Kap. 311.1).

⁵⁴ S. hierzu Botschaft über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an den Programmen der EU in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration in den Jahren 2007-2013 (SR 06.078, Kap. 1.2.9 ff).

⁵⁵ Einzige Ausnahme bildet die schweizerische Teilnahme am Fusionsforschungsprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft, welche mittels eines separaten und unbefristeten Abkommens geregelt wird (SR 0.424.11). Dieses könnte allerdings aus "Konsequenzgründen" von der EU aufgekündigt werden.

⁵⁶ S. hierzu Botschaft zu den Bilateralen II, BBl 2004 5965, Kap. 2.6.

Die effektiven jährlichen Mehrkosten auf dem Gebiet der Sozialversicherungen fallen jedoch bedeutend geringer aus. Sie betragen im Jahr 2006 240 Millionen Franken (inkl. Kosten für die am 1. Juli 2005 neu eingeführte Mutterschaftsentschädigung). Der effektive Anteil des Bundes⁵⁷ beläuft sich auf 34 Millionen Franken (geschätzt 96.8 Mio. Fr.⁵⁸), derjenige der Kantone auf 6.3 Millionen Franken (geschätzt 35.7 Mio. Fr.), gemäss Verteilerschlüssel des neuen Finanzausgleichs.

Die effektiven jährlichen Mehrkosten bei der AHV/IV (Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System, Export der IV-Viertelsrente) übertrafen die Schätzungen (127 Mio. anstelle von 105 Mio. Fr.). Dies ist auf die Zunahme der Zahl der Bezüger und auf die zwischenzeitlichen Rentenerhöhungen zurückzuführen. Die Zusatzbelastung bei der Krankenversicherung ist hingegen deutlich geringer ausgefallen als erwartet (9.2 Mio. anstelle von 96⁵⁹ Mio. Fr.). Bei der Arbeitslosenversicherung wurden die geschätzten Zusatzkosten für Kurzaufenthalter ebenfalls unterschritten (71.6 Mio. anstelle von 210 Mio. Fr.).⁶⁰

Die effektiven Auswirkungen auf den Personalbestand sind mit einem Bedarf an 82 Stellen anstelle der geschätzten 162 Stellen bescheidener ausgefallen als erwartet.

Auf der Einnahmenseite ist festzuhalten, dass die Sozialversicherungen vom freien Personenverkehr profitieren. Die Einwanderer aus den EU-Mitgliedstaaten sind mehrheitlich Personen im erwerbsfähigen Alter, welche das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern verbessern. Sie zahlen mehr Beiträge an die AHV/IV als sie Leistungen beziehen. Im Jahr 2005 zahlten die Staatsangehörigen aus den EU-Staaten 20 % der gesamten Lohnbeiträge, während sie nur 16 % der von der AHV und der IV ausgerichteten Rentensumme bezogen.

Überdies wohnt nur ein Viertel der AHV/IV- Rentenbezüger mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates in der Schweiz. Die Mehrheit der Einwanderer verlässt nämlich die Schweiz, nachdem sie hier Beiträge geleistet haben. Sie können keinen Anspruch auf zusätzliche Leistungen (Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigung der AHV/IV, Sozialhilfe etc.), welche nur in der Schweiz ausgerichtet werden, geltend machen und belasten in diesem Bereich die schweizerischen Sozialwerke nicht.

Mit der Weiterführung des Abkommens könnte das Ende der Übergangsfrist für die Arbeitslosenversicherung (am 31. Mai 2009) zusätzliche Kosten verursachen, um die Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung zu entschädigen. Diese Kosten werden allerdings gut kompensiert durch den Wegfall der Retrozession der Grenzgängerbeiträge. Diese Massnahme wird es der Arbeitslosenversicherung ermöglichen, ungefähr 200 Millionen Franken pro Jahr einzusparen.

Auch wenn ein Ausblick betreffend zukünftige finanzielle und personelle Auswirkungen schwierig ist, so ist doch zu erwarten, dass die zusätzlichen Kosten und Einnahmen sich im bisherigen Rahmen bewegen werden.

5.3 Diplomanerkennung

Im Bereich der Diplomanerkennung weist die Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG⁶¹) keine spezifischen Kosten aus. Eine Aufstockung der Ressourcen in diesem Bereich ist jedoch zu erwägen, da zum einen der bereits existierende, zusätzliche Aufwand für die Verwaltung (Behandlung spezifischer Anfragen, insbesondere seitens der Berufsverbände, Notifizierung neuer schweizerischer Berufstitel, Anzahl der Koordinationssitzungen) unterschätzt wurde. Zum anderen ist vorgesehen, im Laufe des Jahres 2008 die Richtlinie 2005/36/EG in den Anhang III aufzunehmen. Die Übernahme dieses Rechtstextes wird einen zusätzlichen Bedarf an Personalressourcen mit sich

⁵⁷ ohne ALV

⁵⁸ ohne ALV

⁵⁹ In der Botschaft von 1999 (BB1 1999; 6128 ff) wurden 95 Millionen Franken veranschlagt. Mit der Änderung des KVG vom 6. Oktober 2000 entstanden dem Bund zusätzliche Aufgaben, deren Kosten auf 1 Million Franken geschätzt wurden.

⁶⁰ EU-Bürger/innen mit Daueraufenthaltsbewilligung hatten bereits vor Inkrafttreten des FZA Anrecht auf Arbeitslosengelder.

⁶¹ 1999, Kap.. 311.17

bringen. Die benötigten Ressourcen werden im Rahmen der erwähnten Anpassung von Anhang III des FZA beantragt.

6 Verfassungsmässigkeit und fakultatives Referendum

6.1 Bundesbeschluss und Verfassungsmässigkeit

Das Abkommen von 1999 wurde zwischen der Schweiz einerseits und der EG und den damals 15, später 25 EU-Mitgliedstaaten andererseits für die anfängliche Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Vor Ablauf von sieben Jahren kommt der Schweiz die Möglichkeit zu, sich über dessen Weiterführung auszusprechen, während die EU das Abkommen stillschweigend weiterführen wird⁶². Die Bundesversammlung hat in Artikel 2 Buchstabe a des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1999 zu den Bilateralen I⁶³ entschieden, dass die Weiterführung des FZA durch einen Bundesbeschluss erfolgen soll, der dem fakultativen Referendum untersteht.

Mit der ausdrücklichen, spezifisch auf das FZA bezogenen Anordnung im Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 wurde von der Bundesversammlung die zukünftige Verfassungsfrage antizipiert und die Entscheidung über die Fortführung des FZA als Akt der staatsvertraglichen Rechtsetzung im Sinne von Artikel 54 Absatz 1 BV und Artikel 166 Absatz 2 BV qualifiziert, die als ausreichend wichtig beurteilt wurde, um dem fakultativen Referendum unterstellt zu werden. Die Bundesversammlung geht davon aus, dass diese Entscheidung sinngemäss den Vorgaben von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV genügen solle.

Aus diesen Gründen wird der Beschluss über die Weiterführung des FZA dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt.

6.2 Formale Umsetzungsmassnahmen (Notifizierung EU)

Im Falle einer Weiterführung des FZA sind keine weiteren Umsetzungsmassnahmen erforderlich. Eine Notifikation an die Vertragsparteien des FZA hat gemäss Artikel 25 Absatz 2 FZA nur dann zu erfolgen, wenn die Schweiz das Abkommen *nicht* weiterführen wird.

⁶² Art. 25 Abs. 2 FZA; Erklärung der Schweiz in der Schlussakte zum FZA; Botschaft Bilaterale I BB1 1999; 6128 ff, Pkt. 147.1

⁶³ AS 2002 1527