

Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien

Vernehmlassungsergebnisse

1 Allgemeines

Die Vernehmlassung zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens vom 21. Juni 1999 auf Bulgarien und Rumänien dauerte vom 23. Januar 2008 bis zum 27. Februar 2008. Daran teilgenommen haben die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), einzelne Kantonsregierungen, politische Parteien, Dachverbände und Sozialpartner sowie andere am Protokoll interessierte Organisationen.

Ein Grossteil der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten hat Stellung genommen, während andere ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichtet haben. Die wichtigsten in den Stellungnahmen vorgebrachten Punkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Fast alle Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer – bis auf wenige Ausnahmen – äussern sich positiv zu den mit dem Protokoll über die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien (Protokoll II) erreichten Verhandlungsergebnissen und betonen, dass die Weiterführung dieses Abkommens und dessen Ausdehnung auf diese beiden Staaten für Wirtschaft und Arbeitsmarkt der Schweiz von grosser Bedeutung seien.
- Nahezu sämtliche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüessen das im Protokoll II vorgesehene Übergangsregime, insbesondere die arbeitsmarktlichen Zugangsbeschränkungen (ansteigende Kontingente, Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) während eines Zeitraums von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls und die Möglichkeit, im Falle einer erhöhten Zuwanderung für weitere drei Jahre erneut Bewilligungskontingente einzuführen (spezielle Schutzklausel). Diese schrittweise und kontrollierte Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes wird von den meisten als vollauf zufriedenstellendes Verhandlungsergebnis gewertet.
- Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien vereinfacht die Verfahren zur Rekrutierung von Arbeitskräften in diesen beiden Ländern und ermöglicht eine Steigerung der Funktionsfähigkeit und Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarktes. Den Schweizer Unternehmen erschliesst sie einen neuen Exportmarkt mit 30 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten.
- In den meisten Stellungnahmen wird die Ausdehnung des Abkommens auf diese beiden Länder als Chance für die Schweiz erachtet, weil sie eine Fortsetzung des vom Schweizer Volk mehrfach gutgeheissenen bilateralen Wegs bedeute. Eine Ablehnung des Protokolls II würde zu einer schwerwiegenden Destabilisierung unserer Beziehungen zur EU führen und hätte erhebliche negative Folgen für unsere Wirtschaft.
- Den für die Umsetzung des Protokolls notwendigen Gesetzesanpassungen wird einhellig zugestimmt.
- Drei Parteien (SP, Grüne Partei der Schweiz, CSP) sowie mehrere Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen machen ihre Zustimmung davon abhängig, dass die vorhandenen Defizite bei den flankierenden Massnahmen behoben werden und im Bausektor eine Einigung erzielt wird.

- Kritisch zum Verhandlungsergebnis äussern sich SVP und EDU. Sollte die EU unsere Steuersouveränität nicht durch eine schriftliche und verbindliche Erklärung anerkennen, werden SVP und EDU gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien das Referendum ergreifen.

2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in den Kantonen

In das Vernehmlassungsverfahren wurden die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und sämtliche Kantone einbezogen. Die KdK hat eine gemeinsame Stellungnahme ausgearbeitet. Diese wird von allen Kantonsregierungen unterstützt.¹

Was die Personenfreizügigkeit im engeren Sinn anbelangt, entspricht das Verhandlungsergebnis nach Ansicht der Kantone vollumfänglich ihrem Anliegen, dass die Übergangsregelung (Bewilligungskontingente, Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) sich an der des FZA und des Protokolls I orientieren sollte, um die Zulassungssysteme für Arbeitnehmende nicht unnötig zu komplizieren. Die Kantonsregierungen befürworten die gegenwärtige Politik des Bundesrates und begrüssen insbesondere, dass die Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen erhöht und die Kontingente von Aufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige wenigstens auf dem bisherigen Niveau belassen wurden. Doch weisen sie auf die organisatorischen Schwierigkeiten hin, welche das Nebeneinander verschiedener Zulassungssysteme für Arbeitnehmende (Personen, die den Bestimmungen des FZA und des Protokolls I unterstellt sind, Personen, die dem Protokoll II unterstellt sind, und Drittstaatsangehörige) mit sich bringe. Sie verlangen deshalb, dass der Bund die erforderlichen Weisungen rechtzeitig verabschiedet und bei der Ausarbeitung der Umsetzungsverordnung (VEP) und der Weisungen nicht nur seine eigenen Erfahrungen, sondern auch die der Kantone einbezieht. Die Erfahrungen mit der Zulassung von selbständig Erwerbstätigen unter dem FZA sind nach Ansicht der Kantonsregierungen positiv. Es würden nur gut qualifizierte Personen den Schritt in die Selbständigkeit wagen. Eine gewisse Missbrauchsmöglichkeit sei jedoch nicht von der Hand zu weisen.

Die Kantone unterstützen auch das im Bereich der sozialen Sicherheit erzielte Verhandlungsergebnis. Mit wesentlichen Mehrkosten sei nicht zu rechnen. Die Kantonsregierungen sind auch damit einverstanden, dass das Zusatzprotokoll keine materiellen Bestimmungen zur Diplomanerkennung enthält und dass die mit der Übernahme der Richtlinie 2005/36/EG verbundenen Anpassungen im Rahmen des Gemischten Ausschusses vorgenommen werden. Für die Umsetzung der neuen Bestimmungen über die grenzüberschreitenden Dienstleistungen verlangen die Kantone ausdrücklich eine angemessene Übergangsfrist.

Zusammengefasst begrüssen die Kantone somit das Verhandlungsergebnis, das den von ihnen formulierten Anliegen weitgehend Rechnung trage. Sie seien in die Verhandlungen eingebunden worden, und auch die Zusammenarbeit mit dem Bund sei gut verlaufen. Dabei hätten sich keine entscheidenden Differenzen zur Haltung des Bundesrates gezeigt. Die Kantonsregierungen begrüssen auch, dass die Frage der Rückübernahme von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen und der Verpflichtung zur Kostenübernahme nicht mit der Ausdehnung des Abkommens auf diese beiden Staaten verknüpft wurde.

Die Kantonsregierungen, die sich bereits für eine Konsolidierung der bestehenden bilateralen Abkommen mit der EU ausgesprochen hatten, teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien im Interesse der Schweiz, ihrer Wirtschaft und ihres Arbeitsmarktes liege. Überdies finden sie, dass die bestehenden flankierenden Massnahmen ihr Ziel erreicht hätten und es nur darum ginge, deren Anwendung zu optimieren. Die Kantone sehen derzeit keine Notwendigkeit für eine Verschärfung dieser Mass-

¹ Die Stellungnahme der KdK wird anlässlich der Plenarversammlung vom 20. März 2008 durch die Kantonsregierungen offiziell verabschiedet. Um die bundesinternen Arbeiten fortführen zu können, hat die KdK der Bundesverwaltung den Entwurf der Stellungnahme sowie das Ergebnis der internen Konsultation bei den Kantonsregierungen bereits vorgängig zugestellt.

nahmen. Die Kantonsregierungen sind überzeugt, dass eine Ablehnung der Ausdehnung des FZA und die möglichen Folgen zu einer schwerwiegenden Destabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führen würden. Dies hätte insbesondere erhebliche negative Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft. Daher sei es besonders wichtig, dass die Öffentlichkeit klar und objektiv informiert werde.

3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den politischen Parteien

CVP, FDP, SP, CSP, die Grüne Partei der Schweiz, LPS, SVP und EDU haben explizit Stellung bezogen. Alle Parteien mit Ausnahme der SVP und EDU stimmen der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens mit Bulgarien und Rumänien zu und begrüßen die in den Verhandlungen erzielten Ergebnisse, insbesondere die ausgehandelten Fristen, die schrittweise und kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes und die spezielle Schutzklausel, die es erlaubt, im Falle einer erhöhten Zuwanderung aus diesen beiden Ländern erneut Kontingente einzuführen. Sie heben die positiven Erfahrungen hervor, die mit dem Abkommen und seiner Ausdehnung auf die zehn Länder, die 2004 der EU beigetreten sind, gemacht worden seien. Die Zuwanderung aus der EU habe sich kontrolliert und ohne systematisches Lohndumping entwickelt und entspreche den Bedürfnissen unserer Wirtschaft. Sie verweisen auf den Erfolg, den die Bilateralen I gebracht hätten, insbesondere auch das FZA, das aufgrund der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus der EU und des Zugangs zu einem erweiterten gemeinsamen Markt für das Wirtschaftswachstum der Schweiz von zentraler Bedeutung sei. Dieser Erfolg dürfe nicht durch eine Ablehnung der Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien aufs Spiel gesetzt werden. Sowohl die Weiterführung des Abkommens als auch seine Ausdehnung auf diese beiden neuen EU-Mitgliedstaaten würden den vom Schweizer Volk gutgeheissen bilateralen Weg konsolidieren.

Die CVP vertritt überdies die Auffassung, dass in der EU eine Ungleichbehandlung ihrer Mitglieder ebenso unzulässig sei wie in der Schweiz eine Diskriminierung einzelner Kantone. Sie stellt fest, dass seit der schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit die Löhne im Tieflohnsegment, in dem das Dumpingrisiko am grössten sei, im Durchschnitt gestiegen seien. Einheimische Arbeitskräfte seien dadurch nicht gefährdet worden, und es habe sich kein zunehmender Missbrauch der Sozialversicherungen («Sozialtourismus») feststellen lassen. Die CVP verlangt keine neuen flankierenden Massnahmen, aber eine Harmonisierung der Kontrollen, die Abkehr von der Praxis der Verwarnungen sowie vermehrt Bussen und mehr Arbeitsinspektoren, um die Kontrollen um 25% zu steigern. Die EU-Erweiterung biete Gewähr für Stabilität, Sicherheit und Wirtschaftswachstum, wozu die Schweiz beitragen müsse. Aufgrund der in unserem Land beobachtbaren demografischen Entwicklung würden zum Zeitpunkt, in dem die volle Personenfreizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien einsetzt, 10'000 Arbeitskräfte fehlen. Die Personenfreizügigkeit helfe, diesen Mangel aufzufangen. Die Sicherheitsaspekte seien ernst zu nehmen, und obwohl die Rückübernahmeabkommen mit diesen beiden Ländern gut funktionierten, müsse der Bundesrat die Schweizer Bevölkerung über die Diskussionen und Entwicklungen, die auf weitere Verbesserungen abzielen, informieren.

Die FDP hält eine Fortführung des bewährten bilateralen Wegs für unerlässlich und gibt zu bedenken, dass sämtliche sektoriellen Abkommen gefährdet würden, wenn die Ausdehnung des Abkommens abgelehnt würde (Guillotineklausel). Die ausgehandelten langen Übergangsfristen sowie die bestehenden Massnahmen gegen Missbräuche im Sozialbereich sprächen für eine Annahme des Protokolls. Die FDP rät von der Schaffung neuer flankierender Massnahmen ab. Probleme im Bereich der Sicherheit seien durch eine konsequente Umsetzung der bestehenden Regelungen zu lösen.

Nach Ansicht der SP bieten die im Protokoll II ausgehandelten Übergangsbestimmungen einen ausreichenden Schutz für unseren Arbeitsmarkt. Ebenso seien die Regelungen für den Erwerb von Grundstücken und im Bereich der sozialen Sicherheit angemessen. Wo die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen seien (Diplomanerkennung, Rückübernahmeabkom-

men), müsse möglichst rasch, spätestens vor einer allfälligen Referendumsabstimmung Klarheit geschaffen werden. Die zunehmende Kaufkraft und der Aufholbedarf von Bulgarien und Rumänien machten diese beiden Länder zu interessanten Zukunftsmärkten für unsere Unternehmen. Bereits heute erwirtschaftete die Schweiz mit Bulgarien und Rumänien einen Exportüberschuss von über einer halben Milliarde Franken. Die SP unterstütze die Weiterführung des Abkommens und seine Ausdehnung auf die beiden neuen Mitgliedstaaten unter der Bedingung, dass die festgestellten Mängel beim Vollzug der flankierenden Massnahmen beseitigt würden, insbesondere durch eine deutliche Erhöhung der Anzahl Kontrollen, eine Verschärfung der Sanktionen und eine Verbesserung des Verfahrens. Ihrer Ansicht nach kann nur ein lückenloser und wirksamer Vollzug der flankierenden Massnahmen Lohn- und Sozialdumping verhindern.

Die CSP sagt aus grundsätzlicher Überzeugung Ja zur Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien. Für die CSP Schweiz sei die Unterstützung allerdings an die Bedingung geknüpft, dass die Mängel bei den flankierenden Massnahmen behoben würden. Ferner sei die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Länder eine logisch Konsequenz des bilateralen Wegs mit der EU.

Wie die SP unterstützt auch die *Grüne Partei der Schweiz* die Ausdehnung auf die beiden neuen Mitgliedstaaten unter der Bedingung, dass die Mängel beim Vollzug der flankierenden Massnahmen beseitigt würden. Insbesondere müsse die Anzahl Kontrollen verdoppelt und verbindlich festgelegt werden. Ferner müsse eine vorgängige Meldung der Löhne sowie eine systematische Übermittlung der Meldungen an die Kontrollorgane garantiert werden.

Die SVP und die EDU fordern, dass die Schweiz in erster Linie ihre eigenen Interessen, insbesondere auch ihre Steuersouveränität, wahren müsse. Deshalb sei zuerst diese Frage zu klären, bevor eine Ausdehnung des FZA, von der nur die EU profitiere, in Betracht komme. Sollte die EU unsere Steuersouveränität nicht durch eine schriftliche und verbindliche Erklärung anerkennen, werden SVP und EDU gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien das Referendum ergreifen.

4 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Dachverbänden, den Sozialpartnern und anderen interessierten Organisationen

Die überwiegende Mehrheit der konsultierten Organisationen wertet das FZA und seine Ausdehnung als Wachstumsfaktor für unser Land. Die Ausdehnung des Abkommens auf Bulgarien und Rumänien fördere insbesondere auch die politische und wirtschaftliche Stabilität des europäischen Kontinents sowie die Wahrung eines dauerhaften Friedens. Da sowohl Bulgarien als auch Rumänien fest zur EU gehören und eine Ungleichbehandlung ihrer Mitgliedstaaten unzulässig sei, dürfe die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens nicht abgelehnt werden. Dadurch entstünde eine Rechtsunsicherheit mit nachteiligen Folgen. Die positiven Erfahrungen mit den Bilateralen I, die Verbesserungen beim Vollzug der flankierenden Massnahmen, die Einführung eines ähnlichen Übergangsregimes, wie es derzeit für die zehn 2004 der EU beigetretenen Staaten gelte, deren Kontingente noch nicht ausgeschöpft seien, sowie die notwendige Öffnung für ausländische Arbeitskräfte, welche der heutigen demografischen Entwicklung der Schweiz Rechnung trage, sprächen deutlich für eine Ausdehnung des Abkommens auf Bulgarien und Rumänien. Die Trennung der Ausdehnung des FZA von der Thematik der Rückübernahmeabkommen wird ebenfalls begrüsst. Denn die Zukunft werde zeigen, dass das Migrationsverhalten der Bevölkerung dieser Staaten bei einer schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit in Verbindung mit anderen Faktoren massgeblich von den anfänglichen Beschränkungen und dem Anstieg des Lebensniveaus in diesen Ländern abhängen werde.

Die Organisationen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, heben ausserdem hervor, dass unsere Unternehmen einen erleichterten Zugang zu einem Markt mit 30 Millionen potenziellen Konsumentinnen und Konsumenten erhielten. Der Handel zwischen der

Schweiz und diesen beiden Staaten habe in den letzten zwei Jahren durchschnittlich um 15% zugenommen. Die Schweizer Unternehmen könnten insbesondere auch Angestellte in diese beiden Länder entsenden, z.B. für Montage- oder Unterhaltsarbeiten. Die Schweiz erhalte neue Möglichkeiten zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte und zur Deckung ihres Bedarfs an weniger qualifizierten Arbeitskräften, vor allem in bestimmten Sektoren wie Tourismus, Gastgewerbe, Gesundheitswesen, Baugewerbe und Landwirtschaft. Angesichts der in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen mit der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens und seiner Ausdehnung auf die zehn Staaten, die 2004 der EU beigetreten sind, zeigen sich die meisten Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer überzeugt, dass die schrittweise Ausdehnung des Abkommens auf Bulgarien und Rumänien keine erhöhte Zuwanderung in die Schweiz mit sich bringen werde. Die ausgehandelten Übergangsfristen und die vorgesehenen Beschränkungen für den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt (Kontingente, Vorrang qualifizierter Arbeitskräfte, Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen während höchstens sieben Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls II, Möglichkeit der Wiedereinführung von Kontingenten für weitere drei Jahre im Falle einer erhöhten Zuwanderung) werden als angemessen beurteilt.

Die meisten Organisationen finden, ein drittes Paket von flankierenden Massnahmen sei nicht erforderlich, dass jedoch der Vollzug verbessert werden sollte. Allerdings bestehen unterschiedliche Meinungen über die Wirkungen der vorhandenen Massnahmen und darüber, wie deren Wirksamkeit zu steigern ist. *SGB, Travail.Suisse, Unia* und *Syna* schätzen den Druck auf die Löhne als hoch ein und beurteilen die eingeführten Kontrollen als nicht ganz zufriedenstellend. Deshalb machen sie ihre Zustimmung davon abhängig, dass die vorhandenen Defizite behoben werden und im Bausektor eine Einigung erzielt wird.

In bestimmten Bereichen werden weitere Aspekte hervorgehoben. So befürworten die *Spitäler der Schweiz* die Ausdehnung des FZA, halten jedoch in Anbetracht des Bedarfs an Arbeitskräften im Gesundheitssektor die Übergangsfristen für zu lang. Zudem verlangen sie, dass Anhang III (Diplomanerkennung) des FZA so rasch wie möglich auch für Bulgarien und Rumänien gelten sollte. Eine Ablehnung der Ausdehnung des Abkommens wäre für die Branche katastrophal.

Prométerre hält fest, dass der Landwirtschaftssektor das Abkommen und seine Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien zwar grundsätzlich befürworte, aber nur dann damit einverstanden sei, wenn seine eigenen Interessen im Gesamtkontext der aktuellen schweizerischen Aussenpolitik hinreichend gewahrt würden, insbesondere auch im Entwurf des Freihandelsabkommens mit der EU. Was die Personenfreizügigkeit anbelangt, stellt diese Organisation fest, dass strenge flankierende Massnahmen jeglichen negativen Einfluss auf das Lohnniveau in der Schweiz verhindern, was aber nicht für Waren gelte.

Im Industriesektor lehnt *Suissetec* die Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien ab, weil eine mögliche Übernahme der Richtlinie 2005/36/EG eine Senkung des Qualitätsniveaus in der betreffenden Branche nach sich ziehen könnte und einer Inländerdiskriminierung gleichkäme. Mit einer Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien würde sich diese Gefahr erhöhen.

Die *Auslandsschweizer-Organisation* steht einer Ausweitung des Geltungsbereichs des Abkommens auf Bulgarien und Rumänien positiv gegenüber. Dadurch eröffneten sich neue Perspektiven und kämen Schweizerinnen und Schweizer, die sich in diesen Ländern niederlassen möchten, dort in den Genuss derselben Rechte wie in den anderen EU-Mitgliedstaaten. Die ASO bedauert jedoch, dass diese Länder die im Bereich der Krankenversicherung vereinbarten Bestimmungen nicht anwenden, weshalb es den dort lebenden Schweizer Versicherten unmöglich sei, sich in unserem Land behandeln zu lassen.