

Bern, 24. September 2004

Protokoll zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens Vernehmlassungsergebnisse

1 Vernehmlassungsergebnisse

11 Allgemeines

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

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

- Fast alle Vernehmlasser - mit ganz wenigen Ausnahmen – äussern sich positiv zum Verhandlungsergebnis und weisen auf die wichtige volkswirtschaftliche Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens hin. Sie erachten die Weiterführung der bisherigen arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang, ansteigende Kontingente, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) bis maximal im Jahre 2011 und damit die schrittweise, kontrollierte Öffnung als grosse Chance für die Schweiz.
- Das Verhandlungsergebnis garantiert der Schweiz, dass sie gegenüber den bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten nicht schlechter gestellt wird (gleichwertige Lösung).
- Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit vereinfacht das Verfahren bezüglich der Rekrutierung von Fachkräften aus den neuen Mitgliedstaaten, die im Inland nicht gefunden werden können und führt zu einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit und der Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes.
- Der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und den neuen EU-Mitgliedstaaten dürfe nicht zu einem Lohn- und Sozialdumping führen, d.h. es müsse durch begleitende flankierende Massnahmen verhindert werden, dass die Vorgaben bezüglich Arbeitszeiten und Löhnen durch unfairen Wettbewerb unterlaufen werden.
- Den zur transparenten Umsetzung des Zusatzprotokolls notwendigen Gesetzesänderungen wird ausnahmslos zugestimmt.
- Verschiedene Vernehmlasser zeigen sich besorgt über ein mögliches Referendum gegen die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens, welches fatale Folgen für den bilateralen Weg haben könnte; die Kündigung der Bilateralen I hätte für die Schweizer Wirtschaft einen untragbaren Schaden zur Folge.

111 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Bundesgerichten

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

112 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens in den Kantonen

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

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

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

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

Bei den selbständig Erwerbstätigen vermag die im Protokoll gefundene Regelung die Kantone nicht zu überzeugen. Sie haben Bedenken bezüglich der Scheinselbständigkeit und empfehlen deshalb, die flankierenden Massnahmen auf diese Frage hin zu überprüfen. Zu Anhang I-III haben die Kantone keine Änderungsvorschläge.

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

113 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den politischen Parteien

Die CVP, die FDP, die SP, die SVP, die Grünen und die SD haben zum Zusatzprotokoll eine explizite Stellungnahme eingereicht. Alle Parteien ausser der SVP und der SD heissen die

Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten gut. Die Mehrheit begrüsst die schrittweise und kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes sowie das Massnahmenpaket zur Verstärkung der flankierenden Massnahmen.

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

Die FDP ist davon überzeugt, dass die Ausdehnung der Bilateralen I positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben wird und eine Ablehnung des Protokolls für die Schweiz verheerende Folgen haben könnte (Guillotine Klausel). Die FDP stellt sich hinter die ausgehandelte Kontingentierung und die im Rahmen der Übergangsfrist ausgehandelte schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes. Damit wird sichergestellt, dass die Schweiz nicht schlechter gestellt wird als die EU-15 Staaten. Die Ausdehnung der Freizügigkeit wird nicht nur neue Arbeitsmärkte öffnen, sondern auch den Arbeitskräftebedarf von einzelnen Branchen – wie die Hotellerie, das Gastgewerbe, das Gesundheitswesen, das Baugewerbe oder die Landwirtschaft – decken können. Die Ausdehnung wird neue Rekrutierungsmöglichkeiten eröffnen für qualifizierte wie für weniger qualifizierte Arbeitskräfte.

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

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

Für die Grünen ist die Ausdehnung eine Notwendigkeit.

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

114.1 Allgemeines

Gesamthaft lässt sich zusammenfassen, dass die geplante schrittweise und kontrollierte Ausdehnung der Freizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten auch von den weiteren konsultierten Organisationen begrüsst wird. Es wird einerseits der verbesserte Marktzugang auf die insgesamt 75 Millionen potentiellen Konsumenten genannt. Andererseits wird die

Öffnung eines interessanten Rekrutierungsmarkts hervorgehoben, der einerseits das Potential an qualifizierten Arbeitskräften für die Schweiz erweitert und es zudem erlaubt, den Bedarf an weniger qualifizierten Arbeitskräften (z.Bsp. im Tourismus, Gastgewerbe, Gesundheits- und Baugewerbe, Landwirtschaft) abzudecken. Die Vernehmlasser sind in der Mehrheit davon überzeugt, dass durch die schrittweise Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens keine massive Einwanderung in die Schweiz zu erwarten sei. Sie erachten die Übergangsfristen als zweckmässig - um die Ausdehnung der Freizügigkeit innenpolitisch konsensfähig zu machen.

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

114.2 Personenverkehr im engeren Sinn

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

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

114.3 Diplomanerkennung

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

114.4 Soziale Sicherheit

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

Eingegangene Vernehmlassungen

Legende:

+ = Ja
0 = Nein
0/+ = Vorbehalt
-- = keine Aussage

Fragen:

1. Erachten Sie die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Staaten für richtig?
2. Ist das Übergangsregime (schrittweise Ausdehnung) zu restriktiv?
3. Ist das Übergangsregime zu liberal?

Kantone	1	2	3
Freiburg	+	0	0
Appenzell Innerrhoden	+	0	0
Appenzell A.Rh.	+	0	0
Basel-Landschaft	+	0	0
Vaud	+	0	0
Tessin	--	--	--
Wallis	+	0	0

Parteien	1	2	3
CVP	+	0	0
FDP	+	0	0
SP	+	0	0
SVP	0	--	0
SD	0	--	0

Spitzenverbände Arbeitgeber/Arbeitnehmer	1	2	3
Schweizerischer Arbeitgeberverband	+	0	0
Economiesuisse	+	0	0

Travail.Suisse	+	0	0
-----------------------	----------	----------	----------

Übrige	1	2	3
Eidgenössisches Versicherungsgericht	--	--	--
Bundesgericht	--	--	--
Wettbewerbskommission	--	--	--
Schweizerisches Rotes Kreuz	+	--	--
IV-Stellen-Konferenz	--	--	--
Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen	+	0	0
ErgotherapeutInnen-Verband Schweiz	+	0	0
Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz-IVA	+	0	0
ChiroSuisse	+	--	--
GastroSuisse	+	0	0
Centre Patronal	+	0	0
SwissBanking	+	0	0
Auslandschweizer-Organisation	+	0	0
Schweizerischer Treuhänder-Verband	--	--	--
Pro Senectute	+	0	0
Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten	--	--	--
Dachorganisation der kleinen und mittleren Unternehmen KMU	+	0	0
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik	+	0	0
Verband Schweizerischer Gemüseproduzenten	+	+	0
Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen/Vereinigung der Verbandsausgleichskassen	--	--	--
Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden	--	--	--
H+ Die Spitäler der Schweiz	+	--	--
Schweizerischer Bauernverband	+	+	0
Fédération des Entreprises Romandes	+	0	0
Vereinigung schweizerischer Kranken- und Unfallversicherer	+	--	--
Schweizer Tourismus-Verband	+	0	0

Hotel & Gastro Union	+	0	0
Konferenz der Schweizerischen Berufsverbände der Logopädinnen und Logopäden	--	--	--
Die Schweizer Krankenversicherer	--	--	--
Schweizerischer Gemeindeverband	+	0	0
Kaufmännischer Verband Schweiz	+	0	0
Stiftung Auffangeinrichtung BVG	--	--	--
Hotellerie Suisse	+	0	0
Verband Schweizerischer Arbeitsämter	+	0	0
Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe	--	--	--
Eidgenössische Rekurskommission für die Unfallversicherung	--	--	--
Eidgenössische Ausländerkommission	+	0	0