



Bern, 23. Januar 2008

Adressat/in:  
die Kantonsregierungen

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

Sehr geehrte Damen und Herren Regierungsräte

Der Bundesrat hat am 23. Januar 2008 das EJPD, das EDA und das EVD beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren in titelvermerkter Angelegenheit durchzuführen. Gerne kommen wir hiermit diesem Auftrag nach. Bitte beachten Sie, dass aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen

das Ende der Vernehmlassungsfrist auf den **20. März 2008** festgesetzt wurde.

Das am 21. Juni 1999<sup>1</sup> unterzeichnete Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren damals fünfzehn Mitgliedstaaten andererseits (FZA), ist am 1. Juni 2002 als sektorielles Abkommen der Bilateralen I in Kraft getreten. Die Ausdehnung des FZA auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten trat am 1. April 2006 in Kraft. Die Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien wird dem Parlament bei rechtzeitigem Abschluss der Verhandlungen zeitgleich zur Genehmigung unterbreitet.

Das Freizügigkeitsabkommen FZA wurde für eine anfängliche Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Es verlängert sich für unbestimmte Zeit, sofern die EU oder die Schweiz der jeweils anderen Vertragspartei vor Ablauf der anfänglichen Geltungsdauer nichts Gegenteiliges notifiziert. Die Schweiz muss mittels eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses über die Weiterführung des Abkommens befinden und der EU eine allfällige Nichtverlängerung bis spätestens 31. Mai 2009 notifizieren.

Aufgrund der so genannten Guillotineklausel sind die Abkommen der Bilateralen I rechtlich miteinander verbunden. Wird ein Abkommen gekündigt bzw. nicht verlängert, treten alle anderen Abkommen sechs Monate nach Notifizierung des entspre-

<sup>1</sup> 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)

chenden Entscheids automatisch ausser Kraft.<sup>2</sup> Lehnt die Schweiz die Weiterführung des FZA ab, würde dies eine automatische Ausserkraftsetzung aller übrigen sektoriellen Abkommen der Bilateralen I bedeuten. Es würden dadurch aber auch einzelne Abkommen der Bilateralen II tangiert, wie beispielsweise die Abkommen von Schengen/Dublin.

### Bisherige Erfahrungen mit dem FZA

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum entwickelte sich seit Inkrafttreten des FZA bis heute erwartungsgemäss und nach den Bedürfnissen der Wirtschaft. Die *Nettozuwanderung* (Wanderungssaldo insgesamt) ging seit 2002 konstant zurück und nahm ab Juni 2005 konjunkturbedingt wieder zu. Dabei hat eine deutliche Verlagerung der Zuwanderung von den Drittstaatenangehörigen zu den EU-Bürger/innen stattgefunden. Erste Erfahrungen mit den neuen, 2004 beigetretenen osteuropäischen EU-Staaten zeigen, dass die Zuwanderung aus diesen Ländern relativ moderat ausfällt.

Berufsgruppen und Branchen, in denen die Erwerbstätigkeit zunahm, weisen auch eine erhöhte Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften auf. Dies zeigt die Bedeutung der Freizügigkeit für die Wirtschaftsentwicklung und den Aufschwung in der Schweiz insgesamt. Hoch ist die Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften namentlich in den mittleren und hohen Qualifikationsniveaus. Umgekehrt gibt es keine Hinweise auf negative Auswirkungen der Freizügigkeit auf die schweizerische Erwerbstätigkeit und Beschäftigung. In den Wirtschaftssektoren mit hoher Zuwanderung stieg auch die Erwerbstätigkeit von Schweizern. Eine Verdrängung schweizerischer Arbeitnehmer konnte nicht festgestellt werden. Die Arbeitslosenquote entwickelte sich konjunkturbedingt und fiel im Jahresdurchschnitt von 3.8% (2005) auf 3,3% (2006). Ende 2007 betrug die saisonbereinigte Arbeitslosenquote 2.6%. Auf die Lohnentwicklung lassen sich ebenfalls kaum Auswirkungen feststellen. Die neusten Erfahrungen mit den Kontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum Personenverkehr bestätigen, dass die üblichen Lohnbedingungen in der Schweiz überwiegend eingehalten werden.

Seit der Einführung der vollen Personenfreizügigkeit (Aufhebung der Kontingentierung) gegenüber den Staaten der EU-15, Zypern, Malta und der EFTA (EU-17/EFTA) am 1. Juni 2007 lässt sich ein starker Anstieg der ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen B-EG/EFTA bei gleichzeitigem Rückgang bei den Kurzaufenthaltsbewilligungen L-EG/EFTA feststellen. 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. Insbesondere 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, konnten ihren formellen Aufenthaltsstatus nun verbessern. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) hat die gesamte ausländische Wohnbevölkerung aus der EU 17/EFTA (Kurzaufenthalter, Aufenthalter

<sup>2</sup> Es handelt sich um die Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen, über Landwirtschaft, über den Luftverkehr und den Landverkehr. Eine Ausnahme bildet das Forschungsabkommen: Der in den Bilateralen I enthaltene Vertrag war auf die Dauer der damals laufenden, 5. Forschungsrahmenprogramme (FRP) beschränkt. Das nun laufende Nachfolgeabkommen zur Teilnahme an den 7. FRP (2007-2013) fällt nicht mehr unter die Guillotineklausele. 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.

und Niedergelassene mit oder ohne Erwerbstätigkeit) im Jahre 2007 um 3.2% zugenommen. Im Jahre 2006 lag diese Zunahme bei 2.7%.

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. Dass vor allem gut und best qualifizierte Arbeitskräfte aus der EU, darunter vorab aus Deutschland, einwandern, entspricht dem Bedarf unserer Wirtschaft.

### Politische und wirtschaftliche Bedeutung des FZA

Das Freizügigkeitsabkommen ist – zusammen mit dem Freihandelsabkommen von 1972 – das wirtschaftlich bedeutsamste bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Es trägt massgeblich zur Stärkung der wesentlichsten Standortvorteile des Wirtschaftsplatzes Schweiz bei. 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 ein vergleichbares Qualifikationsprofil wie der schweizerische sowie den Vorteil der kulturellen und geografischen Nähe.

Die Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber Europa fördert das Wirtschaftswachstum, indem es die Gefahr von Kapazitätsengpässen und inflationärer Lohnentwicklung aufgrund von Personalmangel 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.

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.

### Zeitlicher Ablauf

Das Abkommen von 1999 wurde zwischen der Schweiz einerseits und der EG sowie den damals fünfzehn, in der Zwischenzeit fünfundzwanzig EU-Mitgliedstaaten andererseits für eine anfängliche Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Vor Ablauf dieser sieben Jahre - bis zum 31. Mai 2009 - haben die Schweiz und die EG die Möglichkeit, der Gegenpartei eine allfällige Nichtverlängerung zu notifizieren (Art. 25 Abs. 2 FZA). Bei Ausbleiben einer entsprechenden Notifizierung wird das Abkommen automatisch auf unbestimmte Zeit verlängert. Die Bundesversammlung hat in Artikel 2 Buchstabe a des Genehmigungsbeschlusses vom 8. Oktober 1999 zu den Bilateralen I (AS 2002 I 1527) entschieden, dass die Weiterführung des FZA durch einen Bundesbeschluss des Parlaments erfolgen soll, der dem fakultativen Referendum untersteht. Die EU hat bereits im Rahmen der Bilateralen I bekannt gegeben, dass sie das Abkommen stillschweigend weiterführen wird.

Da noch kein definitives Verhandlungsergebnis vorliegt, kann die Vernehmlassung zur Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien nicht wie ursprünglich geplant zeitgleich mit der Vernehmlassung zur Weiterführung des FZA eröffnet werden. Aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs ist aber vorgesehen, das parlamentarische Genehmigungsverfahren zur Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien zeitlich mit jenem zur Weiterführung des FZA zusammenzulegen (Schlussabstimmungen in der Sommersession 2008), sofern die entsprechenden Verhandlungen hierfür rechtzeitig abgeschlossen werden. Im Falle eines Referendums gegen die Weiterführung des FZA müsste die Referendumsabstimmung aufgrund der oben genannten Frist spätestens am 17. Mai 2009 erfolgen.

### Form und Dauer

Gemäss Art. 147 BV und Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) muss unter anderem zu Vorlagen von besonderer politischer, finanzieller oder wirtschaftlicher Tragweite ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Wie zuvor ausgeführt, ist dies bei der aktuellen Vorlage der Fall. Das Verfahren kann konferenziell oder schriftlich durchgeführt werden, wobei im schriftlichen Verfahren die Vernehmlassung normalerweise drei Monate dauert. Diese Zeitdauer kann indessen verkürzt werden, wenn wichtige Gründe vorliegen. Da die volle Freizügigkeit in casu erst am 1. Juni 2007 realisiert wurde, musste auf das Vorliegen von ersten Erfahrungen und von aussagekräftigen, verlässlichen Zahlen gewartet werden, bevor das Genehmigungsverfahren zur Weiterführung des FZA lanciert werden konnte. Auf Grund der oben ausgeführten Dringlichkeit ist eine verkürzte Vernehmlassungsdauer notwendig. Das Ende der Vernehmlassung wurde daher auf den 20. März 2008 festgesetzt. Für die kurze Frist bitten wir Sie um Verständnis.

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Genehmigung der Weiterführung des Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Stellungnahme. Zusätzliche Exemplare der Vernehmlassungsunterlagen können über die Internetadresse <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html> bezogen werden.

Wir bitten Sie, Ihre schriftliche Stellungnahme bis zum **20. März 2008** an das BFM, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern, Fax: 031 323 58 43, einzureichen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement  
EJPD



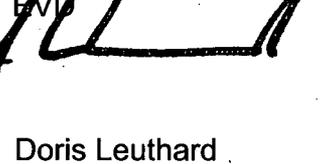
Eveline Widmer-Schlumpf

Eidg. Departement für aus-  
wärtige Angelegenheiten  
EDA



Micheline Calmy-Rey

Eidg. Volkswirtschafts-  
departement  
EVD



Doris Leuthard

Beilagen:

- Vernehmlassungsentwurf und erläuternder Bericht (d, f, i)  
ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG: d  
VD, NE, GE, JU: f  
BE, FR, VS: d, f  
GR: d, i  
TI: i
- Liste der Vernehmlassungsadressaten