# Das Personenverkehrsabkommen Schweiz-EG

**Ausgangslage, Neuregelungen und erwartete Auswirkungen aus der Perspektive einer Grenzregion**

Referat an der VHS Rheintal (Heerbrugg)
im Rahmen der Reihe „Die Schweiz und Europa“
25. Januar 2001

**Thomas A. Zimmermann**

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung
an der Universität St. Gallen

*Internet: http://www.zimmermann-thomas.de*

# Inhaltsübersicht

1. Einführung
2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU
3. Freizügigkeitsrechte im Personenverkehrsabkommen
4. Begleitrecht Immobilienerwerb
5. Koordination der Sozialversicherungen
6. Diplomanerkennung
7. Flankierende Massnahmen
8. Erwartete allgemeine Auswirkungen des Abkommens
9. Erwartete Auswirkungen aus Sicht einer Grenzregion
10. Offene Fragen und Diskussion

# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU
## *Historischer Überblick I: CH-Regelungen*

**1850:** Ausländerbestand: 3%
**bis 1914**: Liberale Niederlassungsregelungen; Ausländeranteil 15,4%
**ab 1917:** Begrenzung des Zuzugs über Notverordnungen
**1925**: Bund erhält Regelungskompetenz (Art. 121 nBV [69$^{ter}$ aBV])
**1931**: Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)
**1941:** Ausländeranteil bei 5,2%
**1950-1963:** starke Zuwanderung
**1963:** Betriebsweise Begrenzung des Ausländerbestandes
**1970:** Gesamtschweizerische Höchstzahlen
**1986**: Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)
**2000:** Ausländeranteil bei 19,3%
***Fazit: Schrittweise administrative Beschränkungen der Freizügigkeit***

# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU

***Grundlage:***

- Inländervorrang
- Einteilung in Bewilligungskategorien und Kontingentierung
- Bewilligungspflicht von Kantons- und Stellenwechsel
- Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen
- Grenzgängerwesen.

***Aufenthaltskategorien und Kontingente:***

- Jahresaufenthalter: 17.000
- Saisonniers: 140.000 [früher: Umwandlungsanspruch]
- Kurzaufenthalter: 18.000
- Grenzgänger (nicht kontingentiert)
- Niedergelassene (nicht kontingentiert)

# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU
## *Bisherige Ausländerpolitik der Schweiz*

***Folgen:***

- Förderung niedrig-qualifizierter Einwanderung
- Erhöhtes Erwerbslosigkeitsrisiko bei Ausländern
- Arbeitskräftemangel im höherqualifizierten Bereich

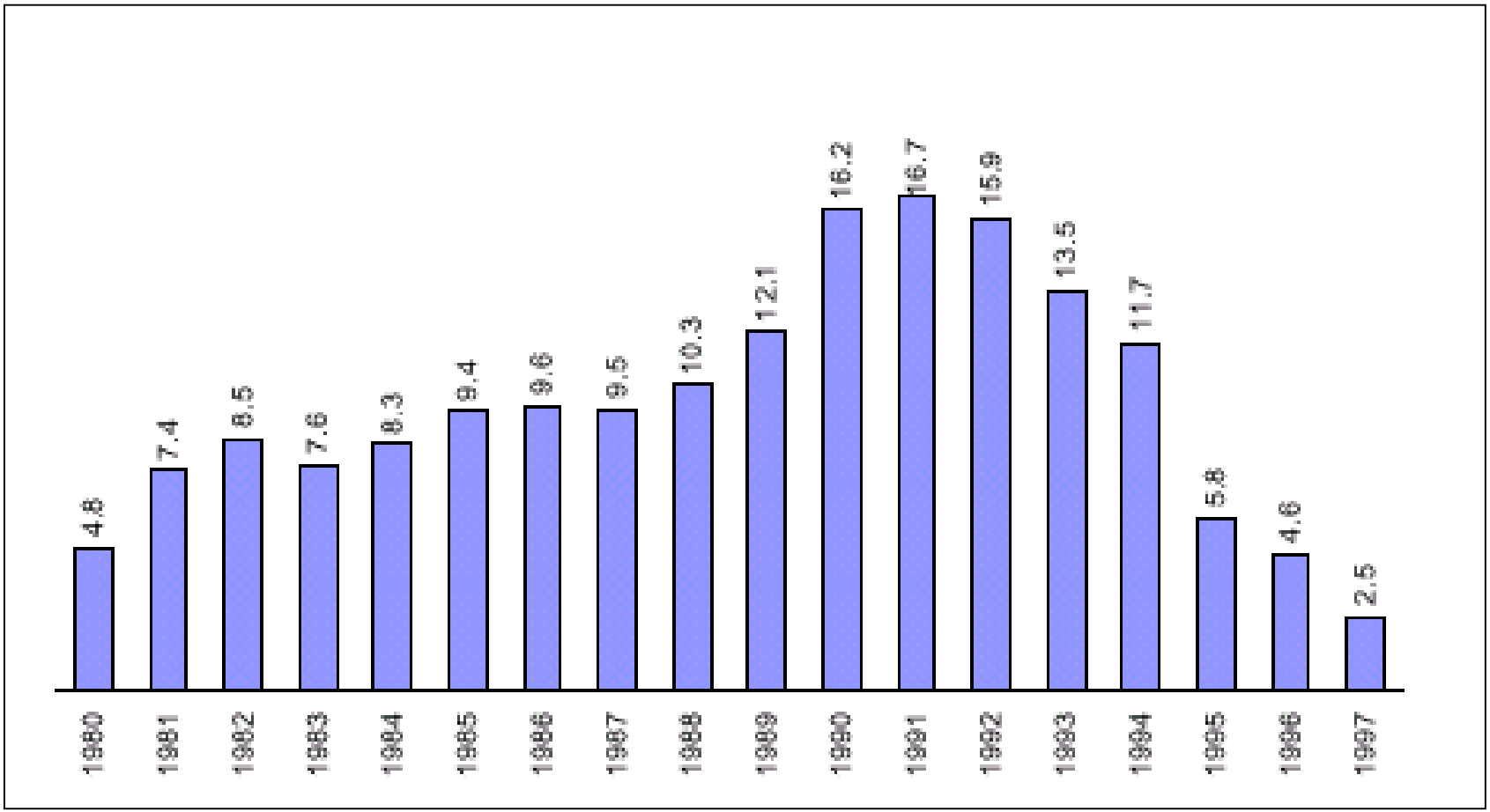
→ ***bislang „wenig überzeugende" Ausländerpolitik***

***Motive:***

- Regional- und Strukturpolitik
- Politische Erwägungen

# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU

*Zahl der umgewandelten Saisonnierbewilligungen (in 1000)*




Quelle: ILO, 1999

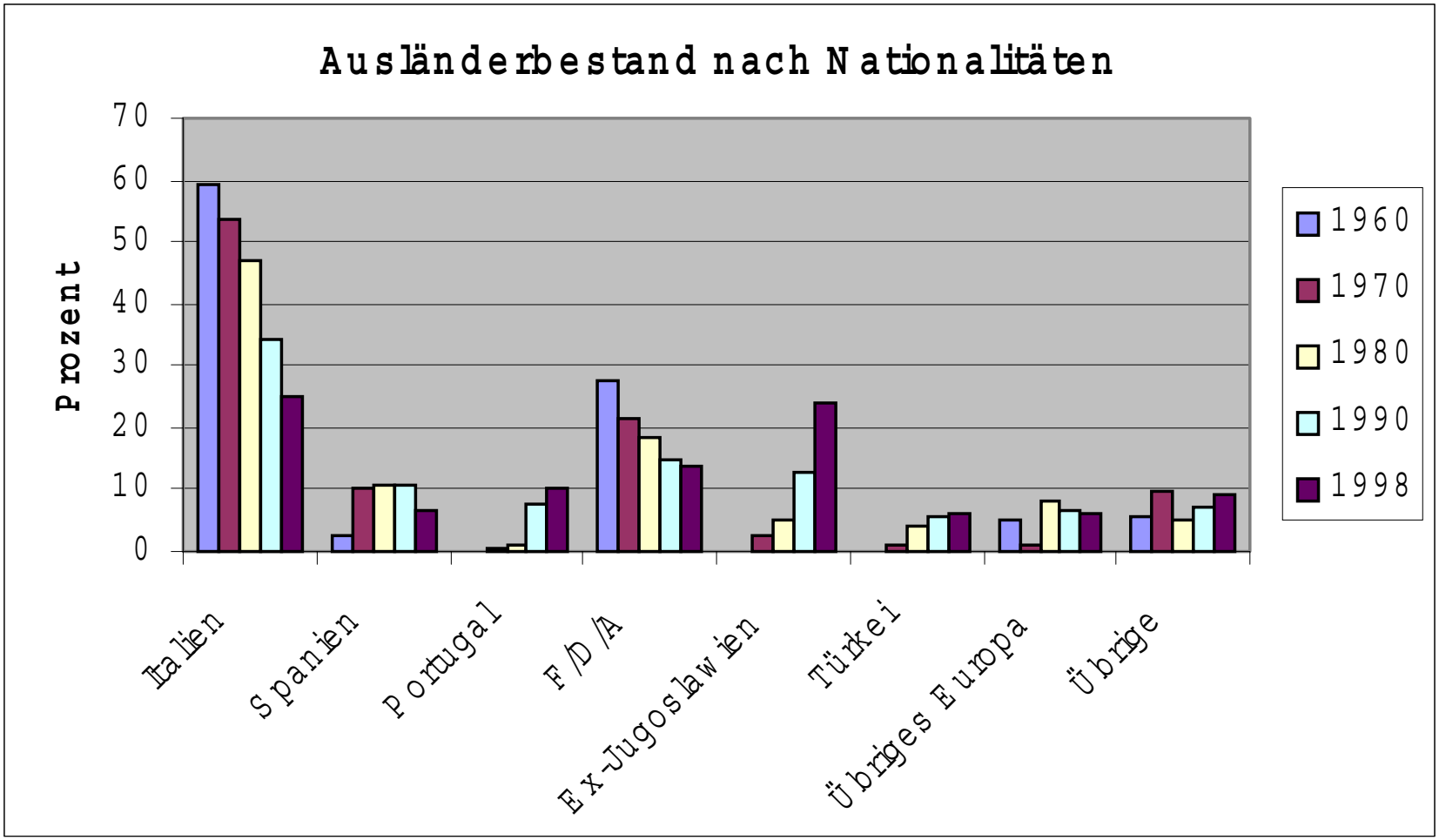
# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU

*Ausländische Arbeitskräfte nach Kategorie (in 1000)*



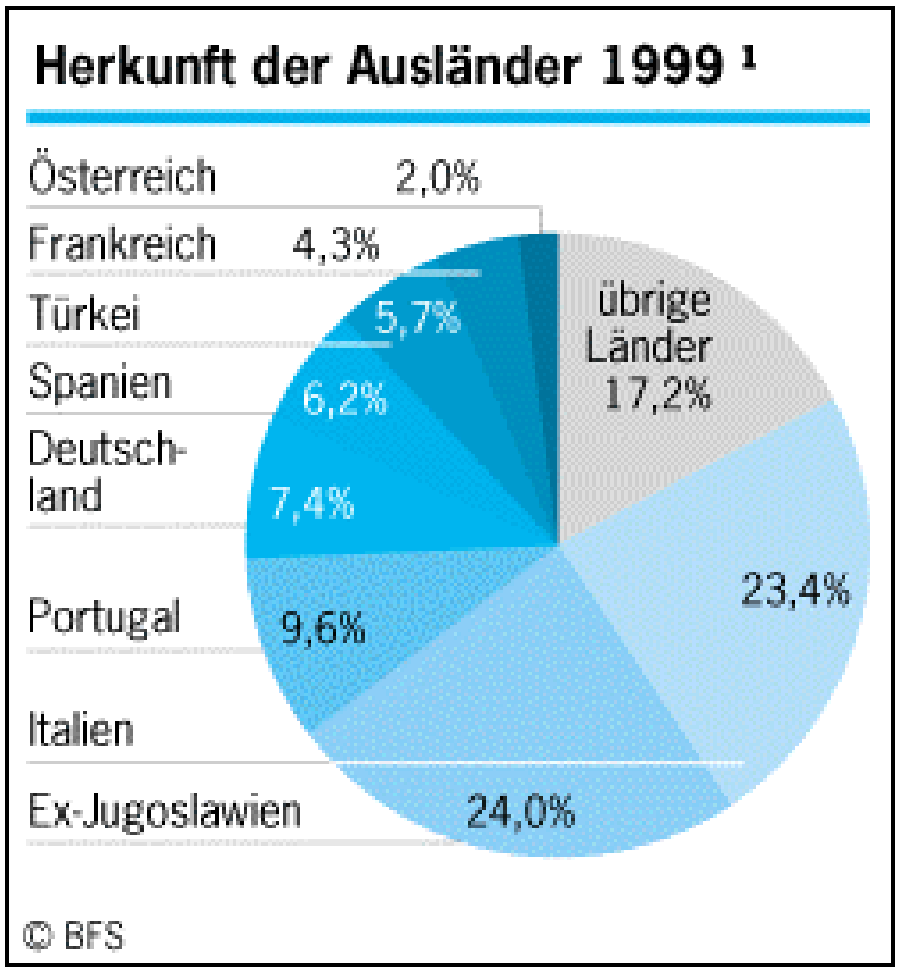
# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU

## *Ausländerbestand nach Nationalitäten (CH)*



# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU

## *Ausländerbestand nach Nationalitäten (CH)*




Quelle: Bundesamt für Statistik, 2000

# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU
## *Historischer Überblick II: EU-Regelungen*

**1957**: Römische Verträge; Primärrechtliche Grundbestimmungen zum Personen- und Dienstleistungsverkehr; Recht auf Erteilung einer Arbeitsbewilligung und Diskriminierungsverbot

**1968**: Gewährung umfassender sozialer Begleitrechte

**1971**: Koordination des Sozialversicherungsrechts

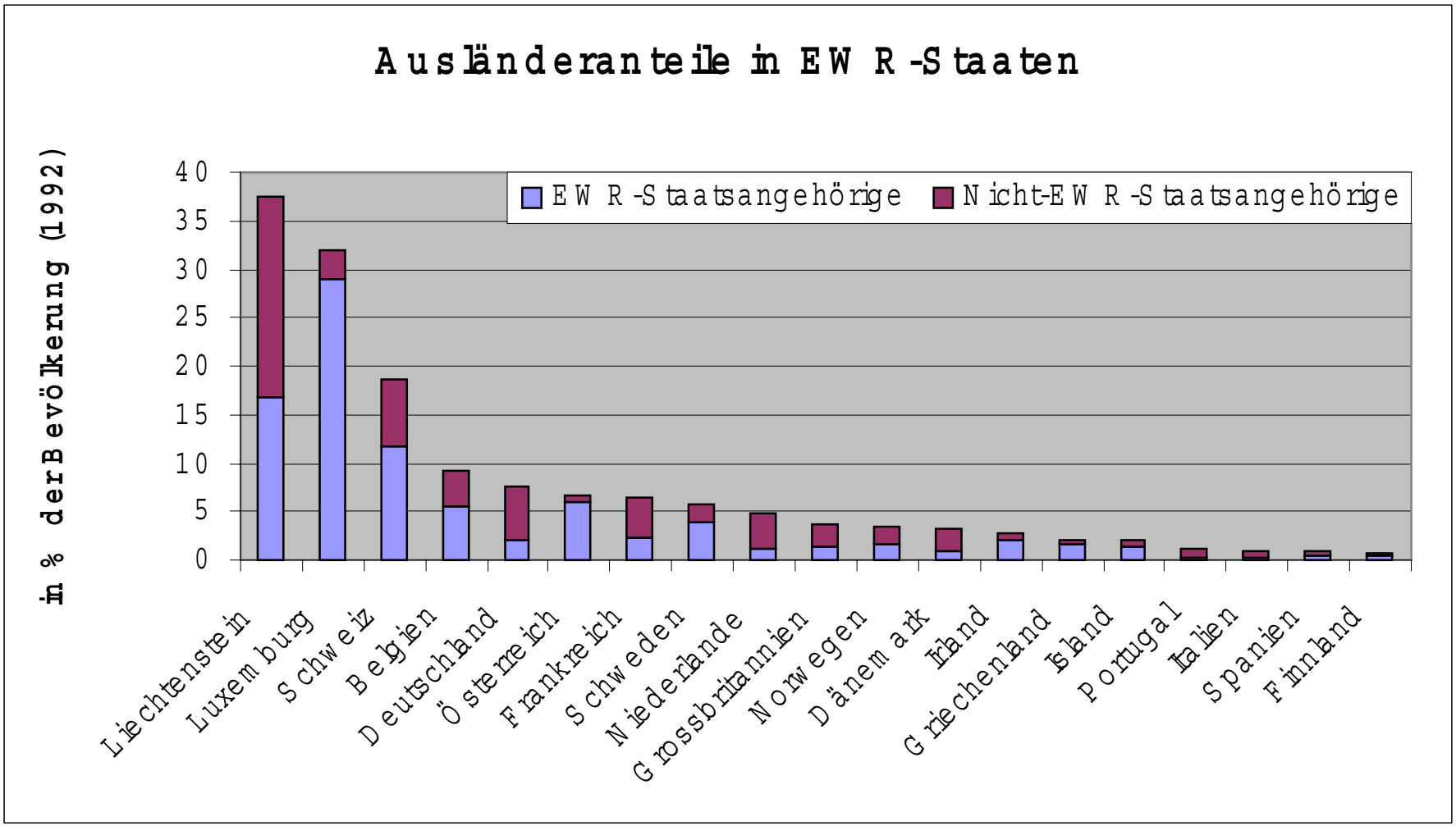
**1989-1992**: Binnenmarktprogramm: Diplomanerkennung und Öffnung der reglementierten Berufe; Freizügigkeit für Nichterwerbstätige und Studenten; EWR-Abkommen

**1995**: Abschaffung der Personengrenzkontrollen im Rahmen des Schengener Abkommens; „Schengen"-Visum für Drittstaatsangehörige.

***Fazit: Schrittweise Einführung und Erhöhung der Freizügigkeit***

# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU

## *Ausländeranteile in ausgewählten Staaten*



# 2. Ausländerpolitik der Schweiz und der EU
## *Zielsetzung der jeweiligen Bestimmungen: Mengensteuerung vs. Grundrecht*

**Schweiz:**

Die schweizerische Begrenzungspolitik bezweckt ein *„**ausgewogenes Verhältnis** zwischen dem Bestand der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung“*. (Art. 1 BVO)

**Europäische Union:**

”*Die Freizügigkeit ist ein **Grundrecht** der Arbeitnehmer und ihrer Familien; die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft soll für den Arbeitnehmer eines der Mittel sein, die ihm die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantiert, und damit auch seinen sozialen Aufstieg erleichtern.*” (VO 1612/68)

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Präambel des Abkommens*

„Die Schweizerische Eidgenossenschaft einerseits und die Europäische Gemeinschaft, das Königreich Belgien (...) andererseits (...) nachstehend „Vertragsparteien“ genannt -

- in der Überzeugung, dass die **Freizügigkeit der Personen** im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei **wesentlicher Bestandteil einer harmonischen Entwicklung ihrer Beziehungen ist**
- entschlossen, diese Freizügigkeit zwischen ihnen auf der **Grundlage der in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Bestimmungen** zu verwirklichen

sind übereingekommen, folgendes Abkommen zu schliessen: (...)“

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Ziele des Abkommens (Art. 1 PVA)*

a) Einräumung eines Rechts auf **Einreise**, **Aufenthalt**, **Zugang zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit** und **Niederlassung als Selbstständiger** sowie des Rechts auf **Verbleib** im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien;
b) **Erleichterung der Erbringung von Dienstleistungen** im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien, insbesondere **Liberalisierung kurzzeitiger Dienstleistungen**;
c) Einräumung eines Rechts auf **Einreise** und **Aufenthalt** im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien für Personen, die im Aufnahmestaat **keine Erwerbstätigkeit** ausüben;
d) Einräumung der **gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen** wie für Inländer.

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA

## *Aufbau des Abkommens*

| **Hauptteil des Abkommens** |
| --- |
| Ziele des Abkommens<br>Grundsätzliche Bestimmungen und Rechte<br>Übergangsbestimmungen<br>Institutionelle Regelungen<br>Verhältnis zu anderen Regelungsbereichen<br>Schlussbestimmungen |
| **Anhang I: Freizügigkeit** |
| Detaillierte Aufenthaltsregelungen nach Kategorie<br>Erwerb von Immobilien<br>Übergangsbestimmungen und Weiterentwicklung |
| **Anhang 2** |
| Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit |
| **Anhang 3** |
| Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen |

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Die Kategorien der Begünstigten*

**Die Kategorien der Begünstigten:**

- Unselbständig Erwerbende (< 1 Jahr / > 1 Jahr Bewilligung)
- Selbständig Erwerbende
- Dienstleister (< 90 Tage pro Jahr / > 90 Tage pro Jahr)
- Beschäftigte von Dienstleistungsunternehmen
- Unselbständige/Selbständige Grenzgänger
- Familienangehörige
- Studierende
- „Privatiers“

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Inkrafttreten*

- **Berufliche und geographische Mobilität**
- **Inländerbehandlung für bereits Ansässige**
- **Recht auf Familiennachzug**
- **Wöchentliche Heimkehr der Grenzgänger und geographische Mobilität in den Grenzgebieten**
- **Vorzugsquoten innerhalb der Kontingente**
- **Wegfall der Ausreisepflicht für Kurzaufenthalter**

*ABER:*

- **Inländervorrang bleibt erhalten**
- **Kontingente bleiben erhalten**

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Zwei Jahre nach Inkrafttreten*

- **Wegfall des Inländervorrangs**
- **Wegfall der diskriminierenden Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen**
- **Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs bis 90 Tage/Jahr**

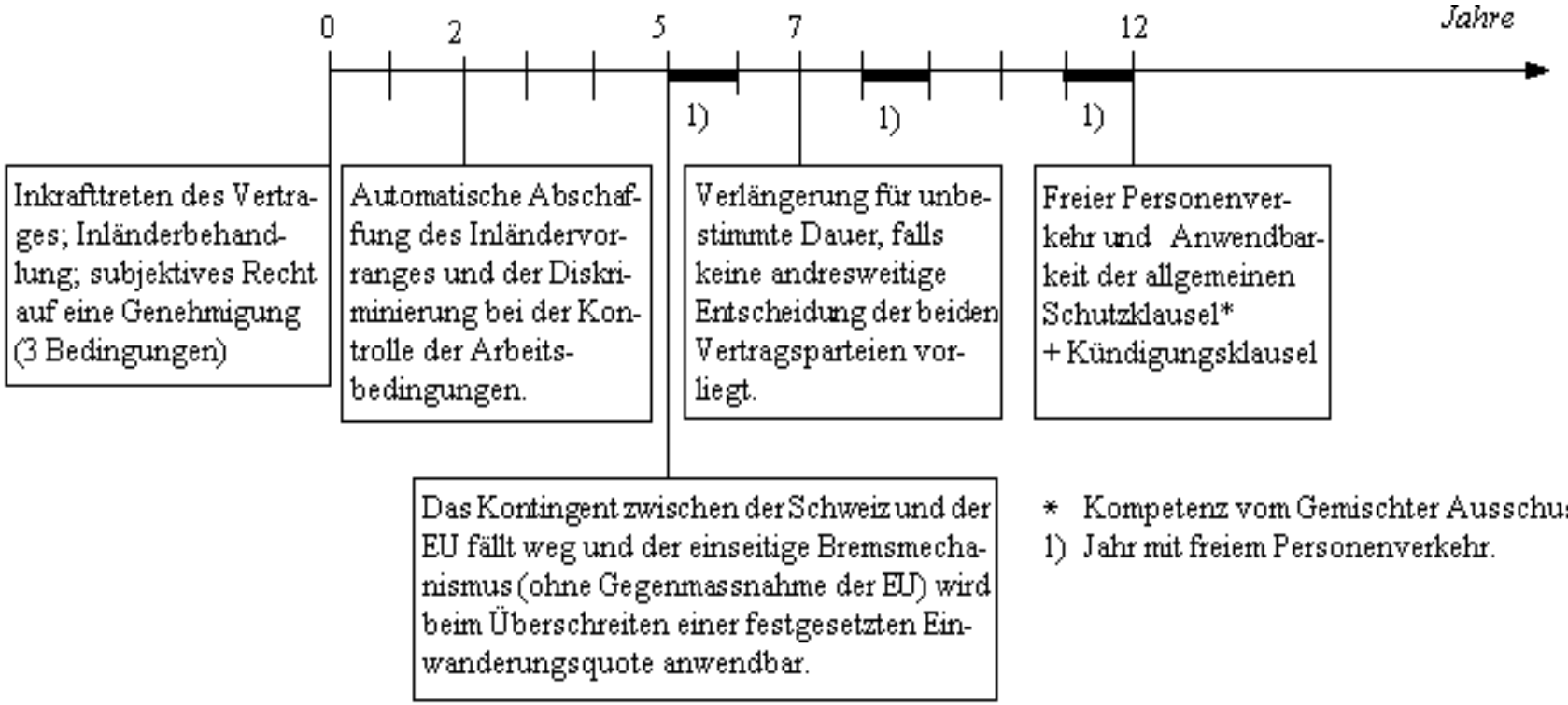
# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Fünf Jahre nach Inkrafttreten*

- **Wegfall der Kontingente**
- **Abschaffung der Grenzzonen für Grenzgänger**
- **Notfallmässige Wiedereinführung von Kontingenten möglich**

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Zwölf Jahre nach Inkrafttreten*

- **Übergang zum freien Personenverkehr auf EU-Basis**
- **Schutzklausel**

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Übergangsfrist (Art. 10 PVA) „zugunsten" CH*




Besonderheiten:

- nichtautomatischer Ubergang zum freien Personenverkehr
- allfällige Volksabstimmung
- versuchsweiser freier Personenverkehr; definitiver freier Personenverkehr

# 3. Freizügigkeitsrechte im PVA
## *Nichterwerbstätige und Studierende*

Recht auf Freizügigkeit bei

- ausreichendem Krankenversicherungsschutz
- ausreichenden finanziellen Mitteln.

Das Personenverkehrsabkommen beinhaltet in bezug auf Studierende kein Recht auf Aufnahme an einer Universität

# 4. Begleitrecht Immobilienerwerb

- Grenzgänger: Recht zum Erwerb einer Zweitwohnung in CH
- Sonstige ausländische Erwerbstätige: Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum
- Recht zum Erwerb von der Erwerbstätigkeit dienenden Immobilien
- keine Veräusserungspflicht nach Verlassen des Landes
- Kern der Lex Friedrich bleibt erhalten: Auch nach wie vor erhalten Ausländer kein Recht zum *Handel* mit bebauten oder unbebauten Grundstücken, bzw. zum Kauf als Kapitalanlage

# 5. Koordination der Sozialversicherung

- Verbesserte Zusammenrechnung von Beitragszeiten
- Verbesserte Rechte auf Bezug von Leistungen im Ausland (Leistungsexport);
- Einbeziehung des obligatorischen Teils der BVG in das Verrechnungssystem
- Krankenversicherung: Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Personen im Ausland;
- Versicherungsmöglichkeiten von Grenzgängern (und deren Familien) in der Schweiz werden verbessert;
- Gewährung von Arbeitslosenentschädigung an Kurzaufenthalter (Übergangsfrist von sieben Jahren)

# 6. Diplomanerkennung

- Gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und anderen berufsbefähigenden Titeln

# 7. Flankierende Massnahmen

*Wegfall der diskriminierenden Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen soll kompensiert werden durch:*

- Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (Quorensenkung von 50% auf 30%)
- Festlegung von Mindestlöhnen nach Missbrauchsfeststellung durch tripartite Kommissionen
- Geltung von Schweizer Recht bei entsandten Arbeitnehmern

➥***Politische Antwort auf legitime Befürchtungen (+)***
***Missbrauchsgefahr (-)***
***Ökonomische Risiken (-)***

# 8. Erwartete allgemeine Auswirkungen des Abkommens

- Mengenmässig geringe zusätzliche Einwanderung zu erwarten
- Stärkstes Potential bei „intra-industrieller“ Zuwanderung aus den Nachbarländern
- Stärkste Auswirkungen entgegen populärer Annahme nicht bei niedrigqualifizierten Berufen sondern bei bislang künstlich geschützten, höher qualifizierten Berufen ➥ Lohndruck hier am Stärksten
- Migration innerhalb von Unternehmen wird begünstigt
- Höherer Wettbewerb und qualifizierte Einwanderung begünstigen Strukturwandel und Wachstumspotential; gerade wichtig für weniger qualifizierte Arbeitskräfte

# 8. Erwartete allgemeine Auswirkungen des Abkommens *(Wanderungspotenzial)*

**Schätzung des Einwanderungspotenzials nach der Schweiz pro Jahr**

| Von | Deutsch-land | Frank-reich | Öster-reich | Italien | Rest Süd Europa | Rest Nord Europa | Summe EU |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Saldo der Wohnbevölkerung 1997** | 2051 | 776 | -88 | -8078 | -4646 | 274 | -9711 |
| **Tatsächliche Einwanderung 1997** | 2132 | 1170 | 9 | -6091 | -8324 | -44 | -11148 |
| **Erwartete Einwanderung Szenario 2** [1)] | 1501 | 1542 | 148 | 351 | 1093 | 3267 | 7902 |
| **Erwartete Einwanderung Szenario 1** [2)] | 2017 | 1733 | 168 | 415 | 1516 | 4769 | 10618 |

[1)] analog zu EU-Erfahrung, pro Jahr.
[2)] falls Einkommensdifferenzen wichtig sein sollten, pro Jahr.

Quelle: Straubhaar, 1999

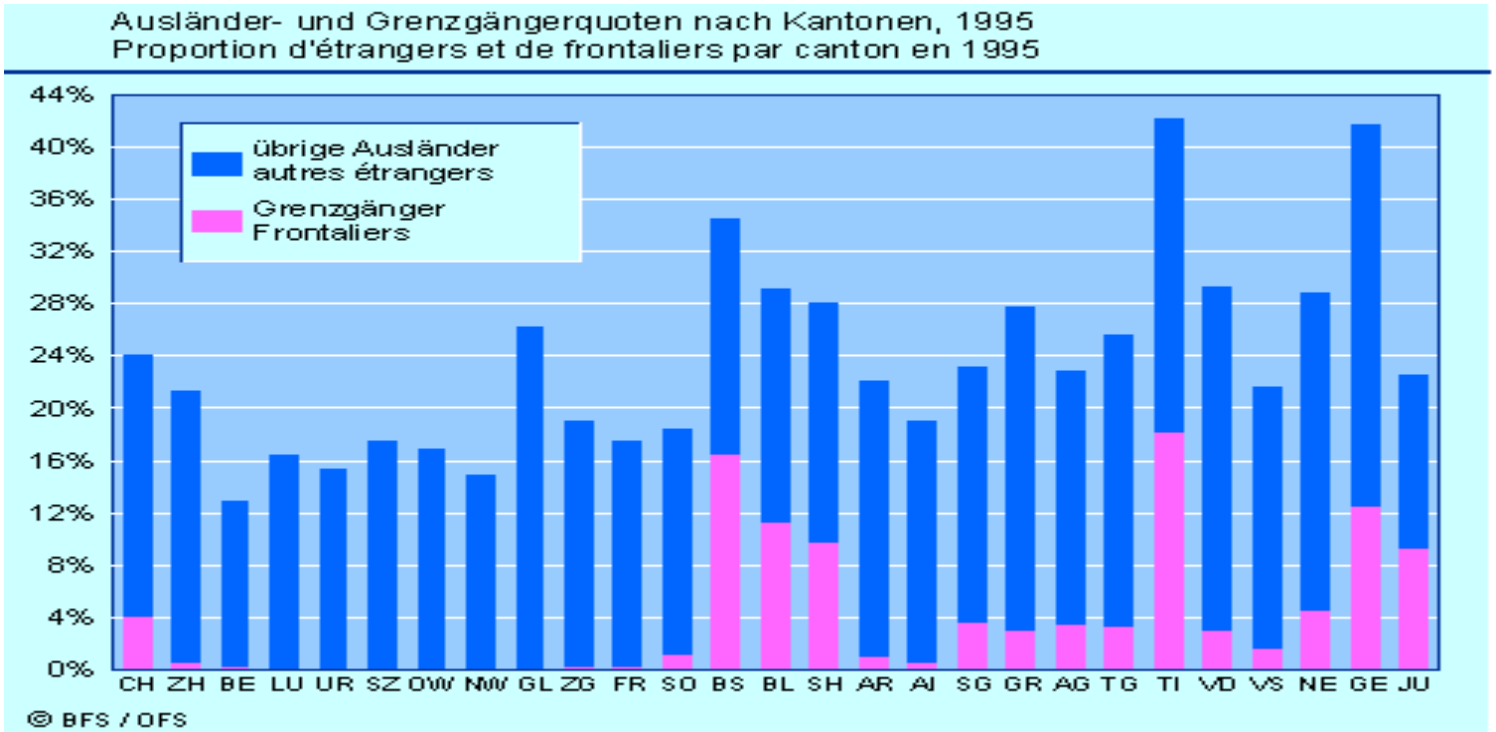
# 8. Erwartete allgemeine Auswirkungen des Abkommens *(Kosten für Bund und Sozialwerke)*

**Gesamtbelastung der Sozialwerke**

| **Die jährlichen Kosten für den Sozialversicherungsbereich während und nach der sieben-jährigen Übergangszeit (ÜZ) im Personenverkehrsabkommen*** | | | |
|---|---|---|---|
| **Versicherungszweig** | **Gesamtkosten Sozialwerke** | **Kostenanteil Bund** | **Kostenanteil Kantone** |
| AHV/IV (gerundet)<br>Systemumstellung<br>IV-Renten<br>Ergänzungsleistungen | (117)<br>98<br>8<br>11 | (24)<br>18<br>3<br>3 | (14)<br>5<br>1<br>8 |
| Arbeitslosenversicherung<br>Erste 7 Jahre (ÜZ)<br>Ab 8. Jahr | <br>210<br>170-400 | <br>10<br>10-20 | <br>-<br>- |
| Krankenversicherung<br>Prämienverbilligung<br>Leistungsaushilfe | (95)<br>90<br>5 | (70,5)<br>69<br>1,5 | <br>21<br> |
| Übrige:<br>UV und Familienzulagen | 2,0 | 1,5 | 1,5-3 |
| **Total in ÜZ** (in Mio. Franken) | **420** | **110** | **36,5-38** |
| **Total nach ÜZ** (in Mio. Franken) | **380-610** | **110-120** | **36,5-38** |

# 9. Erwartete Auswirkungen aus Sicht einer Grenzregion
*Das PVA in einer Grenzregion*

- Aufeinandertreffen unterschiedlicher Arbeitsmärkte
- Aufeinandertreffen unterschiedlicher Immobilienmärkte



# 9. Erwartete Auswirkungen aus Sicht einer Grenzregion
## *Arbeitsmärkte*

- **Zusätzliche Sogwirkung entsteht durch...**
  - Geographische Nähe
  - Kombinationsmöglichkeit von (günstigerem) ausländischen Wohnort und (besser bezahlter) Schweizer Arbeit
  - Keine Kontingentierung der Grenzgängerbeschäftigung
- **wird aber abgebremst durch...**
  - „fremde“ Arbeitsmarktkultur
  - Persönliche Mobilitätshemmnisse
  - Anfahrtswege

➥ **Gesamteffekt (spekulativ):** höhere Anziehungskraft der Schweizer Grenzregionen als des Binnenlandes für ausländische Arbeitskräfte; höherer Wettbewerb zwischen Arbeitnehmern um attraktive Stellen; erhöhte Standortattraktivität für Unternehmen

# 9. Erwartete Auswirkungen aus Sicht einer Grenzregion *Arbeitsmärkte*

**Besondere Relevanz des PVA für den Dienstleistungsbereich**

- Wesentliche Erleichterungen durch
  - Bewilligungsfreiheit bis 90 Tage pro Jahr
  - Ausdehnung auf drittstaatsangehörige Beschäftigte
  - Diplomanerkennung
- Besondere Relevanz im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung im grenznahen Raum (WTO-Regeln und bilaterales Abkommen zur öffentlichen Beschaffung)

➥ **Effekt:** Ausdehnung des Marktgebietes für wettbewerbsfähige Unternehmen aber auch neue Importkonkurrenz im Heimmarkt ➤ mehr Innovationsdruck und Wettbewerb zugunsten der Bezüger von Dienstleistungen

# 9. Erwartete Auswirkungen aus Sicht einer Grenzregion
## *Immobilienmärkte*

- Recht zum Erwerb von Zweitwohnungen für Grenzgänger und zum Wohnungserwerb für Ausländer allgemein
- Langfristig Erosion des Grenzgängerstatus (besonders bei ledigen Arbeitnehmern mit geringen lokalen Bindungen) und Ablösung durch Zuwanderung?
- Spezifische Umstände (insbesondere unterschiedliche Steuerregelungen) könnten die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu beiden Seiten der Grenze langfristig verändern

➥ **Effekt:** Mögliche Verteuerungstendenz auf dem Immobilienmarkt in der Schweizer Grenzregion, insbesondere bei Wohnungen kleineren Zuschnitts; langfristig gegenläufige Tendenz im benachbarten Ausland.