Personenfreizügigkeit

April 2013

Mit dem bilateralen Freizügigkeitsabkommen (FZA) erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich das Recht, Arbeitsplatz bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbstständig erwerbend sind oder – bei Nichterwerbstätigen – ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und umfassend krankenversichert sind. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome und die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme. Das FZA führt schrittweise die Grundregeln der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) ein. Es legt Übergangsfristen fest, in denen die Zuwanderung eingeschränkt werden kann. Während den Übergangsfristen können Inländervorrang und vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen aufrechterhalten werden, ausserdem kann die Zahl der Aufent- haltsbewilligungen beschränkt werden (Kontingente). In einer späteren Phase kann zudem nach Ablauf der Kontingentsregelung bei einer überdurchschnittlichen Zuwanderung die Zahl der Aufent- haltsbewilligungen zeitweilig beschränkt werden (Ventilklausel).

Die Übergangsregelungen gewährleisten eine schrittweise und kontrollierte Öffnung der Arbeitsmärkte:

- **Für die alten 15[1] der EU beigetretenen Staaten sowie Malta und Zypern gilt seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit, die 8 Staaten[2], welche der EU 2004 beigetreten sind, geniessen seit dem 1. Mai 2011 die volle Personenfreizügigkeit.**
- **Bis am 31. Mai 2014 kann gegenüber diesen EU-25 die Ventilklausel angewandt werden. Per 1. Mai 2012 kam die Ventilklausel für vorerst ein Jahr bei den EU-8 für Bürgerinnen und Bürger mit der Aufenthaltsbewilligung B zum Einsatz. Der Bundesrat hat am 24. April 2013 entschieden, die Ventilklausel gegenüber den EU-8 ab dem 1. Mai 2013 um ein Jahr weiterzuführen. Zudem hat der Bundesrat entschieden, die gleiche Ventilklausel – unter Vorbehalt der tatsächlichen Erreichung der Schwellenwerte – ab dem 1. Juni gegenüber den 17 anderen EU-Mitgliedstaaten (ausser Bulgarien und Rumänien, da diese Länder einen separaten Übergangsregime unterstehen) für ein Jahr anzurufen.**
- **Für Bulgarien und Rumänien, die der EU 2007 beigetreten sind, gilt die Übergangsfrist bis längstens am 31. Mai 2016. Die Ventilklausel gegenüber Bulgarien und Rumänien kann bis am 31. Mai 2019 angerufen werden.**

Das FZA wurde vom Volk im Jahr 2000 genehmigt und trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Ausdehnung des Abkommens auf die zehn 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten wurde 2005 vom Volk genehmigt und trat am 1. April 2006 in Kraft (in Form des Protokolls I zum FZA). Die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien wurde am 8. Februar 2009 vom Volk genehmigt und trat am 1. Juni 2009 in Kraft (in Form des Protokolls II zum FZA). Die Verhandlungen zur Ausdehnung des Abkommens auf Kroatien sollen demnächst aufgenommen werden

Im Zuge der Einführung der Freizügigkeit wurden am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen in Kraft gesetzt: Erwerbstätige sollen vor der missbräuchlichen Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen geschützt werden. Mit der Ausdehnung der Freizügigkeit auf die 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten wurden Wirksamkeit und Vollzug dieser Massnahmen und dadurch der Arbeitnehmerschutz verstärkt. Die verschärften Massnahmen traten (gemeinsam mit dem Protokoll I) am 1. April 2006 in Kraft. Mit der Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien wurde der Vollzug der bestehenden flankierenden Massnahmen ein weiteres Mal verbessert. Die neusten Anpassungen der flankierenden Massnahmen treten im Januar 2013 in Kraft.

---

[1] EU-15: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Vereinigtes Königreich, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Luxemburg, Portugal, Schweden, Spanien. Malta und Zypern, die der EU 2004 beitraten, werden gleich behandelt wie die EU-15. Für die EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen gelten dieselben Regelungen.

[2] EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

Eckdaten

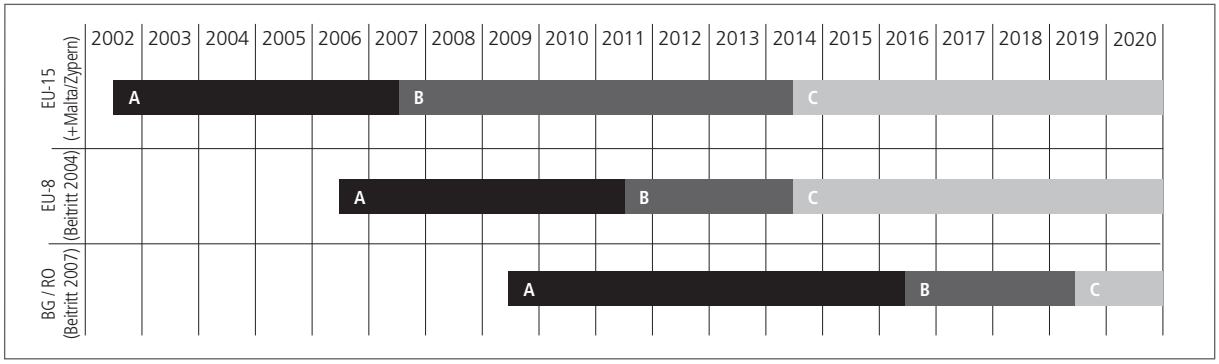
- Unterzeichnung: 21. Juni 1999 (im Rahmen der Bilateralen I)
- Genehmigung durch das Volk: 21. Mai 2000 (mit 67,2 % Ja)
- Inkrafttreten: 1. Juni 2002
- Unterzeichnung des Protokolls I (2004 beigetretene EU-Mitgliedstaaten): 26. Oktober 2004
- Genehmigung des Protokolls I durch das Volk: 25. September 2005 (mit 56 % Ja)
- Inkrafttreten des Protokolls I: 1. April 2006
- Unterzeichnung des Protokolls II FZA (Bulgarien/Rumänien): 27. Mai 2008
- Genehmigung der Weiterführung des FZA sowie des Protokolls II durch das Parlament: 13. Juni 2008
- Genehmigung durch das Volk: 8. Februar 2009 (mit 59,6 % Ja)
- Inkrafttreten des Protokolls II: 1. Juni 2009
- Beendigung der Arbeitsmarktbeschränkungen gegenüber den EU-8: 1. Mai 2011
- Anrufung der Ventilklausel gegenüber den EU-8: 18. April 2012
- Anrufung der Ventilklausel gegenüber den EU-8 für ein weiteres Jahr: 24. April 2013
- Anrufung der Ventilklausel – unter Vorbehalt – gegenüber den 17 anderen EU-Mitgliedstaaten (B-Bewilligungen) für ein Jahr: 24. April 2013

Inhalt

Geregelte Öffnung der Arbeitsmärkte

Die gegenseitige Öffnung der Arbeitsmärkte erfolgt schrittweise und kontrolliert. Für Erwerbstätige aus den EU-15 sowie Malta und Zypern (EU-17: EU-15 sowie Malta und Zypern), den EU-8 sowie aus Bulgarien und Rumänien bestehen verschiedene Übergangsregelungen (siehe Grafik). Nach Ablauf der Übergangsfristen besteht befristet die Möglichkeit, wieder Kontingente einzuführen, falls es zu einer Erhöhung des Zuzuges von EU-Arbeitskräften von mehr als 10 % des Durchschnitts der drei vorangegangenen Jahre kommt (Ventilklausel). Die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse kann in diesem Fall einseitig und für eine maximale Dauer von zwei Jahren auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus 5 % festgesetzt werden. Diese Schutzklausel gilt für die EU-17 sowie die EU-8 bis am 31. Mai 2014 und kann grundsätzlich mehrmals angerufen werden. Für Bulgarien und Rumänien kann von dieser Schutzklausel bis am 31. Mai 2019 Gebrauch gemacht werden.

Übergangsregelungen



EU-15 + Malta/Zypern:

A Personenfreizügigkeit mit Beschränkungen: Inländervorrang und vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen bis 31. Mai 2004; Kontingente bis 31. Mai 2007. Seit dem 1. Juni 2007 bestehen keine Kontingente mehr.

B Volle Personenfreizügigkeit, aber Schutzklausel bis 31. Mai 2014.

C Volle Personenfreizügigkeit

EU-8:

A Personenfreizügigkeit mit Beschränkungen: Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente bis 30. April 2011. Seit dem 1. Mai 2011 bestehen keine Kontingente mehr.

B Volle Personenfreizügigkeit, aber Schutzklausel bis 31. Mai 2014.

C Volle Personenfreizügigkeit

Bulgarien und Rumänien:

A Personenfreizügigkeit mit Beschränkungen: Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente während sieben Jahren ab Inkraftsetzung der Übergangsregelung (1. Juni 2009): Die Anzahl der Daueraufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligung, 5 Jahre) für Bulgarien und Rumänien steigt schrittweise von 362 im ersten Jahr auf 1207 im siebten Jahr; die Anzahl der Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligung, 4-12 Monate) von 3620 auf 11 664.

B Volle Personenfreizügigkeit, aber Schutzklausel bis 31. Mai 2019.

C Volle Personenfreizügigkeit

Weitere Bestimmungen:

- *Daueraufenthalt (B):* Bei einem überjährigen Arbeitsvertrag beträgt die Bewilligungsdauer fünf Jahre. Die Bewilligung wird automatisch verlängert, falls das Arbeitsverhältnis fortgesetzt wird.
- *Kurz-/Saisonaufenthalt (L):* Das Saisonnierstatut fiel mit Inkrafttreten des FZA dahin. Es wurde für unterjährige Arbeitsverhältnisse durch EU-kompatible Kurzaufenthaltsbewilligungen ersetzt. Die Bewilligungsdauer ist an die Dauer des Arbeitsvertrages gebunden (maximal 1 Jahr).
- *Geografische und berufliche Mobilität:* Sowohl für Dauer- als auch für Kurzaufenthalter besteht das Recht, Aufenthaltsort und Arbeitsstelle zu wechseln.
- *Familiennachzug:* Ungeachtet der Aufenthaltsdauer besteht mit einer Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich auch das Recht auf Familiennachzug.
- *Selbstständigerwerbende:* Selbstständigerwerbende aus der EU-27 müssen den Nachweis einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (Errichtung eines Unternehmens oder einer Betriebsstätte mit existenzsichernder Geschäftstätigkeit) erbringen, bspw. durch Vorlegen von Geschäftsbüchern (Buchhaltung, Aufträge etc.) oder durch bezahlte Sozialversicherungsbeiträge. Sie erhalten eine Daueraufenthaltsbewilligung (5 Jahre). Selbstständigerwerbende haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe und verlieren, sofern sie nicht über genügend finanzielle Mittel verfügen, ihren Anspruch auf Aufenthalt.
- *Grenzgänger:* Für Grenzgänger wurde mit Inkrafttreten des FZA bzw. der Protokolle I und II die Pflicht zur täglichen Rückkehr durch eine wöchentliche Heimkehrpflicht ersetzt. Die Grenzgängerbewilligungen unterliegen keinen Kontingenten. Per 1. Juni 2007 sind für Grenzgänger aus der EU-15 sowie Malta und Zypern die Grenzzonen dahingefallen, d.h. Wohnsitz und der Arbeitsort müssen nicht mehr in der Grenzzone liegen. Für Bürger aus der EU-8 ist dies seit dem 1. Mai 2011 nicht mehr notwendig. Für bulgarische und rumänische Staatsangehörige wird dies spätestens ab dem 1. Juni 2016 der Fall sein.
- *Dienstleistungserbringende*[3]*:* Das FZA liberalisiert die personenbezogene, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung für bis zu 90 Arbeitstage, in Ausnahmefällen bis zu 120 Tagen, pro Kalenderjahr. So können Bürger der EU und der Schweiz in einem Gaststaat für 90 Arbeitstage eine Dienstleistung erbringen. Seit dem 1. Juni 2004 gilt für die Kategorie der EU-17 in der Schweiz nur noch eine vorgängige Meldepflicht[4] (die Bewilligungspflicht zwecks Anwendung des Inländervorrangs und der vorgängigen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen wurde aufgehoben). In den Branchen Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe in Betrieben und Haushalten, Überwachungs- und Sicherheitsdienst, Reisendengewerbe und Erotikgewerbe besteht eine Meldepflicht ab dem ersten Einsatztag in der Schweiz. In den übrigen Branchen gilt die Meldepflicht für alle Arbeiten, die länger als acht Tage pro Kalenderjahr dauern. Für die EU-8 unterstanden grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende in bestimmten Bereichen (Bau, Gebäudereinigung, Sicherheit, Gartenbau) bis am 30. April 2011 noch den arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang, vorgängige Lohnkontrolle sowie Unterstellung unter schweizerische Qualifikationserfordernisse). Seit dem 1. Mai 2011 gelten für sie die gleichen Voraussetzungen wie für Dienstleistungserbringungen aus den EU-17. Eine Bewilligungspflicht besteht hingegen noch für Dienstleistungserbringer aus Bulgarien und Rumänien, die (als entsandte Arbeitnehmer oder selbständig Erwerbstätige) im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, im Gartenbau, in der industriellen Reinigung und im Bewachungs- und Sicherheitsdienst tätig sind. In den anderen Branchen unterstehen bulgarische und rumänische Staatsangehörige seit dem 1. Juni 2011 den gleichen Bedingungen wie Staatsangehörige der EU-25.
- *Aufenthalte bis 90 Tage:* Während 3 Monaten können sich EU-Staatsangehörige bewilligungsfrei in der Schweiz aufhalten.
- *Stellensuchende* können für 6 Monate zur Stellensuche in die Schweiz einreisen. Während 3 Monaten können sie sich bewilligungsfrei in der Schweiz aufhalten, dann erhalten sie eine L-Bewilligung für weitere 3 Monate. Sie sind aber von der schweizerischen Sozialhilfe ausgeschlossen. Wer keine Stelle gefunden hat, erhält auch keine Aufenthaltsbewilligung.

Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige

Personen, welche nicht erwerbstätig sind (bspw. Rentner und Studierende), haben das Recht auf Einreise und Aufenthalt. Voraussetzung ist, dass sie umfassend krankenversichert sind und über aus-reichend finanzielle Mittel verfügen, damit sie keine Sozialhilfe beanspruchen müssen. Wird trotzdem Sozialhilfe beantragt, kann die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden.

---

[3] In den Bereichen, in denen ein Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU besteht (z.B. öffentliches Beschaffungswesen, Abkommen über Flug- und Landverkehr), soll die Dienstleistungserbringung nicht durch die Bestimmungen zum Personenverkehr erschwert werden.

[4] *Meldeverfahren:* EU/EFTA-Angehörige haben sich vor Beginn der Erwerbstätigkeit in der Schweiz anzumelden. Die Meldepflicht trifft den Arbeitgeber.

Recht auf Anerkennung von Berufsdiplomen
Das Diplomanerkennungssystem gilt nur für sogenannt reglementierte Berufe, deren Ausübung in einem Land vom Besitz eines Diploms abhängig gemacht wird. Solche nationalen Diplome, die gemäss den geltenden Vorschriften ordentlich erworben wurden, müssen in einem anderen vertragsabschliessenden Land grundsätzlich anerkannt werden, wenn sie im Abkommen festgehaltene Minimalstandards erfüllen. Für sieben reglementierte Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Pflegepersonal in allgemeiner Pflege, Hebammen und Architekten) gilt grundsätzlich die automatische Anerkennung ohne Prüfung der Ausbildungsinhalte. In allen anderen Fällen nimmt der Aufnahmestaat eine Gleichwertigkeitsprüfung vor. Im Falle wesentlicher Unterschiede sind die Vertragsparteien verpflichtet, Ausgleichsmassnahmen in Form einer Eignungsprüfung oder eines Anpassungslehrgangs anzubieten. Der Gemischte Ausschuss zum Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz–EU hat im September 2011 beschlossen, dass die EU-Richtlinie 2005/36/EG mit Ausnahme des Titels II der Richtlinie ab dem 1. November 2011 provisorisch zur Anwendung kommt, womit neu die Anerkennungsregeln auch auf Bulgarien und Rumänien Anwendung finden. Das neue Beschleunigte Melde- und Prüfungsverfahren der Berufsqualifikationen der Dienstleistungserbringer (Titel II der Richtlinie 2005/36/EG) wird voraussichtlich in 2013 in Kraft treten. Bis dahin müssen Dienstleistungserbringer aus der EU ihre beruflichen Qualifikationen in der Schweiz prüfen lassen, was mehrere Monate dauern kann.

Koordination der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit
Die nationalen Sozialversicherungssysteme werden im Rahmen der Personenfreizügigkeit nicht vereinheitlicht oder harmonisiert, sondern ausschliesslich koordiniert. Jedes Land kann frei entscheiden, wer nach seinen nationalen Rechtsvorschriften versichert werden soll, und welche Leistungen zu welchen Bedingungen gewährt werden. Durch die Koordinierung soll sichergestellt werden, dass niemand Versicherungsansprüche verliert, wenn er in einem anderen Staat arbeitet. Die Koordinierungsvorschriften gelten nicht für die Sozialhilfe.

Dabei gelten folgende fünf Grundregeln:

1. *Festlegung des zuständigen Staats und Zahlung von Beiträgen:* Eine Person unterliegt zu jedem Zeitpunkt immer nur den Rechtsvorschriften eines einzigen Landes und zahlt daher auch nur in einem Land Beiträge an die Sozialversicherungen. In der Regel sind Beiträge am Arbeitsort zu zahlen. Bei einer vorübergehende Entsendung ins Ausland können Beiträge weiterhin im ursprünglichen Land entrichtet werden.
2. *Das Gleichbehandlungsgebot:* Eine Person hat immer dieselben Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes, in dem sie versichert ist.
3. *Leistungsexport:* Geldleistungen werden grundsätzlich (Ausnahme Arbeitslosenentschädigung, beschränkter Leistungsexport für maximal drei Monate zwecks Arbeitssuche in einem EU-Staat) auch dann gewährt, wenn die anspruchsberechtigte Person in einem anderen Land lebt. Bestimmte besondere Geldleistungen, denen keine Beiträge zugrunde liegen (beitragsunabhängige Leistungen) werden nur im Wohnland gewährt.
4. *Anrechnung von ausländischen Versicherungszeiten:* Für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Leistung werden ausländische Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten in anderen Ländern angerechnet.
5. *Grundsatz der Kooperation:* Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit.

Krankenversicherung und Unfallversicherung: Grundsätzlich sind Beiträge am Arbeitsort zu entrichten. Behandlungen werden im Wohnstaat gewährt, bei Grenzgängern auch am Arbeitsort. Bei vorübergehendem Aufenthalt im Ausland werden die medizinisch notwendigen Leistungen erbracht. Die Europäische Krankenversicherungskarte (EKVK) hilft in diesem Fall als Nachweis für einen Anspruch auf Leistungen bei Krankheit im Ausland.

Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung: Grundsätzlich besteht die Versicherungspflicht am Arbeitsort. Jedes Land, in dem mindestens ein Jahr lang eine Versicherung bestand, gewährt eine Altersrente, wenn das nationale Rentenalter des betreffenden Landes erreicht ist. Wer in zwei oder mehr Staaten versichert war, erhält von jedem Staat eine separate Teilrente. Die Kriterien für die Gewährung von Hinterlassenen- und Invalidenrenten sind je nach Land unterschiedlich. Erworbene Rentenansprüche werden auch ins Ausland exportiert.

Berufliche Vorsorge: Erworbene Rentenansprüche werden auch ins Ausland exportiert, Bei definitivem Verlassen der Schweiz ist die Barauszahlung der Austrittsleistung, der aus dem obligatorischen Versicherungsteil resultiert, nicht möglich, sofern bzw. solange eine Person in einem EU-Mitgliedstaat versicherungspflichtig ist. Solche Personen können ihr Guthaben auf einer Freizügigkeitspolice oder einem Freizügigkeitskonto gutschreiben lassen, damit der Vorsorgeschutz gewährleistet bleibt.

Arbeitslosenversicherung: Grundsätzlich ist der letzte Beschäftigungsstaat für Leistungen bei Arbeitslosigkeit zuständig. Im Fall von Grenzgängern ist der Wohnsitzstaat zuständig; der Beschäftigungsstaat muss als Ausgleich für die vereinnahmten Beiträge dem Wohnsitzstaat je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses drei bzw. max. fünf Monate der gewährten Arbeitslosenentschädigung erstatten. Bei Arbeitssuche in einem anderen Staat wird während maximal drei Monaten die Arbeitslosenentschädigung aus dem ursprünglichen Staat weitergezahlt.

Familienzulagen: Grundsätzlich besteht das Recht auf Familienzulagen am Arbeitsort, auch wenn die Kinder in einem anderen Land wohnen. Wird zusätzlich ein Anspruch durch eine Erwerbstätigkeit im Wohnland der Kinder ausgelöst, ist das Land zuständig, in dem die Kinder leben.

Flankierende Massnahmen

Die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen müssen von allen Erwerbstätigen und Arbeitgebern eingehalten werden. Dies betrifft auch Unternehmen, die Erwerbstätige bspw. im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens in die Schweiz entsenden. Aus diesem Grund wurden per 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen eingeführt: Mit ihnen soll die missbräuchliche Unterschreitung Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz verhindert werden. Anlässlich der Ausdehnung der Freizügigkeit auf die 2004 beigetretenen EU-Staaten wurden Wirksamkeit und Vollzug dieser Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zusätzlich verstärkt und der Arbeitnehmerschutz weiter verbessert. Diese Verbesserungen sind seit 1. April 2006 in Kraft. Bei der Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien wurde der Vollzug der bestehenden flankierenden Massnahmen weiter verbessert. Auf den 1. Januar 2013 sind die flankierenden Massnahmen erneut angepasst worden. Die neuen Bestimmungen verbessern die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit sowie die Sanktionierung von Verstössen gegen zwingende Lohn- Arbeitsbedingungen. Zusätzlich sprach sich das Parlament im Dezember 2012 als Mittel gegen Lohndumping für die Einführung einer Solidarhaftung in der Baubranche aus.

Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

1. *Entsendegesetz:* Arbeitskräfte, die ein ausländischer Betrieb im Rahmen einer Dienstleistung vorübergehend in die Schweiz entsendet, unterstehen den in der Schweiz geltenden *minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen*. Die Einhaltung der Mindestbedingungen wird anhand von nachträglichen, stichprobenweise durchgeführten Kontrollen überprüft. Zwecks Vereinfachung der Kontrollen müssen ausländische Arbeitgeber den Schweizer Behörden 8 Tage vor Arbeitseinsatz *schriftlich Angaben* über Tätigkeit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsort usw. ihrer entsendeten Angestellten liefern. Bei Verstössen gegen diese Meldebestimmungen oder bei Unterschreitung von Mindestlöhnen (die namentlich in allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen oder in zwingenden Normalarbeitsverträgen festgesetzt sind) können die fehlbaren Arbeitgeber durch *Bussen* sanktioniert und in schwerwiegenden Fällen befristet vom schweizerischen Markt *ausgeschlossen* werden. Der Ausschluss ist auch bei der Nichtbezahlung rechtskräftiger Bussen möglich. Werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags unterschritten, können ausländische Arbeitgeber zudem mit *Konventionalstrafen* und der Zahlung der *Kontrollkosten* belegt werden.
2. *Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV):* Im Fall von wiederholter missbräuchlicher Unterbietung der branchen- und ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen können die in einem GAV enthaltenen Bestimmungen über Mindestlöhne und Arbeitszeiten erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Voraussetzung ist, dass der betroffene GAV 50 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der betroffenen Branche abdeckt.
3. *Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen:* Für Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag können Bund und Kantone bei wiederholter missbräuchlicher Unterbietung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zwingende Mindestlöhne in einem befristeten Normalarbeitsvertrag einführen.
4. *Tripartite Kommissionen:* Auf Stufe Bund und in den Kantonen überwachen tripartite Kommissionen (zusammengesetzt aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften) den Arbeitsmarkt. Stellen sie Missbräuche fest, können sie Massnahmen wie den Erlass eines Normalarbeitsvertrages oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV beantragen.
5. *Paritätische Kommissionen:* Bereiche, die von einem allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsvertrag abgedeckt sind, werden von paritätischen Kommissionen – bestehend aus Vertretern der Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeber) – kontrolliert.

6. *Weitere Bestimmungen zur Erleichterung der Kontrollen:*
   – Wesentliche Elemente längerer Arbeitsverhältnisse müssen *schriftlich fixiert* werden.
   – Selbstständig Erwerbende unterstehen nicht den flankierenden Massnahmen. Sie müssen aber bei der Arbeitsaufnahme in der Schweiz die Selbstständigkeit nachweisen (bspw. durch Vorweisen einer Buchhaltung oder dem Nachweis der selbstständig bezahlten Sozialversicherungsbeiträge). Damit wird das Problem der «Scheinselbstständigkeit» entschärft. Unter «Scheinselbstständigkeit» versteht man die Vortäuschung einer selbständigen Erwerbstätigkeit, obwohl der Arbeitende de facto ein Angestellter ist, zum Zweck der Umgehung der flankierenden Massnahmen (insbesondere der minimalen Lohnbedingungen bzw. eines GAV).

Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen
Erneut gesteigerte Kontrolltätigkeiten wie auch Sanktionen bestätigen laut einem Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO vom April 2012[5] die Wirkung auf die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die überwiegende Mehrheit der Entsendebetriebe und der Schweizer Arbeitgeber verhält sich korrekt – gerade auch in sensiblen Bereichen wie dem Entsendewesen.

Der Bericht des SECO über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen im Jahr 2011 zeigt, dass die kantonalen tripartiten Kommissionen die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 7 000 Entsendebetrieben und bei über 7 200 Schweizer Betrieben geprüft haben. Die paritätischen Kommissionen, die Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV überprüfen, haben ihrerseits etwa 7 500 Entsendebetriebe und 11 000 Schweizer Unternehmungen kontrolliert. Zusätzlich wurde bei 5 600 meldepflichtigen Selbständigerwerbenden der Status der Selbständigkeit überprüft.

Im Gegensatz zu den tripartiten Kommissionen, die einen leichten Anstieg der Quote der vermuteten Lohnunterbietungen auf 14 % bei Entsendebetrieben und auf 9 % bei Schweizer Betrieben verzeichneten, meldeten die paritätischen Kommissionen einen leicht geringeren Anteil von Betrieben mit vermuteten Verstössen. Während die Quote der vermuteten Verstösse bei Entsendebetrieben um 3 Prozentpunkte auf 35 % gesunken ist, lässt sich bei Schweizer Arbeitgebenden ein markanter Rückgang von 41 % auf nunmehr 26 % feststellen.

Nicht jede Vermutung erweist sich bei der näheren Überprüfung als richtig, und insbesondere bei kleinen Verstössen sind die Unternehmungen oft bereit, die fehlenden Lohnzahlungen nachzuholen, so dass von einer Weiterleitung an die Kantone abgesehen wird. Über die letzten Jahre betrachtet, kann festgestellt werden, dass etwa die Hälfte der weitergeleiteten Lohnverstösse durch die kantonalen Behörden rechtskräftig sanktioniert werden. Die sanktionierende Behörde trägt dabei der Schwere des Verstosses und einer allfälligen Nachzahlung durch den betroffenen Betrieb Rechnung.

Die Anzahl entsandter Arbeitnehmenden aus dem EU/EFTA-Raum hat im Jahr 2011 nochmals deutlich zugenommen. Während im Jahr 2010 noch 59 125 Entsandte in der Schweiz tätig waren, wurden im Jahr 2011 66 150 Entsandte gemeldet. Insgesamt waren im Jahr 2011 somit knapp 180 000 meldepflichtige Kurzaufenthalter (Entsandte, Selbständigerwerbende und kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden) bis zu 90 Tagen in der Schweiz tätig. Damit wurde bei den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme von 22 % verzeichnet.

Auch meldepflichtige Selbständigerwerbende haben in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Obwohl ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung sehr gering ist, ist die durchschnittliche jährliche Zunahme der Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbender seit 2005 mit 21 % bemerkenswert. Der grösste Anteil der Selbständigerwerbenden aus dem EU/EFTA-Raum ist im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe tätig. Die meisten Kontrollen zur Überprüfung des Status der Selbständigkeit wurden daher auch in diesen Branchen durchgeführt. Insgesamt wurde bei rund 10 % der überprüften Personen eine Scheinselbständigkeit vermutet.

Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt[6]
Nach der Einführung des FZA fand eine deutliche Verschiebung der Zuwanderung nach Herkunftsländern statt. Die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten hat in den letzten Jahren (2002–2010) an Bedeutung gewonnen und ist heute grösser als diejenige aus Nicht-EU/EFTA-Staaten. Besonders stark war die Netto-Zuwanderung seit 2002 aus Deutschland (rund 17 300 Personen pro Jahr) und aus Portugal (ca. 6 500 Personen pro Jahr). Im Jahr 2011 wanderten netto 78 500 Ausländerinnen und Ausländer in die

[5] Bericht über die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz-Europäische Union, 1. Januar bis 31. Dezember 2011, SECO, 27. April 2012. www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/26701.pdf
[6] Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU, SECO, BFM, BFS, BSV, 25. Mai 2012. www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27002.pdf

Schweiz ein (Wanderungssaldo). 53 200 oder zwei Drittel davon waren Bürgerinnen und Bürger der EU-27/EFTA-Staaten. Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum hat mit der Personenfreizügigkeit an Bedeutung gewonnen, sie stand aber auch stets in direktem Zusammenhang zur Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften. Am höchsten fiel der Wanderungssaldo mit 90 200 im Jahr 2008 aus, nachdem die Schweizer Wirtschaft über mehrere Jahre stark gewachsen war. Mit der Rezession 2009 verringerte sich die Netto-Zuwanderung deutlich. Die rasche wirtschaftliche Erholung 2010 stoppte allerdings den rückläufigen Trend und der Wanderungssaldo stieg 2011 bereits wieder an. Während die Zuwanderung aus den EU-Staaten stark auf die wirtschaftliche Entwicklung reagierte, blieb die Zuwanderung aus Drittstaaten nach Einführung der Personenfreizügigkeit etwa auf konstanter Höhe.

Das Arbeitskräftepotenzial der Schweizer Unternehmen wurde mit dem FZA spürbar erweitert. Ausländische Dauer- und Kurzaufenthalter/-innen und Grenzgänger/-innen konnten ihr Beschäftigungsniveau in den letzten Jahren überproportional steigern. Aber auch Schweizer/-innen und niedergelassene Ausländer haben ihre Erwerbstätigkeit in den letzten zehn Jahren ausgedehnt. Im Zeitraum 2003-2011 vermochten sowohl EU-27/EFTA-Staatsangehörige (+4,4 %) wie auch Schweizerinnen und Schweizer (+2,1 %) ihre Erwerbstätigenquote zu erhöhen.

Der erleichterte Zugang zu Fachkräften aus dem EU-Raum ermöglichte den Unternehmen, den Fachkräftemangel in Hochkonjunkturphasen einzudämmen. In der jüngsten Krise half die Zuwanderung über wachsende Konsumausgaben und Bauinvestitionen mit, die Binnenwirtschaft zu stabilisieren. Dank der robusten Binnenwirtschaft kam die Schweiz besser durch die Krise als viele andere Industriestaaten.

Die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU stellen mehrheitlich eine gute Ergänzung zum ansässigen Arbeitskräftepotenzial dar. Die Zuwanderung war in jenen Berufsgruppen besonders ausgeprägt, welche eine stark wachsende Arbeitskräftenachfrage und unterdurchschnittliche Erwerbslosenquoten aufwiesen. 83 % der erwerbstätigen Ausländer/innen welche nach Inkrafttreten des FZA eingewandert waren, verfügten mindestens über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II und 51 % sogar über einen tertiären Bildungsabschluss. Damit übersteigt das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Zuwanderer jenes der ansässigen Erwerbsbevölkerung.

Die Arbeitslosenquoten von Ausländerinnen und Ausländern haben sich in den letzten Jahren gegenüber den 90er-Jahren verringert und der tiefen Quote der einheimischen Erwerbsbevölkerung angenähert. Dabei sticht heraus, dass die Arbeitslosenquote der Bevölkerung aus dem EU-27/EFTA-Raum tiefer ist als jene von Personen aus Drittstaaten, welche vor allem auf Grund ihres unterdurchschnittlichen Qualifikationsniveaus mehr Schwierigkeiten mit der Arbeitsmarktintegration bekunden.

Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) blieb die Lohnstruktur in der Schweiz in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA erstaunlich stabil. Die Entwicklung der Lohnverteilung zwischen 2002 und 2010 legt nahe, dass in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA kein besonders starker Druck auf tiefe Löhne ausgeübt werden konnte. Gesamtarbeitsverträge und die flankierenden Massnahmen haben zu diesem Ergebnis mit beigetragen.

Die Zuwanderung verlangsamt die Alterung der Bevölkerung und entlastet damit die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL). Arbeitnehmende aus EU/EFTA Staaten leisten heute deutlich mehr Beiträge an diese Sozialversicherungen, als sie daraus beziehen.

Die Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens

Das Freizügigkeitsabkommen ist von grosser Bedeutung für die Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz.

Bedeutung für die Unternehmen: Ohne das Abkommen wäre der Wirtschaftsaufschwung von 2006 bis 2008 nicht im selben Ausmass möglich gewesen. Das Bruttoinlandprodukt ist dank der Personenfreizügigkeit dauerhaft um mindestens 1 % angehoben worden. Das entspricht 4 - 5 Mrd. CHF.

- Das FZA erleichtert schweizerischen Unternehmen die *Entsendung* von schweizerischem Personal in die EU-Mitgliedstaaten (bspw. zur Montage und Wartung von Maschinen und Apparaten der Maschinen-, Elektronik- und Metall-Industrie).
- Das FZA verbessert die Chancen der schweizerischen Unternehmen, *geeignetes Personal in ausreichender Zahl* zu rekrutieren. Ein grosses Rekrutierungspotenzial fördert das Wirtschaftswachstum, indem es die Gefahr von Kapazitätsengpässen und inflationärer Lohnentwicklung aufgrund von Personalmangel mildert. Der europäische Arbeitsmarkt bietet ein breites Angebot verschiedener Qualifikationen sowie den Vorteil der kulturellen und geografischen Nähe zur Schweiz. Die schweizerische Wirtschaft ist auf ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewiesen: Jeder vierte Erwerbstätige in der Schweiz ist ausländischer Nationalität, auf der Ebene der Führungs-

kräfte ist der Anteil mit 40 % noch deutlich höher. Ausländische Arbeitskräfte werden mittel- bis langfristig an Bedeutung zunehmen, weil das Angebot inländischer Arbeitskräfte aus demografischen Gründen zurückgehen wird (geburtenschwache Generationen). Bedarf besteht sowohl für ausgebildete Fachkräfte, die in der Schweiz knapp und international umworben sind, als auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte.

Bedeutung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Für die schweizerischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist das Abkommen in dreierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Produktionsstandort und Werkplatz Schweiz werden gestärkt. Der Zugriff auf ausreichendes und geeignetes Personal fördert die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen und mildert den Druck zur Auslagerung von Fertigungsschritten ins Ausland. Dadurch werden *Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert* und bei guter Wirtschaftslage neue geschaffen.
- Die per 1. April 2006 verbesserten flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen stärken den Arbeitnehmerschutz gegen Lohn- und Sozialdumping: Die Kontrolltätigkeit wurde massiv intensiviert und die Sanktionen wurden verschärft.

Das Abkommen eröffnet schweizerischen Staatsangehörigen gleiche Chancen und einen gleichberechtigten *Zugang zum EU-Arbeitsmarkt* sowie die Möglichkeit, sich unter erleichterten Bedingungen in der EU niederzulassen.

Weitere Informationen

Freizügigkeitsabkommen und Europapolitik des Bundesrates:
Direktion für europäische Angelegenheiten DEA
Tel. +41 31 322 22 22, europa@eda.admin.ch
www.eda.admin.ch/europa

Freizügigkeitsabkommen, Migration und Auslandaufenthalte:
Bundesamt für Migration BFM
Tel. +41 31 325 11 11, info@bfm.admin.ch, www.bfm.admin.ch

Diplomanerkennung:
Berufsdiplome: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
Tel. +41 31 322 28 26, kontaktstelle@sbfi.admin.ch
www.sbfi.admin.ch

Arbeitslosenversicherung:
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Tel. +41 31 322 56 56, info@seco.admin.ch, www.seco.admin.ch

Andere Sozialversicherungen:
Bundesamt für Sozialversicherung BSV
Tel. +41 31 322 90 32, international@bsv.admin.ch, www.bsv.admin.ch

Flankierende Massnahmen:
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Tel. +41 31 322 56 56, info@seco.admin.ch, www.seco.admin.ch