

Manuskript der Artikelserie von

**Thomas A. Zimmermann**

zum Thema

**„Bilaterale Verträge Schweiz-EG:  
Auswirkungen auf die Euregio Bodensee“**

publiziert in:

**Bodensee-Hefte, Bd. 50 (2000), Hefte 1-5**

**Zu Zitierzwecken bitte jeweils die Original-Referenz der einzelnen Beiträge verwenden:**



**Die bilateralen Verträge Schweiz-EU: Auswirkungen auf die Euregio Bodensee?; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 1 (Januar 2000), S. 75-77**



**Neue Regelungen im Bereich des Warenverkehrs; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 2 (Februar 2000), S. 67-69**



**Kommen Einwanderung, Arbeitslosigkeit, Lohndumping?; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 3 (März 2000), S. 59-61**



**Neuerungen im Land- und Luftverkehr; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 4 (April 2000), S. 73-75**



**Die Forschungsabkommen und die Abstimmung vom 21. Mai 2000; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 5 (Mai 2000), S. 69-75**

## Dritter Artikel:

### **Kommen Einwanderung, Arbeitslosigkeit, Lohndumping?**

*Thomas A. Zimmermann*

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

**Am 21. Mai 2000 wird in der Schweiz über die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU abgestimmt. Die Bodensee-Hefte informieren seit Januar über das aus sieben Abkommen bestehende Paket und seine Bedeutung für die Euregio Bodensee. Dieser Beitrag widmet sich den Neuerungen im Personenverkehr, bei den Dienstleistungen sowie im öffentlichen Beschaffungswesen.**

Nachdem der EWR vor sieben Jahren an der Urne gescheitert war, soll der Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU nun durch eines der sieben bilateralen Abkommen geregelt werden. Das Abkommen wird nicht nur die Mobilität von selbständig und unselbständig Erwerbenden erhöhen, sondern es hat auch eine wichtige Katalysatorfunktion für den Dienstleistungsbereich.

#### **Bisherige Regelungen zwischen der EU und der Schweiz**

Innerhalb der EG wurde die Personenfreizügigkeit bereits frühzeitig eingeführt. Im Gegensatz zur europaweiten Liberalisierung hat die Schweiz jedoch an einer Begrenzungspolitik mit dem Ziel der Stabilisierung des Ausländerbestandes festgehalten. Pfeiler dieser Politik sind der Vorrang inländischer Arbeitskräfte vor der Zulassung von Ausländern sowie die - nach Aufenthaltskategorien differenzierte - Kontingentierung der Bewilligungen. Ausserdem müssen sich Ausländer in den meisten Aufenthaltskategorien sowohl Kantons- als auch Stellenwechsel genehmigen lassen, wodurch die Stellung des einzelnen Ausländers in der Schweiz geschwächt wird - als Arbeitnehmer im Verhältnis zum Arbeitgeber, als Individuum im Verhältnis zum Staat.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wurde und wird die Schweizer Begrenzungspolitik stark kritisiert: So bemängeln Experten vor allem, dass die Förderung der Saisonierbeschäftigung in strukturschwachen Regionen und Branchen die Einwanderung gering qualifizierter und schwer integrierbarer Personen mit hohem Erwerbslosigkeitsrisiko gefördert hat. Die Interessen der Branchen im Industrie- und Dienstleistungssektor, die stärker an qualifizierten Einwanderern interessiert sind, wurden dagegen vernachlässigt.

In umgekehrter Richtung erhalten Schweizer Bürger aufgrund des EWR-Neins bis heute keinen gleichberechtigten Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU. Darunter leiden die stark international ausgerichteten Schweizer Grossunternehmen, denen der Einsatz von Schweizern in EU-Niederlassungen häufig erschwert oder gar verunmöglicht wird. Ebenso werden vor allem junge Schweizer benachteiligt, die in der EU wertvolle Auslandserfahrungen sammeln wollen.

## **Die Neuregelungen durch das Personenverkehrsabkommen**

Mit dem Personenverkehrsabkommen wird die berufliche Mobilität zwischen der Schweiz und der Europäischen Union spürbar erhöht. Da im Bodenseegebiet wesentlich mehr Leute aus der EU als Grenzgänger in der Schweiz arbeiten als umgekehrt, sollen die Neuerungen des Abkommens vor allem unter dem Aspekt einer Beschäftigung in der Schweiz diskutiert werden. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass Schweizer Bürger, die an einer Beschäftigung in der EU interessiert sind, in gleicher Weise von den neuen Bestimmungen profitieren.

Wenn die Volksabstimmung positiv ausfällt, bringt das Abkommen ab dem 1. Januar 2001 den bereits in der Schweiz ansässigen oder tätigen EU-Bürgern qualitative Verbesserungen. So entfällt die Bewilligungspflicht für den Stellen- oder Kantonswechsel. Dies gilt auch für Grenzgänger, die ein Recht auf freie Arbeitsplatzwahl in der gesamten Grenzzone erhalten. Ausserdem wird die bisherige tägliche Rückkehrpflicht zum ausländischen Wohnort durch die wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt.

Der Neuzugang zum Schweizer Arbeitsmarkt untersteht aber zunächst noch dem Inländervorrang, der erst 2003 für EU-Bürger beseitigt wird. Spiegelbildlich entfällt gleichzeitig die sogenannte Gemeinschaftspräferenz gegenüber Schweizer Bürgern, die einer Beschäftigung in der EU nachgehen wollen. Nach weiteren drei Jahren, also voraussichtlich ab 2006, werden die Kontingente unter Vorbehalt einer Schutzklausel abgeschafft. Für Grenzgänger ist von Bedeutung, dass zu diesem Zeitpunkt die Beschränkung der geographischen Mobilität auf die Grenzzone entfällt; ein Grenzgänger wird dann in der gesamten Schweiz arbeiten können.

Das Personenverkehrsabkommen wird zunächst für die Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Wenn sich die beiden Vertragsparteien für die Weiterführung des Abkommens entscheiden, tritt die volle Personenfreizügigkeit mit Schutzklausel ab 2013 in Kraft. In der Schweiz unterliegt der Beschluss zur Weiterführung dem fakultativen Referendum. Dabei ist zu beachten, dass ein negativer Entscheid automatisch zu einer Auflösung aller anderen Abkommen führt.

## **Die Begleitrechte des Personenverkehrsabkommens**

Mit dem Abkommen wird auch die Koordination der sozialen Sicherungssysteme verbessert. Für die Region sind besonders die substantiellen Fortschritte bei der bislang problematischen Krankenversicherung von Grenzgängern erwähnenswert. So erhalten zukünftig auch die Familienangehörigen von in der Schweiz Beschäftigten einen Anspruch auf Mitversicherung in der Schweizer Krankenkasse. Grenzgänger, die einer Schweizer Versicherung angehören, werden ein Wahlrecht erhalten, ob sie sich in der Schweiz oder im Wohnsitzland behandeln lassen wollen. Grundsätzlich gilt: Die Schweizer Krankenversicherung übernimmt die Leistungen nach dem Recht des Wohnsitzlandes. Weil der Leistungsumfang von demjenigen des Schweizer Krankenversicherungsgesetzes (KVG) abweichen kann, werden für im Ausland wohnhafte Personen aber gesonderte Prämienbestimmungen gelten, die sich an den Kosten dieses Personenkreises orientieren.

Schliesslich ist von Bedeutung, dass das Abkommen die gegenseitige Anerkennung von Hochschuldiplomen und beruflichen Fähigkeitsnachweisen vorsieht, wodurch sich die grenzüberschreitende Mobilität ebenfalls erhöhen dürfte.

### **Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen**

Das Personenverkehrsabkommen erleichtert auch die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Zwei Jahre nach Inkrafttreten erhalten Dienstleister (z.B. Handwerker) das Recht, während bis zu 90 Tagen pro Kalenderjahr auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei bewilligungsfrei zu arbeiten. Dies war bislang durch die Restriktionen im Ausländerrecht stark erschwert.

Interessant wird die Liberalisierung im Dienstleistungsbereich auch durch das neue Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen. Danach müssen Gemeinden sowie ausgewählte Unternehmen, die im öffentlichen Auftrag oder aufgrund öffentlicher Konzessionen tätig sind, Anbieter aus der EU und der Schweiz bei der Vergabe von Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträgen oberhalb bestimmter Auftragswerte gleich behandeln.

Die Liberalisierung im Dienstleistungsbereich wird den Wettbewerb in den Grenzgebieten der Euregio Bodensee erhöhen - zum Vorteil von Konsumenten und aktiven Unternehmern. Soweit frischer Wind in die öffentliche Auftragsvergabe kommt, dürften sich auch die Gemeinden und damit die Steuerzahler über den zusätzlichen Wettbewerb freuen.

### **Regionale Auswirkungen**

Das Abkommen bringt eine deutliche Verbesserung der persönlichen Situation vieler Menschen in der Region. Es erhöht die individuelle Bewegungsfreiheit: Wenn administrative Beschränkungen entfallen, dürfte mancher bisherige Grenzgänger erwägen, den Wohnsitz in die Schweiz zu verlegen. Neben einem kürzeren Weg zur Arbeit könnte sich ein solcher Umzug vor allem steuerlich lohnen. Das gleiche gilt für selbständige Handwerker und Dienstleistungsunternehmen. Nachdem das EWR-Nein eher zu einem Exodus von Betrieben aus der Schweiz geführt hat, könnte die Wanderungsbilanz dieses Mal zugunsten der Schweiz ausfallen. Manche Schweizer Grenzgemeinde könnte künftig zum Standort neuer Unternehmen und zum Wohnort interessanter Steuerzahler werden.

Gleichwohl dürften aufgrund weiterhin bestehender nicht-administrativer Mobilitätshemmnisse die mengenmässigen Effekte des Abkommens eher bescheiden bleiben. Es ist daher auch nicht mit massiver Zuwanderung, sinkenden Löhnen oder höherer Arbeitslosigkeit in der Schweiz zu rechnen (siehe Kasten)

Der nächste Beitrag widmet sich den Abkommen zum Land- und Luftverkehr.

### **Massive Einwanderung, Arbeitslosigkeit und sinkende Löhne als Folge?**

Gelegentlich sind in der Schweiz Befürchtungen vor massiver Einwanderung, zusätzlicher Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen als Folge des Personenverkehrsabkommens zu vernehmen.

Verschiedene wissenschaftliche Studien, die zur Thematik angefertigt wurden, sprechen gegen solche Befürchtungen - so rechnet etwa der Migrationsexperte Straubhaar mit einer maximalen jährlichen Nettozuwanderung von 8.000 bis 10.000 Personen für die ganze Schweiz. Auch die bisherigen Erfahrungen der EU - etwa nach den Beitritten Spaniens und Portugals im Jahr 1986 - zeigen, dass die Personenfreizügigkeit im europäischen Rahmen keine nennenswerten Wanderungsbewegungen auslöst. Der Grund hierfür liegt vor allem in sprachlich-kulturellen Mobilitätshemmnissen sowie in bestehenden familiären und sozialen Bindungen.

Auch die Befürchtungen bezüglich Lohndumping dürften sich als unbegründet erweisen. So wurde die „Entsenderichtlinie“ der EU in das Vertragswerk integriert, wodurch auch grenzüberschreitend tätige Dienstleister die zwingenden Lohn- und Arbeitsbedingungen im Aufenthaltsstaat einhalten müssen. Ebenso bieten die - aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht allerdings umstrittenen - flankierenden Massnahmen einen wirksamen Schutz gegen Lohndumping.