

INTEGRATIONSBÜRO EDA/EVD

777.231.13 - fri

Bern, den 16. März 1993

Notiz**Interne Koordinationssitzung "Freier Personenverkehr (IWG III)
vom 16.3.93 im Konferenzzimmer 520 des BIGA**

Geht an: Frau Vizedirektorin V. Brombacher, Herrn J. Doleschal (BSV)
Herrn Direktor G. Schuwey, Herrn E. Flammer, Frau D. Müller-Kipfer (BBW)
Frau D. Malaguerra (BJ)
Herrn R. Eugster (BFA)
Herrn Ch. Etter (BAWI)
Herrn Vizedirektor D. Grossen, Herrn P. Gasser (BIGA)
Herrn Vizedirektor R. Natsch, Herrn P. Meyner (BIGA)
Frau M. Amiet (SDK)
Herrn M. Arnet, Herrn J. Baumann (EDK)
Herrn Botschafter B. Spinner, Herrn R. Bärffuss, Herrn P. Helg (IB)
Herrn B. de Cerjat (Schweiz. Mission bei den EG)

Kopie an: col, egg, mci, zis, fed, lnh

Anwesend: Vorsitz: Herr Botschafter B. Spinner (IB) und Herr Vizedirektor D. Grossen (BIGA), Teilnehmer: Frau Vizedirektorin V. Brombacher (BSV), Herr J. Doleschal (BSV), Frau D. Malaguerra, Herr R. Eugster (BFA), Herr Ch. Etter (BAWI), Herr P. Gasser (BIGA), Herr Vizedirektor R. Natsch (BIGA), Herr P. Meyner (BIGA), Herr R. Bärffuss, Herr P. Helg (IB), Herr J. Baumann (EDK), Herr B. de Cerjat (Mission), Protokoll: R. Friedländer (IB).

Entschuldigt: Herr Direktor G. Schuwey (BBW), Herr E. Flammer (BBW), Frau D. Müller-Kipfer (BBW), Frau M. Amiet (SDK).

1. Integrationspolitische Uebersicht

Nach der Begrüssung durch Herrn Vizedirektor Grossen und einigen einleitenden Worten zur Sitzung, gab Herr Botschafter Spinner ein Aperçu der neusten integrationspolitischen Entwicklungen. Er wies insbesondere auf die Botschaft des Bundesrates über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993 (Sammelbotschaft) hin. Darin wird die bisherige Zielsetzung der schweizerischen Integrationspolitik bekräftigt, nämlich: 1) Einer Isolierung zuvorkommen und 2) mögliche wirtschaftliche Diskriminierungen abbauen. Alle dieser Zielsetzung entsprechenden Optionen sollen offen gelassen und gepflegt werden. Die Optionen sind: A) bilaterale Verhandlungen, B) EWRbis, und C) EG-Beitritt.



Hinsichtlich der Personenfreizügigkeit bat Herr Botschafter Spinner die Anwesenden für ihren Bereich insbesondere die folgenden zwei Fragen zu beantworten: 1. Gibt es in Ihrem Bereich Verhandlungsbedarf? Mit wem? Wann? 2. Sehen Sie in Ihrem Bereich Koordinationsbedarf?

Anlässlich der anschliessenden Fragerunde fragte Herr Vizedirektor Natsch Herrn Botschafter Spinner, ob hinsichtlichlich des Beobachterstatus' der Schweiz beim EFTA-Pfeiler nicht mit einem Aufgeld das Recht hätte erkaufte werden können auch bei den gemischten Sitzungen dabei zu sein. Herr Spinner antwortete, dies sei als möglicher nächster Schritt denkbar, sei aber zunächst als politisch inopportun zurückgestellt worden, da man nicht als "demandeur" auftreten wollte. Er wies ferner darauf hin, dass in absehbarer Zeit die Aemter selbst für die Reisespesen ihrer Delegierten bzw. Experten aufzukommen hätten.

2. Freier Personenverkehr

Herr Gasser stellte kurz die heutigen Grundlagen der schweizerischen Ausländerpolitik vor. Er wies auf das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und die dazu gehörenden Verordnungen vom 6. Oktober 1986, insbesondere die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) hin. Damit wird die Erwerbstätigkeit der Ausländer geregelt, der Zuzug ausländischer Arbeitnehmer über eine Kontingentierung - gekoppelt mit dem Vorrang der inländischen Arbeitnehmer - gesteuert und die Rekrutierungspriorität von Arbeitskräften aus EG- und EFTA-Ländern festgelegt.

Er erwähnte ferner die zahlreichen bilateralen und multilateralen Verträge der Schweiz auf dem Gebiet der Personenfreizügigkeit, wie z.B. die Rekrutierungsabkommen mit Italien und Spanien und ähnliche Vereinbarungen mit Portugal, sowie die Grenzgängerabkommen mit sämtlichen Nachbarstaaten, die Stagiaires-Abkommen und die EFTA-Konvention (Art. 16).

Herr Gasser umschrieb ferner das neue Ziel der schweizerischen Ausländerpolitik als Realisierung des 3-Kreise-Modells wie im Bericht des Bundesrates vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik festgehalten und im Rahmen des Revitalisierungsprogramms bestätigt. Das Revitalisierungsprogramm sieht kurzfristig Massnahmen wie die erleichterte Zulassung von Führungskräften und hochqualifizierten Arbeitnehmern, die Verbesserung des Grenzgängerstatuts, die erleichterte Rückkehr von ausländischen Arbeitnehmern die sich zur Weiterbildung im Ausland aufgehalten haben und mittelfristig die Anpassung des Saisonier-Statuts und insbesondere die Aufhebung des Umwandlungsanspruchs vor. BFA und BIGA wurden vom Bundesrat beauftragt, auch diesbezüglich, Verhandlungen mit Spanien noch in diesem Jahr aufzunehmen.

Die Umsetzung des 3-Kreise-Modells sieht eine schrittweise Liberalisierung des Personenverkehrs im 1. Kreis (EG- und EFTA-Länder) innerhalb von mindestens 5 Jahren vor (Aufhebung der Kontingentierung); allerdings mit zwei Einschränkungen: a) die Beibehaltung des Vorranges der inländischen Arbeitnehmer (einschliesslich der aufenthaltsbewilligten Ausländer), b) die Beibehaltung der Vorschriften über die Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Umsetzung stösst auf hauptsächlich zwei Probleme: 1. die möglicherweise mangelnde Gegenseitigkeit, 2. die Meistbegünstigungsklausel ("Most Favorite Nation" MFN) im

GATS-Abkommen. Die Interessen der westeuropäischen Länder gegenüber der Schweiz weisen z.T. verschiedene Schwerpunkte auf: so sind Portugal und Spanien am gesamten freien Personenverkehr interessiert (anlässlich von Vorverhandlungen im Februar dieses Jahres signalisierte Portugal die Bereitschaft, den freien Personenverkehr schrittweise auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu realisieren); Deutschland ist hauptsächlich am öffentlichen Beschaffungswesen interessiert, ebenso Oesterreich. Die Interessen der übrigen EFTA-Länder sind mit dem Art. 16 der Stockholmer Konvention ausreichend abgedeckt. Einzig mit Liechtenstein sind noch einige doch nicht allzu schwere Probleme zu lösen .

2.1. Schengen

Herr Eugster schilderte in synthetischer Weise die Geschichte und den Inhalt des Schengener Abkommens. Er erwähnte die 1985 erfolgte Gründung durch 5 Staaten (Frankreich, Deutschland und Benelux) mit dem Ziel, die Personenkontrollen im grenzüberschreitenden Verkehr (ursprünglich auf 1987) abzuschaffen. Im Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 wurden in 142 Artikeln, einer Schlussakte und einem Protokoll die konkreten Massnahmen die zur Abschaffung der Personen-Grenzkontrollen auf Ende 1992 führen würden, festgehalten. Darunter die gemeinsame Regelung des Personenverkehrs an den Binnen- und Aussengrenzen (Etablierung einer einheitlichen Visumpolitik / Einführung eines einheitlichen "Schengener Visums"), die koordinierte Behandlung von Asylgesuchen, die Zusammenarbeit der Polizei und der Justizorgane (Rechtshilfe in Strafsachen, Auslieferung usw.), die Errichtung des "Schengener Informationssystems" (SIS) (Datenübertragung für Informationen im Bereich des freien Personenverkehrs, Datenschutz). Ein Vollbeitritt ist nur EG-Mitgliedern möglich (Art. 140).

Mittlerweile haben 9 EG-Staaten das Abkommen unterzeichnet, doch nur Frankreich hat es bisher ratifiziert. Operationell könnte es Ende 1993 werden, wenn mindestens die 5 Gründerstaaten es ratifiziert haben. Dänemark könnte noch dazu kommen, während Grossbritannien und Irland "Schengen" ablehnend gegenüber stehen.

Die Expertenkommission Grenzpolizeiliche Personenkontrollen (EGPK) präsiert von Herrn Nationalrat Jean-François Leuba hat bezüglich der Auswirkungen des Inkrafttretens des Schengener Abkommen (und der damit verbundenen Verschärfung der Personenkontrollen an den Aussengrenzen des "Schengener Territoriums") für die Schweiz eine Lage-Analyse zu Handen des Bundesrats verfasst. (Fast täglich überqueren ca. 1 Mio. Personen die Schweizer Grenze; dieser Verkehr wäre stark beeinträchtigt, wenn "Schengen" gegenüber der Schweiz à la lettre angewandt würde).

Herr Eugster erwähnte noch das Verhältnis des Maastrichter Vertrages zu den Schengener-Uebereinkommen, den am 21. März 1991 von Deutschland, Frankreich, Italien und den Benelux-Staaten mit Polen abgeschlossenen Vertrag betreffend die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (sog. Schengen/Polen-Uebereinkommen) und die Aufnahme von Verhandlungen über ein Parallelabkommen zur Dubliner Konvention im Asylbereich.

3. Gegenseitige Anerkennung der Diplome

Herr Vizedirektor Natsch unterstrich, dass die Ablehnung des EWR-Abkommens auch deshalb besonders schmerzlich sei, weil wir im Bereich der Anerkennung der Diplome im EWR alles erreicht hatten, was wir wollten.

Er verglich die Diplome mit Ursprungszeugnissen. Die Schweiz habe damit nie Probleme gemacht, weil ihr die Kontingentierung als Filter ausreichte. Dies werde sich nun aber auch ohne EWR ändern, was einer stärkeren Reglementierung Vorschub leiste.

Frau Malaguerra wies auf das (am Widerstand der Kantone) gescheiterte Projekt eines Rahmengesetzes des Bundes zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome in den sog. "freien Berufen". Ein ähnliches Gesetz nur für die Rechtsanwälte, das im Zusammenhang mit dem EWR von den Kantonen einstimmig befürwortet wurde, ist nach dem 6. Dezember 1992 von einigen Kantonen wieder in Frage gestellt worden. Ferner beinhaltet das Revitalisierungsprogramm den Entwurf eines Binnenmarktgesetzes, das ebenfalls den freien Personenverkehr zwischen den Kantonen vorsieht. Das Freizügigkeitsgesetz für Rechtsanwälte würde damit weitgehend überflüssig und würde vom Parlament wohl nicht mehr unterstützt.

Ein Koordinationsbedarf sei ferner hinsichtlich der verschiedenen kantonalen grenzüberschreitenden Vereinbarungen erkennbar, da die von einem Kanton gemachten Konzessionen wegen der vollendeten innerschweizerischen Mobilität automatisch auch für alle übrigen Kantone Gültigkeit hätte.

Herr Etter wies auf die Problematik von bilateralen Abkommen im Dienstleistungs- und Diplombereich im Hinblick auf die Meistbegünstigungsklausel (MFN), die die Schweiz verpflichten könnte, die gemachten Vereinbarungen auch allen anderen künftigen GATS-Staaten zu wiederholen. Herr Vizedirektor Grossen unterstrich, dass dies ein sehr ernstes Problem sei, wofür es noch keine Lösung gebe.

Herr Baumann berichtete von der Plenarkonferenz der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 18. Februar 1993. Die dabei vorgestellte "interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen" könnte in Kraft treten falls ihr mindestens 17 Kantone beigetreten und wenn sie vom Bund genehmigt worden ist. Koordinationsbedarf besteht mit der Massnahme "wechselseitige Anerkennung von kantonalen Regelungen im innerschweizerischen Verhältnis" im ersten Paket von Revitalisierungsmassnahmen, das am 20. Januar 1993 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Herr Baumann wies in dieser Hinsicht auf einen entsprechenden Briefwechsel zwischen EDK und BFK hin.

4. Sozialversicherungen

Frau Vizedirektorin Brombacher erinnerte daran, dass die Schweiz bereits mit 16 der 18 (ursprünglich vorgesehenen) EWR-Partner bilaterale Abkommen abgeschlossen habe, mit der Ausnahme von Island (bisher kein Bedarf) und Irland (ein in Vorbereitung stehendes Abkommen wurde im Hinblick auf das EWR-Abkommen eingefroren). Die übrigen Abkommen waren schon vor den EWR-Verhandlungen revisionsbedürftig und sind es jetzt erst recht. Im

übrigen sind sie im Gegensatz zur EWR-Lösung nur bilateral wirksam. Das BSV steht somit plötzlich vor mehr Arbeit als vor dem EWR und dies mit weniger Personal.

Auf dem Gebiet der Krankenversicherung sei der Handlungsbedarf am grössten, z.B. hinsichtlich des Tarifschutzes für Ausländer, die nach wie vor dem Wildwuchs unserer Tarife ausgesetzt sind. Eine echte Koordination besteht gegenwärtig erst mit Deutschland.

Dringend seien auch Abkommen mit Osteuropa, doch sei dies ohne zusätzliches Personal nicht zu bewältigen. Hinzu komme das Beobachten in der EFTA, die bilateralen Gespräche und die finanzielle Zusatzbelastung der Reisespesen angesichts regressiver Mittel. Sie appellierte an das Integrationsbüro, einen Beitrag zur Verbesserung dieser Situation zu leisten.

Hinsichtlich der bilateralen Kontakte wies Frau Brombacher darauf hin, dass die Meistbegünstigungsklausel des GATS nicht für den Sozialversicherungsbereich gelte. Sie erwähnte auch, dass beispielsweise Dänemark darüber besorgt sei, die Schweiz könnte Spanien und Portugal gegenüber Konzessionen einräumen, die es selbst nicht erhalten werde.

Schliesslich wurde erwähnt, dass der Inhalt der Verordnung 1408/71 als Grundlage für bilaterale Abkommen dienen könnte, falls der Rechtsdienst der EG dies zulasse. Davon könnte die Schweiz als erste profitieren. Dabei stelle sich das Problem der Koordination, die in etwa gleichmässige Verhandlungsfortschritte in den verschiedenen Ländern voraussetze.

5. Sicherstellung der internen Koordination, Schnittstellen

Die Teilnehmer waren sich einig, dass diese Sitzung ihre Nützlichkeit bewiesen habe. Herr Vizedirektor Grossen, umschrieb die Rolle und Aufgabe des Integrationsbüros als diejenige einer "Plaque tournante". Er bat die Teilnehmer dem Integrationsbüro alle bilateralen Kontakte und Verhandlungen zu melden. Er selbst kündigte bevorstehende bilaterale Gespräche vom 5. bis 7. Juni 1993 in Portugal an. Herr Bärzfuss erklärte sich im Namen des Integrationsbüros bereit, diese Koordinationsrolle wahrzunehmen. Der Reihe nach begrüsst die Teilnehmer eine solche Lösung. Eine solche sei auch bezüglich des Teilaspektes "gegenseitige Anerkennung der Diplome" denkbar. Frau Malaguerra wies auf die nächste Sitzung des Kontaktgremiums Bund-Kantone vom 26. März 1993 dessen Sekretariat sie betreue; dieses Gremium sei ebenfalls um Koordination in diesem Bereich bemüht. Herr Bärzfuss gab bekannt, dass er nun aus dem Dossier IWG III ausscheide und Herr Helg die Aufsicht darüber im Integrationsbüro übernehme; materiell bleibe das Dossier bei Herrn Friedländer.

6. Diverses

Die nächste Sitzung wurde auf Donnerstag 17. Juni 1993 festgesetzt. Die Einladung wird wiederum vom Integrationsbüro versandt.

Der Protokollführer

R. Friedländer