



# Schweiz – EU

## Personenfreizügigkeit

Löhne, Zuwanderung, AHV/IV...

Fragen und Antworten



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA

# Worum geht es in dieser Broschüre?

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind traditionell eng, aber auch stetem Wandel unterworfen. Seit 2002 sind sie aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) noch enger geworden. Für Staatsangehörige aus dem EU/EFTA-Raum ist es seither einfacher in die Schweiz zu kommen, hier zu leben und zu arbeiten. Dies gilt umgekehrt auch für Schweizer, die im EU/EFTA-Raum leben und arbeiten wollen. Ende 2013 lebten fast 1,3 Mio. Bürger<sup>1</sup> aus dem EU/EFTA-Raum in der Schweiz und rund 444'000 Schweizer Staatsangehörige in einem EU/EFTA-Staat.

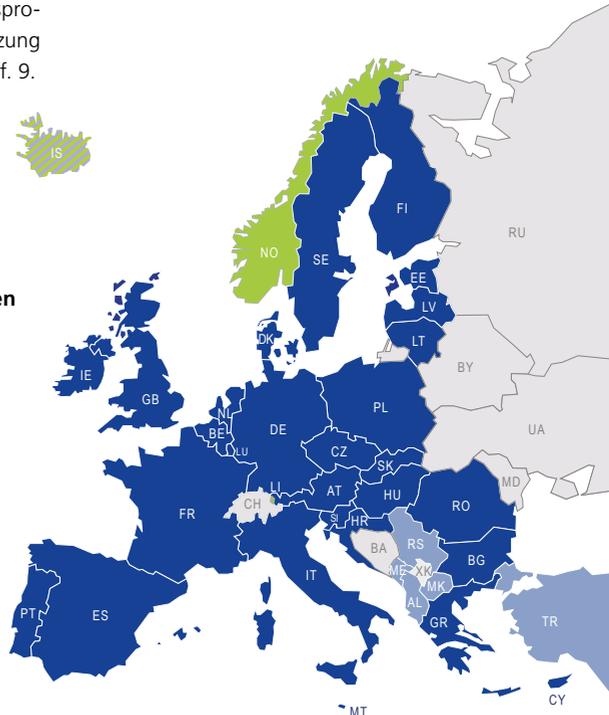
Am 9. Februar 2014 haben die Stimmberechtigten und die Mehrheit der Stände die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Damit haben sie sich für eine Begrenzung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente ausgesprochen. Der Bundesrat arbeitet an der Umsetzung der neuen Verfassungsartikel 121a und 197 Ziff. 9.

Wie die Masseneinwanderungsinitiative sieht auch die Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» eine Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik der Schweiz vor. Konkret verlangt die «Ecopop-Initiative», die am 30. November 2014 zur Abstimmung kommt, eine fixe Obergrenze der Zuwanderung.

Die Verfassungsartikel beider Initiativen sind nicht mit dem FZA vereinbar.

Diese Broschüre vermittelt grundsätzliche Informationen zur Bedeutung des FZA sowie zu Fragen in Zusammenhang mit Löhnen, Arbeitsplätzen, Wirtschaft, Zuwanderung und Sozialwerken.

-  **EU-28**
-  **EWR<sup>2</sup>**
-  **EU-Beitrittskandidaten**



<sup>1</sup> Im Lauftext wird für Personenkategorien die männliche Form verwendet. Die Aussagen gelten auch für die Vertreterinnen der jeweiligen Personengruppe

<sup>2</sup> Europäischer Wirtschaftsraum EWR

# Wie wichtig ist die EU für die Schweiz?

Die EU spielt für die Schweiz eine wichtige Rolle – nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch, gesellschaftlich, kulturell und im Bereich der Wissenschaft. Die EU und die Schweiz teilen die gleichen Werte, Sprachen und einen Teil ihrer Geschichte.

Die EU mit ihren 28 Mitgliedstaaten ist die wichtigste Wirtschaftspartnerin der Schweiz. Jeden dritten Franken verdient die Schweiz im Handel mit der EU. Über die Hälfte der Schweizer Exporte geht in den EU-Raum. Die über 500 Millionen Konsumenten im EU-Raum sind eine gute Kundschaft für die Schweiz. Aber auch die Schweiz ist für die EU eine erstrangige Partnerin. Die Schweiz zählt zusammen mit den USA, China und Russland zu den vier wichtigsten Handelspartnern der EU.

Die Schweiz liegt im Zentrum Europas. Mit Ausnahme von Liechtenstein gehören ihre Nachbarländer alle der EU an. Probleme im Asyl-, Sicherheits- und Umweltbereich oder im grenzüberschreitenden Verkehr wären ohne enge Zusammenarbeit kaum zu bewältigen.

## Der bilaterale Weg und das FZA

Nachdem sich die Schweiz 1992 gegen einen EWR-Beitritt entschieden hatte, beschritt sie mit der EU den sogenannten «bilateralen Weg», um ihre Beziehungen zu regeln. Dieser Weg besteht aus verschiedenen sektoriellen Abkommen und wurde mit den Vertragswerken der Bilateralen I und II von 1999 und 2004 stetig ausgebaut. Diese schaffen einen weit gehenden gegenseitigen Marktzugang und sind Grundlage für eine enge sektorische Kooperation in vielen Bereichen.

Für die EU war es im Hinblick auf die Bilateralen I zentral, dass diese die Personenfreizügigkeit miteinschliessen und parallel verhandelt wurden. Gemeinsam mit dem Freihandelsabkommen von 1972 bildet sie das Kernstück des bilateralen Wegs. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) ist von grosser Bedeutung für die Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz. Es erleichtert die Entsendung von Schweizer Personal in den EU-Raum. Zudem können Unternehmen in der Schweiz einfacher Arbeitskräfte aus dem EU-Raum rekrutieren.

## Bilateraler Weg – bisherige Volksentscheide

1992	<b>Nein (50,3%)</b>	zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)
1997	<b>Nein (74,1%)</b>	zur Initiative «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!»
2000	Ja (67,2%)	zu den Bilateralen I
2001	<b>Nein (76,8%)</b>	zur Initiative «Ja zu Europa!»
2005	Ja (54,6%)	zu Schengen/Dublin
2005	Ja (56,0%)	zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit
2006	Ja (53,4%)	zur Ostzusammenarbeit
2009	Ja (59,6%)	zur Weiterführung und weiteren Ausdehnung der Personenfreizügigkeit
2014	Ja (50,3%)	zur Initiative «Gegen Masseneinwanderung»

# Initiative «Gegen Masseneinwanderung»

Die Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung und Stände hat am 9. Februar 2014 die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Damit kommt es zu einem Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik der Schweiz.

## Die neuen Verfassungsbestimmungen

Der neue Verfassungsartikel 121a sieht vor, dass die Aufenthaltsbewilligungen für Ausländer durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden. Diese gelten für sämtliche Bewilligungen im Ausländerrecht und betreffen auch Grenzgänger und Asylbewerber.

Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf umfassende Sozialleistungen kann beschränkt werden. Die Höchstzahlen und Kontingente sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten. Zudem soll der «Inländervorrang» berücksichtigt werden.

Der Verfassungstext äussert sich nicht zur konkreten Ausgestaltung der Kontingente. Die Einzelheiten sind auf Gesetzesstufe zu regeln.

## Umsetzung und mögliche Auswirkungen

Der neue Verfassungsartikel 197 Ziff. 9 gewährt Bundesrat und Parlament für die Umsetzung der neuen Bestimmungen sowie die Neuverhandlung der ihnen zuwiderlaufenden internationalen Verträge (wie dem Freizügigkeitsabkommen) eine Frist von drei Jahren. Am 20. Juni 2014 hat der Bundesrat ein Umsetzungskonzept verabschiedet, und bis Ende Jahr soll ein Gesetzesentwurf vorliegen.

Es ist jedoch offen, ob eine Neuverhandlung des FZA möglich ist. Kann das FZA nicht angepasst werden, könnte letztlich eine der beiden Seiten das Abkommen kündigen. Dies hätte weitreichende Konsequenzen, insbesondere auf die übrigen Abkommen der Bilateralen I.



# Was bedeutet die Personenfreizügigkeit für die Zuwanderung?

## Entwicklung der Zuwanderung

Nach Einführung der Personenfreizügigkeit 2002 hat die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten deutlich zugenommen. Dafür sank die Zahl von Zuwanderern aus Drittstaaten wie aus dem Westbalkan oder der Türkei. Die grosse Mehrheit der Personen aus dem EU/EFTA-Raum wandert zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz ein. Die Einwanderungszahlen widerspiegeln somit die Bedürfnisse der Wirtschaft.

2013 wanderten 81'000 Ausländer mehr in die Schweiz ein, als im gleichen Jahr auswanderten. Knapp drei Viertel davon waren Staatsangehörige aus dem EU/EFTA-Raum.

## Übergangsfristen und Ventilklausel

Die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarkts erfolgt schrittweise. Das Abkommen legt Übergangsfristen fest, während derer die Zuwanderung unter anderem durch die Kontingentierung der Arbeitsbewilligungen beschränkt werden kann. Zudem

gilt während dieser Zeit das Prinzip des Inländervorrangs. Nach Ablauf der Übergangsfristen besteht im Falle einer starken Zuwanderung befristet die Möglichkeit der Kontingentierung («Ventilklausel»).

Seit dem 1. Juni 2014 gilt für die «alten» EU-15-Staaten sowie für die EU-10-Staaten (osteuropäische Staaten, Malta, Zypern), welche der EU 2004 beigetreten sind, die volle Personenfreizügigkeit. Für Bulgarien und Rumänien dauert die Übergangsfrist noch bis Ende Mai 2016. Für sie kann danach bis am 31. Mai 2019 die Ventilklausel eingeführt werden.

Kroatischen Staatsangehörigen gewährt die Schweiz seit dem 1. Juli 2014 per einseitigen Beschluss separate Kontingente im Rahmen der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Schweizer Arbeitsmarkt. Dies deshalb, weil das Protokoll III mit den Bestimmungen zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative nicht unterzeichnet werden konnte.





## Was bedeutet die Personenfreizügigkeit für die Schweizer Wirtschaft?

Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) erleichtert es Schweizer Unternehmen, Fachkräfte im EU-Raum zu rekrutieren. Der europäische Arbeitsmarkt bietet ein breites Angebot verschiedener Qualifikationen und die Vorteile kultureller und geografischer Nähe zur Schweiz.

Die Schweizer Wirtschaft braucht Arbeitnehmer aus dem Ausland: Fast jeder vierte Erwerbstätige in der Schweiz ist ausländischer Nationalität. Spitäler oder das Gast- und Tourismusgewerbe könnten ohne ausländische Arbeitskräfte kaum noch funktionieren.

Dank der Zuwanderung aus dem EU-Raum konnte die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften weitgehend gedeckt werden. In den letzten Jahren machten vor allem Hochqualifizierte und Fachkräfte einen Grossteil der Zuwanderer aus den EU/EFTA-Staaten aus.

Mittel- bis langfristig kommt den ausländischen Arbeitskräften noch grössere Bedeutung zu, da das Angebot an inländischen Arbeitskräften aus demografischen Gründen zurückgehen wird (geburtenschwache Jahrgänge).

Die Personenfreizügigkeit trug in den letzten zehn Jahren stark zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum bei. Während dieser Zeit wuchs die Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich (Industrieländer) überdurchschnittlich, während sie in den 90er-Jahren noch die tiefsten Wachstumsraten aller OECD-Länder aufwies. Zudem kam die Schweiz dank ihrer robusten Binnenwirtschaft besser durch die Finanzkrise als viele andere Industriestaaten.

Eine Aufenthaltsbewilligung erhält:

- › Wer einen gültigen Arbeitsvertrag hat.
- › Wer selbstständig erwerbend ist (Kontrolle der Selbstständigkeit durch die Schweizer Behörden).
- › Wer als nichterwerbstätige Person genügend finanzielle Mittel für den Lebensunterhalt hat (Kontrolle durch die Schweizer Behörden) und umfassend krankenversichert ist.

Wer keine dieser Bedingungen erfüllt, kann in der Schweiz keinen Aufenthalt begründen.

# Was bedeutet die Personenfreizügigkeit für Löhne und Arbeitsplätze?

## **Arbeitsplätze werden gesichert**

Der Produktionsstandort und der Arbeitsplatz Schweiz werden durch das Abkommen gestärkt. Der Zugriff auf geeignetes Personal fördert die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und mildert den Druck zur Auslagerung ins Ausland. Dadurch werden Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert und bei guter Wirtschaftslage neue geschaffen.

In den letzten Jahren der starken Zuwanderung erwies sich der Schweizer Arbeitsmarkt als aufnahmefähig. Das zeigen die neusten Angaben des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Die Zahl der Erwerbstätigen nahm zwischen 2002 und 2013 um insgesamt 624'000 zu und lag Ende 2013 bei 4,9 Millionen.

Das Niveau der Arbeitslosigkeit hat sich mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit gegenüber den 1990er Jahren kaum verändert.

## **Schutz vor missbräuchlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen**

Um missbräuchliche Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verhindern, wurden 2004 im Zuge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs flankierende Massnahmen (FlaM) in Kraft gesetzt. In Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern wurden diese in mehreren Schritten gezielt verstärkt und der Arbeitnehmerschutz weiter verbessert. Wenn missbräuchliche Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt werden, können Bussen verhängt oder verpflichtende Mindeststandards eingeführt werden.

Gemäss SECO blieb die Lohnstruktur seit Inkrafttreten des Abkommens stabil. Die Entwicklung der Lohnverteilung zwischen 2002 und 2010 legt nahe, dass insgesamt kein besonderer Druck auf die Löhne ausgeübt wurde. Die FlaM haben sich also grundsätzlich als Instrument bewährt, um potenziell negativen Begleiterscheinungen des FZA zu begegnen und ein Abgleiten der tiefen Löhne zu verhindern.



# Was bedeutet die Personenfreizügigkeit für Versicherungen und Sozialhilfe?

## AHV/IV

Um die Personenfreizügigkeit zu erleichtern, koordiniert das Freizügigkeitsabkommen (FZA) die verschiedenen nationalen Sozialversicherungssysteme, ohne sie jedoch zu vereinheitlichen. Die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche von Schweizer Staatsangehörigen oder EU-Bürgern werden dadurch geschützt, sowohl in der Schweiz als auch in der EU.

Die 1. Säule des schweizerischen Sozialversicherungssystems profitiert von der Personenfreizügigkeit, da das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern durch die Zuwanderung erwerbstätiger Personen verbessert wird. Das verhilft AHV und IV zu mehr Beitragseinnahmen. Auf lange Sicht berechtigen diese Beiträge die zugewanderten Arbeitnehmer aber auch zum Bezug von AHV-Rentten.

Die Personenfreizügigkeit hat zu keinen nennenswerten Mehrkosten für die IV geführt. Die Befürchtung, dass es zu einem massiven Anstieg der Zahl an IV-Leistungsbezügern kommt, hat sich nicht bestätigt.

## Arbeitslosengeld

Wer nicht in der Schweiz gearbeitet hat, erhält auch kein Arbeitslosengeld. Wer eine Stelle antritt und sich kurz darauf kündigen lässt, nur um Arbeitslosengeld zu beziehen, begeht Rechtsmissbrauch. Dies kann den Entzug des Aufenthaltstitels zur Folge haben.

Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit ist der Anteil der Ausländer unter den Arbeitslosen zurückgegangen. Die Arbeitslosenquote der Bevölkerung aus dem EU-Raum ist tiefer als jene der Personen aus Drittstaaten.

## Sozialhilfe

Der Anspruch auf Sozialhilfe ist klar geregelt. Bei Rentnern, Studierenden, Stellensuchenden und Selbstständigen kann der Bezug von Sozialhilfe zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Die Quote der Sozialhilfebezüger unter den Bürgern aus den EU27/EFTA-Staaten entsprach im Jahr 2012 der gesamtschweizerischen Quote von 3,1%. Sie lag leicht über der Quote der Schweizer (2,2%), aber weit unter jener der Staatsangehörigen aus nicht-europäischen Ländern (11,7%).



# Was passiert bei einer Kündigung der Personenfreizügigkeit?

## Guillotine-Klausel

Die Personenfreizügigkeit wurde mit dem Vertragspaket der Bilateralen I eingeführt. Die Abkommen des Pakets sind miteinander verbunden: Wird eines der Abkommen gekündigt, werden auch die anderen Verträge innerhalb von sechs Monaten hinfällig. Diese rechtliche Verknüpfung wird als Guillotine-Klausel bezeichnet.

## Mögliche Auswirkungen

Ein Wegfall der Bilateralen I würde den Zugang zum EU-Binnenmarkt stark beeinträchtigen und den Wirtschaftsstandort Schweiz gegenüber der europäischen Konkurrenz schwächen. Das hätte weitreichende Konsequenzen auf die Volkswirtschaft, den Wohlstand und die Arbeitsplätze in der Schweiz.

Die Kündigung des FZA könnte Auswirkungen auf weitere bilaterale Dossiers haben. So betrachtet die EU das FZA als Vorbedingung für das Schengenabkommen. Aufgrund der gegenseitigen Verknüpfung zwischen den Abkommen Schengen und Dublin kann bei einer Kündigung des FZA nicht ausgeschlossen werden, dass die EU die Beteiligung der Schweiz an Schengen/Dublin in Frage stellt.



# Weitere Informationen

## **Webportal:**

[www.personenfreizuegigkeit.admin.ch](http://www.personenfreizuegigkeit.admin.ch)

## **Freizügigkeitsabkommen und Europapolitik des Bundesrates:**

Direktion für europäische Angelegenheiten DEA  
Tel. +41 58 462 22 22, [europa@eda.admin.ch](mailto:europa@eda.admin.ch),  
[www.eda.admin.ch/europa](http://www.eda.admin.ch/europa)

## **Freizügigkeitsabkommen und Migration:**

Bundesamt für Migration BFM  
Tel. +41 58 465 11 11, [info@bfm.admin.ch](mailto:info@bfm.admin.ch),  
[www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)

## **Flankierende Massnahmen und Arbeitslosenversicherung:**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Tel. +41 58 462 56 56, [info@seco.admin.ch](mailto:info@seco.admin.ch),  
[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

## **Diplomanerkennung:**

Berufsdiplome: Staatssekretariat für Bildung,  
Forschung und Innovation SBFI  
Tel. +41 58 462 21 29, [info@sbfi.admin.ch](mailto:info@sbfi.admin.ch),  
[www.sbfi.admin.ch](http://www.sbfi.admin.ch)

## **Sozialversicherungen:**

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Tel. +41 58 462 90 11, [info@bsv.admin.ch](mailto:info@bsv.admin.ch),  
[www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)



## **Impressum**

### **Herausgeber:**

Eidgenössisches Departement  
für auswärtige Angelegenheiten EDA  
Direktion für europäische Angelegenheiten DEA  
3003 Bern  
[www.eda.admin.ch/europa](http://www.eda.admin.ch/europa)

### **Gestaltung:**

Visuelle Kommunikation EDA, Bern

### **Bilder:**

Rolf Weiss, Präsenz Schweiz, Keystone

### **Bestellungen:**

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL  
Vertrieb Bundespublikationen  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
Bestellnummer: 201.600.D

### **Fachkontakt:**

Information DEA  
Tel.: +41 58 462 22 22  
E-Mail: [europa@eda.admin.ch](mailto:europa@eda.admin.ch)

Diese Publikation ist auch auf Französisch und Italienisch erhältlich und kann unter [www.eda.admin.ch/europa](http://www.eda.admin.ch/europa) in elektronischer Form heruntergeladen werden.

Bern, 2014