

Botschaft

betreffend die Übereinkommen der Schweiz mit Frankreich, Italien, Liechtenstein und Österreich über die Stellung der Grenzgänger in der Arbeitslosenversicherung

vom 28. Februar 1979

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dem Antrag auf Genehmigung unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die nachfolgend aufgeführten Abkommen:

- Abkommen mit Frankreich über die Arbeitslosenversicherung, unterzeichnet am 14. Dezember 1978
- Abkommen mit Italien über den finanziellen Ausgleich auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung der Grenzgänger, unterzeichnet am 12. Dezember 1978
- Abkommen mit Liechtenstein über die Arbeitslosenversicherung, unterzeichnet am 15. Januar 1979
- Abkommen mit Österreich über die Arbeitslosenversicherung, unterzeichnet am 14. Dezember 1978

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Februar 1979

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hürlimann

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Mit der Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung ist die Rechtstellung der Grenzgänger in der Arbeitslosenversicherung geändert worden. Die Grenzgänger mit Wohnsitz in der Schweiz und Arbeitsort im Ausland können sich in der Schweiz nicht mehr gegen Arbeitslosigkeit versichern. Umgekehrt sind die in unserem Lande beschäftigten Grenzgänger mit Wohnsitz im Ausland zwar voll beitragspflichtig, weil sie aber nicht in der Schweiz wohnen, sind sie nur bei Teilarbeitslosigkeit anspruchsberechtigt. Diese Regelung hat zwei Gründe. Auf der einen Seite erlaubt das administrativ einfache System des gemeinsamen Beitragsinkassos mit der Alters- und Hinterlassenenversicherung keine Sonderregelungen der Beitragspflicht für die Arbeitslosenversicherung. Auf der andern Seite kann ein Leistungsexport nicht in Frage kommen. Schon die Erfahrungen mit andern Sozialversicherungszweigen haben gezeigt, dass damit grosse Probleme verbunden sind. Bei der Arbeitslosenversicherung kommt hinzu, dass das Risiko vom Versicherten beeinflusst werden kann.

Der Bundesrat war sich von Anfang an bewusst, dass die in der Übergangsordnung getroffene Regelung im Ergebnis für die Grenzgänger unbefriedigend ist, und nahm in Aussicht, auf staatsvertraglichem Wege eine angemessene Regelung des Problems zu suchen.

Die vorliegenden Abkommen zielen im wesentlichen darauf hin, dass die Grenzgänger im Beschäftigungsstaat die Beiträge entrichten und dort auch Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit erhalten. Dem Wohnsitzstaat obliegt die Deckung des Risikos bei Ganzarbeitslosigkeit der Grenzgänger, wofür ihm vom Beschäftigungsstaat ein entsprechender Teil der erhobenen Beiträge zur Verfügung gestellt wird. Diese Regelung beruht auf Gegenseitigkeit.

Mit Frankreich, Italien, Liechtenstein und Österreich konnten die Abkommen – unter Vorbehalt der Ratifizierung – bereits abgeschlossen werden. Mit der Bundesrepublik Deutschland sind die Verhandlungen angelaufen, konnten aber noch nicht zum Abschluss gebracht werden, weil die zwischenstaatlichen Probleme vor allem im Zusammenhang mit der Enklave Büsingen etwas vielschichtiger sind. Auch besteht im Verhältnis zu diesem Land insofern eine besondere Lage, als die Grenzgänger aufgrund eines noch immer in Kraft stehenden Abkommens aus dem Jahre 1928 zurzeit von der Beitragspflicht im Beschäftigungsland befreit sind.

Botschaft

1 Allgemeines

11 Die Ausgangslage

Nach dem alten Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung von 1951 (SR 837.1) war aus bundesrechtlicher Sicht der Beitritt zur Versicherung freiwillig. Die Kantone konnten die Versicherungspflicht für ihr Gebiet einführen, machten aber, zumindest in Zeiten der Hochkonjunktur, nur in sehr eingeschränktem Umfang Gebrauch davon. Dadurch war es auch möglich, bei der Aufnahme jedes Einzelnen seine Versicherungsfähigkeit abzuklären. In der Rezession erwies sich diese Regelung als untauglich.

Bei der Einführung des bundesrechtlichen Versicherungsobligatoriums wurde deshalb nach einem System gesucht, das die Unterstellung unter die Versicherung und das Beitragsinkasso administrativ möglichst einfach und kostensparend übernehmen konnte. Man entschied sich für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Nach dem Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1976 (SR 837.100) über die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung (Übergangsordnung) werden die Beiträge an die Arbeitslosenversicherung gemeinsam mit den obligatorischen AHV-Beiträgen der Unselbständigerwerbenden erhoben. Das bedeutet, dass die Kreise der Beitragspflichtigen in den beiden Versicherungszweigen sich möglichst weitgehend decken müssen, sofern nicht die administrativen Vorzüge dieses gemeinsamen Inkassos in Frage gestellt werden sollen.

Diese Regelung hat aber für die Grenzgänger unerwünschte Auswirkungen. Grenzgänger mit Wohnort in der Schweiz und Arbeitsort im Ausland können im Gegensatz zum alten Recht keine Beiträge mehr entrichten. Sie sind nicht bei einem in der AHV abrechnungspflichtigen Arbeitgeber beschäftigt, und eine freiwillige Versicherung gibt es unter der Übergangsordnung nicht. Für diejenigen Grenzgänger, die sich unter dem alten Recht freiwillig versichert hatten, sieht die Übergangsordnung eine Art Besitzstandsgarantie in Form einer beitragsfreien Deckung vor. Die übrigen im Ausland arbeitenden Grenzgänger dagegen können durch die schweizerische Arbeitslosenversicherung nicht mehr erfasst werden. Sofern das Beschäftigungsland nicht nach seinen Rechtsvorschriften eine Deckung der bei ihm tätigen Grenzgänger vorsieht, haben diese keinen Versicherungsschutz.

Ebenfalls einer Lösung bedarf die Situation der Grenzgänger mit Beschäftigungs-ort in der Schweiz und Wohnort im Ausland. Aufgrund der Unterstellung unter die Beitragspflicht am Arbeitsplatz zahlen sie – mit Ausnahme derjenigen aus der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Übersicht) – die vollen Beiträge. Sie können jedoch nur bei Teilarbeitslosigkeit Anspruch auf Leistungen erheben; bei Ganzarbeitslosigkeit sind sie nicht gedeckt, sofern ihnen nicht ihr Wohnsitzstaat nach seinen eigenen Rechtsvorschriften Leistungen gewährt. Nach schweizerischem Recht können ihnen bei Ganzarbeitslosigkeit keine Leistungen gewährt werden, weil sie in diesem Falle in der Schweiz weder ihren Wohnort noch ein Beschäftigungsverhältnis haben.

Dies hängt mit den Grundsätzen der Arbeitslosenversicherung zusammen, wonach Leistungen nur dann gewährt werden dürfen, wenn die Anspruchsvoraussetzungen

genau überprüft werden können und wenn der Versicherte – mit Ausnahme gewisser Fälle der Teilarbeitslosigkeit – der Vermittlung zur Verfügung steht. Bei Wohnsitz im Ausland haben die schweizerischen Arbeitsämter keine Möglichkeit zu überprüfen, ob der Versicherte tatsächlich arbeitslos ist und ob er die übrigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt. Die Vermittlungsfähigkeit ist in der Regel ebenfalls nicht gegeben, weil der Versicherte nicht mit Sicherheit wiederum eine Arbeitsbewilligung in der Schweiz erhält und weil er für den Fall eines Arbeitsangebots nicht sofort zur persönlichen Vorstellung verfügbar wäre.

Anders ist die Situation bei Teilarbeitslosigkeit. Durch das fortdauernde Arbeitsverhältnis in der Schweiz behält der Grenzgänger seine Bindung zu unserem Land, und sein Arbeitsausfall wird gemeinsam mit dem Ausfall seiner in der Schweiz wohnenden Mitarbeiter bescheinigt und dem zuständigen Arbeitsamt in der Schweiz gemeldet. Auch die Vermittlungsfähigkeit bleibt erhalten. Infolgedessen steht einer Entschädigung des Grenzgängers bei Teilarbeitslosigkeit nach unserem innerstaatlichen Recht nichts entgegen. In der Übergangsordnung wurde dieses Prinzip ausdrücklich festgehalten. Artikel 10 des Bundesbeschlusses bestimmt, dass Grenzgänger, die im Ausland wohnen, nur anspruchsberechtigt sind, solange sie bei einem beitragspflichtigen Arbeitgeber in der Schweiz beschäftigt sind.

In der Botschaft vom 11. August 1976 (BBl 1976 II 1593) über die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung (Übergangsordnung) ist die durch die neue Regelung für die Grenzgänger entstandene Situation dargelegt worden. Es wurde auch bereits dort darauf hingewiesen, dass die Lösung auf dem Wege staatsvertraglicher Vereinbarungen anzustreben sei. Man dachte dabei an die Schweizer Bürger wie auch an die Ausländer, an die Grenzgänger mit Arbeitsort in der Schweiz wie auch an die mit Arbeitsort im Ausland.

12 Die Zielsetzungen der Abkommen

Mit den Abkommen sollte eine möglichst einheitliche und auch möglichst befriedigende Regelung getroffen werden für die Grenzgänger, die in der Schweiz arbeiten, und für die, die im benachbarten Ausland arbeiten. Immerhin liess es sich mit Rücksicht auf die verschiedenen Verhältnisse in den einzelnen Staaten sowie infolge der zeitlichen Staffelung der Verhandlungen nicht völlig vermeiden, dass die verschiedenen Abkommen in einzelnen Bestimmungen redaktionell oder gar materiell etwas voneinander abweichen.

Allen Abkommen gemeinsam sind jedoch folgende Prinzipien:

- Die Grenzgänger unterliegen bezüglich der Beitragspflicht den Rechtsvorschriften des Beschäftigungslandes.
- Sie erhalten Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit nach den Vorschriften des Beschäftigungslandes und bei Ganzarbeitslosigkeit nach den Vorschriften des Wohnsitzlandes.
- Der Beschäftigungsstaat erstattet dem Wohnsitzstaat einen angemessenen Teil der von den Grenzgängern erhobenen Beiträge zur Deckung des Risikos der Ganzarbeitslosigkeit.

13 Vertretung der Kantone und der Eidgenössischen Fremdenpolizei

Bei den Verhandlungen waren die hauptsächlich betroffenen Grenzkantone sowie die Eidgenössische Fremdenpolizei vertreten. Das BIGA war federführend für die Abkommen.

14 Durchführungsvereinbarungen

Zu den Abkommen mit Frankreich und Italien wurden Durchführungsvereinbarungen abgeschlossen, welche die Einzelheiten bei der Anwendung des Abkommens regeln; mit Österreich soll ebenfalls noch eine Durchführungsvereinbarung abgeschlossen werden, während sich dies für das Fürstentum Liechtenstein zurzeit erübrigt. Diese Vereinbarungen enthalten keine materiellen Bestimmungen.

2 Inhalt der Abkommen

21 Beitragspflicht nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungslandes

Dieses Prinzip wurde in den Abkommen mit den verschiedenen Staaten unterschiedlich formuliert. Nach dem Abkommen mit Frankreich richtet sich die Beitragspflicht «nach den Rechtsvorschriften des Vertragsstaates, in dessen Gebiet die Erwerbstätigkeit ausgeübt wird». Mit Österreich wurde vereinbart, dass auf das zwischen Österreich und der Schweiz abgeschlossene Abkommen über soziale Sicherheit in seiner jeweiligen Fassung abzustellen sei. Im Abkommen mit Liechtenstein wiederum wird vorgesehen, dass sich die Beitragspflicht nach den Rechtsvorschriften des Vertragsstaates richtet, in dem der Arbeitnehmer gemäss dem bestehenden Abkommen über die AHV in der jeweiligen Fassung der Beitragspflicht unterliegt, während für Grenzgänger, die nicht Angehörige eines der beiden Vertragsstaaten sind, die innerstaatlichen Vorschriften des Beschäftigungslandes gelten sollen.

Die unterschiedlichen Formulierungen hängen mit den unterschiedlichen bestehenden Abkommen über die AHV zwischen der Schweiz und diesen Staaten sowie mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieser Länder zusammen.

Diese abweichenden Formulierungen ändern aber nichts am Prinzip der Unterstellung im Beschäftigungsland nach dessen innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Dies gilt auch für die in der Schweiz arbeitenden Grenzgänger aus Italien. Für das Abkommen mit Italien wurde über die Unterstellung unter die Beitragspflicht keine Regelung getroffen, weil in jenem Lande die Arbeitnehmer keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung leisten.

22 Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit durch das Beschäftigungsland

Auch hier lauten die Formulierungen in den verschiedenen Abkommen unterschiedlich. Mit Frankreich und Österreich wurde vorgesehen, dass die Grenzgänger die Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit nach den Rechtsvorschriften des Staates

erhalten, in dem sie arbeiten. Das Abkommen mit Liechtenstein enthält die Formulierung, dass den Grenzgängern die Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit «in dem Vertragsstaat und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt werden, in dem sie der Beitragspflicht unterstehen». Da sich jedoch die Beitragspflicht ausnahmslos nach den Vorschriften des Beschäftigungslandes richtet, haben diese abweichenden Formulierungen keine materiellen Auswirkungen. Dasselbe gilt für das Abkommen mit Italien. Darin wurde vereinbart, dass für die italienischen Grenzgänger in der Schweiz das Risiko der Teilarbeitslosigkeit nach den schweizerischen Rechtsvorschriften gedeckt ist, während für die in Italien tätigen Grenzgänger aus der Schweiz das Risiko der Teilarbeitslosigkeit nach den italienischen Rechtsvorschriften gedeckt sei.

23 Leistungen bei Ganzarbeitslosigkeit

In sämtlichen vorliegenden Abkommen wird bestimmt, dass der Grenzgänger bei Ganzarbeitslosigkeit Anspruch auf Leistungen im Wohnland und nach dessen Rechtsvorschriften hat.

In den Abkommen mit Frankreich, Liechtenstein und Österreich wurde zudem vorgesehen, dass bei Ganzarbeitslosigkeit für den Nachweis der nach innerstaatlichem Recht erforderlichen vorgängigen Beitragszeiten die im anderen Staat zurückgelegten Zeiten zu berücksichtigen sind. Eine solche Anrechnung drängt sich auf, damit das mit dem Abkommen angestrebte Ziel der Deckung im Wohnland bei Ganzarbeitslosigkeit überhaupt erreicht werden kann. Sie ist zudem logisch richtig. Denn die Versicherten haben einerseits ihre Beiträge – weil der Beschäftigungsstaat einen Teil der Beiträge überweist – an die schweizerische Arbeitslosenversicherung effektiv entrichtet, und sie stehen auch, weil sie in der Schweiz wohnen, der Vermittlung und der Kontrolle uneingeschränkt zur Verfügung.

Die Abkommen wurden in erster Linie zur Regelung des Problems der Grenzgänger geschlossen. Bei dieser Gelegenheit wurde jedoch – auf Wunsch der Verhandlungspartner – in den Abkommen mit Frankreich, Liechtenstein und Österreich eine gleiche Lösung auch für die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten vorgesehen, die im Nachbarland während längerer Zeit wohnhaft und als Arbeitnehmer tätig waren und hierauf in ihr Heimatland zurückkehren. Nach internem schweizerischem Recht werden zurückkehrende Auslandschweizer – weil sie keine Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung haben – an sich Beitragsfrei gedeckt, was aber den Nachteil hat, dass sie, wie sämtliche von der Beitragspflicht befreiten Personengruppen, nur Anspruch auf ein begrenztes Taggeld besitzen und zudem für die ersten 25 kontrollierten Tage der Arbeitslosigkeit keine Leistungen erhalten, d. h. 25 sogenannte Karenztage bestehen müssen. Aufgrund des vorliegenden Abkommens wird dagegen die Beitragsleistung der aus dem Nachbarland zurückkehrenden Auslandschweizer für die schweizerische Arbeitslosenversicherung wirksam, so dass diese Personen keine Karenztage mehr zu bestehen haben. Diese Vergünstigung ist aber, wie gesagt, an die Staatsangehörigkeit gebunden.

In allen anderen Fällen wäre eine Anrechnung ausländischer Versicherungszeiten mit den strengen Prinzipien der Überprüfbarkeit in der schweizerischen Arbeitslosenversicherung unvereinbar. So konnte z. B. nicht vereinbart werden, dass bei

Teilarbeitslosigkeit die vom Grenzgänger in seinem Wohnstaat zurückgelegte Beitragszeit vom Beschäftigungsstaat angerechnet wird.

Damit ein Arbeitnehmer nicht in einem Lande seine Bezugsberechtigung bis zum Maximum ausschöpfen und hierauf in einem anderen Lande mit dem Bezug wieder von vorne beginnen kann, wurde in den drei erwähnten Abkommen zusätzlich vorgesehen, dass sowohl den Grenzgängern als auch den zurückgekehrten Staatsangehörigen die Leistungen, die sie in einem Lande bezogen haben, an die Höchstdauer angerechnet werden, während der sie in einem anderen Lande Arbeitslosenentschädigung beziehen können.

Im Abkommen mit Italien wurden entsprechende Bestimmungen nicht vorgesehen, nachdem die in jenem Lande tätigen Arbeitnehmer der Beitragspflicht nicht unterstehen.

24 Ausgleichssumme

Mit Frankreich, Italien und Österreich wurde im Sinne der Zielsetzungen für die Abkommen vereinbart, dass der Beschäftigungsstaat dem Wohnstaat als Ausgleich für die Deckung des Risikos der Ganzarbeitslosigkeit einen Teil der von den Grenzgängern erhobenen Beiträge zur Verfügung stellt. Zu diesem Zweck überweist der Versicherungsträger des einen Landes dem Versicherungsträger des anderen Landes einen Pauschalbetrag. Dieser berechnet sich nach der Jahresdurchschnittszahl der im Beschäftigungsland arbeitenden Grenzgänger aus dem anderen Staat, nach dem Prozentsatz des Arbeitslosenversicherungsbeitrags einschliesslich Arbeitgeberanteil sowie nach der aufgrund statistischer Daten berechneten Lohnsumme der Grenzgänger im Beschäftigungsland und nach dem Verhältnis des Aufwandes für Voll- und Teilarbeitslosigkeit. Damit wird eine möglichst grosse Annäherung des Erstattungsbetrages an die von den Grenzgängern für das Risiko der Ganzarbeitslosigkeit tatsächlich entrichteten Beiträge erreicht. Diese Regelung beruht auf Gegenseitigkeit.

In zwei Punkten sind in den Abkommen mit den verschiedenen Ländern Besonderheiten vorgesehen. Erstens wurde im Verlauf der Verhandlungen die Frage diskutiert, ob es für die Errechnung des Verhältnisses von Ganz- und Teilarbeitslosigkeit nicht wirklichkeitsnäher wäre, nur auf die betreffende Grenzregion statt auf das ganze Land abzustellen. So wurde mit Österreich vereinbart, dass die Lage im Kanton St. Gallen bzw. im Bundesland Vorarlberg massgebend sein soll. Zum Abkommen mit Italien wurde im Schlussprotokoll – das einen integrierenden Bestandteil des Abkommens bildet – bestimmt, dass die zuständigen Behörden der beiden Vertragsstaaten erst nach Vorliegen der konkreten Zahlen vereinbaren werden, ob auf die ganze Schweiz oder nur auf den Kanton Tessin abzustellen sei.

Als zweite Besonderheit sind die von Italien im Verlaufe der harten Verhandlungen gewünschten zwei Zusatzklauseln bezüglich der Berechnung der Ausgleichssumme zu erwähnen. Diese sind auf die Sorge Italiens zurückzuführen, dass ihm durch die in der Schweiz entlassenen Grenzgänger unverhältnismässig grosse Probleme erwachsen könnten. Es wurde darauf hingewiesen, dass bei der Errechnung des Beitragsbetriffnisses einzig das Verhältnis von Ganz- und Teilarbeitslosigkeit in der Schweiz berücksichtigt werde, nicht aber die Zahl der entlassenen, d. h. ganzar-

beitslos gewordenen Grenzgänger aus Italien. Zudem befürchteten die italienischen Verhandlungspartner, dass die Zahl dieser Grenzgänger – im Vergleich zu den übrigen Kategorien von Ganzarbeitslosen in der Schweiz – unverhältnismässig hoch werden könnte. Deshalb wurde vorgesehen, dass die Vertreter der beiden Staaten gemeinsam eine angemessene Lösung für einen ausserordentlichen finanziellen Zuschuss suchen, falls eine solche Situation eintreten sollte. Ferner wurde vorgesehen, dass die beiden Vertragsparteien gemeinsam eine angemessene Regelung für eine zusätzliche Abgeltung suchen würden, falls die schweizerische Arbeitslosenversicherung nicht nur aus den Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber finanziert, sondern als Vorschuss oder *à fonds perdu* Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erhalten würde. Die Regelung beruht auf der Überlegung, dass ein Grenzgänger, der nur teilarbeitslos wäre und die Leistungen der schweizerischen Arbeitslosenversicherung erhielte, auch Nutzniesser dieser Zuschüsse wäre.

Im Gegensatz zu den mit Frankreich, Italien und Österreich getroffenen Abkommen wurde mit Liechtenstein keine Ausgleichszahlung vorgesehen. Grund dafür sind die besonders engen Beziehungen zwischen den beiden Ländern auch auf dem Bereiche des Arbeitsmarktes. Grenzgänger bedürfen keiner Arbeitsbewilligung im anderen Lande und sind deshalb beiderseits zahlenmässig nicht erfassbar. Immerhin schätzt man, dass die Ein- und Auspendler sich zur Zeit mehr oder weniger die Waage halten. Aus diesen beiden Gründen beschlossen die Vertragspartner, bis auf weiteres auf eine Erstattung des im Beschäftigungsland zur Abdeckung des Risikos der Ganzarbeitslosigkeit erhobenen Anteils der Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Grenzgänger an den Wohnsitzstaat beiderseits zu verzichten. Sollten sich aber die Verhältnisse wesentlich ändern, so können die Regierungen der beiden Länder Ausgleichszahlungen vereinbaren.

25 Weiterer Inhalt der Abkommen

Sämtliche Abkommen enthalten nebst den umrissenen Bestimmungen materiellen Inhalts noch die bei Sozialversicherungsabkommen üblichen formellen Bestimmungen über die Durchführung und die Inkraftsetzung. Dabei geht es unter anderem um den direkten Verkehr der Durchführungsstellen der beiden Staaten untereinander wie auch mit den Versicherten. Ferner werden zur Erleichterung des Abkommens Verbindungsstellen vorgesehen, die entweder im Abkommenstext selbst bereits bestimmt sind oder erst noch bezeichnet werden müssen.

Nicht nur mit Italien – worauf vorstehend eingegangen wurde – sondern auch mit Österreich ist ein Schlussprotokoll als integrierender Bestandteil des Abkommens errichtet worden. Dieses enthält eine zusätzliche Präzisierung des Grenzgängerbegriffs. Materiell weicht die Auffassung über den Begriff von denjenigen der übrigen Abkommen nicht ab. Es ist aber einzig bei den Verhandlungen mit diesem Lande eine ausdrückliche Erläuterung gewünscht worden. Demnach gilt die Qualifikation als Grenzgänger unabhängig von der Staatsangehörigkeit, und auch Flüchtlinge und Staatenlose können Grenzgänger sein.

Weitere Bestimmungen des Schlussprotokolls regeln besondere österreichische Verhältnisse, indem für die in ihre Heimat zurückkehrenden Österreicher der Anschluss an die Notstandsbeihilfe und für die Ganzarbeitslosen mit Wohnsitz in Österreich die Anwartschaft auf Karenzurlaubsgeld gesichert wird.

Von Bedeutung ist im Schlussprotokoll schliesslich eine Bestimmung bezüglich der Rheinschiffer. Demnach gelten österreichische Staatsbürger, die als Rheinschiffer auf Schiffen von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz beschäftigt werden, bei der schweizerischen Arbeitslosenversicherung als in der Schweiz beschäftigt, sofern sie Wohnsitz in Österreich haben. Für den Anspruch auf Leistungen sind sie den Grenzgängern gleichgestellt.

Für die Rheinschiffer gelten ganz allgemein Regelungen, die von den übrigen Sozialversicherungsabkommen abweichen, da für diese Kategorie von Arbeitnehmern infolge ihrer Mobilität ganz besondere Verhältnisse zu regeln sind. Das Abkommen über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer wird zurzeit revidiert, und die Schweiz wird erwägen, das neue Abkommen auch bezüglich der Arbeitslosenversicherung zu ratifizieren. Seitens Österreichs ist nun bei den Verhandlungen über die Arbeitslosenversicherung der Wunsch geäussert worden, dass die Rheinschiffer bereits im Rahmen des Grenzgängerabkommens erfasst werden. Dem Begehren konnten wir im oben dargelegten Sinne entsprechen, da es materiell für uns keine Änderung bringt. Für Teilarbeitslosigkeit sind die auf Schweizer Schiffen tätigen Rheinschiffer von der schweizerischen Arbeitslosenversicherung alle bereits gedeckt, wie wenn sie in der Schweiz arbeiten würden. Durch das Abkommen wird nun zusätzlich für österreichische Staatsbürger diese Regelung noch zwischenstaatlich verankert. Durch die Gleichstellung mit den Grenzgängern wird aber auch die Deckung dieser Rheinschiffer seitens Österreichs für Ganzarbeitslosigkeit gesichert.

Schliesslich ist noch der *Briefwechsel* zu erwähnen, der anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens mit *Italien* stattfand. Dieser steht, wie die übrigen Sonderregelungen mit Italien, im Zusammenhang mit den besonderen arbeitsmarktlichen Problemen zwischen der Schweiz und Italien. Er zielt auf eine Förderung der Wiederbeschäftigung entlassener Grenzgänger ab. Demnach sollen die Arbeitgeber ermutigt werden, eher entlassene Grenzgänger wieder zu beschäftigen als neue Grenzgänger einzustellen. Die Behörden der Grenz Kantone sollen eingeladen werden, diese Bestrebungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen. Ferner wird erwogen, dass italienischen Grenzgängern nach fünfjähriger ordnungsgemässer Tätigkeit in der Schweiz im Prinzip die Grenzgängerbewilligung erneuert wird, solange nicht der Bundesrat infolge ernstlicher Störungen auf dem Arbeitsmarkt hier Schranken setzt. Italien verspricht Gegenrecht bereits nach einem Jahr Grenzgängertätigkeit und stellt im übrigen in Aussicht, dass Italien seine Politik zur Sicherung der Vollbeschäftigung im ganzen Lande einschliesslich der Grenz zonen fortsetzen wolle.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die in den Abkommen vorgesehenen Überweisungen der Ausgleichssummen an die Trägerorganisationen der Anliegerstaaten gehen zulasten des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Nachdem dieser durch die Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer finanziert wird – vorbehaltlich allfällig notwendiger Zuschüsse durch die öffentliche Hand – entstehen somit für den Bund keine zusätzlichen Aufwendungen. Einzig aus der mit Italien vereinbarten Klausel, wonach bei der Berechnung der Ausgleichssumme auch allfällige Zuschüsse der öffentlichen

Hand einzubeziehen wären, wäre eine zusätzliche Belastung für den Bund denkbar. Diese Klausel käme aber nur zum Spielen, wenn ausserordentliche Verhältnisse den Bund zwingen würden, an die Arbeitslosenversicherung Leistungen aus öffentlichen Mitteln zu gewähren. Aber auch für diesen Fall könnten höchstens proportionale Leistungen in Frage kommen. Diese wären angesichts des Verhältnisses der Zahl der italienischen Grenzgänger zur Gesamtzahl der Arbeitnehmer in der Schweiz in jedem Falle unbedeutend und müssten im übrigen zwischen den beiden Staaten erst noch ausgehandelt werden. Im übrigen ist zu betonen, dass es sich bei den Leistungen nach den Abkommen keineswegs um Geschenke an die Anstösserstaaten oder deren Versicherte handelt, sondern um den korrekten Ausgleich zwischen Beitragserhebung und Risikodeckung.

Aber auch mit Bezug auf den übrigen Inhalt der Abkommen entsteht für den Bund kein finanzieller Mehraufwand. Dem Ausgleichsfonds können zwar für die Deckung des Risikos der Ganzarbeitslosigkeit für die vorher im Ausland als Grenzgänger tätig gewesenen Arbeitnehmer gewisse Mehraufwendungen erwachsen; andererseits wird dem Fonds jedoch das Beitragsbetreffnis des früheren Grenzgängers vom Ausland überwiesen. Im übrigen handelt es sich bei der Deckung dieses Risikos um ein Anliegen, dem nur aus administrativen Gründen bei der Einführung der Übergangsordnung nicht entsprochen werden konnte.

Soweit administrative Umtriebe entstehen, werden diese vor allem von den kantonalen Arbeitsämtern, zum Teil aber auch vom Bezügerregister der Ausgleichsstelle (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, BIGA) zu bewältigen sein. Das Bezügerregister wird hier vor allem eingesetzt zur Vermeidung von Missbräuchen. Die Kosten der kantonalen Arbeitsämter gehen vorderhand zulasten der Kantone. Es wird jedoch zu prüfen sein, ob eine Rechtsgrundlage zu schaffen sei, damit den Kantonen für ihre diesbezüglichen Kosten eine angemessene Entschädigung aus dem Ausgleichsfonds gewährt werden kann.

Das Bezügerregister ist dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit angegliedert. Die Durchführung der Abkommen, insbesondere das Meldewesen, dürfte diesem zweifellos eine gewisse Mehrarbeit bringen. Ferner dürfte die rechtliche Behandlung der Einzelfälle den Rechtsdienst der Abteilung Arbeitslosenversicherung zusätzlich belasten.

4 Verfassungsmässigkeit der Vorlage

Nach Artikel 34^{novies} der Bundesverfassung ist der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung ermächtigt. Nach Artikel 8 der Bundesverfassung steht ihm ausserdem das Recht zu, Verträge mit ausländischen Staaten abzuschliessen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung dieser Staatsverträge ergibt sich aus Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung.

Die Übereinkommen mit Frankreich, Italien und Liechtenstein sind für ein Jahr geschlossen, verlängern sich aber jeweils automatisch um ein weiteres Jahr, wenn sie nicht drei Monate vor Ablauf gekündigt werden. Sie sind somit weder unbefristet noch unkündbar. Mit Österreich wurde auf dessen besonderen Wunsch vereinbart, dass das Abkommen auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wird, aber jederzeit auf drei Monate kündbar ist. Rein optisch könnte dieses Abkommen somit als un-

befristet erscheinen. In Wirklichkeit ist es jedoch jederzeit kündbar und somit eine allfällige Kündigung sogar auf kürzere Frist wirksam als bei den übrigen drei Abkommen. Diese sind nämlich nur jeweils drei Monate vor Ablauf der Jahresfrist kündbar.

Die vier Abkommen sehen auch nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und führen keine Rechtsvereinheitlichung herbei.

Sie unterstehen deshalb nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe a der Bundesverfassung. Die beschränkte sachliche Bedeutung des Vertrags rechtfertigt auch nicht die Unterstellung unter das fakultative Referendum nach Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung.

betreffend die Übereinkommen mit Frankreich, Italien, Liechtenstein und Österreich über die Stellung der Grenzgänger in der Arbeitslosenversicherung

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 1979¹⁾,
beschliesst:

Einzigter Artikel

¹ Folgende Abkommen im Bereich der Arbeitslosenversicherung werden genehmigt:

- a. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Frankreich über die Arbeitslosenversicherung, unterzeichnet am 14. Dezember 1978;
- b. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Italien über den finanziellen Ausgleich auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung der Grenzgänger, unterzeichnet am 12. Dezember 1978;
- c. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Arbeitslosenversicherung, unterzeichnet am 15. Januar 1979;
- d. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über Arbeitslosenversicherung, unterzeichnet am 14. Dezember 1978.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, diese Abkommen zu ratifizieren.

³ Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

Botschaft betreffend die Übereinkommen der Schweiz mit Frankreich, Italien, Liechtenstein und Österreich über die Stellung der Grenzgänger in der Arbeitslosenversicherung vom 28. Februar 1979

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	79.014
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.04.1979
Date	
Data	
Seite	817-828
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 665

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.