

Interpellation Tinner-Wartau / Frick-Buchs (40 Mitunterzeichnende) vom 26. April 2016

Gute Zusammenarbeit pflegen mit dem Fürstentum Liechtenstein

Schriftliche Antwort der Regierung vom 31. Mai 2016

Beat Tinner-Wartau und Katrin Frick-Buchs erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 26. April 2016, welche Gesetze auf Bundes- bzw. Kantonebene anzupassen seien, um einen uneingeschränkten Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Personen im gemeinsamen Wirtschaftsraum Schweiz/Liechtenstein zu ermöglichen, welchen Ermessensspielraum die Regierung im Vollzug der heute bestehenden Gesetzesgrundlagen sehe und welche Massnahmen notwendig seien, um den seitens des Liechtensteiner Gewerbes angekündigten Aufbau von Handelshemmnissen gegenüber Schweizer Dienstleistern zu verhindern.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Schweiz gewährt den Staatsangehörigen aus dem Fürstentum Liechtenstein seit dem 1. Januar 2005 die volle Personenfreizügigkeit. Dies bedeutet, dass Staatsangehörige aus dem Fürstentum Liechtenstein einen Rechtsanspruch haben, in der Schweiz eine Aufenthalts- bzw. Arbeitsbewilligung zu erhalten. Die zur Erteilung der Bewilligung erforderlichen Nachweise entsprechen dabei vollumfänglich denjenigen der EU/EFTA-Staatsangehörigen zur erwerbslosen Wohnsitznahme bzw. zur Erwerbstätigkeit. Administrative Hürden wurden weitgehend beseitigt. Die Bewilligungen sind deklaratorischer Natur. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird nicht durch ein Verwaltungsverfahren gehemmt.

Vor dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens mit der EU¹ bzw. des EFTA-Übereinkommens² am 1. Juni 2002 war die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein von der Bewilligungs- und Meldepflicht ausgenommen. Mit der Einführung der Phase 1 (Notenaustausch vom 30. Mai 2003) am 1. Juni 2003 wurde der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein bewilligungs- und meldepflichtig (analog zu den anderen EFTA- und den EU-Staaten).

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen wurde per 1. Juni 2004 eine vorgängige Meldepflicht für die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus EU/EFTA-Staaten in die Schweiz eingeführt (Art. 6 des Entsendegesetzes³), welche die Kontrolle der Einhaltung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen erlaubt. Arbeiten, die länger als acht Tage im Kalenderjahr dauern, müssen mit einer Voranmeldefrist von acht Tagen gemeldet werden (Meldepflicht). Bestimmte Branchen, unter anderem das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, sind von dieser Regelung jedoch ausgenommen (Art. 6 Abs. 2 der Entsendeverordnung⁴). Für sie gilt die

¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen), SR 0.142.112.681.

² Abkommen vom 21. Juni 2001 (AS 2003, 2685) zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 (SR 0.632.31) zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen).

³ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (SR 823.20; abgekürzt EntsG).

⁴ Eidgenössische Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (SR 823.201; abgekürzt EntsV).

Meldepflicht unabhängig von der Dauer der Arbeiten mit einer Voranmeldefrist von acht Tagen vor Beginn des Arbeitseinsatzes der in die Schweiz entsandten Person.

In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag sind die Paritätischen Berufskommissionen, die durch die Sozialpartner gebildet werden, für die Kontrollen zuständig. Insbesondere im Bauhaupt- (mit Ausnahme der Zeiträume, für die keine Allgemeinverbindlicherklärung des Landesmantelvertrags vorliegt, wie aktuell seit 1. Januar 2016) und Baunebengewerbe, die aufgrund der festgestellten Lohnverstösse als Risikobranche bezeichnet werden, sind die Paritätischen Berufskommissionen für den überwiegenden Teil der Kontrollen zuständig. In Subventionsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Paritätischen Kommissionen werden die Kontrollziele und die Vergütung der Kontrolltätigkeit geregelt.

Das Fürstentum Liechtenstein ist Mitgliedstaat der EFTA. Seit dem 1. Juni 2004 unterliegen Dienstleistungserbringer aus dem Fürstentum Liechtenstein somit grundsätzlich dem ordentlichen Schweizer Meldeverfahren, das für alle Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA gilt. Zwecks Umsetzung des EFTA-Übereinkommens haben eine liechtensteinische und schweizerische Delegation am 29. April 2003 ein Schlussprotokoll verabschiedet, das eine bewilligungs- und meldefreie Dienstleistungserbringung von höchstens 8 Tagen innerhalb von 90 Tagen vorsieht.⁵ Dienstleistungserbringer aus dem Fürstentum Liechtenstein kommen damit – im Gegensatz zu jenen aus den übrigen EU/EFTA-Staaten – in den Genuss von acht meldefreien Tagen je Quartal. Das sind insgesamt 32 meldefreie Tage je Jahr.

Die Dienstleistungserbringung, die mehr als 90 Tage dauert, fällt nicht unter den Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens mit der EU bzw. des EFTA-Übereinkommens und ist bewilligungspflichtig. Ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung einer Dienstleistungserbringung über 90 Tage besteht nicht. Auf Gesuch hin können für im Voraus bekannte Projekte 120-Tage-Bewilligungen (kontingentsfrei) oder Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr (Anrechnung an die Kontingente) für die Dauer der angemeldeten Projekte erteilt werden. Liechtensteinische Staatsangehörige sind generell von den Höchstzahlen (Kontingenten) befreit.⁶ Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz [SR 142.20; abgekürzt AuG]) und der eidgenössischen Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201; abgekürzt VZAE). Als Zulassungsvoraussetzungen sind insbesondere die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 21 AuG) sowie die Beschränkung auf Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte (Art. 23 Abs. 1 AuG) zu beachten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Personenverkehr zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein wird im Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum (SR 0.360.514.2) geregelt. Die Schweiz gewährt den liechtensteinischen Staatsangehörigen die Freizügigkeit gemäss den Bestimmungen von Anhang K – Anlage 1 der konsolidierten Fassung des EFTA-Übereinkommens (Art. 6 des Rahmenvertrags). Staatsbürgerinnen und Staatsbürger des Fürstentums Liech-

⁵ Vgl. Art. 9 Ziff. 2 des Rahmenvertrags zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum (SR 0.360.514.2) und Art. 4 der Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Aufenthalts (SR 0.360.514.21).

⁶ Art. 9 Ziff. 3 des Rahmenvertrags zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum.

tenstein erhalten die Niederlassungsbewilligung nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren. Aufgrund der vollen Freizügigkeit im Personenverkehr kann nahezu von einem uneingeschränkten Austausch von Personen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein gesprochen werden.

Ein uneingeschränkter Austausch von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen der Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein würde auf Stufe Bund eine Anpassung des Entsendegesetzes und der Entsendeverordnung, der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (SR 142.203), des Ausländergesetzes und der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit bedingen. Ein solcher uneingeschränkter Austausch könnte von anderen EU/EFTA-Staaten, denen die Schweiz nicht den gleichen uneingeschränkten Austausch gewährt, als Verletzung des Diskriminierungsverbots angesehen werden. Das Diskriminierungsverbot stellt einen wesentlichen Grundsatz der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bzw. der EFTA dar. Das Fürstentum Liechtenstein fordert jedoch keinen uneingeschränkten, melde- oder bewilligungsfreien Austausch von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen der Dienstleistungserbringung.

2. Im Anwendungsbereich des EFTA-Übereinkommens ist das Ermessen gering. Dies, weil die Bestimmungen des EFTA-Übereinkommens weitgehend dieselben wie diejenigen des Freizügigkeitsabkommens mit der EU sind, zu Letzterem eine umfassende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes vorliegt und eine parallele Rechtsprechung der beiden Übereinkommen angestrebt wird.

Art. 30 AuG bestimmt, wann von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18 bis 29) abgewichen werden kann. Nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG ist dies möglich, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Liegen zwingende Infrastrukturgründe vor – namentlich ein Mangel an geeigneten Wohnungen – kann Ausländerinnen und Ausländern, die im benachbarten Ausland eine Erwerbstätigkeit ausüben, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Davon profitieren können auch Ausländerinnen und Ausländer, die im Fürstentum Liechtenstein arbeiten. Näheres ist in der fremdenpolizeilichen Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Graubünden, St.Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein vom 1. August 2010 geregelt. So werden im Kanton St.Gallen ausländische Arbeitskräfte zum Wohnsitz zugelassen, wenn es sich um hoch qualifizierte Arbeitskräfte handelt, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU- oder EFTA-Staates besitzen und in einem liechtensteinischen Unternehmen von regionaler Bedeutung tätig sein wollen. Ebenso können deren Familienangehörigen zugelassen werden. Die Zulassung ist kontingentiert, d.h. das gesamte Kontingent umfasst 120 Bewilligungen. Derzeit nehmen rund 100 Personen (mit Familienangehörigen) im Kanton St.Gallen Wohnsitz, denen eine solche Bewilligung erteilt wurde (total rund 200 Personen).

Bei der Dienstleistungserbringung, die mehr als 90 Tage dauert und somit nicht unter den Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens mit der EU bzw. des EFTA-Übereinkommens fällt, besteht bei den Bewilligungen bis 120 Tagen, die kontingentsfrei erteilt werden können, ein kantonaler Ermessensspielraum. Somit können in diesem Bereich bei der Bewilligungserteilung durch den Kanton St.Gallen weniger hohe Anforderungen an den Projektbezug und die Zulassungsvoraussetzungen des Ausländergesetzes gestellt werden, solange das gesamtwirtschaftliche Interesse bejaht werden kann.

Der Kanton St.Gallen hat von diesem Ermessensspielraum insbesondere in der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein einerseits und den Kantonen St.Gallen und Graubünden andererseits betreffend 120-Tage-Bewilligungen für Betriebe mit Standorten im Fürstentum Liechtenstein und in der Schweiz vom 9. September 2009 Gebrauch gemacht. Diese Verwaltungsvereinbarung sieht folgende Sonderregelungen vor:

- Entsandte oder selbständig Erwerbstätige der genannten Firmen, die Staatsangehörige des Fürstentums Liechtenstein oder der Schweiz sind, benötigen keine Bewilligung, sofern sie täglich wieder ausreisen.
- Entsandte, die EU-/EFTA-Staatsangehörige sind, erhalten auf Gesuch der genannten Firmen eine Bewilligung für 120 frei wählbare Arbeitstage je Kalenderjahr (nicht projektbezogen).
- Entsandte, die Drittstaatsangehörige sind und seit wenigstens 12 Monaten über eine Aufenthaltbewilligung in den Kantonen St.Gallen oder Graubünden oder im Fürstentum Liechtenstein verfügen, erhalten auf Gesuch der genannten Firmen eine Bewilligung für 120 frei wählbare Arbeitstage je Kalenderjahr (nicht projektbezogen).

Für Bewilligungen für die Dienstleistungserbringung über 120 Tage besteht ein Bundeskontingent. Der kantonale Ermessensspielraum ist in diesem Bereich deshalb klein. Der Bund verlangt hier zwingend die Einhaltung des Projektbezugs und der Zulassungsvoraussetzungen des Ausländergesetzes.

3./4. Liechtenstein und die Schweiz pflegen traditionell enge wirtschaftliche Beziehungen. Dabei ist insbesondere auch der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr zwischen den beiden Ländern namentlich in den Grenzregionen mit einem gemeinsamen Wirtschaftsraum von grosser Bedeutung. Im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr und damit in Anwendung des am 19. Dezember 2011 in Kraft getretenen Rahmenvertrags sind auf beiden Seiten gewisse Probleme zutage getreten. Der Bund und der Kanton St.Gallen nehmen die Sorgen der liechtensteinischen Gewerbetreibenden in Bezug auf das Herrschen von «gleich langen Spiessen» im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr ernst. Die Behörden der beiden Länder stehen in engem Kontakt, um die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenvertrags stellenden Fragen im Bereich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs zu klären und gemeinsam Lösungen zuzuführen. Probleme in der Anwendung des Rahmenvertrags werden regelmässig von einer Gemischten Kommission diskutiert. Der Bund und der Kanton St.Gallen sind bestrebt, zu einer allseits befriedigenden Lösung beizutragen. Insbesondere im Bereich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs sind der Bund und der Kanton St.Gallen willens, innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens den vorhandenen Ermessensspielraum auszuschöpfen und damit zu einer pragmatischen und allseits befriedigenden Lösung beizutragen. Die Behörden der beiden Länder haben vereinbart, bis im Sommer 2016 aufzuzeigen, wie die offenen Fragen geklärt und einer Lösung zugeführt werden können. Die Schweizer Behörden werden sich dafür einsetzen, mit den liechtensteinischen Behörden und Gewerbetreibenden auf der Basis gegenseitigen Vertrauens und im Sinn eines offenen Austauschs weiter zusammenzuarbeiten.

Die Regierung des Kantons St.Gallen setzt sich laufend für die guten Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz ein. Es findet ein regelmässiger Austausch mit der Regierung des Fürstentums Liechtenstein statt, wobei auch die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung thematisiert wird. Die Regierung des Kantons St.Gallen spricht dazu auch regelmässig bei den Bundesbehörden vor. Dabei wird insbesondere immer wieder auf die sehr enge Verflechtung im Wirtschaftsraum Rheintal/Liechtenstein hingewiesen. Die regulatorischen Rahmenbedingungen werden jedoch vom Bund gesetzt.

Der Kanton St.Gallen hält sich bei seiner Vollzugspraxis vollumfänglich an die Vorgaben der EU/EFTA-Übereinkommen und der Sondervereinbarungen mit dem Fürstentum Liechtenstein. Dienstleistungserbringer aus dem Fürstentum Liechtenstein kommen – im Gegensatz zu jenen aus den übrigen EU/EFTA-Staaten – in den Genuss der genannten Sonderregelungen zu ihren Gunsten. Das Fürstentum Liechtenstein profitiert bereits erheblich von diesen Sonderregelungen mit der Schweiz und dem Kanton St.Gallen. Diese Sonderregelungen sind in der Regel aufgrund der unterschiedlichen Grösse der von der grenzüberschreitenden

Dienstleistungserbringung betroffenen Wirtschaftsräume für liechtensteinische Unternehmen attraktiver als für schweizerische. Aus diesen Gründen kann in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht von Handelshemmnissen gegenüber liechtensteinischen Dienstleistungserbringern oder protektionistischen Massnahmen zu Gunsten der heimischen Wirtschaft gesprochen werden.

Liechtensteinische Dienstleistungserbringer werden auf der Grundlage des Entsendegesetzes gleich wie Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA kontrolliert. Die Kautionspflicht ist für Entsendebetriebe aus allen EU/EFTA-Staaten in Art. 2 Abs. 2^{ter} des Entsendegesetzes geregelt: Sieht ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag die Hinterlegung einer Kautions durch den Arbeitgeber vor, gelten die entsprechenden Bestimmungen auch für Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden. In diesen Fällen gilt die Kautionspflicht also auch für Schweizer Betriebe.

Auch Schweizer Unternehmen beklagen sich über die Hürden einer Dienstleistungserbringung im Fürstentum Liechtenstein. So steht den Schweizer Betrieben für die Meldung von Dienstleistungen bis 90 Tage im Fürstentum Liechtenstein kein einfaches, elektronisches, kostenloses, mit dem schweizerischen Verfahren vergleichbares Meldeverfahren zur Verfügung. Das Fürstentum Liechtenstein erteilt den schweizerischen Dienstleistungserbringern für Einsätze im Fürstentum Liechtenstein ab dem ersten Tag Jahresbewilligungen. Für die Bewilligungserteilung sind von den schweizerischen Dienstleistungserbringern bestimmte Nachweise einzureichen. Die Gebühr für die Jahresbewilligung beträgt Fr. 200.– je entsandtem Mitarbeiter. Im Vergleich dazu ist das Schweizer Meldeverfahren für Einsätze bis 90 Tage nicht an die Einreichung von Nachweisen gebunden und kostenlos. Erst für Einsätze über 90 Tage werden von liechtensteinischen Dienstleistungserbringern im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Nachweise verlangt und Gebühren (Fr. 100.– je entsandten Mitarbeiter) erhoben.