

KOMMENTAR UND ÜBERSICHT ZUR FREIZÜGIGKEIT (PROTOKOLL 15)

- A KOMMENTAR ZU PROTOKOLL 15 ÜBER
ÜBERGANGSZEITEN FÜR DIE FREIZÜGIGKEIT

- B SYSTEMATISCHE ÜBERSICHT ZU DEN
ÜBERGANGSVORSCHRIFTEN

DS 94/1992-46 C
Beilage 9

KOMMENTAR ZU PROTOKOLL 15 ÜBER ÜBERGANGSZEITEN FÜR DIE FREIZÜGIGKEIT

1. Zur Uebergangsregelung im allgemeinen

Die Grundzüge der Uebergangsregelung sind die folgenden: Liechtenstein erhält eine fünfjährige generelle Uebergangsfrist, während der der Zuzug von Ausländern aus EWR-Staaten (einschliesslich der Grenzgänger) beschränkt werden kann. Während dieser Zeit dürfen auch arbeitsmarktliche Restriktionen (Stellen-, Berufs-, Branchenwechsel u.a.) beibehalten werden.

Zudem kann die gewerbliche, freiberufliche und sonstige Tätigkeit von Selbständigerwerbenden aus dem Ausland (Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) während vier Jahren beschränkt bleiben. Einschränkungen des Familiennachzugsrechts dürfen für Aufenthalter während zwei Jahren, für Saisonarbeiter während vier Jahren beibehalten werden. Schliesslich ist die Möglichkeit der Verlängerung der generellen Uebergangsfrist vorgesehen.

Die für Liechtenstein ausgehandelten Uebergangsregelungen sind (zusammen mit den für die Schweiz geltenden Bestimmungen) im Protokoll 15 über Uebergangszeiten für die Freizügigkeit (Schweiz und Liechtenstein) geregelt, das einen integralen Bestandteil des EWR-Abkommens bildet. Die Art. 2 bis 4 des Protokolls enthalten die spezifischen Uebergangsregeln für die Schweiz und die Art. 5 bis 7 jene für Liechtenstein, die teils mit den für die Schweiz vorgesehenen Bestimmungen identisch sind, teils aber auch erheblich von diesen abweichen, und zwar jeweils zugunsten Liechtensteins. Die Art. 8 bis 10 beinhalten die grundsätzlich für beide Länder gleichermaßen geltenden Uebergangsvorschriften. Die in Art. 9 vorgesehene Ueberprü

fung der Uebergangsfristen ist freilich für die zwei Länder unterschiedlich geregelt: die Möglichkeit der Fristverlängerung ist nur für Liechtenstein vorgesehen.

Im Hinblick auf die Bedeutung, die diesem Protokoll für Liechtenstein zukommt, sollen dessen Bestimmungen ausführlich erläutert werden:

2. Die Bestimmungen des Protokolls im einzelnen

Artikel 1

Art. 1 statuiert den Grundsatz, dass die Vorschriften des EWR-Abkommens über den freien Personenverkehr nur vorbehaltlich der im Protokoll enthaltenen Uebergangsbestimmungen gelten. Mit dieser Bestimmung ist sichergestellt, dass der gesamte Bereich der Personenfreizügigkeit von der Uebergangsregelung abgedeckt ist. Restriktionen gelten somit nicht nur für alle ausländischen selbständig und unselbständig Erwerbenden, sondern auch für sogenannte nicht-aktive Personen wie Rentner, Studenten und Privatiers.

Die Uebergangsregelung für die Schweiz soll nur so weit dargestellt werden, wie dies für das Verständnis der Liechtenstein betreffenden Vorschriften erforderlich ist.

Artikel 2

Art. 2 Abs. 1 statuiert den Grundsatz, dass die Schweiz bis zum 1. Januar 1998 an der Bewilligungspflicht für Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten und der anderen EFTA-Staaten festhalten kann. Dies gilt reziprok, d.h. auch diese

Staaten können gegenüber Schweizer Staatsangehörigen eine allenfalls bestehende Bewilligungspflicht beibehalten.

Abs. 2 räumt der Schweiz ferner das Recht ein, quantitative Beschränkungen in bezug auf Aufenthalter und Saisonarbeitnehmer aus den genannten Staaten aufrechtzuerhalten. Der zweite Satz des Abs. 2 verpflichtet die Schweiz indessen, alle quantitativen Restriktionen stufenweise abzubauen und zwar spätestens bis zum Ende der Uebergangsfrist (die entsprechende Bestimmung für Liechtenstein enthält eine weniger weit gehende Liberalisierungsverpflichtung, siehe unten Art. 5 Abs. 2).

Artikel 3

Art. 3 enthält die Uebergangsbestimmungen betreffend die Saisonarbeitnehmer in der Schweiz. Abs. 1 und 2 sind weitgehend identisch mit den für Liechtenstein geltenden Vorschriften des Art. 6 Abs. 1 und 2.

Art. 3 Abs. 3 regelt die Umwandlung von Saisonbewilligungen in Aufenthaltsbewilligungen, worauf ausländische Saisonarbeitnehmer in der Schweiz bereits heute aufgrund bilateraler Verträge einen Anspruch haben. Nach Art. 3 Abs. 3 werden Saisonniers in der Schweiz künftig bereits nach 30-monatiger saisonaler Tätigkeit uneingeschränkte Freizügigkeit geniessen. Es ist hervorzuheben, dass Art. 6 keine entsprechende Verpflichtung für Liechtenstein statuiert, das somit während der gesamten Übergangszeit den Grundsatz beibehalten kann, dass Saisonarbeitnehmer am Ende einer Saison in ihr Heimatland zurückkehren.

Artikel 4

Gemäss Art. 4 kann die Schweiz während drei Jahren am Erfordernis der täglichen Rückkehr und während 5 Jahren am Erfordernis der wöchentlichen Rückkehr der Grenzgänger festhalten (Liechtenstein kann demgegenüber während der gesamten Uebergangszeit verlangen, dass ein Grenzgänger täglich an seinen Wohnort zurückkehrt). Ferner dürfen bis zum 1. Januar 1997 die Grenzzonen sowie bis zum 1. Januar 1995 die Bewilligungspflicht für Grenzgänger beibehalten werden (Liechtenstein kennt keine mit den schweizerischen vergleichbare Grenzzonen, weshalb dafür keine Uebergangsregelung erforderlich ist; die Bewilligungspflicht für Grenzgänger kann von Liechtenstein bis zum Ende der Uebergangsfrist aufrecht erhalten werden).

Artikel 5

Art. 5 ist inhaltlich identisch mit dem für die Schweiz geltenden Art. 2 Abs. 1. Liechtenstein kann demnach mit Bezug auf Angehörige von EG-Staaten und von anderen EFTA-Staaten bis zum 1. Januar 1998 an der Bewilligungspflicht für Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung festhalten. Das Recht zur Aufrechterhaltung einer bestehenden Bewilligungspflicht kommt auch den genannten Staaten mit Bezug auf liechtensteinische Staatsangehörige zu. Die Einführung neuer Restriktionen ist jedoch allen EWR-Staaten untersagt.

Für Liechtenstein besonders wichtig ist, dass nicht nur die Immigration Gegenstand von Beschränkungen ist, sondern dass Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung, namentlich auch der Grenzgänger, umfassend kontrolliert werden können, was durch die gewährte Formulierung gewährleistet ist.

Hervorzuheben ist ferner, dass Liechtenstein während der Uebergangszeit autonom entscheiden kann, welche ausländischen Personen für welche Wirtschaftssektoren zugelassen werden sollen. Das weite Ermessen, welches das heutige liechtensteinische Ausländerrecht den Behörden bei der Bewilligung von Einreise und Aufenthalt einräumt, bleibt somit grundsätzlich erhalten. Die EWR-Angehörigen haben allerdings Anspruch auf möglichst nicht-diskriminatorische Anwendung der Restriktionen.

Art. 5 Abs. 2 räumt Liechtenstein das Recht ein, bis zum Ende der Uebergangszeit quantitative Beschränkungen bezüglich der Angehörigen der anderen EWR-Staaten beizubehalten. Diese Vorschrift unterscheidet sich in zwei Punkten wesentlich von dem für die Schweiz geltenden Art. 2 Abs. 2: Erstens dürfen quantitative Beschränkungen von Liechtenstein nicht nur für Aufenthalter und Saisonarbeitnehmer, sondern auch für Grenzgänger beibehalten werden. Zweitens reicht die Verpflichtung zur Verminderung der quantitativen Schranken für Liechtenstein weniger weit als für die Schweiz. Es ist zwar eine schrittweise Reduktion solcher Schranken gefordert, jedoch nicht bis zum Ende der Uebergangsfrist, was so zu verstehen ist, dass Liechtenstein nicht verpflichtet ist, sämtliche quantitativen Restriktionen innert 5 Jahren aufzugeben. Der Grund dafür liegt darin, dass für Liechtenstein in Art. 9 Abs. 2 die Möglichkeit der Verlängerung der Uebergangsfristen (und damit der Beibehaltung von quantitativen Schranken) vorgesehen ist, und dass somit eine völlige Beseitigung des Beschränkungssystems innert fünf Jahren nicht verlangt werden kann.

Artikel 6

Art. 6 Abs. 1 enthält die Vorschriften zur Rechtsstellung der Saisonarbeiternehmer. Saisoniers können während der gesamten Ueber-

gangsfrist verpflichtet werden, das Land jeweils am Ende des Saisonvertrages für mindestens drei Monate zu verlassen. Damit soll verhindert werden, dass die quantitativen Schranken für Aufenthalter unterlaufen werden (die daraus resultierenden Belastungen für die Arbeitslosenversicherungen der Heimatstaaten von Saisoniers werden durch eine in einem separaten Instrument geregelte Ueberweisung von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen kompensiert). Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein Anspruch auf Umwandlung der Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung nicht besteht.

Ein Saisonarbeitnehmer, der nach dem erforderlichen Unterbruch ins Land zurückkehrt, hat gemäss Abs. 1 Satz 2 Anspruch auf automatische Verlängerung der Saisonbewilligung. Dies sollte in der Praxis keine Probleme aufwerfen, da der Anspruch nur besteht, sofern der Arbeitnehmer einen Saisonvertrag vorweisen kann. Vorbehalten bleiben zudem die in Abs. 1 Satz 1 vorgesehenen Mobilitätsbeschränkungen, die etwa bei einem vom Saisonarbeitnehmer beabsichtigten Wechsel des Arbeitgebers wirksam werden.

Art. 6 Abs. 2 enthält die Vorschriften zum Familiennachzug. Wie der Schweiz steht auch Liechtenstein eine vierjährige Uebergangsfrist zur Einräumung des Familiennachzugs für Saisonarbeitnehmer zur Verfügung. Für Liechtenstein gilt zusätzlich eine zweijährige Frist für die Beseitigung der Restriktionen über den Familiennachzug der Aufenthalter.

Art. 6 Abs. 3 dehnt die für Arbeitnehmer geltende Familiennachzugsregelung auf die Selbständigerwerbenden aus. Deren Familiennachzugsrecht kann somit in Liechtenstein ebenfalls während zwei Jahren beschränkt bleiben.

Artikel 7

Art. 7 enthält weitere Bestimmungen über qualitative Restriktionen, die von Liechtenstein während einer bestimmten Zeit aufrecht erhalten werden dürfen.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 kann Liechtenstein die Grenzgänger während der ganzen fünfjährigen Uebergangsfrist verpflichten, täglich an ihren Wohnort zurückzukehren. Diese Vorschrift ist notwendig, um ein Unterlaufen der für Aufenthalter geltenden quantitativen Schranken zu verhindern.

Art. 7 Abs. 2 erlaubt Liechtenstein die Beibehaltung von Vorschriften über die Beschränkung der beruflichen Mobilität für alle Kategorien von Arbeitnehmern. Die negativen Auswirkungen, die die quantitativen Zulassungsbeschränkungen auf den Arbeitsmarkt haben, können somit weiterhin durch staatliche Massnahmen korrigiert werden. Es stellt sich allerdings die Frage, wieweit die unverminderte Aufrechterhaltung der existierenden Beschränkungen, etwa jener im Bereich des Stellen-, Berufs- und Branchenwechsels, im längerfristigen Interesse des Landes liegen.

Für den Wechsel von der unselbständigen zur selbständigen Erwerbstätigkeit ist ebenfalls Art. 7 Abs. 2 massgebend, der Liechtenstein generell ermächtigt, den Berufszugang ausländischer Arbeitnehmer längstens bis zum 1. Januar 1998 zu beschränken.

Die zulässigen Restriktionen in Bezug auf Ausländer, die einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, sind in Art. 7 Abs. 3 geregelt. Nationale Vorschriften über Einschränkungen des Berufszugangs von Selbständigerwerbenden mit Inlandwohnsitz dürfen bis zum 1. Januar 1995, solche bezüglich Selbständigerwerbender mit Auslandwohnsitz bis zum 1. Januar 1997 aufrechterhalten werden. Für die

grenzüberschreitende gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeit gilt somit eine Uebergangsfrist von vier Jahren.

Artikel 8

Art. 8 Abs. 1 statuiert eine Unterlassungspflicht: die Schweiz und Liechtenstein dürfen nach der Unterzeichnung des EWR-Abkommens keine neuen Einschränkungen über Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Arbeitnehmern und Selbständigerwerbenden von EWR-Staaten einführen. Abs. 2 verpflichtet die zwei Länder, die notwendigen Massnahmen zur Realisierung des Prinzips zu treffen, nach dem die Angehörigen anderer EWR-Staaten mit derselben Priorität wie Inländer zur Erwerbstätigkeit zugelassen werden. Damit soll der Vorrang von EWR-Angehörigen vor Angehörigen von Drittstaaten sichergestellt werden.

Artikel 9

Art. 9 Abs. 1 schreibt mit Bezug auf die Schweiz vor, dass die sich aus der Anwendung der Uebergangsregelungen ergebenden Konsequenzen vom 1. Januar 1995 an zu überprüfen sind und dass aufgrund der dann vorliegenden Daten eine Anpassung (d.h. Kürzung) der Uebergangsfristen vorzunehmen ist.

Art. 9 Abs. 2 enthält die Ueberprüfungsklausel für Liechtenstein, die nicht auf eine Verkürzung, sondern auf eine Verlängerung der Fristen angelegt ist. Die Klausel sieht die Verpflichtung der Vertragsparteien vor, die für Liechtenstein geltenden Uebergangsmassnahmen am Ende der Uebergangsfrist gemeinsam zu prüfen. Dabei muss der besonderen geographischen Situation des Landes - und damit seiner natürlich begrenzten Aufnahmefähigkeit - gebührend Rechnung getragen werden.

Diese Vorschrift soll es ermöglichen, beim Ablauf der Uebergangsfrist eine Fristverlängerung auszuhandeln. Die offene Formulierung des Art. 9 Abs. 2 schliesst zudem nicht aus, dass nötigenfalls von den ursprünglich vorgesehenen Massnahmen abweichende Vorkehrungen vereinbart werden können.

Artikel 10

Nach Art. 10 des Protokolls finden bestehende bilaterale Regelungen während der Übergangszeiten weiterhin Anwendung, sofern sich nicht aus dem EWRA für die betroffenen Ausländer günstigere Bestimmungen ergeben. Diese Vorschrift, die vor allem mit Blick auf die zwischen der Schweiz und mehreren EG-Mitgliedstaaten bestehenden Sozialversicherungsabkommen in das Protokoll 15 aufgenommen worden ist, gewährleistet, dass es über das EWRA zu keiner Verschlechterung der Rechtsstellung von Personen im Vergleich zu jener unter den bilateralen Abkommen kommt.

Artikel 11

Art. 11 enthält eine Begriffsdefinition. Es wird klargestellt, dass für die Zwecke des vorliegenden Protokolls die Begriffe "Saisonarbeitnehmer" und "Grenzgänger" im Sinne der schweizerischen bzw. liechtensteinischen Gesetzgebung zu verstehen sind.

SYSTEMATISCHE ÜBERSICHT ZU DEN ÜBERGANGSVORSCHRIFTEN

<p>1. GRUNDSÄTZLICHE BESTIMMUNGEN</p> <p>Möglichkeit zur Aufrechterhaltung des Bewilligungssystems bezüglich Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von neu einreisenden Personen einschliesslich der Grenzgänger</p> <p>Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der zahlenmässigen Beschränkungen mit Bezug auf Arbeitnehmer (einschliesslich der Grenzgänger), der Selbständigerwerbenden und nicht erwerbstätigen Personen</p> <p>Möglichkeit der Verlängerung der Übergangsregelung</p>	<p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)</p> <p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)</p> <p>Beim Ablauf der Übergangszeit</p>
<p>2. ARBEITNEHMER</p> <p>2.1 Jahresaufenthalter</p> <p>Möglichkeit zur zahlenmässigen Beschränkung</p> <p>Möglichkeit zur Einschränkung der beruflichen Freizügigkeit (Mobilität auf dem Arbeitsmarkt) und des Zugangs zur selbständigen Berufsausübung</p> <p>Möglichkeit, die Beschränkung des Familiennachzugsrechts beizubehalten</p> <p>Aufenthaltsausweis mit einer Gültigkeitsdauer von 5 Jahren</p>	<p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre; Verlängerungsmöglichkeit)</p> <p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)</p> <p>Bis zum 1.1.1995 (2 Jahre)</p> <p>Ab dem 1.1.1993</p>
<p>2.2 Saisonarbeitnehmer</p> <p>Möglichkeit zur zahlenmässigen Beschränkung</p>	<p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre; Verlängerungsmöglichkeit)</p>

Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Vorschriften, welche die berufliche Mobilität während der Saison einschränken	Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)
Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Pflicht, das Land während insgesamt mindestens drei Monaten im Kalenderjahr zu verlassen	Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)
Automatische Erneuerung der Saisonbewilligung, wenn der Saisonnier im Besitze eines Arbeitsvertrages ist	Ab dem 1.1.1993 bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)
Möglichkeit, die Beschränkung des Familiennachzugsrechts beizubehalten	Bis zum 1.1.1997 (4 Jahre)
2.3 Kurzaufenthalter	
2.3.1 Kurzaufenthalter bis 4 Monate	
Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der heutigen Regelung	Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)
2.3.2 Kurzaufenthalter von mehr als 4 Monaten	
Möglichkeit zur zahlenmässigen Beschränkung	Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre; Verlängerungsmöglichkeit)
Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Vorschriften, welche die berufliche Mobilität während der Dauer des Aufenthaltes einschränken	
Möglichkeit, die Beschränkung des Familiennachzugsrechts beizubehalten	Bis zum 1.1.1997 (4 Jahre)
2.4 Grenzgänger	
Möglichkeit zur zahlenmässigen Beschränkung	Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre; Verlängerungsmöglichkeit)
Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Pflicht, täglich an den Wohnort im Ausland zurückzukehren	Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)
Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Bestimmungen zur Einschränkung der beruflichen Freizügigkeit (Mobilität auf dem Arbeitsmarkt) und des Zugangs zur selbständigen Berufsausübung	Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)

<p>3. SELBSTÄNDIGERWERBSTÄTIGE UND DIENSTLEISTUNGSERBRINGER</p> <p>3.1 Selbständigerwerbstätige mit Wohnsitz in Liechtenstein</p> <p>Möglichkeit zur zahlenmässigen Beschränkung</p> <p>Möglichkeit zur Beschränkung des Zugangs zu beruflichen Tätigkeiten</p> <p>3.2 Selbständigerwerbstätige mit Auslandsitz (Dienstleistungserbringer)</p> <p>Möglichkeit zur Begrenzung des Zugangs zur beruflichen Tätigkeit</p> <p>3.2.1 Kurzaufenthalter bis zu 8 Tagen in 3 Monaten</p> <p>Bewilligungsfrei; keine zahlenmässige Beschränkung</p> <p>3.2.2 Aufenthalte von mehr als 8 Tagen in 3 Monaten</p> <p>Möglichkeit zur zahlenmässigen Beschränkung für Einreise und Aufenthalt</p> <p>Aufenthaltsbewilligung für die voraussichtliche Dauer der Dienstleistung (im Gegensatz zur Jahresaufenthaltsbewilligung sind diese Bewilligungen beliebig befristbar und müssen nicht für die Dauer von 5 Jahren erteilt werden, wenn der Aufenthalt mehr als 12 Monate beträgt)</p> <p>4. NICHTERWERBSTÄTIGE</p> <p>Studenten, aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene und andere nicht Erwerbstätige</p> <p>Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Bewilligung und zahlenmässiger Beschränkung</p>	<p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre; Verlängerungsmöglichkeit)</p> <p>Bis zum 1.1.1995 (2 Jahre)</p> <p>Bis zum 1.1.1997 (4 Jahre)</p> <p>Ab dem 1.1.1993</p> <p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)</p> <p>Ab dem 1.1.1993</p> <p>Bis zum 1.1.1998 (5 Jahre)</p>
---	---