

Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz – EG

Bericht der Regierung vom 29. Mai 2000

Zusammenfassung	2
1. Auftrag und Vorbemerkungen	3
2. Die sieben Abkommen im Überblick	3
2.1 Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit (Forschungsabkommen)	3
2.2 Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens	4
2.3 Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Technische Handelshemmnisse)	5
2.4 Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Handel mit Agrarprodukten)	6
2.5 Abkommen über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen)	6
2.6 Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen)	7
2.7 Abkommen über die Freizügigkeit (Dossier Personenfreizügigkeit)	8
3. Aktueller Stand	10
3.1 Stand der Umsetzung auf Bundesebene	10
3.2 Stand der Ratifizierung in der EU	11
4. Mitwirkung der Kantone	11
4.1 Beteiligung der Kantone am Integrationsprozess der Schweiz	11
4.2 Europa-Kommission der Konferenz der Kantonsregierungen	12
5. Anpassungsbereiche auf kantonaler Ebene	13
5.1 Öffentliches Beschaffungswesen	13
5.1.1 Kantonale Zuständigkeiten	13
5.1.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen	13
5.1.3 Umsetzung	15
5.1.4 Offene Fragen	15
5.2 Luftverkehr	15
5.2.1 Kantonale Zuständigkeit	15
5.2.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen	15
5.2.3 Umsetzung	16
5.2.4 Offene Fragen	16
5.3 Landverkehr	16
5.3.1 Kantonale Zuständigkeit	16
5.3.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen	20
5.3.3 Umsetzung	20
5.4. Personenfreizügigkeit: Arbeitsmarkt	20
5.4.1 Kantonale Zuständigkeiten	20
5.4.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen	21
5.4.3 Umsetzung	22
5.4.4 Offene Fragen	24
5.5. Personenfreizügigkeit: Diplomanerkennung	24
5.5.1. Generelle Verpflichtung	24
5.5.2. Ausübung der beruflichen Tätigkeit	25
5.5.3. Freizügigkeit im Bereich der Ausbildung	25
5.5.4. Berufe der Gesundheitspflege	26

5.5.5. Schlussfolgerung und offene Fragen	28
5.6 Personenfreizügigkeit: Soziale Sicherheit	28
5.6.1 Krankenversicherung: Versicherungspflicht und Zahlungsverzug	28
5.6.2 Krankenversicherung: Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	31
5.6.3 AHV/IV	33
5.6.4 Ergänzungsleistungen	33
5.6.5 Berufliche Vorsorge	35
5.6.6 Unfallversicherung	35
5.6.7 Arbeitslosenversicherung	35
5.6.8 Familienzulagen	37
5.6.9 Mutterschaftsbeiträge	40
5.6.10 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	40
6. Antrag	41

Zusammenfassung

In der Novembersession 1999 beauftragte der Grosse Rat die Regierung, über die notwendigen Vorkehrungen und Vorbereitungen für eine erfolgreiche Umsetzung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft¹ (abgekürzt EG²) im Kanton St.Gallen Bericht zu erstatten. Im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wurden wesentliche Vorarbeiten zur Feststellung des kantonalen Handlungsbedarfs in den sieben sektoriellen Abkommen und bei den flankierenden Massnahmen geleistet. Die Europa-Kommission der KdK verabschiedete am 12. November 1999 die Berichte zur Umsetzung und zum Vollzug der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG in den Kantonen.

Im Rahmen der Umsetzung dieser Abkommen werden zur Zeit eine ganze Reihe von Verordnungen auf Bundesebene, die zumeist wichtige Anliegen der Kantone enthalten, noch erarbeitet. Dies betrifft insbesondere die Bereiche des öffentlichen Beschaffungswesens (Unterstellung privater Unternehmen, Überwachung), des Landverkehrs (Finanzierung des Vollzugs, Aufbau der notwendigen baulichen Infrastruktur), der Sozialen Sicherheit (Versicherungspflicht im Ausland wohnhafter Personen, Export und Finanzierung von Prämienverbilligungen) sowie der Personenfreizügigkeit des Arbeitsmarktes (Verteilung der Kontingente). Die KdK ist bemüht, die noch offenen Anliegen der Kantone mit dem Bund umgehend zu bereinigen, damit der Vollzug und die Umsetzung in das kantonale Recht bis 1. Januar 2001 bzw. bis zu den vereinbarten Inkraftsetzungsterminen erfolgen können.

Im Auftrag der Regierung erarbeitete eine interdepartementale Arbeitsgruppe die Teilberichte zu jenen Bereichen, die eine Anpassung des kantonalen Rechts erfordern bzw. die kantonalen Behörden direkt oder indirekt betreffen. Es sind dies die Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, den Luftverkehr, den Landverkehr auf Schiene und Strasse sowie der Personenfreizügigkeit. Bei letzterem sind insbesondere die Bereiche Arbeitsmarkt, Diplomanerkennung und die Soziale Sicherheit betroffen.

¹ Im vorliegenden Bericht wird der Ausdruck Europäische Union bzw. Europäische Gemeinschaft mit dem Kürzel EU verwendet. Die EU selber hat nicht die Kompetenz, Staatsverträge abzuschliessen. Das Abkommen über den freien Personenverkehr wurde auf Seiten der EU von der Europäischen Gemeinschaft (EG; früher Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und von ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen. Das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit wurde von der EG und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) geschlossen. Für die übrigen fünf Verträge ist die EG Vertragspartner.

² Im Folgenden: sektorielle Abkommen Schweiz - EG.

Die Erkenntnisse bilden eine aktuelle Beurteilung, die nicht in jeder Frage abschliessend sein kann.

Beim Bund wurden bis zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 die Umsetzungsarbeiten nicht vorangetrieben. Nachdem die bilateralen Abkommen am 21. Mai 2000 vom Volk mit 67,2 Prozent Ja – Stimmenanteil angenommen worden sind, ist zu erwarten, dass jetzt Konkretisierungen in noch offenen Fragen sehr kurzfristig erfolgen können. Die weitere Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG in den Kantonen soll durch die KdK koordiniert und unterstützt werden.

Ein kantonaler Handlungsbedarf bei der Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG besteht vorab im Sozialversicherungsbereich sowie im Bereich der flankierenden Massnahmen zum Landverkehrsabkommen. Dabei ist darauf zu achten, dass mit einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit eine möglichst effiziente Umsetzung erreicht werden kann. Der zusätzliche kantonale Ressourcen-Einsatz dürfte sich damit in Grenzen halten.

1. Auftrag und Vorbemerkungen

In der Novembersession 1999 hiess der Grosse Rat das Postulat 43.99.16: «Erfolgreiche Umsetzung der Bilateralen Verträge mit der EU im Kanton St.Gallen» mit folgendem Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, diesbezüglich dem Grossen Rat Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, damit die Bilateralen Verträge mit der EU im Kanton St.Gallen erfolgreich umgesetzt werden können.»

Zudem befasste sich die Regierung anlässlich der Klausurtagung vom 7. und 8. Dezember 1999 unter anderem mit der Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG im Kanton St.Gallen. Mit dem Ziel, die umfassende Wahrnehmung des Handlungsbedarfs auf kantonomer und interkantonomer Ebene zur Umsetzung und den termingerechten Vollzug der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG sicherzustellen, beauftragte die Regierung eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Bericht und Konzept.

Bei der Feststellung des kantonalen Handlungsbedarfs gilt es in Kenntnis des positiven Volksentscheides vom 21. Mai 2000 nun insbesondere zu beachten, dass dieser laufend von neuen Erkenntnissen bei der Umsetzung auf Bundesebene beeinflusst werden kann. Der vorliegende Bericht ist deshalb eine Momentaufnahme, die laufend modifiziert wird.

2. Die sieben Abkommen im Überblick

2.1 Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit (Forschungsabkommen)

Mit dem Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit, dem sogenannten Forschungsabkommen, kann sich die Schweiz weitgehend gleichberechtigt am 5. Forschungsrahmenprogramm (FRP) der Europäischen Union (EU) beteiligen. Die Parteien sind übereingekommen, dass einerseits Schweizer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Universitäten, Forschungsstellen und in der Forschung tätige Unternehmen in allen spezifischen Programmen des FRP gleichberechtigt teilnehmen können. Andererseits können sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Universitäten, Forschungsstellen und Unternehmen aus der EU an Forschungsprogrammen und -projekten der Schweiz beteiligen. Zielsetzung der Übereinkunft ist es, die Forschungszusammenarbeit zwischen Hochschulen und Industrien zu fördern und damit Europa insgesamt wettbewerbsfähiger zu machen. Ein Schwergewicht bildet dabei die Informations- und Kommunikationstechnologie.

Schweizer Forschende können auch EU-Forschungsprojekte leiten und brauchen nur noch eine EU-Partnerin oder einen EU-Partner für ein Projekt (bis anhin zwei). Sie haben zudem Zugang zu Ergebnissen aus Forschungsprojekten, an denen sie nicht beteiligt waren.

Die Schweiz wird an die gemeinsamen Forschungsprogramme jährlich Beiträge in der Höhe von rund 60 - 70 Mio. Franken leisten. Der Bund geht davon aus, dass der Grossteil dieser Beiträge wieder an Forschende in der Schweiz zurückfliesst.

Das Abkommen berührt ausschliesslich Bundesrecht.

2.2 Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens³

In Ergänzung und Erweiterung des Geltungsbereichs der Übereinkommen mit der Welthandelsorganisation (abgekürzt WTO) werden die WTO-Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen neu auf die Ebene der Gemeinden und Bezirke ausgedehnt. Damit erreicht die Schweiz das gleiche Liberalisierungsniveau wie die Mitgliedstaaten der EU- und EWR-Staaten.

Neu werden zudem Aufträge von konzessionierten privatrechtlichen der Wasser- und Energieversorgung, des städtischen und regionalen Verkehrs sowie Aufträge von öffentlich-rechtlichen Unternehmen in den Bereichen Eisenbahnen und Telekommunikation erfasst und oberhalb bestimmter Schwellenwerte den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Inländerbehandlung unterstellt.

Die nachfolgende Darstellung führt die im Rahmen des bilateralen Abkommens geltenden Schwellenwerte⁴ für die verschiedenen Regelungsbereiche auf.

Schwellenwerte			
	Güter	Dienstleistungen	Baufträge
Beschaffungen durch Bezirke und Gemeinden	(200 000 SZR ³)	(200 000 SZR ³)	(5 Mio. SZR ³)
Auf Grund besonderer oder ausschliesslicher Rechte tätige private Unternehmen der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie staatliche Behörden aller Stufen und öffentliche sowie private Unternehmen im Bereich der Gas- und Wärmeversorgung	(400 000 SZR ³)	(400 000 SZR ³)	(5 Mio. SZR ³)
Staatliche Behörden und öffentliche oder private Unternehmen im Bereich des Schienenverkehrs	(400 000 EURO) rund 640 000 Franken	(400 000 EURO) rund 640 000 Franken	(5 Mio. EURO) rund 8 Mio. Franken
Staatliche Behörden und öffentliche oder private Unternehmen im Bereich der Telekommunikation	(600 000 EURO) rund 960 000 Franken	(600 000 EURO) rund 960 000 Franken	(5 Mio. EURO) rund 8 Mio. Franken

Für Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte verpflichten sich die Schweiz und die EU, im Rahmen einer „best endeavour“-Klausel ihre Beschaffungsstellen anzuweisen, Anbieterinnen und Anbieter der anderen Partei nicht diskriminierend zu behandeln. Die Einhaltung des Abkommens wird jeweils durch eine unabhängige Kommission auf EU- und schweizerischer Seite sichergestellt.

³ abgekürzt AöB.

⁴ SZR (Sonderziehungsrechte) legen den Schwellenwert unabhängig von unterschiedlichen Währungsentwicklungen fest. Sie werden periodisch in Bezug zu den betreffenden Landeswährungen neu definiert.

Das Abkommen beruht auf Gegenseitigkeit, wodurch sich den Schweizer Unternehmen ein europäischer Markt öffnet, der insgesamt ein jährliches Volumen von rund 1'150 Mia. Franken aufweist. Der Schweizer Markt umfasst rund 36 Mia. Franken.

Das Abkommen berührt die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.31; abgekürzt IVöB), als Grundlage für das jeweils kantonale Ausführungsrecht. Die Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren hat im Spätsommer 1999 beschlossen, das Konkordat einer möglichst kleinen Revision zu unterziehen, welche die Ergebnisse der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG einbezieht.

2.3 Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Technische Handelshemmnisse)

Durch die gegenseitige Anerkennung von Prüfberichten, Zertifikaten und Konformitätszeichen⁵ wird der Handel von industriellen Produkten zwischen der Schweiz und der EU stark vereinfacht. Vereinzelt anerkannte Prüf- und Zertifizierungsstellen in der Schweiz werden ermächtigt, auch Konformitätsbewertungen nach EU-Vorschriften vorzunehmen. Wo die technischen Rechtsvorschriften der Schweiz und der EU gleichwertig sind, werden die im Exportland nach dessen Bestimmungen durchgeführten Konformitätsbewertungsverfahren von der anderen Partei anerkannt. Dadurch können Schweizer Produzenten ihre Produkteprüfungen und -zertifizierungen für die Exporte in den EU-Raum inskünftig im eigenen Land durchführen lassen. So entfallen auch kostspielige und aufwändige Doppelprüfungen für neue Produkte. Diese können somit günstiger und schneller auf den Markt gebracht werden. Der Produktbereich ist in 15 Kapiteln umschrieben und umfasst:

- Maschinen;
- Persönliche Schutzausrüstungen;
- Spielzeuge;
- Medizinprodukte;
- Gasverbrauchseinrichtungen und Gaskessel;
- Druckgeräte;
- Telekommunikationsendgeräte;
- Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen;
- Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit;
- Baugeräte und Baumaschinen;
- Messgeräte und Fertigpackungen;
- Kraftfahrzeuge;
- Land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen;
- Gute Laborpraxis;
- Inspektion der guten Herstellungspraxis für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen.

Vom Abbau der technischen Handelshemmnisse profitiert insbesondere die Schweizer Exportwirtschaft, die auf hochwertige Erzeugnisse in den meisten dieser industriellen Fertigungssektoren ausgerichtet ist. Im Gegensatz zum WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse, das lediglich Empfehlungen betreffend die gegenseitige Anerkennung von ausländischen Konformitätsbewertungen abgibt, enthält das vorliegende Abkommen zwingende Vorschriften.

Für die Schweiz entstehen aus dem Abkommen weder Kosten noch Nachteile. Es erfordert weder auf kantonaler noch auf Bundesebene Änderungen des schweizerischen Rechts.

⁵ Das Abkommen wird auch als dasjenige über die Technischen Handelshemmnisse oder als „Mutual Recognition Agreement (MRA)“ bezeichnet.

2.4 Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Handel mit Agrarprodukten)

Die EU ist für die Schweiz nicht nur wichtigster Lieferant von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, sondern gleichzeitig auch wichtigster Abnehmer derselben. Dank dem bilateralen Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen wird für Käse der Freihandel innerhalb von fünf Jahren etappenweise eingeführt. Andere Milchprodukte, Gartenprodukte, Früchte, Gemüse und Fleischspezialitäten können günstiger exportiert werden. Zudem entfallen verschiedene technische Handelshemmnisse in der Landwirtschaft, indem die Gleichwertigkeit von Vorschriften im Bereich des Tier- und Pflanzenschutzes, des Saatgutes, des Tierfutters und der biologischen Produktion anerkannt wird. Vorgesehen ist zudem ein gegenseitiger Schutz von Herkunftsbezeichnungen für Weine und Spirituosen.

Für die Schweizer Landwirtschaft ist mit folgenden Konsequenzen (im Überblick) zu rechnen:

- Viele Produkte können zu attraktiveren Preisen auf dem europäischen Markt angeboten werden, weil die Zölle (in Tranchen von je 20 Prozent jährlich) wegfallen;
- Künftig kann unbeschränkt Käse zollfrei in die Länder der EU exportiert werden;
- Die Produktionskosten werden tendenziell sinken, indem für Pflanzenschutz, Saatgut und Futtermittel inskünftig auch günstigere EU-Produkte benutzt werden können;
- Die neuen Milchhygienevorschriften der Schweiz werden von der EU als gleichwertig anerkannt. Dies sichert den Käseexport in die EU-Länder.

Weil die Importzölle wegfallen, profitieren auch die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten von tieferen Preisen unter anderem bei Schnittblumen, Topfpflanzen, Olivenöl, Orangen, Rohschinken, europäischem Käse. Der Bund rechnet dabei mit Zolleinbussen von rund 110 Mio. Franken jährlich.

Das Abkommen berührt ausschliesslich Bundesrecht.

2.5 Abkommen über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen)

Die Schweiz hat seit dem Jahr 1948 mit 14 Mitgliedstaaten der EU bilaterale Luftverkehrsabkommen abgeschlossen. Einzig mit Frankreich besteht kein Abkommen. Einige Abkommen, etwa mit Belgien, Grossbritannien oder Deutschland, wurden öfters angepasst und enthalten bereits heute offene Bestimmungen, während andere Abkommen noch vom Protektionismus der Nachkriegsjahre geprägt sind.

Das Luftverkehrsabkommen harmonisiert die verschiedenen Abkommen auf einem für die schweizerischen Fluggesellschaften einheitlichen Stand. Die für die Durchführung des Abkommens zentralen Fragen der Verkehrsrechte werden in zwei Bestimmungen behandelt, welche beiden Parteien unbeschränkte Verkehrsrechte in 3. und 4. Freiheit⁶ einräumen. Darüber hinaus soll zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Abkommens automatisch die 5. und 7. Freiheit gewährt werden. Die Parteien werden zudem verpflichtet, Verhandlungen über die Ausdehnung des Abkommens auf die 8. Freiheit fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Abkommens an die Hand zu nehmen.

Die schweizerischen Fluggesellschaften werden inskünftig von den Vorteilen des in der EU und im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) liberalisierten Luftverkehrs profitieren.

⁶ Für eine schweizerische Fluggesellschaft bedeuten die Luftverkehrsfreiheiten folgendes:
1. Freiheit: Überflugsrecht; 2. Freiheit: technische (nicht kommerzielle) Landung; 3. Freiheit: Direktflüge Zürich - Paris; 4. Freiheit: Direktflüge Paris - Zürich; 5. Freiheit: Flüge Zürich - Paris - Madrid (mit der Möglichkeit, zwischen Paris und Madrid Passagiere aufzunehmen); 6. Freiheit: Flüge Stockholm - Zürich - Madrid; 7. Freiheit: Flüge Paris - Madrid; 8. Freiheit: Flüge Paris - Lyon (hier handelt es sich um Cabotage, also um Inlandflüge, die durch ausländische Fluggesellschaften aus dem EU-/EWR-Raum durchgeführt werden. Dies ist in der EU seit April 1997 gestattet.)

Die Swissair hat den sich aus der althergebrachten Regelung ergebenden Verlust mit jährlich rund 200 Mio. Franken beziffert.

Auf kantonaler Ebene sind vor allem Standortkantone von Flughäfen und Flugplätzen mit öffentlichem Flugverkehrsangebot betroffen. Indirekt hat eine Verbesserung der Freiheiten für die schweizerischen Fluggesellschaft aber weitgehende positive wirtschaftliche Konsequenzen für die Kantone.

2.6 Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen)

Das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) verfolgt als Ziel eine koordinierte europäische Verkehrspolitik, die den besonderen Umweltbedingungen im Alpenraum Rechnung trägt. Der Alpenschutzartikel beauftragt den Bundesrat, den Transitgüterverkehr durch die Schweiz von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Der Bundesrat will diese Verlagerung durch marktwirtschaftliche und steuerliche Mittel erzielen. Neben der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (abgekürzt LSVA) soll gleichzeitig ein leistungsfähiges Bahnangebot bestehen, das mit ausreichenden Kapazitäten gegenüber der Strasse wettbewerbsfähig wird.

Verschiedene Gesetzesvorlagen, welche die Stimmberechtigten und die Eidgenössischen Räte vor dem Abschluss der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG im Bereich des Güter- und Personenverkehrs auf Schiene und Strasse beschlossen haben, wirkten auf die Vertragsabschlüsse positiv. Auszugweise seien erwähnt:

- Gesetz über die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA); angenommen in der Volksabstimmung vom 27. September 1998;
- Bundesbeschluss über den Bau und die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV); angenommen in der Volksabstimmung vom 29. November 1998.

Anlässlich des EU-Ministertreffens vom 1. Dezember 1998 einigten sich die Schweiz und die EU auf ein Abkommen im Bereich Landverkehr. Ab dem Jahr 2005 werden Lastfahrzeuge mit 40 Tonnen Gesamtgewicht in der Schweiz zugelassen. Ab dem gleichen Zeitpunkt wird für ein Lastfahrzeug mit einem Gesamtgewicht von 40 Tonnen auf der Referenzstrecke Basel – Chiasso eine Abgabe von Fr. 297.-- erhoben. Ab Eröffnung des ersten NEAT-Basistunnels (Lötschberg-Basis), spätestens aber ab dem 1. Januar 2008, wird diese Abgabe auf Fr. 325.-- bis Fr. 330.-- erhöht.

Die Strategie des Bundesrates, welche die Marktchancen für den Bahngüterverkehr erhöhen soll, sorgt strassenseitig in Zusammenarbeit mit den Kantonen für eine bessere Einhaltung der rechtlichen Vorschriften im Strassenverkehrsbereich, um dadurch einen fairen Wettbewerb unter den Verkehrsträgern sicherzustellen.

Die nachfolgende Darstellung gibt eine Übersicht über die flankierenden Massnahmen im Dossier Landverkehr:

Strasse :	Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen; Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr; Gesamtschweizerische Lenkung des Schwerverkehrs bei Überlastung der Transitstrecken durch die Alpen; Mindestgeschwindigkeit auf Gebirgsstrecken (Steigungen); Gewährung von 40-Tonnen- und Leer-/Leichtfahrtenkontingenten an Schweizer Transporteure.
Schiene:	Bahnreform im kombinierten Verkehr – Neugestaltung der Abteilungen; Sicherung ausreichender Terminkapazitäten im In- und Ausland; Erhöhung des Potenzials für den kombinierten Binnen- und Import-/Exportverkehr; Internationale Förderung des Schienengüterverkehrs und Beschleunigung der Grenzabwicklung; Beschleunigte Realisierung des Lötschberg-Basistunnels.
Produktivitätssteigerungen:	bei der Bahninfrastruktur; beim Bahnbetrieb; Kombinierter Ladungsverkehr Schweiz KLV-CH.
Übergangsphase:	Beschleunigte Verlagerung durch befristete Erhöhung der Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr.

Sowohl mit der Umsetzung der LSVA als auch mit der konkreten Umsetzung der vorgesehenen flankierenden Massnahmen, wie z.B. der Intensivierung von Schwerverkehrskontrollen, sind die Kantone entlang der Transitzkorridoren am Gotthard, am San Bernardino oder am Grosse St. Bernhard direkt betroffen.

Grundsätzlich ist für alle Kantone von Bedeutung, dass die Richtlinie 96/96/EG über die technische Überwachung von Fahrzeugen von der Schweiz übernommen und nach einer Übergangszeit von zwei Jahren umgesetzt werden muss. Die Richtlinie regelt die Zeitabstände der periodischen Fahrzeugprüfungen und den Prüfungsumfang. Für die Schweiz bedeutet dies, dass vor allem die Prüfintervalle für Fahrzeuge für den Gütertransport von bisher 4, 3, 2 Jahre generell auf ein Jahr verkürzt werden müssten.

2.7 Abkommen über die Freizügigkeit (Dossier Personenfreizügigkeit)

Freier Personenverkehr heisst im Rahmen der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG: Alle Bürgerinnen und Bürger der EU und der Schweiz können sich an einem beliebigen Ort in der Schweiz oder in der EU niederlassen, um dort zu arbeiten.

Der freie Personenverkehr wird vorerst probeweise und etappiert eingeführt. Sollten sich – entgegen der Erfahrungen in der EU und entgegen der Entwicklung der letzten Jahre – spürbar mehr Personen aus EU-Ländern in der Schweiz niederlassen, könnte die Schweiz die Einwanderung mittels Kontingenten wieder beschränken.

Die Einführung des freien Personenverkehrs umfasst folgende Etappen in der Übersicht:

- Während einer ersten Phase werden die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz verbessert. Die Bevorzugung von einheimischen Arbeitskräften und die diskriminierenden Kontrollen von Lohn- und Arbeitsbedingungen werden nach zwei Jahren abgeschafft. Im Gegenzug besteht für Schweizer Bürger in der EU nach zwei Jahren volle Freizügigkeit.
- Ab dem 6. Vertragsjahr führt die Schweiz versuchsweise den freien Personenverkehr ein. Dieser Versuch ist auf 7 Jahre angesetzt. Während dieser Phase kann die Schweiz Kontingente einführen, wenn die Einwanderungsquoten ein bestimmtes Mass⁷ überschreiten.
- Nach 12 Jahren wird die Personenfreizügigkeit – ausschliesslich zu Gunsten von Bürgerinnen und Bürgern der Schweiz und der EU-Staaten – endgültig verwirklicht. In dieser dritten Phase behalten sowohl die Schweiz als auch die EU die Möglichkeit, sich im Fall schwerwiegender Probleme auf eine einvernehmliche Schutzklausel zu berufen oder den Vertrag zu kündigen.

Die Schweiz wird über eine Fortsetzung der Geltungsdauer des Vertrags mittels referendumsfähigen Beschlusses entscheiden. Die EU wird das Abkommen stillschweigend fortführen.

Über den freien Personenverkehr von Erwerbstätigen (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende) sowie Nichterwerbstätigen (Studentinnen und Studenten, Rentnerinnen und Rentner und andere Nichterwerbstätige) hinaus regelt das Dossier flankierende Massnahmen im Bereich der Berufsausbildung und der Diplomanerkennung, koordiniert die Sozialversicherungssysteme und hält weitere Besonderheiten fest. Die wesentlichen Elemente der Besonderheiten und flankierenden Politiken sind:

- **Immobilienwerb:** Das Freizügigkeitsrecht umfasst das Recht, in den anderen Mitgliedstaaten Grundeigentum wie Inländer zu erwerben. Das Abkommen sieht einen Vorbehalt beim Eigentumserwerb der Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter und Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Bereich des harten Kerns des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.41) vor, demzufolge kein Kauf von Ferienwohnungen, keine reinen Kapitalanlagen und kein Immobilienhandel ermöglicht werden.
- **Dienstleistungen:** Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens werden grenzüberschreitende Dienstleistungen von natürlichen Personen (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbständigerwerbende) bis zu 90 Tagen je Jahr erlaubt. Die Schweiz und die EU verpflichten sich zudem, so bald als möglich Verhandlungen über eine allgemeine Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs aufzunehmen.
- **Soziale Sicherheit:** Heute hat die Schweiz mit jedem EU-Mitgliedstaat ein eigenes Sozialversicherungsabkommen. Die EU-Mitgliedstaaten regeln das Sozialversicherungswesen untereinander im Rahmen einer Sozialversicherungsverordnung⁸. Diese Koordinationsregeln werden durch die Schweiz übernommen. Es gelten in allen Bereichen der sozialen Sicherheit die Grundsätze, wonach:
 - ein Mitgliedstaat bei der Festsetzung des Leistungsanspruchs die in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Versicherungszeiten berücksichtigen muss;
 - der Leistungsanspruch aufrechterhalten bleibt, wenn sich ein Versicherter in ein anderes EU-Land begibt.

⁷ Im Rahmen einer Schutzklausel (Ventilklausel) kann die Schweiz nach dem fünften Jahr wieder Kontingente einführen, wenn die Einwanderung das Mittel der letzten drei Jahre um mehr als 10 Prozent überschreitet. In diesem Fall kann die Schweiz die Einwanderung während der zwei folgenden Jahre auf das Mittel der drei letzten Jahre plus 5 Prozent beschränken. Diese Begrenzungsmassnahme erfolgt temporär, einseitig und ohne die Gefahr von Retorsionsmassnahmen.

⁸ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.

- *Diplomanerkennung*: Die Vertragspartner anerkennen gegenseitig Diplome, Zeugnisse und andere Titel, die gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Dies ermöglicht es schweizerischen Berufsleuten, ihre Berufstätigkeit im Prinzip in allen EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz auszuüben.

Das Dossier über den freien Personenverkehr ermöglicht es Schweizer Staatsangehörigen, in einem EU-Mitgliedstaat eine Stelle zu suchen. Schweizerische Unternehmen haben die Möglichkeit, qualifizierte Arbeitnehmer aus der EU ohne Bewilligungsverfahren einzustellen oder ihr schweizerisches Personal ohne Probleme in ihren europäischen Niederlassungen und Tochtergesellschaften einzusetzen. Dadurch erfolgt ein innovationsfördernder gegenseitiger Wissens- und Technologietransfer, der den Wirtschaftsstandort Schweiz stärken wird.

Aus dem Dossier erwachsen den Schweizer Versicherungswerken insgesamt Mehrkosten im Bereich der Sozialversicherungen, welche bis 2007 rund 420 Mio. Franken jährlich, ab 2008 zwischen 380 und 610 Mio. Franken betragen dürften. Bund und Kantone tragen davon Aufwendungen in der Höhe von rund 120 Mio. Franken.

Demgegenüber bildet der freie Personenverkehr den Hauptfaktor bei dem durch die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG ausgelösten Zuwachs des Bruttoinlandproduktes.

3. Aktueller Stand

3.1 Stand der Umsetzung auf Bundesebene

Die eidgenössischen Räte hiessen in den Schlussabstimmungen am 8. Oktober 1999 die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG samt flankierenden Massnahmen gut. Auf der gesetzlichen Ebene hat die Umsetzung der sektoriellen Abkommen – unter Vorbehalt des fakultativen Gesetzesreferendums – somit bereits stattgefunden. Folgende Beschlüsse der eidgenössischen Räte unterstanden dem fakultativen Referendum⁹:

- Bundesbeschluss über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen;
- Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände;
- Bundesgesetz zum Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse;
- Bundesgesetz zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Freizügigkeit;
- Bundesbeschluss über die Finanzierung der Vollbeteiligung der Schweiz an den Programmen der EU im Bereich der Forschung, der technologischen Entwicklung und der Demonstration (einschliesslich EURATOM) in den Jahren 2001 und 2002;
- Bundesgesetz über die Landwirtschaft;
- Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz);
- Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
- Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs.

Innert der Referendumsfrist vom 26. Oktober 1999 bis 3. Februar 2000 reichten ein Dutzend verschiedene Komitees rund 70'000 Unterschriften für ein Referendum gegen die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG ein. Der Bundesrat erklärte am 16. Februar 2000 das Referendum für zustande gekommen. Die Volksabstimmung fand am 21. Mai 2000 statt. Die Stimmberechtigten stimmten den Abkommen mit 67,2 Prozent Ja-Stimmen zu.

⁹ Vgl. BBl 1999, 8643 ff.

Die Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG auf der Verordnungsebene sind in der Bundesverwaltung im Gang. Die Anpassungen auf Verordnungsebene betreffen vorab die eidgenössische Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.201), die eidgenössische Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11), verschiedene Verordnungen im Landwirtschafts- und Sozialversicherungsbereich sowie die eidgenössische Verordnung über die leistungsabhängige Schwerverkehrabgabe. Es ist vorgesehen, bei den Kantonen, Parteien, Verbänden und interessierten Kreisen im Juni bzw. Juli 2000 ein Vernehmlassungsverfahren zu den Anpassungen auf Verordnungsebene durchzuführen.

3.2 Stand der Ratifizierung in der EU

Nachdem die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG am 21. Juni 1999 durch die Vertreter der Schweiz, der Europäischen Kommission und der 15 EU-Mitgliedstaaten in Luxemburg unterzeichnet wurden, bedürfen sie seitens der EU der Genehmigung durch den Rat sowie der Ratifikation durch das Europäische Parlament. Das Abkommen zwischen der EG, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Personenfreizügigkeit muss darüber hinaus durch die nationalen Parlamente aller 15 EU-Mitgliedstaaten genehmigt werden.

Der Ministerrat genehmigte die Abkommen und übergab das Dossier Ende April 2000 dem Europäischen Parlament. Die Vorberatung im zuständigen Ausschuss für Industrie und Außenhandel des Parlaments begann jedoch bereits Ende Januar 2000. Der Berichterstatter beantragte dem Plenum, die Verträge zu befürworten. Dieses behandelte die Verträge am 3. Mai 2000 und stimmte ihnen zu.

Sollen die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG wie vorgesehen Anfang 2001 in Kraft treten, muss die Ratifikation auf Seiten der EU bis spätestens Oktober 2000 abgeschlossen sein. Da das Abkommen über die Personenfreizügigkeit neben dem Europäischen Parlament auch noch durch die nationalen Parlamente aller EU-Mitgliedstaaten genehmigt werden muss, ist jedoch bereits absehbar, dass der ambitionöse Zeitplan kaum eingehalten werden kann.

4. Mitwirkung der Kantone

4.1 Beteiligung der Kantone am Integrationsprozess der Schweiz

Nach der Ablehnung des Beitritts zum EWR durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 6. Dezember 1992 riefen die Kantonsregierungen die Konferenz der Kantonsregierungen (abgekürzt KdK) ins Leben, um Fragen der Aussen- und Integrationspolitik unter den Kantonen besser zu koordinieren und auf die Bundespolitik abstimmen zu können. Im Jahr 1994 setzte die KdK eine multisektorielle Begleitorganisation zu den sektoriellen Verhandlungen des Bundes ein, die dossierführende Regierungsmitglieder, Fachbeamte aus den kantonalen Verwaltungen sowie externe Experten umfasst. Zugleich wurde vertraglich mit dem Bundesrat die Stelle eines Informationsbeauftragten der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD geschaffen. Zudem wurde der Status des seit dem Jahr 1990 tätigen Informationsbeauftragten der Kantone in Brüssel gestärkt.

Dieser Organisation oblag es in der Folge, geführt durch die KdK, die Anliegen der Kantone in den bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU-Kommission zu vertreten und die Stellungnahmen zu erforderlichen Vernehmlassungen zu koordinieren. Der jeweils aktuelle Stand der bilateralen Verhandlungen war regelmässig Gegenstand der Plenarversammlungen der KdK, wo Vertreter des Bundesrates oder der Verhandlungsdelegation über den aktuellen Stand der Verhandlungen in den einzelnen Dossiers informierten. Im April 1999 konnte die KdK die Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Gesamtpaket der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG zuhanden des Bundesrates und der Öffentlichkeit

verabschieden. Anlässlich des Föderalismusdialogs vom 17. März 2000 führte eine Delegation der KdK mit einer Delegation des Bundesrates ein erfolgreiches Gespräch, das aus kantonaler Sicht zahlreiche noch offene Fragen zur Umsetzung und zum Vollzug der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG einer weiteren Klärung im Sinn der Kantone zuführte. Die Ergebnisse dieser Verhandlung sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

Die Kantonsregierungen beurteilen die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG als ein Vertragswerk von grosser Bedeutung. Das Vertragspaket ist geeignet, im Interesse des Landes, seiner Bürgerinnen und Bürger sowie insbesondere auch im Interesse der Kantone, das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU nachhaltig zu regeln.

4.2 Europa-Kommission der Konferenz der Kantonsregierungen

Im Rahmen der erwähnten Begleitorganisation, später als die EU-Kommission der KdK bezeichnet, wurde parallel zur Erarbeitung der Vernehmlassungsunterlagen zu den einzelnen Dossiers bereits frühzeitig die Umsetzung der Verträge in den Kantonen vorbereitet. Neben konkreten Forderungen zu den die Kantone direkt betreffenden Bereichen (öffentliches Beschaffungswesen, Luftverkehr, Landverkehr, freier Personenverkehr mit sozialer Sicherheit und Diplomanerkennung) verlangt die KdK vom Bundesrat vollwertigen Einsitz in die jeweiligen Gemischten Ausschüsse und die begleitenden Kommissionen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Rechtsbestandes. Bei der Umsetzung und beim Vollzug ist zudem die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu wahren und den Kantonen der Spielraum zu belassen, der ihnen von der Bundesverfassung eingeräumt wird.

In der EU-Kommission der KdK wurde zu den nachstehenden sechs Dossiers je eine Analyse des kantonalen Handlungsbedarfes vorgenommen und den Kantonsregierungen zur Weiterbearbeitung auf der kantonalen Zuständigkeitsebene zur Verfügung gestellt. Die Analysen umfassen die Bereiche:

- Öffentliches Beschaffungswesen;
- Luftverkehr;
- Landverkehr;
- Personenfreizügigkeit: Arbeitsmarkt;
- Personenfreizügigkeit: Diplomanerkennung;
- Personenfreizügigkeit: Soziale Sicherheit.

Im Folgenden werden diese Dossiers hinsichtlich der Anpassungsbereiche und -bedürfnisse auf kantonaler Ebene dargestellt. Dabei soll auch deren Bedeutung für den Kanton St.Gallen zum Ausdruck gebracht und die konzeptionelle und inhaltliche Umsetzung auf der kantonalen Ebene vorgeschlagen werden.

Zudem wurde für jedes kantonale Dossier geprüft, ob sich gegebenenfalls eine interkantonale Zusammenarbeit in der Umsetzung aufdrängt oder empfiehlt. Die KdK sieht zudem vor, in diesem Sommer zur Unterstützung der Umsetzungsarbeiten in den Kantonen begleitende Workshops zu den einzelnen Dossiers abzuhalten.

5. Anpassungsbereiche auf kantonaler Ebene

5.1 Öffentliches Beschaffungswesen

Mit dem Abkommen werden folgende Auftraggeber neu einer staatsvertraglichen Normierung im Beschaffungsrecht unterstellt:

- a) Gemeinden und Bezirke;
- b) private Auftraggeber, die öffentliche Dienstleistungen auf Grund eines ausschliesslichen oder besonderen Rechts erbringen (bspw. Konzessionen) und im Bereich Wasser-, Elektrizitäts- oder Verkehrsversorgung tätig sind (bisher nur staatliche Behörden und vom Staat mehrheitlich beherrschte Unternehmen) sowie staatliche und private Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen;
- c) staatliche und private Auftraggeber in den Bereichen Energieversorgung (ohne Strom) und Schienenverkehr, die auf Grund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätig sind.

Die Unterstellung der privaten Auftraggeber in einzelnen Bereichen kann – nach Konsultation der EU – aufgehoben werden, wenn in einem Bereich effektiv Wettbewerb herrscht (Art. 3 Abs. 5 AöB [sogenannte "Auslinkklausel"]). Weil das WTO-Übereinkommen keine Vorschriften für die neu unterstellten nicht staatlichen Auftraggeber enthält, sind die Grundzüge des Verfahrens (Art. 4 AöB) und des Rechtsschutzes (Art. 5 AöB) sowie die Schwellenwerte (Art. 3 Abs. 4 AöB) im Abkommen geregelt. Ferner enthält das Abkommen eine Bestimmung über das Diskriminierungsverbot unterhalb der Schwellenwerte (Art. 6 AöB) und mehrere Vorschriften zur Durchführung und Revision des Abkommens (Art. 7 ff. AöB). Nach Art. 12 Abs. 2 AöB sind die Vertragsparteien zur wechselseitigen Gewährung des Zugangs zu den elektronischen Systemen des Beschaffungswesens verpflichtet. Die EU hat in dieser Hinsicht Bekanntmachungen in gedruckter Form per 1. Januar 1999 eingestellt, während Ausschreibungen in der Schweiz in der Regel noch in den Printmedien veröffentlicht werden.

Hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung der im Abkommen begründeten Verpflichtungen ist vorgesehen, dass – neben der Anwendungskontrolle im Rahmen von Rechtsmittelverfahren – jede Vertragspartei eine eigene Überwachungsbehörde betraut (Art. 8 AöB). Zusätzlich wird aus Vertretern beider Vertragsparteien ein Gemischter Ausschuss eingesetzt (Art. 11 AöB), der vorab für den Informationsaustausch und für die Streitschlichtung zuständig ist (Art. 7 und 10 AöB).

5.1.1 Kantonale Zuständigkeiten

Bund und Kantone setzen das Abkommen je in ihrem Zuständigkeitsbereich um. Dieses Vorgehen wurde schon bei der Umsetzung des WTO-Übereinkommens erfolgreich angewendet. Der Kanton hat nach Art. 3 der neuen Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) die umfassende Gesetzgebungskompetenz in allen Belangen, für die der Bund nicht ausdrücklich zuständig ist. Er ist zuständig für die Unterstellung der Gemeinden unter die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen (Art. 32 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; abgekürzt KV; Art. 4 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2). Hinsichtlich Gesetzgebungskompetenz über die neu unterstellten privaten Auftraggeber hat sich der Bundesrat mit der Unterstellung unter kantonales bzw. interkantonaies Recht einverstanden erklärt, soweit es nicht um Tätigkeiten von gesamtschweizerischer Ausdehnung oder Bedeutung geht. Es wurde eine gemischte Arbeitsgruppe Bund/Kantone eingesetzt, um die Abgrenzung im Einzelnen auszuarbeiten.

Unterstehen Auftraggeber der kantonalen Gesetzgebungskompetenz, ist es Sache des Staates, die materiellen und verfahrensrechtlichen Verpflichtungen des Abkommens umzusetzen.

5.1.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

5.1.2.1. Allgemeine Auswirkungen

Das Abkommen bringt schweizerischen Anbietern dasselbe Recht auf Zugang zum Beschaffungsmarkt der EU, wie es Anbietern aus den übrigen EFTA-Staaten heute bereits – auf Grund des EWR-Abkommens – zusteht. Für die st.gallische Wirtschaft ist diese Marktöffnung auf Grund der unmittelbaren Nachbarschaft zu den EU-Staaten Deutschland und Österreich (mit Bezug auf das Fürstentum Liechtenstein ändert sich durch das Abkommen nichts, weil das Fürstentum Liechtenstein nur dem EWR-Abkommen beigetreten ist) von besonderer Bedeutung. Insbesondere fällt die Diskriminierung auf Grund der EU-Richtlinie 93/38/EWG in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationsbereich über den Schwellenwerten des Abkommens weg. Unterhalb der Schwellenwerte haben sich die Vertragsparteien darüber hinaus verpflichtet, den Vergabestellen die Nichtdiskriminierung zu empfehlen (sogenannte "best-endeavour-Klausel"); ein Rechtschutzanspruch fehlt indessen unterhalb der Schwellenwerte.

In Bezug auf die neu unterstellten Auftraggeber erhöht das Abkommen die Anforderungen an das Beschaffungsmanagement und löst einen Schulungsbedarf aus. Hinsichtlich der schon bisher den Regeln des Beschaffungsrechts unterstehenden Körperschaften und Institutionen sind die Auswirkungen vergleichsweise gering, weil Grundsätze und Verfahrensvorschriften im Wesentlichen unverändert bleiben.

5.1.2.2. Anpassung des interkantonalen und kantonalen Rechts

Bisher überliess es der Staat den Gemeinden, eigene Rechtsgrundlagen für ihre Beschaffungen zu erlassen, soweit sie nicht nach Art. 2 und 3 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.1; abgekürzt EGöB) dem kantonalen Recht unterstellt waren (Art. 3 EGöB). Von dieser Möglichkeit hat allerdings noch keine Gemeinde Gebrauch gemacht. Im Zusammenhang mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Grund des Abkommens und der Revision der IVöB ist es zweckmässig, die Gemeinden und die weiteren Träger von kommunalen Aufgaben generell dem kantonalen Recht zu unterstellen. Ebenso zu unterstellen sind die bisher nicht erfassten privaten Unternehmen in den Sektoren Wasser-, Strom- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation sowie die Produzenten sowie Lieferanten anderer Energieträger als Strom sowie die Anbieter von Dienstleistungen des Schienenverkehrs.

Weiterer Handlungsbedarf besteht in mehreren Detailfragen. Ausschreibungen sind, wo sie das geltende Recht verlangt, im Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 17 Abs. 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.11; abgekürzt VöB). Das Abkommen sieht vor, dass „Bekanntmachungen“ oder eine Zusammenfassung ihrer wichtigsten Bestandteile von unterstellten schweizerischen Vergabestellen auf nationaler Ebene in mindestens einer Amtssprache der WTO (Englisch, Französisch und Spanisch) zu veröffentlichen sind. Im Anwendungsbereich des Abkommens sind damit das nationale Publikationsorgan festzulegen und die Verpflichtung zur Veröffentlichung einer Zusammenfassung in französischer oder englischer Sprache zu begründen (wie bereits heute in Verfahren, die dem WTO-Übereinkommen unterstehen [Art. 19 Abs. 2 VöB]). Nach Art. 5 Abs. 2 AöB sind die Vertragsparteien gehalten, die Aufbewahrung der Akten von Beschaffungsverfahren für mindestens drei Jahre sicherzustellen. Die bestehenden Rechtsgrundlagen gewährleisten keine umfassende Archivierung der in einem Vergabeverfahren erstellten Dokumente (Art. 4 der Verordnung über das Staatsarchiv, sGS 271.1; Art. 1 ff. der Verordnung über die Gemeindearchive, sGS 151.57) und sind auf die unterstellten privaten Auftraggeber nicht anwendbar. Daher ist eine entsprechende Verpflichtung im kantonalen Recht vorzusehen. Die Aufgabe der Einführung der elektronischen Publikation von Ausschreibungen ist in Zusammenarbeit mit dem Bund an die Hand zu nehmen, der sich am EU-Pilotprojekt SIMAP (Système d'information pour les marchés publics) beteiligt hat. Schliesslich sind die Schaffung einer Überwachungsbehörde – es ist vorgesehen, diese Funktion der Kommission Beschaffungswesen Bund - Kantone (abgekürzt KBBK) zuzuweisen – sowie die Partizipation der Kantonsvertreter im Gemischten Ausschuss zu regeln.

5.1.3 Umsetzung

Zur Umsetzung des WTO-Übereinkommens im kantonalen Zuständigkeitsbereich wurde im Auftrag der BPUK die IVöB ausgearbeitet. Diesem Konkordat sind alle Kantone bis auf Appenzell. I.Rh. beigetreten. Auch dieser Kanton bereitet den Beitritt zur IVöB jedoch vor. Die Umsetzung des Abkommens soll durch eine Revision der IVöB erfolgen, soweit Auftraggeber neu zu unterstellen sind und soweit es um die Mitwirkung der Kantone bei der Durchführung des Abkommens geht (Einsetzungskompetenz für die Überwachungsbehörde im Sinn von Art. 8 AöB; Bestimmung einer Kontaktstelle im Sinn von Art. 7 Abs. 3 AöB; Grundlage der Entsendung der Delegierten in den gemischten Ausschuss gemäss Art. 11 AöB). Die Revisionsarbeiten an der IVöB wurden parallel zu den laufenden Verhandlungen ausgelöst, wobei auch eine generelle Unterstellung der Gemeinden und die Harmonisierung der Schwellenwerte für die Publikation von Aufträgen vorgesehen sind. Am 1. Februar 2000 wurde die von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitete Revisionsvorlage den Mitgliedern der BPUK zur Vernehmlassung zugestellt. Nach Verabschiedung der revidierten IVöB durch die BPUK verbleibt auf kantonomer Ebene folgender Handlungsbedarf:

- a) Vorlage über den Beitritt zur revidierten IVöB. Die Zuständigkeit dafür liegt abschliessend beim Grossen Rat (Art. 55 Ziff. 6 KV).
- b) Art. 2 und 3 EGöB betreffend den Anwendungsbereich des Gesetzes sind anzupassen. Die Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 47 Abs. 1 KV).
- c) In der VöB sind die Bestimmungen über die Publikation (Art. 19 VöB) an das Erfordernis der Publikation auf nationaler Ebene und der Zusammenfassung in einer Amtssprache der WTO anzupassen und eine mindestens dreijährige Archivierungspflicht für Verfahrensakten zu begründen. Zuständig ist die Regierung als Verordnungsgeberin (Art. 65 KV).

Da sich noch nicht ermitteln lässt, wann die revidierte IVöB verabschiedet wird, sind genaue Terminangaben zur Planung und zum Ablauf der Anpassungen des kantonalen Rechts nicht möglich. Die Anpassung soll jedoch so rasch als möglich an die Hand genommen werden.

5.1.4 Offene Fragen

Die Details der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Kantone betreffend die privaten Auftraggeber ist derzeit noch nicht geklärt. Der Vernehmlassungsentwurf der revidierten IVöB geht davon aus, dass die Gesetzgebungskompetenz für lediglich regional tätige private Auftraggeber, die dem Abkommen unterstehen, bei den Kantonen liegt. Die Differenzen sollen im Rahmen der gemischten Arbeitsgruppe ausgeräumt werden, wobei der Bund zugesichert hat, die Kantone beizuziehen. Offen ist zudem die Umsetzung der elektronischen Publikation von Ausschreibungen im Internet nach Art. 12 AöB.

5.2 Luftverkehr

5.2.1 Kantonale Zuständigkeit

Die Luftfahrt fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Der Vollzug des Luftverkehrsabkommens erfolgt durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Der Kanton St.Gallen ist somit von der Umsetzung des Abkommens nicht direkt betroffen.

5.2.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Vom Luftverkehrsabkommen betroffen sind Standortkantone von öffentlichen Flugplätzen und -häfen. Im Kanton St.Gallen existieren derzeit keine solchen Anlagen. Beim Flugplatz Altenrhein handelt es sich um ein privates Flugfeld mit einer Sonderbewilligung für gewerbsmässige Linienflüge. Die aktuelle Diskussion über eine allfällige Aufwertung des privaten Flugfeldes Altenrhein zu einem öffentlichen Regionalflugplatz hat keinen Einfluss auf die Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG. Sollte Altenrhein später aufgewertet werden, sind die Auswirkungen auf die Abkommen zu jenem Zeitpunkt zu prüfen.

5.2.3 Umsetzung

Die Umsetzung des Luftverkehrsabkommens bedingt keine besonderen Vorkehrungen des Kantons. Angesichts der hohen politischen Brisanz der Konzessionierung des privaten Flugfeldes Altenrhein zum öffentlichen Regionalflugplatz wird die Regierung jedoch aktiv über die weiteren Schritte informieren.

5.2.4 Offene Fragen

Der Entscheid über die Aufnahme der Option einer Konzessionierung des privaten Flugfeldes Altenrhein zum öffentlichen Regionalflugplatz in den SIL liegt derzeit beim Bund. Je nach Ergebnis des Verfahrens auf Bundesebene ist allenfalls der Staatsvertrag mit Österreich neu auszuhandeln und das „Lärmkorsett“ anzupassen. Eine solche Anpassung ist insbesondere Voraussetzung für eine wünschbare Anbindung Altenrheins an das Eurocross Basel-Mulhouse, das der Region direkte Umsteigeverbindungen nach zahlreichen europäischen Destinationen garantieren würde.

5.3 Landverkehr

5.3.1 Kantonale Zuständigkeit

Im Landverkehr kommt die Rechtssetzungskompetenz dem Bund zu. Den Kantonen obliegt der Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01; abgekürzt SVG). Der Vollzug der Erlasse für den Schienenverkehr obliegt hingegen dem Bund. Die Umsetzung des Landverkehrsabkommens¹⁰ hat im Vollzugsbereich des Kantons St.Gallen keine direkten Auswirkungen. Die Schweiz muss nationales Recht an geltendes EU-Recht anpassen, darunter das SVG in Bezug auf Masse und Gewichte¹¹. Daraus ergeben sich im Vollzugsbereich (Fahrzeugzulassung) des Kantons keine Änderungen.

Direkte Auswirkungen ergeben sich aber aus der notwendigen Anpassung schweizerischen Rechts an die Richtlinie über die technische Überwachung von „Kraftfahrzeugen“¹², die zu einer deutlichen Verkürzung der Zeitintervalle für die periodischen Prüfungen von Motorfahrzeugen für den Gütertransport führt. Für eine Übergangszeit bis Ende 2004 muss der Kanton zudem Bewilligungen für Fahrten mit 40 Tonnen im Binnenverkehr¹³ erteilen. Schliesslich muss der Kanton die ihm zufallenden Aufgaben für den Vollzug der LSVA¹⁴ übernehmen und soll im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum Landverkehrsabkommen die Schwerverkehrskontrollen intensivieren.

5.3.1.1 Periodische Prüfungen von Motorfahrzeugen für den Gütertransport

¹⁰ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse.

¹¹ 396L0053 Richtlinie 96/53/EG des Rates vom 25. Juli 1996 zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Strassenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr *Amtsblatt Nr. L 235 vom 17/09/1996, S. 0059 - 0075*.

¹² 396L0096 Richtlinie 96/96/EG des Rates vom 20. Dezember 1996 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die technische Überwachung der Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger *Amtsblatt Nr. L 046 vom 17/02/1997, S. 0001 - 0019*.

¹³ Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz) vom 8. Oktober 1999 **Art. 5** Verteilung der schweizerischen Kontingente. „Der Bundesrat kann die Gewährung der einen Hälfte der schweizerischen Kontingente von bestimmten Voraussetzungen wie insbesondere vom Nachweis der Benutzung des Schienengüterverkehrs abhängig machen. Die andere Hälfte der Kontingente wird auf die Kantone aufgeteilt und von diesen selbstständig in Berücksichtigung der Bedürfnisse des transportierenden Gewerbes zugeteilt.“

¹⁴ Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG) vom 19. Dezember 1997.

Für die Kantone ist von Bedeutung, dass die Richtlinie 96/96/EG über die technische Überwachung von Fahrzeugen von der Schweiz übernommen und nach einer Übergangszeit von zwei Jahren umgesetzt werden muss. Die Richtlinie regelt die periodischen Fahrzeugprüfungen und zwar sowohl die Zeitabstände (Intervalle) der Prüfungen, wie den Prüfungsumfang. Für die Schweiz bedeutet dies, dass vor allem die Intervalle für Fahrzeuge für den Gütertransport von bisher 4, 3, 2 Jahre generell auf ein Jahr verkürzt werden müssen. Die EU misst dieser Richtlinie nicht bloss eine technische Bedeutung im Hinblick auf die Verkehrssicherheit zu, sondern vor allem auch eine erhebliche wettbewerbspolitische Bedeutung. Die EU dürfte in nächster Zeit eine neue Richtlinie über die technische Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen¹⁵, die in der EU am Strassenverkehr teilnehmen, erlassen, die einen deutlichen Zusammenhang zur R 96/96/EG hat. Einzelne Erwägungen, die im Vorschlag der Kommission angestellt werden, zeigen die Bedeutung auf, welche der R 96/96/EG beigemessen wird.

Die EU will offensichtlich mit einer weiteren Richtlinie die Durchsetzung der R 96/96/EG in allen Mitgliedstaaten sicherstellen. Diese neue Richtlinie ist zwar im Abkommen über den Landverkehr nur indirekt über die Richtlinie 96/96/EG erwähnt. Es liegt aber auf der Hand, dass die Schweiz diese neue Regelung wohl ebenfalls übernehmen oder mindestens entsprechend anwenden müsste, weil schweizerische Fahrzeuge in den Mitgliedstaaten der EU nach dieser Regelung auch kontrolliert werden. Ein gesicherter Vollzug der periodischen Fahrzeugprüfungen wird nach Inkrafttreten der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG für die schweizerische Transportwirtschaft von Bedeutung werden, wenn bei Auslandfahrten nicht Schwierigkeiten in Kauf genommen werden sollen.

Die Analysen zeigen, dass die Zahl der jährlich durchzuführenden periodischen Prüfungen durch die Übernahme der Richtlinie 96/96/EG um rund 13 Prozent ansteigen wird. Um den Vollzug sicherzustellen, werden im Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt drei bis vier neue Stellen notwendig. Investitionen werden nicht notwendig, weil die technischen Ressourcen ausreichen. Der Vollzug ist kostendeckend.

5.3.1.2 Vollzug der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

Die LSVA bildet ein wesentliches Element der schweizerischen Verkehrspolitik sowie der flankierenden Massnahmen zu den sektoriellen Abkommen Schweiz - EG. Die Erhebung der leistungsabhängigen Abgabe erfolgt durch den Bund während die pauschalen Abgaben, z.B. für Gesellschaftswagen, durch die Kantone erhoben werden. Die Kantone sind allerdings darüber hinaus noch in den Vollzug eingebunden, indem sie dem Bund täglich die Daten der zugelassenen Fahrzeuge melden müssen. Der Vollzug der LSVA erfordert nicht unerhebliche Anpassungen des Informatiksystems des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes (ELSA). Die Arbeiten sind im Gang und dürften aus heutiger Sicht rechtzeitig abgeschlossen werden können. Der Vollzug der LSVA ist abschliessend durch Bundesrecht geregelt. Die Kosten des Vollzugs werden dem Kanton durch den Bund vergütet.

Ein Drittel des Nettoertrages der LSVA fliesst den Kantonen zu. Der Anteil des Kantons St.Gallen dürfte im Jahr 2001 rund 13 Mio Franken betragen. Die Regierung beauftragte eine Konzeptgruppe, einen Vorschlag auszuarbeiten, wie diese Mittel verwendet werden sollen. Der Vorschlag muss auch die rechtliche Regelung aufzeigen. Die Regierung ist bestrebt, diesen zusätzlichen Ertrag so einzusetzen, dass er im Ergebnis indirekt zu einer möglichst grossen Entlastung des allgemeinen Staatshaushalts führt.

¹⁵ GEMEINSAMER STANDPUNKT (EG) Nr. 10/2000, vom Rat festgelegt am 2. Dezember 1999 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 1999/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die technische Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen, die in der Gemeinschaft am Straßenverkehr teilnehmen (2000/C 29/01).

5.3.1.3 Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

In der Botschaft zu den sektoriellen Abkommen Schweiz- EG wird eine Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen vorgeschlagen. Schwerverkehrskontrollen sind sehr personalintensiv und damit auch kostenintensiv, zumal durch permanent eingesetzte technische Einrichtungen vorab die Einhaltung der zulässigen Gesamtgewichte durchgesetzt werden soll. Schwerverkehrskontrollen sind insbesondere auf Autobahnen und Autostrassen nur dann einigermaßen gefahrlos durchführbar, wenn die Fahrzeuge bzw. Fahrzeugkombinationen aus dem Fahrbahnprofil herausgenommen werden können. Eine Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen nach den Vorschlägen der Botschaft wird daher einiges an baulichen Massnahmen voraussetzen. Die Umsetzungsmassnahmen, vor allem die Finanzierung der Massnahmen, sind mit dem Bund weder bereinigt noch festgelegt. Dies betrifft:

- die technische Überwachung durch stichprobenweise Kontrollen auf der Strasse,
- die Intensivierung der ARV-Kontrollen;
- die Schwerverkehrskontrollen bezüglich Einhaltung der Abmessungen und Gewichte, der Ladung und der Geschwindigkeiten¹⁶;
- die Schwerverkehrskontrollen bezüglich der Einhaltung der ADR- bzw. SDR-Kontrollen¹⁷.

Die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr (abgekürzt IKST) befasste sich im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) mit der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen und analysierte einen Bericht der Arbeitsgemeinschaft der Chefs der Verkehrspolizeien der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (ACVS)¹⁸. Die IKST kommt zum Schluss, dass:

- der Aufwand für eine Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen weit höher ist, als allgemein – vor allem vom Bund – angenommen wird, wenn die Ziele wirklich erreicht werden sollen;
- zunächst der Bund und die Kantone zusammen ein Konzept über die Durchführung intensivierter Schwerverkehrskontrollen erarbeiten müssen, weil eine Reihe von möglichen Lösungen denkbar sind;
- die aus der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen zu erwartenden jährlichen Betriebskosten vollständig vom Bund getragen werden müssen;
- die Umsetzung der zu treffenden Massnahmen – technische Infrastruktur, Rekrutierung und Ausbildung von Personal – frühestens in drei bis vier Jahren möglich ist;
- der Bund an der Grenze die Kontrolltätigkeit verstärken muss – vorab was der Vollzug der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und die Einhaltung der Masse und Gewichte betrifft¹⁹;
- gesetzgeberische Massnahmen für notwendig gehalten werden, um die Verfolgung festgestellter Übertretungen einfacher ahnden zu können.

Die mit dem zunehmenden Verkehrsaufkommen ständig gewachsene, enorme Regeldichte im Strassenverkehr verlangt eine regelmässige und intensive Kontrolle der Verkehrsteilnehmer. Deshalb steht fest, dass die Schwerverkehrskontrollen mit den bestehenden Personalstellen nicht ausgebaut oder intensiviert werden können.

¹⁶ Zwar besteht in der EU und in der Schweiz die Ausrüstungsverpflichtung mit Einrichtungen zur Geschwindigkeitsbeschränkung. Es muss aber festgestellt werden, dass diese technischen Einrichtungen zur Beschränkung der Geschwindigkeit zunehmend manipuliert werden und zwar so, dass dies nicht ohne weiteres festgestellt werden kann.

¹⁷ ADR bzw. SDR – Transport gefährlicher Güter.

¹⁸ Bericht verfasst im Auftrag der Kommandanten der kantonalen Polizeikörpers; Bericht über die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen – Konzept – vom 29. Juni 1999, St.Gallen.

¹⁹ In dieser Forderung besteht ein deutlicher Widerspruch zu Art. 43 des Abkommens über den Landverkehr, in dem eine Vereinfachung und Beschleunigung der Grenzabfertigung vereinbart wird.

Die in diesem Zusammenhang von der Kantonspolizei aus- und aufzubauenden personellen und technischen Ressourcen (möglicherweise kantonsübergreifend und in Kombination mit der Zollabfertigung sowie Grenzschutz) sind abhängig von der Intensität der Kontrollen und von der Entwicklung der Verkehrsmenge. Weil mit dem Landverkehrsabkommen eine markante Erhöhung der Verkehrsmenge vor allem auf der A13 erwartet wird, wäre grundsätzlich die absolute Zahl der Schwerverkehrskontrollen je Periode nicht bloss zu verdoppeln, sondern zu vervier- bis verfünffachen. Dies hätte eine markante Erhöhung der Personaleinheiten um mindestens zehn Polizeistellen zur Folge. Der Bundesrat beschloss, den Kantonen Beiträge an die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen zu gewähren. Die Höhe dieser Beiträge wird in Leistungsvereinbarungen festgelegt, die zwischen dem UVEK und den Kantonen abgeschlossen werden sollen.

5.3.1.4 *Andere Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen*

An sich stehen eine Reihe von Studien und Berichten über die verkehrliche Entwicklung im Zusammenhang mit dem Landverkehrsabkommen zur Verfügung. Die Ergebnisse dieser Studien sind zum Teil recht schwierig zu interpretieren und nur schwer nachvollziehbar. Weil verschiedenste Annahmen in allen Berichten und Studien im Lauf der Zeit durch die Entwicklung überholt worden sind, erscheinen die Ergebnisse zum Teil auch nicht mehr plausibel. Diese Feststellungen sind allerdings auch ein Ergebnis der Tatsache, dass vielfältige Einflüsse die weitere Entwicklung des Güterverkehrs und des Modalsplits bestimmen. Viele dieser Einflüsse sind entweder noch nicht bekannt oder lassen sich nicht quantifizieren; noch weniger lässt sich deren kombinierte Wirkung auch nur einigermaßen abschätzen. Nachgeführte Studien und Berichte stehen derzeit keine zur Verfügung.

Die Botschaft zum Landverkehrsabkommen geht davon aus, dass mit den eingeleiteten Massnahmen das Wachstum des Strassengüterverkehrs gebremst und längerfristig gar eine Rückverlagerung auf die Schiene erreichbar sein wird. Das Ziel, den Modalsplit zu Gunsten der Schiene zu verbessern und vorab den alpenquerenden Schwerverkehr mit Blick auf den Alpenschutzartikel auf die Schiene zu verlagern, ist zweifellos allgemein akzeptiert. Ob dieses Ziel aber auch tatsächlich erreicht werden kann, ist schon eher zweifelhaft. Bekannt ist zunächst, dass sich in vielen europäischen Ländern der Güterverkehr von der Schiene auf die Strasse verschoben hat, nachdem anfangs der 80er Jahre das zulässige Gesamtgewicht für Fahrzeugkombinationen auf 40 Tonnen angehoben worden war. Der Güterverkehr auf der Schiene wurde regelrecht marginalisiert. Allerdings wurden in keinem Land flankierende Massnahmen eingeführt, welche diese Entwicklung zumindest hätten bremsen können. Es ist als Erfolg für die Schweiz zu werten, dass die Abkommen längerfristig zu einer Europäisierung der schweizerischen Verkehrspolitik beitragen.

In der Schweiz stellt die LSVA das zentrale Mittel im Sinn eines Lenkungsinstrumentes zur Realisierung der neuen schweizerischen Verkehrspolitik dar. Sie muss daher zwei Bedingungen kumulativ erfüllen, wenn die verkehrspolitischen Ziele erreicht werden sollen. Einmal muss die Abgabe hoch genug sein, um betriebswirtschaftliche Entscheide beeinflussen zu können (Lenkungswirkung). Sodann müssen geeignete und äquivalente Transportalternativen (quantitativ und qualitativ) verfügbar sein. Beide Bedingungen sind nur sehr eingeschränkt erfüllt.

Für den Kanton St.Gallen steht eine Studie des Verkehrsausschusses der Ostschweizer Kantonsregierungen²⁰ zur Verfügung, die eine Abschätzung der Entwicklung des Strassengüterverkehrs auf der San Bernardino-Achse enthält. Sie kommt zum Schluss, dass bei einer Anhebung der zulässigen Gesamtgewichte auf 40 t und der Einführung der LSVA der alpenquerende Strassengüterverkehr von rund 95'000 Fahrten im Jahr 1998 auf rund 220'000 Fahrten im Jahr 2005²¹ ansteigen wird, was einer jährlichen Wachstumsrate von rund 8 Prozent entspricht.

²⁰ Anschluss der Ostschweiz an die NEAT Gotthard, Schlussbericht, INFRAS, 10. August 1998.

²¹ Bericht INFRAS S. 18 und 20.

Für die zu erwartende Entwicklung der Verkehrsmenge auf der Ost – West bzw. der West-Ost-Achse sind keine Angaben verfügbar.

Die vorhandene Infrastruktur, wie Zollanlagen und Grenzübergänge, Rast- und Ausstellplätze, vermag eine derartige Entwicklung der Verkehrsmenge nicht aufzunehmen. Ausserdem fehlt eine geeignete Infrastruktur, um allenfalls grossräumige Umfahrungen signalisieren zu können.

5.3.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Eine isolierte Beurteilung des Landverkehrsabkommen in Bezug auf dessen Bedeutung für den Kanton St.Gallen ist nicht zielführend. Das Landverkehrsabkommen hat für den Kanton St.Gallen als Folge der zu erwartenden Zunahme des Strassengüterverkehrs – vor allem auf der A13 – mehr Nachteile als Vorteile. Diesen Nachteilen stehen aber Vorteile für die st.gallische Wirtschaft aus dem gesamten Paket der sektoriellen Abkommen Schweiz - EG gegenüber. Weil die sieben Abkommen nur gesamthaft abgeschlossen werden können, muss auch die politische Beurteilung gesamthaft erfolgen.

5.3.3 Umsetzung

Die bilateralen Verträge – auch das Landverkehrsabkommen – sind Teil eines wirtschaftlichen und politischen Annäherungsprozesses zwischen der EU und der Schweiz. Dabei werden sich politische und sachlich-technische Harmonisierungs- und Anpassungsbedürfnisse ergeben. Daraus muss ein Prozess zur Weiterentwicklung sowohl des Abkommens an sich wie auch des nationalen Rechts, aber auch der europäischen wie der schweizerischen Verkehrspolitik entstehen. Mit dem sektoriellen Abkommen im Landverkehr muss die Schweiz über einen Bestand an Vorschriften verfügen, der gegenüber rund 25 Verordnungen oder Richtlinien der EU äquivalent sein sollte. Die Garantie einer Äquivalenz zum *Acquis communautaire* durch die Schweiz erfolgt – von einer Ausnahme abgesehen – praktisch ohne jeden expliziten Vorbehalt. Einzig bezüglich der Richtlinie 96/53/EG (Masse und Gewichte) wird ausdrücklich nur auf den Stand des *Acquis communautaire*, wie er zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens besteht, verwiesen.

Die Umsetzung des Landverkehrsabkommens hat in erster Linie Auswirkungen auf das Bundesrecht. Der Vollzug kann im Rahmen der vorhandenen Organisation der Staatsverwaltung sichergestellt werden, weitere besondere Massnahmen sind nicht notwendig. Noch nicht gesichert ist die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen, weil dazu sowohl eine detailliertere Planung, wie die notwendigen personellen und technischen Ressourcen fehlen.

Kantonales Recht muss lediglich im Zusammenhang mit der Verwendung des Anteils am Nettoertrag der LSVA angepasst werden.

5.4. Personenfreizügigkeit: Arbeitsmarkt

5.4.1 Kantonale Zuständigkeiten

Die Gesetzgebung im Bereich des Aufenthaltes und der Niederlassung von Ausländern ist Sache des Bundes.²² Der Bund hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und im Bereich des Ausländerrechts umfassend legiferiert.²³ Der Vollzug der entsprechenden Gesetze liegt dagegen weitgehend bei den Kantonen. Die Zuständigkeiten sind in der Vollzugsverordnung

²² Art. 121 Abs. 1.

²³ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20), eidgenössische Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV, SR 142.201), eidgenössische Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (abgekürzt SR 823.21 BVO), u.v.a.

zur Bundesgesetzgebung über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (sGS 453.51) geregelt.

Im Kanton St.Gallen ist das Amt für Wirtschaft (abgekürzt AfW) gemäss geltendem Recht zur Prüfung der materiellen arbeitsmarktlichen Voraussetzungen²⁴ im Rahmen eines Vorentscheids zur Bewilligung zur Erwerbstätigkeit zuständig. Das Ausländeramt des Kantons St.Gallen ist an den Vorentscheid des AfW gebunden und kann eine Bewilligung nur noch aus wichtigen fremdenpolizeilichen Gründen, beispielsweise bei deliktischem Verhalten, verweigern.²⁵

5.4.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

5.4.2.1 Wirtschaftliche Bedeutung

Die Beschäftigung von Personen aus dem EU-Raum ist im Rahmen der Jahresaufenthalts- und Saisoniersbewilligungen und des Gewerbeverkehrs (Grenzgänger und grenzüberschreitender Dienstleistungsverkehr) bereits heute ein massgebender volkswirtschaftlicher Faktor. So arbeiten zur Zeit rund 32'000 Personen mit einem EU-Pass im Kanton St.Gallen.

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Monate ist auch die rasche Verfügbarkeit von geeignetem Personal für die Wirtschaft des Kantons St.Gallen wieder zu einem zentralen Aspekt geworden. Für die international ausgerichteten Unternehmen ist es wichtig, Personal aus Zweig-, Tochter- oder Partnerbetrieben auch in der Schweiz einsetzen zu können. Für die berufliche Entwicklung wird internationale Erfahrung immer bedeutender. Diese internationalen Einsätze in Europa waren für Schweizer Arbeitnehmer bislang nur schwierig möglich.

Die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs bringt dem Wirtschaftsstandort St.Gallen Vorteile, indem der Arbeitsmarkt nicht mehr begrenzt sein, sondern die Bodensee-region schrittweise zu einem Arbeitsmarkt werden wird. Der gesamteuropäische Arbeitsmarkt öffnet sich für die Unternehmen wie für die einheimischen Arbeitskräfte. Ein allfälliger zu grosser Lohndruck kann durch den geeigneten Vollzug der flankierenden Massnahmen zum Abkommen aufgefangen werden. Insgesamt ist deshalb das Abkommen über den freien Personenverkehr für den Wirtschaftsstandort St.Gallen ein wichtiger Schritt hin zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit.

5.4.2.2 Fremdenpolizeiliche Bedeutung

Das Abkommen sieht im Bereich des freien Personenverkehrs eine stufenweise Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes vor. Basierend auf einem Zwei-Kreise-Modell gehören die Staatsangehörigen der EU/EFTA-Länder dem bevorzugten Rekrutierungsgebiet des schweizerischen Arbeitsmarktes an, während die Staatsangehörigen aller übrigen Länder einzig noch als hochqualifizierte Spezialisten rekrutiert werden können.

Im Zug der Implementation der sogenannten Inländergleichbehandlung²⁶ entfällt die arbeitsmarktliche Prüfung zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens. Die Prüfung fremdenpolizeilicher Verweigerungsgründe wird folglich als verbleibende Kontrollmöglichkeit zunehmend an Wichtigkeit und Bedeutung gewinnen. Ferner erfolgt eine Verlagerung des Schwerpunktes der Tätigkeit der Fremdenpolizeibehörde im Bereich von EU/EFTA-Staatsangehörigen, da an die Stelle von fremdenpolizeilichen Bewilligungen ein Bescheinigungsverfahren tritt.

Neugestaltet werden die Aufenthaltsstatute für EU/EFTA-Staatsangehörige in der Schweiz. Daueraufenthalte umfassen dabei einen Zeitraum von fünf Jahren (sofern ein überjähriger Arbeitsvertrag besteht) und werden neu automatisch verlängert, wenn das Arbeitsverhältnis fort-

²⁴ Lohn- und Arbeitsbedingungen, Vorrang der einheimischen Arbeitskräfte, Qualifikation je nach Herkunft, ausnahmsweise selbständige Erwerbstätigkeit, Verteilung der Kontingente, etc.

²⁵ Art. 42 Abs. 4 BVO.

²⁶ a.a.O. Art. 10 Abs. 2.

besteht. Die Kurzaufenthalte treten an die Stelle der bisherigen Saisonnier- und Kurzaufenthalterstatute und sind bezüglich der Dauer an unterjährige Arbeitsverhältnisse gebunden. In beiden Fällen besteht geografische und berufliche Mobilität sowie ein Recht auf Familiennachzug. Sonderregelungen bestehen für Grenzgänger, die von Tages- zu Wochenaufenthalten werden und von Beginn an nicht kontingentiert sein werden, sowie für Dienstleistungserbringer, die innerhalb von 90 Tagen je Kalenderjahr Dienstleistungen in der Schweiz erbringen können. Fremdenpolizeilich ist von Bedeutung, dass auch Drittausländer, die von Unternehmen mit Sitz in einem EU/EFTA-Land angestellt sind, in der Schweiz während dieser Zeit bewilligungsfrei die Dienstleistung erbringen können.

Die Rechtsgrundlagen für die neuen Statute sind für EU/EFTA-Staatsangehörige im bilateralen Abkommen über den Personenverkehr zu finden. Arbeitnehmer eines Unternehmens mit Sitz in der EU, die während eines befristeten Zeitraums in der Schweiz Leistungen erbringen, werden durch das eidgenössische Entsendegesetz²⁷, das Schutz vor Sozial- und Lohndumping bietet, erfasst. Drittausländer werden wie bisher von der BVO erfasst.

Fremdenpolizeilich ist bedeutsam, dass für alle Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen, die in der Schweiz leben oder arbeiten, weiterhin ein herkömmliches fremdenpolizeiliches Bewilligungsverfahren notwendig ist.

5.4.3 Umsetzung

5.4.3.1 Planung der Umsetzung durch den Bund

Die Umsetzung der Aufenthaltsregelungen ist beim Bund durch das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) in Angriff genommen worden. Die konkrete Ausgestaltung ist noch nicht absehbar. Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wird durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vorbereitet. Auch hier ist die konkrete Ausgestaltung noch offen.

Folgende Aufgaben dürften zu unterscheiden sein und von ihrem Inhalt her den entsprechenden Departementen zugeteilt bleiben:

- Aufenthaltsregelung aller ausländischen Personen;
- arbeitsmarktliche Beurteilung bis zum zweiten Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens;
- arbeitsmarktliche Beurteilung für Nicht-EU-Staatsangehörige;
- Vollzug der flankierenden Massnahmen ab dem dritten Jahr nach Inkrafttreten.

Die Frage der Aufteilung der Kontingente zwischen Bund und Kantonen ist derzeit Gegenstand von Expertengesprächen. Der Bundesrat ist bereit, für die Übergangsphase ein Konzept vorzuschlagen, wonach das schweizerische Gesamtkontingent für EU-Bürger in unverbindliche kantonale Richtgrössen (Planungswerte) einerseits und in ein Bundeskontingent andererseits aufgeteilt wird. Es ist für die Kantone wünschenswert, dass diesen Richtgrössen im Rahmen des rechtlich Möglichen eine gewisse Verbindlichkeit gegeben werden kann. Im Weiteren soll die Aufteilung der Kontingente für Nicht-EU-Angehörige sinnvollerweise nach dem bisherigen Verteilschlüssel erfolgen.

5.4.3.2 Planung der Umsetzung durch die KdK

Der richtige Zeitpunkt und die geeignete Form der organisatorischen Änderungen bezüglich der Aufenthaltsregelung und den arbeitsmarktlichen Aufgaben sind in Abstimmung auf das schrittweise Inkrafttreten des Abkommens zu definieren.

²⁷ Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 8. Oktober 1999, in: BBl 1999, 6128.

5.4.3.3 Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung im Kanton St.Gallen

Das schrittweise Inkrafttreten des Abkommen sieht in den ersten zwei Vertragsjahren nur geringfügige Änderungen vor. Für das dritte Jahr nach Inkrafttreten ergibt sich der grundlegendste Handlungsbedarf in den nachfolgend in Tabellenform aufgezeigten Bereichen im Rahmen einer departementsübergreifenden Arbeitsgruppe angegangen werden soll. In den ersten fünf Jahren wird weiterhin volkswirtschaftlich über die Vergabe der Kontingente zu befinden sein. Nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist entfällt das Instrument der arbeitsmarktlichen Bewilligung für Ausländer aus den EU/EFTA-Staaten. Für Angehörige anderer Staaten bleibt es weiterhin bestehen. Das fremdenpolizeiliche Bewilligungsverfahren stellt wie bisher ein Erfordernis für alle Ausländer dar, die in der Schweiz leben und/oder arbeiten.

Die Aufgabenteilung in einen fremdenpolizeilichen und wirtschaftlichen Bereich ist grundsätzlich weiterhin zweckmässig und wird die Zuständigkeiten des Ausländeramtes und Amtes für Wirtschaft entsprechend bestimmen.

Für die Verwaltungsrechtspflege besteht mit dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) bereits eine genügende gesetzliche Grundlage.

Statut	Handlungsbedarf	Zuständigkeit
Daueraufenthalt	Festlegung Verfahren der Aufenthaltsregelung	Arbeitsgruppe*
Kurzaufenthalt	Praxisfestlegung bez. Umwandlung in Daueraufenthalt	Arbeitsgruppe*
Grenzgänger	Kontrolle und Erfassung; Regelung des Verfahrens	Arbeitsgruppe*
Dienstleistungserbringer	Bezeichnung einer Meldebehörde zur formellen Prüfung von Angaben (fremdenpolizeiliche Aufgabe) sowie Bekämpfung Missbrauchsgefahr (Lohndumping, Missbrauch definieren). Regelung des Verfahrens.	Arbeitsgruppe*
Selbständig Erwerbstätige	wie Daueraufenthalter	
Nichterwerbstätige	Bezeichnung der Behörde die Gesuche prüft (finanzielle Mittel, Krankenversicherungsschutz). Fremdenpolizeiliche Aufgabe.	Justiz- und Polizeidepartement / Ausländeramt

Flankierende Massnahmen	Führung der tripartiten Kommission; Initialisierung von Lohnvorschriften; Vollzug Entsendegesetz	Arbeitsgruppe*
--------------------------------	--	----------------

** Arbeitsgruppe zur Behandlung arbeitsmarktlicher und fremdenpolizeilicher Fragen ab zwei Jahren nach Inkrafttreten der bilateralen Abkommen*

Nach erfolgter Volksabstimmung über die bilateralen Verträge soll die Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Ausländeramtes und des AfW möglichst bald die neuen Verfahren und Zuständigkeiten erarbeiten. Die kantonalen Rechtsgrundlagen (v.a. die kantonale Vollzugsverordnung zum ANAG) sind dann entsprechend anzupassen.

5.4.4 Offene Fragen

Zusammenfassend ergibt sich, dass im Bereich des Bundes die definitive Regelung für die Kontingentsverwaltung der EU/EFTA-Ausländer sowie der Nicht-EU-Angehörigen Priorität hat und die Angleichung des formellen Verfahrens der bestehenden BVO für die verbleibenden Drittausländer unabdingbar ist. Wichtig ist auch, dass die Kantone möglichst bald die Umsetzungsmodalitäten bezüglich Aufenthaltsregelung und Vollzug der flankierenden Massnahmen von den zuständigen Bundesämtern erhalten.

Kantonal ergibt sich der Handlungsbedarf vor allem im Lauf der ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Abkommen, da in diesem Zeitraum die Zuständigkeiten der Behörden neu definiert werden müssen. Die grösste Verschiebung ergibt sich dabei im Bereich der bisherigen arbeitsmarktlichen Prüfung, die ab dem zweiten Jahr nach Inkrafttreten für EU/EFTA-Ausländer gänzlich wegfällt. An die Stelle dieser arbeitsmarktlichen Prüfung tritt der Vollzug der flankierenden Massnahmen.

5.5. Personenfreizügigkeit: Diplomanerkennung

5.5.1. Generelle Verpflichtung

Nach Art. 9 des Abkommens über die Freizügigkeit treffen die Vertragsparteien die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsausweise sowie zur Koordination ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen.

Im Rahmen des Abkommens stimmt die Schweiz zu, die Substanz des *Acquis communautaire* in schweizerisches Recht umzusetzen bzw. gleichwertige Regelungen zu schaffen. Die EU-Richtlinien sehen vor, unter welchen Voraussetzungen EG-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund ihrer nachgewiesenen Ausbildung eine berufliche Tätigkeit ausüben dürfen, die dort reglementiert, d.h. den Inhabern eines bestimmten nationalen Diploms oder Berufsausweises vorbehalten ist (Botschaft des Bundesrates, Ziff. 147.4). Das Abkommen beschlägt grundsätzlich alle reglementierten Berufe.

Die Schweiz geht hinsichtlich der Anerkennung der Diplome die Verpflichtungen ein, die in den Rechtsakten im Anhang III des Abkommens über die Freizügigkeit aufgeführt sind und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verträge gelten. Die EU ihrerseits verpflichtet sich, die dem Gemeinschaftsrecht entsprechenden schweizerischen Abschlüsse zu anerkennen. Die anzuwendenden schweizerischen Bestimmungen des Landesrechts sind bereits ausreichend. Es sind daher keine Gesetzesrevisionen notwendig.

Die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG bilden mit Inkrafttreten direkt anwendbares Recht. Dies bedeutet, dass die zuständigen (kantonalen) Behörden künftig Diplome und Zeugnisse aus EU-Staaten wie die entsprechenden schweizerischen Dokumente begutachten müssen, wenn ihre Inhaber eine "reglementierte" Berufstätigkeit ausüben wollen. Die Mehrbelastung aus dieser Aufgabe wird sich in Grenzen halten. Eine gewisse Koordination im Vollzug wird über die Regierungskonferenzen, die KdK und die Zusammenarbeit mit Bundesstellen angestrebt.

5.5.2. *Ausübung der beruflichen Tätigkeit*

Die Schweiz wird nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens bezüglich der Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit wie ein Mitgliedstaat der EU behandelt. Grundsätzlich besteht in der EU eine der schweizerischen Handels- und Gewerbefreiheit vergleichbare Freiheit der Berufsausübung, die jedoch in allen Staaten für gewisse Berufe auf Absolventinnen und Absolventen bestimmter Ausbildungen beschränkt ist. Letzteres trifft für jene Berufe zu, deren unsachgemässe Ausübung für Ausübende und Dritte mit einer erhöhten Gefährdung verbunden ist. Damit die Freizügigkeit auch in diesen Bereichen gewährleistet werden kann, verpflichten sich die Staaten, gegenseitig Diplome und Fähigkeitsausweise anzuerkennen.

Die für die Anerkennung von Diplomen massgebenden EU-Richtlinien umschreiben die Voraussetzungen, unter denen ein EU-Staatsangehöriger in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund seiner nachgewiesenen Ausbildung eine berufliche Tätigkeit ausüben darf, die dort den Inhabern eines bestimmten nationalen Diploms vorbehalten sind. Das EU-Recht unterscheidet allgemeine und spezielle Anerkennungsrichtlinien. Die allgemeinen Anerkennungsrichtlinien²⁸ beruhen auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens und gewähren eine pauschale Anerkennung. Die speziellen Anerkennungsrichtlinien beruhen auf dem Prinzip der vorgängigen Harmonisierung der Ausbildung (z.B. Rechtsberufe, Medizinalberufe, Architekten). Spezialrichtlinien enthalten Minimalanforderungen und erwähnen die einschlägigen Diplome namentlich.

Im Bereich der kantonal geregelten Studiengänge besteht seit dem 18. Februar 1993 die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (in der Gesetzessammlung nicht veröffentlicht, siehe ABI 1994 120 ff.; abgekürzt IKV). Gestützt auf diese Vereinbarung wurden von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (abgekürzt EDK) verschiedene studienbereichsspezifische Reglemente erlassen. Sie verleihen den kantonalen Abschlüssen die schweizerische Anerkennung und bilden auch den rechtlichen Rahmen für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse.

Mit Deutschland besteht eine zwischenstaatliche Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Lehrabschlusszeugnissen und Meisterprüfungen für die handwerklichen Berufe²⁹.

5.5.3. *Freizügigkeit im Bereich der Ausbildung*

Die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG betreffen nicht die gegenseitige Anerkennung von Diplomen im Hinblick auf die Zulassung zu Studien und Ausbildungen. Dies soll nach dem Willen der Vertragspartner späteren Verhandlungen vorbehalten bleiben, die nach Inkrafttreten der sektoriellen Abkommen zügig aufgenommen werden sollen.

Mit Deutschland, Österreich und Frankreich bestehen sektorielle Abkommen Schweiz-EG (Äquivalenzabkommen) über die akademische Diplomanerkennung. Diese erleichtern zwar den Austausch von Studierenden, regeln jedoch nicht den Studien- und Berufszugang³⁰. Die Äqui-

²⁸ Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen.

²⁹ Sie stammt aus dem Jahr 1937 und sollte ergänzt werden, wie innerhalb der Arbeiten der Kommission Wirtschaft der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK) festgestellt wird.

³⁰ Das Äquivalenzabkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Juni 1994 wird zur Zeit zwischen der EDK und der Kultusministerkonferenz (KMK) verhandelt, da es bezüglich des Hochschulzugangs und der Fachhochschulen ergänzt werden soll.

valenzabkommen ergänzen das Freizügigkeitsabkommen, das die Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit, nicht jedoch die Anerkennung von Diplomen im Hinblick auf die Zulassung zu Studien und Nachdiplomstudien regelt. Die Praxis zeigt, dass bezüglich Freizügigkeit im Bereich der Ausbildung ein Handlungsbedarf besteht. Die Konferenz der Regierungschefs der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) beauftragte deshalb am 2. Dezember 1999 die Kommission Bildung, Wissenschaft und Forschung der IBK, eine internationale Vereinbarung (Staatsvertrag) für ihre Mitgliedsländer zu entwerfen, welche die bestehenden Lücken des Freizügigkeitsabkommens schliessen soll. Sie muss gewisse Eckpunkte regeln, die heute noch offen sind bzw. diskutiert werden³¹. Ziel dieser Bemühungen ist der Aufbau einer Internationalen Bodenseehochschule³².

Das Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region³³ behält bezüglich Freizügigkeit unter den Hochschulen und Mobilität der Studierenden seine Bedeutung. Auch die Erklärung der europäischen Bildungsminister, die am 19. Juni 1999 in Bologna Thesen zum europäischen Bildungsraum verabschiedeten, bleibt bedeutungsvoll, da damit die Studiengänge eine neue Definition erfahren (Master-, Bachelor- und Ph.D.-Studien). Dies kann bei Universitäten und Fachhochschulen zu neuen Studienordnungen führen. Die internationale Mobilität der Studierenden wird auf diesen Übereinkommen und auf dem European Credit Transfer System beruhen, welches definierte Studienleistungen mit Punkten bewertet. Inwiefern die Diskussion über das EURO-BAC im Bereich der Studiengänge zu einer Neuregelung führen kann, ist offen.

5.5.4. Berufe der Gesundheitspflege

Die Gesetzgebung über die universitären medizinischen Berufe (Arzt, Zahnarzt und Apotheker) obliegt dem Bund. Das Freizügigkeitsgesetz des Medizinalpersonals (SR 811.11; abgekürzt BGFM), welches die Grundsätze des Aus- und Weiterbildung sowie die Wirkung der Diplome der genannten Berufe regelt, wurde dem Freizügigkeitsabkommen angepasst. Insbesondere wurde der Rahmen für die staatliche Anerkennung der bisher von den Berufsverbänden verliehenen Facharztstitel erlassen (Botschaft des Bundesrates, Ziff. 275.431.1). Eine vom Bundesrat ernannte Aufsichtsbehörde (Leitender Ausschuss) kann ausländische (Universitäts-)Diplome anerkennen, die auf Grund eines Vertrages über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat als gleichwertig gelten (Art. 2b Abs. 1 [neu] Entwurf BGFM, BBI 1999 8645 ff.). Ein anerkanntes ausländisches Diplom hat in der Schweiz die gleiche Wirkung wie ein eidgenössisches Diplom (Art. 2b Abs. 2 [neu] Entwurf BGFM, BBI 1999 8645 ff.). Daran ist auch die kantonale Behörde gebunden. Die Möglichkeit, ausländische Diplome von Staaten, die keinen Vertrag über die gegenseitige Anerkennung abgeschlossen haben, als gleichwertig anzuerkennen, ist in Zukunft nicht mehr gegeben. Die zur staatlichen Anerkennung eines Fachtitels notwendige gesetzliche Grundlage soll durch Verordnung geschaffen werden (Art. 7 Abs. 2 und 3 [neu] Entwurf BGFM, BBI 1999 8645 ff.; Botschaft des Bundesrates, Ziff. 275.431.31).

Die nicht universitären Ausbildungsabschlüsse von Berufen des Gesundheitswesens unterstehen der kantonalen Hoheit. Die IKV (siehe oben Ziff. 5.5.2 am Ende) wird auf diesem Gebiet von der SDK vollzogen (Art. 5 Abs. 3 IKV). Diese ist zugleich Anerkennungsbehörde (Art. 4 Abs. 2 IKV). Sie erliess am 20. November 1997 eine Verordnung über die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen (abgekürzt AVO). Für die Anerkennung wird u.a. vorausgesetzt, dass der Antragsteller in der Schweiz zivilrechtlichen Wohnsitz hat oder als Grenzgänger tätig ist sowie die für die Berufsausübung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Kenntnisse einer (Schweizer) Landessprache hat (Art. 2 Abs. 1 und 3 AVO). Die Wohnsitz-

³¹ Zugang zu den Fachhochschulen und Universitäten, Studiengebühren, Anerkennung der während des Studiums erreichten Studienleistungen, internationale Anerkennung des Studienabschlusses auf verschiedenen Stufen.

³² Die Internationale Bodenseehochschule betreibt in Konstanz seit dem 1. September 1999 eine Geschäftsstelle. Die ersten grenzüberschreitenden Studiengänge haben bereits begonnen, weitere sind im Aufbau begriffen.

³³ Lissabon, 11. April 1997.

pflicht als Anerkennungs Voraussetzung ausländischer Ausbildungsabschlüsse ist mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht vereinbar. Es scheint zudem fraglich, ob am Erfordernis schriftlicher und mündlicher Kenntnisse einer Landessprache festgehalten werden kann. Die SDK übertrug die Anerkennung ausländischer Abschlüsse dem Schweizerischen Roten Kreuz (abgekürzt SRK; Art. 5 Abs. 1 AVO). Das SRK regelt überdies technische Fragen und Einzelheiten für die Anerkennung des ausländischen Ausbildungsabschlüsse (Art. 5 Abs. 4 AVO).

Das kantonale Recht verlangt für die selbstständige Ausübung verschiedener medizinischer und anderer Berufe der Gesundheitspflege eine gesundheitspolizeiliche Bewilligung (Art. 43 ff. des Gesundheitsgesetzes [sSG 311.1; abgekürzt GesG] sowie Verordnung über die Ausübung medizinischer Berufe [sGS 312.0; abgekürzt VAmB] und Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege [sGS 312.1; abgekürzt VABG]). Grundsätzlich setzt die Bewilligung für die medizinischen Berufe (Arzt, Zahnarzt und Apotheker) ein „eidgenössisches Diplom“ (Art. 44 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 41 GesG) bzw. für die anderen Berufe der Gesundheitspflege ein „schweizerisches Fähigkeitszeugnis“ voraus (vgl. Art. 46 Abs. 1 lit. a GesG). In der VABG wird umschrieben, was als schweizerisches Fähigkeitszeugnis bzw. Zulassungserfordernis gilt. Eine Bewilligung zur selbstständigen Ausübung eines medizinischen oder anderen Berufes der Gesundheitspflege kann Inhabern eines gleichwertigen ausländischen Diploms nur erteilt werden, wenn die Versorgung der Bevölkerung durch Inhaber eines eidgenössischen Diploms nicht gewährleistet ist (Art. 44 Abs. 2 auch i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GesG). Einzig für Assistenten mit gleichwertigem ausländischem Diplom kann die Bewilligung ohne Rücksicht auf die Versorgungslage erteilt werden (Art. 29bis lit. c, Art. 30bis lit. c und Art. 31bis lit. c VAmB). Die Gleichwertigkeit des ausländischen Diploms wird im Bewilligungsverfahren geprüft (vgl. Art. 5 VABG). Das kantonale Recht, insbesondere das GesG, ist zu ändern, soweit für Bürger eines Mitgliedstaates der EG mit einem gleichwertigen ausländischen Diplom die Berufszulassung von einer mangelhaften Versorgungslage abhängig gemacht wird. Für jene ausländischen Ausbildungsabschlüsse, die von einer eidgenössischen Fachkommission bzw. vom SRK anerkannt werden, erübrigt sich eine eigenständige kantonale Anerkennung. Verschiedene Berufe, die nach kantonalem Recht nur mit einer gesundheitspolizeilichen Bewilligung ausgeübt werden dürfen, werden nicht durch übergeordnetes bzw. interkantonales Recht geregelt. Diesbezüglich obliegt die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse den einzelnen Kantonen. Auch für diese Berufe scheint eine interkantonale Regelung sinnvoll. Es ist zu prüfen, ob die Vereinbarungskantone ein Bedürfnis haben, weitere Berufe der Gesundheitspflege gemeinsam zu regeln und die Anerkennungspraxis auch diesbezüglich zu vereinheitlichen. Andernfalls erkaufen sich die Kantone ihre Eingenständigkeit mit dem hohen Aufwand eigener Anerkennungsverfahren.

Am 14. April 2000 endete das vom Eidgenössische Departement des Innern eröffnete Vernehmlassungsverfahren zu Änderungen der eidgenössischen Verordnung über die Krankenversicherung (SR 832.102; abgekürzt KVV) und der eidgenössischen Verordnung über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung. Im Revisionsvorschlag zur KVV werden u.a. die Voraussetzungen für die Zulassung von Tätigkeiten zulasten der sozialen Krankenversicherung geregelt. Ärzte, Zahnärzte und Apotheker sind zugelassen, sofern sie das eidgenössische Diplom besitzen und über eine qualifizierte zweijährige praktische Weiterbildung verfügen (Art. 36 Abs. 1 und 3 sowie Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [SR 832.10; abgekürzt KVG], Art. 38 ff. KVV). Ausländische Weiterbildungstitel der universitären medizinischen Berufe sollen von einem Weiterbildungsausschuss anerkannt werden können, wenn die Gleichwertigkeit auf einem Staatsvertrag beruht (Art. 10 [neu] Entwurf BGFM, BBI 1999 8645 ff.). Die Anerkennung der sogenannten paramedizinischen Berufe (Physiotherapie, Ergotherapie, Krankenpflege usw.) setzt in der Regel ein interkantonales anerkanntes Diplom, zweijährige Berufserfahrung und eine Zulassung nach kantonalem Recht voraus (Art. 38 KVG und Art. 44 ff. KVV).

5.5.5. Schlussfolgerung und offene Fragen

Aus dem sektoriellen Abkommen Schweiz - EG ergeben sich für den Kanton St.Gallen bezüglich der Diplomanerkennung keine weiteren Verpflichtungen, es sei denn im Rahmen der Begutachtung von Diplomen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass im Bereich der Zulassung zu Studien oder Nachdiplomstudien sowie bei der Anerkennung von Leistungen während des Studiums kein Handlungsbedarf bestünde. Das Freizügigkeitsabkommen betrifft diese Bereiche nicht. Die Bemühungen, welche die internationale Mobilität der Studierenden anstreben, sind daher fortzusetzen.

Hinsichtlich Diplomanerkennung der Berufe der Gesundheitspflege lassen sich die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens bzw. der bundesrechtlichen Umsetzung nicht abschliessend beurteilen. Die SDK hat daher einerseits eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Einfluss des Abkommens auf die (kantonale) Gesundheitsgesetzgebung und die Binnenmarktordnung prüft, und andererseits das Institut de droit de santé der Universität Neuenburg u.a. damit beauftragt, das Abkommen hinsichtlich Anerkennung von Diplomen und Auswirkungen auf die kantonale Praxis zu analysieren sowie Mittel zu Umsetzung vorzubereiten (Bericht der SDK vom 30.September 1999 zuhanden der Kantone und Schreiben IDS Uni Neuenburg vom 23.September 1999). Die Revisionsarbeiten können erst an die Hand genommen werden, wenn die noch offenen Fragen geklärt sind. Ein Vollzugsbeginn des überarbeiteten kantonalen Rechts auf 1. Januar 2001 ist unrealistisch.

5.6 Personenfreizügigkeit: Soziale Sicherheit

5.6.1 Krankenversicherung: Versicherungspflicht und Zahlungsverzug

5.6.1.1 Kantonale Zuständigkeiten und Aufgaben

a) Nach Bundesrecht

Nach Art. 3 Abs. 1 KVG muss sich jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz innert drei Monaten nach Wohnsitznahme oder Geburt in der Schweiz für Krankenpflege versichern oder von ihrem gesetzlichen Vertreter versichern lassen. Der Bundesrat kann Ausnahmen von der Versicherungspflicht vorsehen und die Versicherungspflicht auf Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz ausdehnen (Art. 3 Abs. 2 bzw. 3 KVG). Versicherungspflichtig sind nach Art. 1 Abs. 2 KVV ausserdem:

- Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 5 ANAG, die mindestens drei Monate gültig ist;
- unselbstständig erwerbstätige Ausländer, deren Aufenthaltsbewilligung weniger als drei Monate gültig ist, sofern sie für Behandlungen in der Schweiz nicht über einen gleichwertigen Versicherungsschutz verfügen;
- Personen, die ein Asylgesuch in der Schweiz nach Art. 18 des eidgenössischen Asylgesetzes (SR 142.31; abgekürzt AsylG) gestellt haben, und Personen, denen nach Art. 66 AsylG vorübergehender Schutz gewährt wurde, sowie Personen, für welche die vorläufige Aufnahme nach Art. 14a ANAG verfügt worden ist.

Die Ausnahmen von der Versicherungspflicht sind in Art. 2 bis 6 KVV aufgeführt.

Nach Art. 6 KVG sorgen die Kantone für die Einhaltung der Versicherungspflicht; die vom Kanton bezeichnete Behörde weist Personen, die ihrer Versicherungspflicht nicht rechtzeitig nachkommen, einem Versicherer zu. Art. 10 Abs. 1 KVV verpflichtet die Kantone, die Bevölkerung periodisch über die Versicherungspflicht zu informieren.

Bezahlen Versicherte fällige Prämien oder Kostenbeteiligungen trotz Mahnung nicht, hat der Versicherer das Vollstreckungsverfahren einzuleiten. Endet das Vollstreckungsverfahren mit der Ausstellung eines Verlustscheines, benachrichtigt der Versicherer die zuständige Sozialhilfebehörde (Art. 9 Abs. 1 KVV). Nach Ausstellung eines Verlustscheins und Meldung an die Sozialhilfebehörde kann der Versicherer die Leistungen so lange aufschieben, bis die ausstehenden Prämien und Kostenbeteiligungen vollständig bezahlt sind (Art. 9 Abs. 2 KVV).

b) Nach kantonalem Recht

Nach Art. 4 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG zum KVG) vollzieht die politische Gemeinde die Bestimmungen über die Versicherungspflicht. Zuständig ist die Kontrollstelle für Krankenversicherung jener politischen Gemeinde, in der die versicherungspflichtige Person ihre Schriften hinterlegt hat (Art. 4 Abs. 1 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung, sGS 331.111; abgekürzt V zum EG zum KVG). Wer eine Ausnahme von der Versicherungspflicht beansprucht oder sich freiwillig der Versicherung unterstellen will, reicht das Gesuch der Kontrollstelle ein (Art. 7 f. V zum EG zum KVG); Grenzgänger reichen das Gesuch der Kontrollstelle am Arbeitsort ein. Der Informationspflicht wird dadurch nachgekommen, dass die kommunale Kontrollstelle von Neuzuzügern und für Neugeborene unter Hinweis auf die Versicherungspflicht Auskunft über die Versicherung verlangt (Art. 7 EG zum KVG). Eine periodische Information im engen Wortsinn von Art. 10 Abs. 1 KVV erübrigt sich, da eine einmal in der Schweiz versicherte Person nicht mehr aus der obligatorischen Krankenversicherung austreten kann (Vollobligatorium). Ein solcher Austritt ist nur bei Auswanderung oder infolge Tod möglich.

Ist die Zahlungsunfähigkeit einer versicherungspflichtigen Person durch einen definitiven oder provisorischen Verlustschein ohne pfändbaren Überschuss ausgewiesen, leistet die politische Gemeinde die fälligen Prämien und Kostenbeteiligungen (Art. 38bis V zum EG zum KVG). Dadurch wird der Leistungsaufschub unterbrochen.

5.6.1.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

a) Nach Bundesrecht

Das Freizügigkeitsabkommen sieht vor, dass sich folgende Personengruppen, die in einem EU-Staat wohnen, obligatorisch bei einem schweizerischen Krankenversicherer zu versichern haben:

- in der Schweiz Erwerbstätige, die nicht in der Schweiz wohnen (insbesondere Grenzgänger);
- Bezüger und Bezügerinnen von Schweizer Renten, wenn sie keine Rente des Wohnlandes erhalten und während ihres Arbeitslebens entweder nur in der Schweiz oder hier länger als in den anderen Vertragsstaaten versichert waren;
- (nicht erwerbstätige) Familienangehörige der vorstehend genannten Personen.

Wie Erwerbstätige behandelt werden die Bezüger schweizerischer Arbeitslosenleistungen (während der auf drei Monate befristeten Arbeitssuche im Ausland). Wie im schweizerischen Krankenversicherungsrecht vorgesehen, müssen sich die Personen individuell versichern und Prämien zahlen. Verschiedene EU-Staaten nehmen aber bestimmte der obenerwähnten Personengruppen von der Versicherungspflicht in der Schweiz aus.

Durch das Freizügigkeitsabkommen dehnt sich die kantonale Kontrolle der Versicherungspflicht auf Personen aus, die nicht in der Schweiz wohnen. Der Bundesrat gesteht in der Botschaft ein, dass von den Kantonen nicht verlangt werden kann, die Beitrittskontrolle der im Ausland wohnenden Familienangehörigen umfassend auszuüben³⁴. Beispielsweise sind die in der Schweiz zu versichernden Rentnerinnen und Rentner sowie deren Familienangehörige, die in

³⁴ Botschaft des Bundesrates, Ziff. 273.232.

einem Mitgliedstaat der EG wohnen und eine schweizerische Rente beziehen, nicht mehr bei den kantonalen Stellen, sondern bei den rentenauszahlenden Organen registriert.

b) Nach kantonalem Recht

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Ersatzpflicht der politischen Gemeinde für fällige Prämien und Kostenbeteiligungen im Sinn von Art. 38bis V zum EG zum KVG auch für zahlungsunfähige Versicherte gelten muss, die in einem Mitgliedstaat der EG wohnen. Die massgebliche VO 1408/71 der EWG zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit ist nicht unmittelbar anwendbar. Sie gilt zwar auch für Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft (Art. 4 Abs. 1 lit. a), bei der genannten Ersatzpflicht handelt es sich aber nicht um eine derartige Leistung, sondern um eine obligatorische Absicherung des fürsorgepflichtigen Gemeinwesens. Es soll verhindert werden, dass der Krankenversicherer seine Leistungen aufschiebt und allfällige tatsächlichen Krankheits- oder Unfallkosten von der Fürsorge zu tragen sind. Zudem ist die Ersatzpflicht namentlich für die Prämien eine unabhängig von einer Krankheit erbrachte Leistung. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Ersatzpflicht auf zahlungsunfähige Versicherte beschränkt ist, die im Kanton St.Gallen wohnen.

5.6.1.3 Umsetzung

b) Nach Bundesrecht

Nach Ansicht des Bundesrates, welche von den eidgenössischen Räten bei der Beratung der sektoriellen Abkommen bzw. dem zugehörigen Bundesgesetz geteilt wurde, drängt sich eine Änderung der KVG-Bestimmungen über die Versicherungspflicht nicht auf. Praktikable und vereinfachte Verfahren sollen von Bund, Kantonen und Versicherern gemeinsam gestaltet und auf Verordnungsstufe geregelt werden³⁷.

Auf Druck der Kantone ist der Bundesrat nun bereit, die Kontrolle der Versicherungspflicht durch die Kantone und die entsprechende Informationspflicht einzuschränken³⁵. Die Kantone sollen nur noch bei der Überprüfung jener Personen mitwirken, die einen aktuellen Anknüpfungspunkt an die Schweiz haben. Bei diesen Personen sollen die Kantone auch über Anträge um Befreiung von der Versicherungspflicht entscheiden. Die Information soll automatisch für deren in einem Mitgliedstaat der EG wohnhafte Familienangehörige gelten. Für die Kontrolle ist ein Formularverfahren vorgesehen, das die in der Schweiz erwerbstätigen Personen und die Versicherer zur Mitwirkung verpflichtet. Für Rentner soll die Informationspflicht der Kantone nur im Fall eines Wegzugs aus der Schweiz gelten.

Bei Zahlungsverzug eines Versicherten, der in einem Mitgliedstaat der EG wohnt, soll der Versicherer die Leistung schon nach schriftlicher Mahnung und Hinweis auf die Folge des Zahlungsverzugs aufschieben können und nicht erst nach Ausstellung eines Verlustscheins und Meldung an die Sozialhilfebehörde, wie bei einem Versicherten mit Wohnsitz in der Schweiz (Art. 9 Abs. 5 [neu] gemäss Vernehmlassungsentwurf zur KVV, siehe oben Ziff. 5.5.4 am Ende). In Ergänzung dieser Regelung ist vorgesehen, dass die Schweiz mit einzelnen Mitgliedstaaten Vereinbarungen über die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen abschliesst.

b) Nach kantonalem Recht

Aufgrund der vorgesehenen Änderung der KVV, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend bestimmt werden, welche Umsetzungen auf kantonomer Stufe notwendig sein werden. Soweit Zuständigkeiten betreffend Kontrolle der Versicherungspflicht abweichend von der heutigen gesetzlichen Regelung festgelegt werden sollen, ist eine Gesetzesänderung unausweichlich. Auf Initiative des Gesundheitsdepartementes des Kantons St.Gallen soll der Nachvollzug der Versicherungspflicht durch die Sanitätsdirektoren-Konferenz Ost (abgekürzt SDK-Ost) dis-

³⁵ Änderung von Art. 10 gemäss Vernehmlassungsentwurf zur KVV, siehe oben Ziff. 5.5.4 am Ende sowie Beilage zum Schreiben der Bundesräte Couchepin und Deiss an den Präsidenten der KdK vom 31. März 2000, Bemerkung zum 6. Problem

kutiert werden. Die Kantone stehen diesbezüglich vor identischen Vollzugsfragen. Eine interkantonale Arbeitsgruppe wurde bereits eingesetzt.

5.6.1.4 Offene Fragen

Wenn auch das Freizügigkeitsabkommen die Stossrichtung der neuen Regelungen sichtbar macht, so muss die Revision der KVV und die Ausgestaltung des eidgenössischen Formularverfahrens abgewartet werden, bevor auf kantonaler Ebene Anpassungsarbeiten – seien es nun Ausführungsbestimmungen oder gar Gesetzesänderungen – an die Hand genommen werden können. Hinsichtlich der Zusicherungen des Bundesrates lässt sich nicht abschliessend bestimmen, für welche Personen ein aktueller Anknüpfungspunkt an die Schweiz gegeben ist. Aufgrund dieser Unklarheiten ist eine Anpassung des kantonalen Rechts auf 1. Januar 2001 unrealistisch.

Kaum abschätzbar sind die zusätzlichen Aufwendungen für die Kontrolle der Versicherungspflicht und die Kosten der politischen Gemeinden für den Ersatz von fälligen Prämien und Kostenbeteiligungen zahlungsunfähiger Versicherter, die der Versicherungspflicht neu unterstellt sein werden. Der Bund ist nicht in der Lage, diesbezügliche Angaben zu machen.

5.6.2 **Krankenversicherung: Individuelle Prämienverbilligung (IPV)**

5.6.2.1 Kantonale Zuständigkeiten

a) Nach Bundesrecht

Art. 65 KVG sieht vor, dass die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen IPV gewähren. Nach Art. 10 der Verordnung über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (SR 832.112.4) besteht der Anspruch auf Prämienverbilligung für die ganze Dauer des Kalenderjahrs nach dem Recht jenes Kantons, in welchem die Versicherten am 1. Januar ihren Wohnsitz hatten.

b) Nach kantonalem Recht

Voraussetzung zum Bezug einer IPV ist der steuerrechtliche Wohnsitz im Kanton St.Gallen und ein die IPV auslösendes Einkommen (Art. 10 Abs. 1 EG zum KVG). Ausgenommen von IPV sind (Art. 10 Abs. 2 EG zum KVG):

- Quellensteuerpflichtige (nicht niedergelassene, erwerbstätige Ausländer, die im Kanton St.Gallen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben [Art. 105 des Steuergesetzes, sGS 811.1]), mit Ausnahme von Jahresaufenthaltern;
- nicht versicherungspflichtige Personen, die sich freiwillig der Bundesgesetzgebung unterstellen;
- in Ausbildung stehende Personen bis zum vollendeten 25. Altersjahr, für deren Unterhalt die Eltern zur Hauptsache aufkommen.

Für aus dem Ausland zuziehende Personen beginnt die Anspruchsberechtigung nach Ablauf des Kalenderjahres (Art. 10 V zum EG zum KVG). Grundlage des für die IPV massgebenden Einkommens bildet grundsätzlich das Rein-Einkommen gemäss der am 31. Dezember des Vorjahrs massgeblichen Steuerveranlagung (Art. 12 Abs. 3 V zum EG zum KVG). Für quellensteuerpflichtige Jahresaufenthalter und für Bezüger von Ergänzungs- oder Fürsorgeleistungen bestehen abweichende Regelungen (Art. 16 ff. V zum EG zum KVG). Die Bestimmungen über die Prämienverbilligung werden von der Sozialversicherungsanstalt unter Mitwirkung der politischen Gemeinden vollzogen (Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 EG zum KVG). Die voraussichtlich anspruchsberechtigten Personen werden von Amtes wegen ermittelt (Art. 11 V zum EG zum KVG); die Durchführungsstelle stellt ihnen einen Berechtigungsschein zu. Personen, die keinen Berechtigungsschein erhalten, können diesen bei der Durchführungsstelle beantragen (Art. 22 V zum EG zum KVG).

5.6.2.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Die durch das Freizügigkeitsabkommen dem Versicherungsobligatorium neu unterstellten Personen haben wie die übrigen Versicherten Anspruch auf eine IPV, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben³⁷. Die Auffassung des Bundesrates, dass Verbilligungen für Krankenkassenprämien exportiert werden müssen, wird neuerdings von namhaften Experten mit einleuchtenden Argumenten bestritten. Ein Export von IPV hätte nicht nur direkte Kostenfolgen, sondern würde eine Anpassung des gesamten Verfahrens erfordern und zu erheblichem personellem und finanziellem Aufwand führen. Bei im Ausland wohnenden Versicherten wäre unklar, wer anspruchsberechtigt ist, auf welche wirtschaftlichen Faktoren abzustellen ist, wie diese ermittelt werden können, wie das Verfahren ausgestaltet werden kann und wie die IPV auszubezahlen sind. Unabhängig von dieser Frage, ist die geltende Regelung, wonach versicherungspflichtige EU-Bürgerinnen und -bürger, die der Quellensteuerpflicht unterliegen, von der IPV ausgeschlossen sind, mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht vereinbar.

5.6.2.3 Umsetzung

a) Nach Bundesrecht

Die eidgenössischen Räte überwiesen einerseits eine Motion der aussenpolitischen Kommission des Ständerates, welche den Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein zweckmässiges Verfahren vorzusehen, das die Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens namentlich im Bereich der IPV sicherstellt. Andererseits wurde eine Motion der Spezialkommission Personenverkehr des Nationalrates in der Form eines Postulates überwiesen, welches den Bundesrat beauftragt, eine Gesetzesänderung vorzulegen, wonach der Bund den Auftrag erhält, die IPV in Anpassung an das Freizügigkeitsabkommen nach einem zweckmässigen und einheitlichen System zu vollziehen.

Der Bundesrat hält grundsätzlich an einer kantonalen Zuständigkeit für die Durchführung der Prämienverbilligung an Personen mit aktuellem Anknüpfungspunkt an einem bestimmten Kanton (z.B. Grenzgänger und deren Familienangehörige) fest. Die Finanzierung soll unter Anrechnung der neu versicherten Personen nach dem bestehenden Verteilschlüssel im Sinn von Art. 66 KVG erfolgen. Auf Druck der Kantone ist der Bundesrat aber bereit zu prüfen, inwieweit die Kantone im Vollzug dieser Aufgabe unterstützt werden können (etwa durch die „gemeinsame Einrichtung“ im Sinn von Art. 18 KVG). Für Personen ohne aktuellen Anknüpfungspunkt an die Schweiz (namentlich Rentner und ihre Familienangehörigen) wird der Bundesrat ein Verfahren einrichten, dessen Vollzug und Finanzierung durch den Bund übernommen werden soll³⁶.

b) Nach kantonalem Recht

Entgegen der ursprünglichen Auffassung des Bundesrates würden die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens tiefgreifende Änderungen des kantonalen Rechts bedingen, wenn IPV zu exportieren sind und der diesbezügliche Vollzug den Kantonen überlassen würde. Auf Initiative des Gesundheitsdepartementes des Kantons St.Gallen soll der Nachvollzug der Durchführung der IPV durch die SDK-Ost diskutiert werden. Seit einigen Jahren besteht eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, die sich mit der IPV befasst. Im Rahmen dieser Gremien ist nach zweckmässigen Lösungen zu suchen.

³⁶ Beilage zum Schreiben der Bundesräte Couchepin und Deiss an den Präsidenten der KdK vom 31. März 2000, Bemerkungen zum 7. Problem.

5.6.2.4 Offene Fragen

Unklar aber von grösster Bedeutung ist, ob IPV zu exportieren sind und wie der Bundesrat seine Zusicherung umsetzt, für Personen ohne aktuellen Anknüpfungspunkt an die Schweiz ein Verfahren einzurichten, das vom Bund vollzogen und finanziert wird. Die Regierung ist entschlossen, die diesbezüglichen Forderungen der KdK weiterhin mit Nachdruck zu unterstützen und den Bundesrat auf seiner Zusicherung zu behaften.

5.6.3 AHV/IV

5.6.3.1 Kantonale Zuständigkeiten

a) Nach Bundesrecht

Versicherungs- und Beitragspflicht, Leistungsanspruch und Organisation sind bei der AHV im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) und bei der IV im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) sowie in verschiedenen Verordnungen des Bundes geregelt. Schon heute bestehen mit den europäischen Staaten bilaterale Sozialversicherungsabkommen. Diese werden durch die bilateralen Verträge mit der EU sistiert. Das Freizügigkeitsabkommen bringt wohl etliche Neuerungen mit sich. Da sie indessen keine Auswirkungen auf die Kantone haben, kann auf deren Darstellung verzichtet werden.

b) Nach kantonalem Recht

Die Durchführung der AHV erfolgt unter der Aufsicht des Bundes durch Verbandsausgleichskassen, kantonale Ausgleichskassen, Ausgleichskassen des Bundes und eine zentrale Ausgleichsstelle (Art. 49 AHVG). Bei der IV führen die IV-Stellen die Versicherung unter Aufsicht des Bundes durch (Art. 53 IVG). Der Kanton St.Gallen hat den Vollzug dieser beiden Bundesgesetze der Sozialversicherungsanstalt übertragen (Art. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung; sGS 350.1).

5.6.3.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Für den Kanton ergeben sich aus dem Freizügigkeitsabkommen keine direkten Auswirkungen. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Durchführungsstellen zusätzliches Personal benötigen. Dies belastet den Kanton jedoch nicht.

5.6.3.3 Umsetzung

Das Freizügigkeitsabkommen erfordert keine Umsetzung ins kantonale Recht.

5.6.4 Ergänzungsleistungen

5.6.4.1 Kantonale Zuständigkeiten

a) Nach Bundesrecht

Das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Altersversicherung (SR 831.30; abgekürzt ELG) setzt die Anspruchsvoraussetzungen und zum grössten Teil auch die materielle Ordnung fest (Sonderregelung der Kantone vgl. Art. 5 ELG). Die Kantone dürfen indessen darüber hinaus zusätzliche Leistungen gewähren und dafür besondere Voraussetzungen festlegen (Art. 1 Abs. 4 ELG). Der Bund leistet an die Aufwendungen der Kantone für Ergänzungsleistungen Beiträge (Art. 1 Abs. 1 ELG). Diese werden nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft und decken mindestens 10, höchstens 35 Prozent der Aufwendungen (Art. 9 Abs. 2 ELG). Gemäss Art. 39 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.302; abgekürzt ELV) sind für die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich unter den Kantonen massgebend (SR 613.1). Gegenwärtig

übernimmt der Bund 23 Prozent der Aufwendungen des Kantons St.Gallen für die Ergänzungsleistungen.

Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz ist wie Schweizer Bürgerinnen und -Bürgern ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen einzuräumen, wenn sie sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Ergänzungsleistung verlangt wird, ununterbrochen zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten haben und Anspruch auf eine Rente, eine Hilflosenentschädigung oder ein Taggeld der IV oder auf eine Hinterlassenenrente der AHV haben (Art. 2 Abs. 2 lit. a ELG).

EU-Staatsangehörige haben aufgrund des Freizügigkeitsabkommens unter gleichen Voraussetzungen Anspruch auf Ergänzungsleistungen wie Schweizerinnen und Schweizer. Die zurzeit noch geltende Karenzfrist von zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz entfällt durch die Gleichbehandlungsverpflichtung. Ein Export der Leistungen ins Ausland konnte indessen durch deren Eintrag als beitragsunabhängige Sonderleistungen in Anhang II des Vertrages, Anhang IIa zur Verordnung 1408/71, vermieden werden. Auch künftig ist somit Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz erforderlich. Der Bezug einer Rente eines EU-Staates wird indessen dem Bezug einer schweizerischen Rente gleichgestellt.

b) Nach kantonalem Recht

Wer ordentliche Ergänzungsleistungen bezieht, hat gemäss Art. 5 des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes (sGS 351.5; abgekürzt ELG) unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf ausserordentliche (kantonale) Ergänzungsleistungen. Die Durchführung der Ergänzungsleistungen obliegt der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen. Die Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen, die nicht durch Beiträge des Bundes gedeckt sind, tragen der Staat zu 40 Prozent und die Gemeinden zu 60 Prozent. Die politischen Gemeinden tragen die Verwaltungskosten der Gemeindezweigstellen. Der Staat übernimmt die übrigen Verwaltungskosten (Art. 16 kant. ELG).

Da der Anspruch auf ausserordentliche Ergänzungsleistungen den Bezug ordentlicher Ergänzungsleistungen voraussetzt, werden nach dem Freizügigkeitsabkommen künftig auch Staatsangehörige der EU diese kantonalen Leistungen beanspruchen können, auch wenn sie noch nicht zehn Jahre in der Schweiz Wohnsitz und Aufenthalt hatten. Indessen besteht wie bei den ordentlichen Ergänzungsleistungen bei den ausserordentlichen Ergänzungsleistungen keine Pflicht zur Zahlung ins Ausland.

5.6.4.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Der Kreis der möglichen Bezüger wird durch das Freizügigkeitsabkommen erweitert. Es lässt sich nicht abschätzen, wie viele Personen dadurch neu in den Genuss von Ergänzungsleistungen kommen werden. So ist auch nicht absehbar, welche finanzielle Mehrbelastung dem Staat entstehen könnte. Der Mehraufwand der Durchführungsstellen hängt im Wesentlichen von der Anzahl Neuanmeldungen ab.

Um falsche Anreize für „EL-Tourismus“ von Rentenberechtigten zu vermeiden, hat die KdK gefordert, dass Rentenberechtigte, welche die Freizügigkeit beanspruchen, im Zeitpunkt der Einreise über ein Mindesteinkommen in der Höhe des maximalen Lebensbedarfs samt Mietzinsabzug nach ELG (gegenwärtig Fr. 28'460.-- für Alleinstehende und Fr. 38'490.-- für Ehepaare) verfügen müssen (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe „Soziale Sicherheit“ der Europakommission der KdK, Ziffer 1.1 lit. c).

5.6.4.3 Umsetzung

Anpassungen des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes sind nicht notwendig. Die rechtliche Umsetzung kann durch die Verwaltungspraxis erfolgen.

Das von der KdK geforderte Minimaleinkommen ist ausserhalb der Sozialversicherung bei der Umsetzung des Abkommens über die Freizügigkeit auf Bundesebene zu verankern und durch die kantonalen Fremdenpolizeibehörden anzuwenden. Nur auf diese Weise wird die rechtsgleiche Behandlung gewährleistet und gleichzeitig eine einfache Umsetzung durch die Organe des Ausländeramtes ermöglicht. Entsprechende Abklärungen laufen derzeit zwischen den zuständigen Gremien von Bund und Kantonen.

5.6.5 Berufliche Vorsorge

5.6.5.1 Kantonale Zuständigkeiten

Die berufliche Vorsorge wird vor allem durch das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40; abgekürzt BVG) geregelt. Das BVG stellt indessen nur ein Rahmengesetz dar, das Mindestvorschriften enthält. Etliche Bestimmungen über die berufliche Vorsorge finden sich auch in anderen Gesetzen. Zahlreiche Verordnungen des Bundesrates regeln Einzelheiten, so vor allem die eidgenössische Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1; abgekürzt BVV 2), die als Vollzugsverordnung zum BVG angesehen werden kann.

Das Freizügigkeitsabkommen betrifft die Minimalvorsorge gemäss BVG. Es schränkt auch die Barauszahlung der Austrittsleistung ein. Eine solche ist nicht möglich, solange die versicherte Person nach den Rechtsvorschriften eines EU-Mitgliedstaates obligatorisch versichert ist.

5.6.5.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Das Freizügigkeitsabkommen enthält keine für den Kanton St.Gallen relevanten Bestimmungen.

5.6.5.3 Umsetzung

Das Freizügigkeitsabkommen erfordert keine Umsetzung ins kantonale Recht.

5.6.6 Unfallversicherung

5.6.6.1 Kantonale Zuständigkeiten

Das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (SR 832.20; abgekürzt UVG) sieht keine unterschiedliche Behandlung von in- und ausländischen Staatsangehörigen vor. Auch die Rentenzahlungen ins Ausland sind gewährleistet. Nach Art. 1 Abs. 1 UVG sind in der Schweiz beschäftigte Arbeitnehmer gegen Berufs- und Nichtberufsunfälle sowie gegen Berufskrankheiten (Art. 7 ff. UVG) obligatorisch versichert. Der Bundesrat kann die Versicherungspflicht ausdehnen oder Ausnahmen davon vorsehen (Art. 1 Abs. 2 UVG). Nach Art. 4 ist die freiwillige Versicherung von Selbstständigerwerbenden auf Personen mit Wohnsitz in der Schweiz beschränkt.

5.6.6.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Das Freizügigkeitsabkommen enthält keine für den Kanton St.Gallen relevanten Bestimmungen.

5.6.6.3 Umsetzung

Das Freizügigkeitsabkommen erfordert keine Umsetzung ins kantonale Recht.

5.6.7 Arbeitslosenversicherung

5.6.7.1 Kantonale Zuständigkeiten

a) Nach Bundesrecht

Die Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung finden sich im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0; abgekürzt

AVIG) und in der eidgenössischen Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.02; abgekürzt AVIV). Nach Art. 113 AVIG vollziehen die Kantone die Massnahmen, die ihnen das AVIG und der Bundesrat übertragen. Gestützt darauf führen die Kantone folgende Einrichtungen:

- kantonale Arbeitslosenkassen;
- zuständige Amtsstellen und Beschwerdeinstanzen;
- regionale Arbeitsvermittlungszentren nach Art. 85 lit. b AVIG;
- tripartite Kommissionen nach Art. 85 lit. c AVIG.

Die Bezugsvoraussetzungen richten sich im Grundsatz nach den geleisteten Betragszeiten, der Vermittlungsfähigkeit und dem Wohnsitz.

b) Nach kantonalem Recht

Kantonale sind folgende Rechtserlasse massgebend:

- Gesetz über die Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung (sGS 361.0);
- Verordnung zum Gesetz über die Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung (sGS 361.11);
- Grossratsbeschluss über die Arbeitslosenhilfe (sGS 361.12);
- Verordnung über die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (sGS 361.13);
- Grossratsbeschluss über die Verwendung des Krisenfonds für die Arbeitslosenfürsorge (sGS 361.2).

Die Erlasse sind grundsätzlich organisatorischer Natur. Eine Ausnahme besteht darin, dass aus dem Arbeitslosenfonds Beschäftigungs- und Ausbildungsprojekte für Stellensuchende organisiert werden können.

5.6.7.2. Bedeutung für den Kanton St.Gallen

a) Nach Bundesrecht

Folgenden zwei neuen Grundsätzen ist in den Rechtsgrundlagen Rechnung zu tragen:

Ausländische Beitragszeiten werden im Grundsatz für die Gewährung schweizerischer Leistungen anzurechnen sein (Totalisierungsprinzip). Die Leistungen sind für längstens drei Monate neu auch ins europäische Ausland zu entrichten, wenn sich eine arbeitslose Person zur Stellensuche ins Ausland begibt.

Während einer siebenjährigen Übergangszeit ist die Anrechnung von ausländischen Beitragszeiten bei Kurzaufenthalten aus der EU noch nicht möglich. Die Schweiz zahlt die während dieser Zeit von diesen Personen bezahlten Beiträge an die schweizerische Arbeitslosenversicherung an den jeweiligen Heimatstaat zurück (Retrozession). Die in den gegenwärtigen Abkommen vorgesehene Beitragsretrozession für Grenzgänger bleibt während diesen sieben Jahren ebenfalls aufrecht erhalten. Nach Ablauf der Übergangsfrist entfallen diese Ausgleichszahlungen.

b) Nach kantonalem Recht

Die kantonalen Gesetzesgrundlagen beziehen sich grundsätzlich auf organisatorische Vorschriften. Dort wo kantonale Leistungen in Form von Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen ermöglicht werden, liegt in den Anspruchsvoraussetzungen nirgends eine Verletzung des Grundsatzes der Inländerbehandlung vor.

5.6.7.3 Umsetzung

Konkrete Umsetzungsmassnahmen ergeben sich vorläufig noch nicht. Allgemein muss aber von einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bezüglich der Koordination mit dem Bund und dem europäischen Ausland ausgegangen werden. Dieser entsteht insbesondere durch die

Möglichkeit, während der Arbeitslosigkeit für drei Monate auch an einem anderen Ort im Ausland die Arbeitssuche fortzusetzen und dabei die Leistungen der Arbeitslosenversicherung des Wohnsitzes auch an diesem Ort im Ausland zu beziehen. Die tatsächliche Entwicklung wird jedoch stark von der Arbeitsmarktsituation abhängen.

5.6.7.4 Offene Fragen

In der Revision des AVIG werden, um die absehbaren Mehrkosten aufzufangen, verschiedene Kürzungsmassnahmen geprüft. Deshalb bleiben, nebst der Einführung der Grundsätze des Leistungsexportes und der Totalisierung, zusätzliche rechtliche Anpassungen bei der Arbeitslosenversicherung vorbehalten. Diese Leistungskürzungen bei der eidgenössischen Arbeitslosenversicherung könnten zu indirekten Mehrbelastungen für ergänzende kantonale Leistungen führen.

5.6.8 Familienzulagen

5.6.8.1 Kantonale Zuständigkeiten

a) Nach Bundesrecht

Landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern haben Anspruch auf Haushalts- und Kinderzulagen nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1; abgekürzt FLG). Art. 13 FLG überträgt den kantonalen Ausgleichskassen den Vollzug, insbesondere die Festsetzung und die Ausrichtung der Zulagen sowie die Erhebung der Arbeitgeberbeiträge.

b) Nach kantonalem Recht

Das Kinderzulagengesetz (sGS 371.1; abgekürzt KZG) sieht für Kinder bis zum vollendeten 16. Altersjahr monatliche Kinderzulagen von mindestens Fr. 170.-- für das erste und zweite bzw. von mindestens Fr. 190.-- für jedes weitere Kind vor. Für Kinder, die zwischen dem 17. und 25. Altersjahr in Ausbildung stehen, wird eine Ausbildungszulage von wenigstens Fr. 190.-- je Monat ausgerichtet. Für Kinder, die im Ausland wohnen, besteht nur dann ein Anspruch auf Kinderzulagen, wenn die Schweiz mit dem betreffenden Staat ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Die Zulagenansätze werden nach dem Kaufkraftverhältnis zwischen der Schweiz und dem Wohnsitzstaat des Kindes abgestuft (Art. 9 KZG). Ausbildungszulagen für Kinder, die im Ausland wohnen, werden nicht ausgerichtet. Die Regelung für Kinder, die im Ausland wohnen, wird gleichermassen für schweizerische wie für ausländische Staatsangehörige angewendet (vgl. GVP 1998 Nr. 2 und Nr. 17).

5.6.8.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

a) Nach Bundesrecht

Die bilateralen Abkommen werden im Bereich der landwirtschaftlichen Familienzulagen nach FLG für die kantonale Ausgleichskasse als Vollzugsstelle keine massgebende Veränderung bringen. Art. 1 Abs. 3 FLG sieht zwar vor, dass ausländische Arbeitnehmer nur Anspruch auf Familienzulagen hätten, wenn sie sich mit ihrer Familie in der Schweiz aufhielten – was dem Freizügigkeitsabkommen widerspräche –; doch hat der Bundesrat in Art. 1 Abs. 3 der eidgenössischen Verordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.11) den ausländischen Arbeitnehmern auch für ihre im Ausland wohnenden Kinder einen Zulagenanspruch eingeräumt. Neu wird auch die Haushaltszulage zu exportieren sein, soweit dies aufgrund von Sozialversicherungsabkommen nicht bereits heute der Fall ist.

b) Nach kantonalem Recht

ba) Kinderzulagen

Mit dem Freizügigkeitsabkommen wird mit allen Staaten der EU ein multilaterales Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen, das nach Art. 9 Abs. 1 KZG Voraussetzung ist für die Ausrichtung von Kinderzulagen für Kinder, die im Ausland wohnen. Weil die Schweiz schon heute mit allen Staaten der EU Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat (dem noch fehlenden Abkommen mit Irland hat die Bundesversammlung in der Herbst- und Wintersession 1998 zugestimmt; es wird demnächst in Kraft treten), verändert sich der Kreis der Anspruchsberechtigten gegenüber dem heutigen Zustand nicht.

Nach Art. 9 Abs. 2 KZG werden die Kinderzulagen, die für Kinder im Ausland ausgerichtet werden, nach der Kaufkraft des Wohnsitzstaates abgestuft. Diese Regelung kommt für schweizerische wie für ausländische Bezüger zum Tragen. Art. 2 des Freizügigkeitsabkommens verbietet eine Diskriminierung von EU-Angehörigen gegenüber Schweizern aufgrund der *Staatsangehörigkeit*; diesem Verbot trägt Art. 9 Abs. 2 KZG bereits in seiner heutigen Ausgestaltung Rechnung. Dieser Minimalansatz des Diskriminierungsverbots greift aber im vorliegenden Bereich zu kurz. Der Anspruch auf Kinderzulagen steht in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit; er fällt daher grundsätzlich unter die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit gemäss Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen³⁷. Für *unselbstständig* Erwerbstätige müssen daher nach Art. 8 lit. d des Freizügigkeitsabkommens die Zahlungen auch ausgerichtet werden, wenn sie ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates haben, und nach Art. 9 Abs. 2 des Anhangs I zum Freizügigkeitsabkommen geniessen auch die *Familienangehörigen* von Arbeitnehmern, die in einem Vertragsstaat tätig sind, die gleichen sozialen Vergünstigungen wie die Familienangehörigen inländischer Arbeitnehmer. Das heisst: Für die in der EU wohnhaften Kinder von EU-Angehörigen, die im Kanton St.Gallen tätig sind, müssen die gleichen Kinderzulagen ausgerichtet werden, wie sie schweizerische Erwerbstätige erhalten, deren Kinder in der Schweiz wohnen. Oder anders ausgedrückt: Die Leistungen sind so zu gewähren, als wohnten auch die Familienangehörigen im Beschäftigungsland. Eine Kaufkraftabstufung ist daher im Verhältnis zu den EU-Staaten nicht weiter zulässig. Dieses Ergebnis vorweg genommen hat Art. 9 Abs. 2 zweiter Satz KZG, wonach Staatsverträge vorbehalten bleiben. Mit diesem Vorbehalt wollte der Gesetzgeber die nicht Kaufkraft abgestufte Auszahlung von Kinderzulagen in Länder der EU ermöglichen, sofern die bilateralen Verhandlungen dies erfordern würden (vgl. ProtGR 1992/96, Nr. 863).

Für *selbstständig* Erwerbstätige kann demgegenüber an der heutigen Regelung festgehalten werden: Familienzulagen für Selbstständigerwerbende fallen nicht unter den Geltungsbereich der massgebenden Verordnung 1408/71 (vgl. Abschnitt A/1 lit. e des Anhangs II zum Freizügigkeitsabkommen).

bb) Ausbildungszulagen

Wenn für Kinder, die im Ausland wohnen, weder an schweizerische noch an ausländische Staatsangehörige Ausbildungszulagen ausgerichtet werden, so ist das Diskriminierungsverbot grundsätzlich eingehalten. Allerdings stehen auch Ausbildungszulagen in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit und werden daher von der Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit - bezüglich *unselbstständig* Erwerbstätiger - erfasst. Auch hier kommen demnach Art. 8 lit. d des Freizügigkeitsabkommens sowie Art. 9 Abs. 2 des Anhangs I zum Freizügigkeitsabkommen zum Tragen, wonach die Familienangehörigen von EU-Angehörigen Anspruch auf die gleichen sozialen Vergünstigungen haben wie die Familienangehörigen von schweizerischen Staatsangehörigen. Wenn demnach für schweizerische Familienmitglieder, die in der Schweiz wohnen, Ausbildungszulagen gewährt werden, so müssen diese Zulagen auch an Angehörige von EU-Staaten ausgerichtet werden, wenn deren Familienangehörige im EU-Raum wohnen. Indem das geltende KZG keinerlei Export von Ausbildungszulagen vorsieht - und in diesem Punkt auch keinen Vorbehalt von Staatsverträgen enthält -, vermag es dem Freizügigkeitsabkommen in Bezug auf die Zulagenordnung für *unselbstständig* Erwerbs-

tätige nicht zu genügen. [Für *selbstständig* Erwerbstätige gilt wie bei den Kinderzulagen, dass ein Export von Ausbildungszulagen, die vom Geltungsbereich der Verordnung 1408/71 ausgenommen werden sollen, nicht erforderlich ist.]

5.6.8.3 Umsetzung

a) Nach Bundesrecht

Die Änderung des FLG ist mit der Aufnahme eines generellen Vorbehalts auf das europäische Recht in die Wege geleitet (Ziff. I/11 des Bundesgesetzes zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Freizügigkeit; siehe Referendumsvorlage BBl 1999/8643 ff.). Für die kantonale Ausgleichskasse als Vollzugsstelle ergibt sich voraussichtlich ein geringfügiger administrativer Mehraufwand aufgrund des Exports der Haushaltungszulagen. Unmittelbarer Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene besteht nicht.

b) Nach kantonalem Recht

Im Verhältnis zu den EU-Staaten kommt die in Art. 9 Abs. 2 erstem Satz KZG vorgesehene Kaufkraftabstufung der *Kinderzulagen* nicht weiter zum Tragen und ist die Ausrichtung von *Ausbildungszulagen* für Kinder, die in einem EU-Staat wohnen, vorzusehen. Diese Änderungen sind zwingend für *unselbstständig* Erwerbstätige vorzunehmen. Dabei bedarf der Verzicht auf die Kaufkraftabstufung der Kinderzulagen - aufgrund des Vorbehalts in Art. 9 Abs. 2 zweitem Satz KZG - nicht zwingend einer Neuregelung. Eine klare gesetzliche Regelung kann indessen der Klärung dienen. Hingegen ist der Export von Ausbildungszulagen ausdrücklich ins Gesetz aufzunehmen (sofern die Ausrichtung von Ausbildungszulagen nicht gänzlich abgeschafft werden soll). Die entsprechende Änderung des KZG wird dem Grossen Rat im Rahmen der bereits laufenden Gesetzesrevision unterbreitet werden (gutgeheissene Motion 42.98.08 „Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen“; vgl. ProtGR 1996/2000, Nr. 399/1).

Mit dem Verzicht auf die Kaufkraftabstufung bei Kinderzulagen und mit dem Export von Ausbildungszulagen ergeben sich für die Durchführungsstellen finanzielle Mehrbelastungen. Während sich diese bei den Kinderzulagen aufgrund der bisher abgestuften Zahlungen mit rund 5 Mio. Franken jährlich ungefähr beziffern lassen (vgl. Antwort der Regierung vom 14. März 2000 auf die Interpellation 51.99.52, allerdings unter Einbezug der Nicht-Vertragsstaaten), können zur Mehrbelastung bezüglich Ausbildungszulagen keine Aussagen gemacht werden. Zu tragen sind diese Mehrbelastungen zunächst von den Durchführungsstellen, d.h. von den anerkannten Familienausgleichskassen für die Arbeitnehmer. Im Sinn des in Art. 33 KZG vorgesehenen Umlageverfahrens werden die Mehrbelastungen im Wesentlichen durch erhöhte Beiträge der Arbeitgeber zu finanzieren sein. Für den Staat als Arbeitgeber ist für diese höheren Beiträge an die Familienausgleichskasse für das Staatspersonal mit einem jährlichen Mehraufwand von rund 200'000 Franken zu rechnen; dies entspricht einem Anteil von 1,54 Prozent des Gesamtvolumens an Kinder- und Ausbildungszulagen.

5.6.8.4 Offene Fragen

Sowohl bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft – wo die kantonale Ausgleichskasse lediglich Durchführungsstelle ist – als auch bei den Kinder- und Ausbildungszulagen nach kantonalem Recht ist im Rahmen des Zulagenexports der Melde- und Kontrollmechanismus nicht geregelt. Der Aufwand hierfür darf nicht unterschätzt werden. Insbesondere ist sicherzustellen, dass für jedes Kind, das im Ausland wohnt, nur – aber immerhin – eine einzige Zulage ausgerichtet wird. Dies zu gewährleisten, ist vor allem dann anspruchsvoll, wenn im Ausland gleichartige, aber eben nicht gleiche Zulagen zur Auszahlung gelangen, die im Sinn von Art. 2 KZG an die Zulage nach st.gallischem Recht anzurechnen sind. Die Meldepflicht des Bezügers, verbunden mit der Pflicht zur Rückzahlung bei unrechtmässigem Bezug (Art. 14 KZG), ist ein Kontrollinstrument; im Rahmen der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens sollte aber gewährleistet werden können, dass die st.gallischen Durchführungsstellen die erforderlichen Auskünfte aus den jeweiligen EU-Staaten erhalten. Gleichermassen müsste wohl auch ein System geschaffen werden, in dem die st.gallischen Durchführungsstellen die zuständigen ausländi-

schen Stellen über die Ausrichtung st.gallischer Zulagen orientieren. Der internationale Melde- und Kontrollmechanismus ist indessen nicht ein spezifisch st.gallisches Problem, sondern stellt sich in allen Kantonen gleichermassen. Dies wurde auch von der Arbeitsgruppe „Soziale Sicherheit“ der Europakommission der KdK erkannt; diese sieht in ihrem Bericht (Ziff. 4.1) vor, dass die entsprechenden Durchführungsvorschriften gesamtschweizerisch im Rahmen der EU-Verordnung 574/72 und unter Mitwirkung von Bund und Durchführungsorganen der Kantone erlassen werden sollen. Unmittelbarer Handlungsbedarf für den Kanton St.Gallen besteht demgemäss in dieser offenen Frage einstweilen nicht.

5.6.9 Mutterschaftsbeiträge

5.6.9.1 Kantonale Zuständigkeiten

Nach dem Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 5. Dezember 1985 (sGS 372.1; abgekürzt GMB) erhalten Mütter Beihilfen ihrer Wohnsitzgemeinde, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse bestimmte Grenzen nicht erreichen und sich die Mutter persönlich um die Betreuung ihres Kindes kümmert. Ein Anspruch auf Beiträge besteht für die Dauer von sechs Monaten nach der Geburt – in Härtefällen für einen Monat vor und zwölf Monate nach der Geburt –, allerdings nur, wenn die Mutter im Zeitpunkt der Geburt den Wohnsitz im Kanton St.Gallen hatte (Art. 10 lit. a GMB). Diese Regelung gilt für schweizerische wie für ausländische Staatsangehörige.

5.6.9.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Die st.gallische Regelung der Mutterschaftsbeiträge gewährleistet die Gleichbehandlung der schweizerischen Staatsangehörigen mit den EU-Staatsangehörigen (und auch mit anderen ausländischen Staatsangehörigen). Die bilateralen Abkommen haben daher auf das GMB keinen Einfluss; dem Diskriminierungsverbot nach Art. 2 des Freizügigkeitsabkommens trägt das geltende Recht Rechnung. Weitergehende Ansprüche fallen ausser Betracht, weil Auslandszahlungen schon insofern nicht denkbar sind, als Mutterschaftsbeiträge nur ausgerichtet werden, wenn sich die Mutter persönlich um die Betreuung des Kindes kümmert (Art. 1 lit. a GMB), faktisch also Mutter und Kind im Kanton St.Gallen wohnen müssen. Im Weiteren besteht kein Zusammenhang zwischen Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen und einer Erwerbstätigkeit, so dass die st.gallischen Mutterschaftsbeiträge vom EU-Koordinationssystem der sozialen Sicherheit nicht erfasst werden. Es besteht daher kein Änderungsbedarf.

5.6.10 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

5.6.10.1 Kantonale Zuständigkeiten

Leistet ein Elternteil gerichtlich festgesetzte oder vertraglich vereinbarte Unterhaltsbeiträge für ein Kind nicht, so werden diese Unterhaltsbeiträge von der Wohnsitzgemeinde des Kindes bzw. der berechtigten Person bevorschusst, sofern die wirtschaftlichen Verhältnisse bestimmte Höchstwerte nicht überschreiten. Rechtsgrundlage ist das Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979 (sGS 911.51; abgekürzt GIVU). Art. 3 lit. d GIVU bestimmt, dass kein Anspruch auf Bevorschussung besteht, wenn sich das Kind dauernd im Ausland aufhält. Diese Bestimmung wird für schweizerische wie für ausländische Kinder bzw. Eltern gleichermassen angewendet.

5.6.10.2 Bedeutung für den Kanton St.Gallen

Art. 3 lit. d GIVU, wonach keine Alimentenbevorschussung gewährt wird, wenn sich das Kind dauernd im Ausland aufhält, wird für schweizerische wie für ausländische Personen angewendet. Die Bestimmung hält daher vor dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 2 des Freizügigkeitsabkommens stand. Nicht zum Tragen kommen Art. 8 lit. d des Freizügigkeitsabkommens sowie Art. 9 Abs. 2 und Art. 15 des Anhangs I zum Freizügigkeitsabkommen, weil die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen keine „soziale Vergünstigung“ für *Erwerbstätige* darstellt. Die Alimentenbevorschussung ist nach dem Verständnis des EU-Koordinationssystems keine Sozialversicherung, da sie - anders als beispielsweise die Familienzulagen - unabhängig von einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit gewährt wird. Sie fällt daher

nicht unter die Pflicht, auch die *Familienangehörigen* von ausländischen Erwerbstätigen, unabhängig von deren Wohnsitz, gleich wie die Familienangehörigen von Inländern zu behandeln.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Walter Kägi, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer