

Freizügigkeit und Sozialversicherungen: Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Seit beinahe acht Jahren regelt ein Abkommen die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU. Die berufliche Mobilität ist für die Schweiz von grosser Bedeutung und wird zunehmend komplexer. Entsprechend wurde die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit bereits zweimal aktualisiert und verbessert. Eine dritte Aktualisierung steht vor der Tür. Sie soll modernisieren ohne die Grundsätze gegenüber heute zu ändern.

Stephan Cueni

Bundesamt für Sozialversicherungen

Kati Fréhelin

Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU

Der bilaterale Weg, den die Schweiz in ihren Beziehungen mit der EU gewählt hat, geht über den Abschluss sektorieller Abkommen, die sich nur auf bestimmte Gebiete des europäischen Rechts beziehen. Am 1. Juni 2002 ist das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Schweiz in Kraft getreten (FZA). Das Abkommen sieht eine schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs vor, wie er innerhalb der Europäischen Union (EU) existiert. Die Freizügigkeit Schweiz-EU wird 2014 nach einer Übergangsfrist von zwölf Jahren voll verwirklicht. Ausgenommen sind Rumänien und Bulgarien, für welche längere Übergangsfristen gelten.

Personenfreizügigkeit bedeutet, dass jede Bürgerin und jeder Bürger der Schweiz und der Europäischen Union berechtigt ist, in irgendeinem EU-Land oder in der Schweiz zu arbeiten oder Arbeit zu suchen. Die Freizügigkeit erlaubt es, sich ohne Einschränkungen in diesem Raum zu bewegen oder sich niederzulassen.

Komplexe Mobilität

Die Mobilität innerhalb Europas ist äusserst komplex. Stark davon betroffen ist die Schweiz. Von den 4,2 Millionen Erwerbstätigen in unserem Land sind 1,4 Millionen

AusländerInnen. Ein Fünftel davon sind GrenzgängerInnen aus den Nachbarstaaten. Mehr als ein Viertel aller GrenzgängerInnen, die in den 27 EU-Mitgliedstaaten wohnen, werden in der Schweiz beschäftigt.

Auch umgekehrt ist der Personenverkehr von grosser Bedeutung. In den Ländern der EU können Schweizer Staatsangehörige infolge des Freizügigkeitsabkommens ohne Bewilligung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Angesichts des kleinen Territoriums der Schweiz und der starken internationalen Ausrichtung ihrer Wirtschaft üben viele SchweizerInnen ihre Tätigkeit im Ausland aus.

Die Mobilität nimmt unterschiedlichste Formen an. Viele Beschäftigte sind vorübergehend in einem anderen Land tätig, als entsandte ArbeitnehmerInnen (so genannte Expats), andere verlegen den Arbeits- und den Wohnort für mehrere Jahre ins Ausland. Bestimmte Berufskategorien wie Angestellte von Multinationals, von Transportunternehmen, aus der Reisebranche, aus der Personalvermittlung, KünstlerInnen, JournalistInnen, ForscherInnen oder SportlerInnen sind gewöhnlich in mehreren Staaten für einen oder mehrere Arbeitgeber oder als Selbstständigerwerbende «gleichzeitig» oder nacheinander tätig. Transnationale Karrieren sind in diesen Sektoren üblich. Die Familienangehörigen «wandern» mit oder auch nicht.

Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (FZA) sieht in Artikel 8 die Koordinierung der sozialen Sicherheit nach dem Muster der in der EU geltenden Regelungen vor, damit der freie Personenverkehr nicht durch einschränkende sozialversicherungsrechtliche Regelungen behindert wird.

Mit den Koordinationsregeln wird die Anwendung der nationalen Sozialversicherungsgesetze so aufeinander abgestimmt, dass für Personen, die ihren Arbeits- oder Wohnort von einem Staat in den anderen verlegen, möglichst keine Versicherungslücken und keine doppelte Beitragsbelastung entstehen. Das Koordinationsrecht sieht für die meisten grenzüberschreitenden Probleme auf dem Gebiet der Sozialversicherungen Lösungen vor. Diese Vorschriften werden laufend aktualisiert und den neuen Gegebenheiten angepasst.

Die EU-Vorschriften harmonisieren nicht die verschiedenen nationalen Sozialversicherungssysteme. Es wird auch kein einheitliches europäisches Sozialversicherungssystem geschaffen. Solange das Grundprinzip der Gleich-

Art. 8 Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Die Vertragsparteien regeln die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gemäss Anhang II, um insbesondere Folgendes zu gewährleisten:

- a) Gleichbehandlung;
- b) Bestimmung der anzuwendenden Rechtsvorschriften;
- c) Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigten Versicherungszeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen;
- d) Zahlung der Leistungen an Personen, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien haben;
- e) Amtshilfe und Zusammenarbeit der Behörden und Einrichtungen.

behandlung ungeachtet der Nationalität beachtet wird, kann jedes Land selbst über die Ausgestaltung seines Sozialversicherungssystems entscheiden, einschliesslich darüber, welche Beiträge erhoben und welche Leistungen wem und in welcher Höhe gewährt werden.

Das FZA stützt sich im Bereich der Sozialversicherungen auf dieses sehr dichte und sich ständig fortentwickelnde multilaterale Koordinationsrecht. Es impliziert damit in diesem Bereich einen sehr hohen Integrationsgrad der Schweiz.

Dynamisches europäisches Koordinationsrecht

Das EU-Koordinationsrecht auf dem Gebiet der Sozialversicherungen muss sich fortlaufend erneuern. Diese Dynamik erlaubt es, die meisten grenzüberschreitenden Fragen zu beantworten, die Rechtsprechung angemessen umzusetzen, die neuen Formen der Mobilität und die Entwicklung gesellschaftlicher Parameter (Vaterschafts- und Mutterschaftsleistungen, registrierte Partnerschaft usw.) zu berücksichtigen. Gleichzeitig wird Änderungen von nationalen Rechtsvorschriften und Zuständigkeiten in den EU-Mitgliedstaaten entsprechend Rechnung getragen.

Die massgeblichen Rechtsinstrumente für die Koordinierung der sozialen Sicherheit sind die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71¹ und die Durchführungsverordnung Nr. 574/72.² Diese Verordnungen werden in der Regel alle zwei Jahre aktualisiert.

Das FZA besagt, dass sich die Parteien bemühen, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um in ihren gegenseitigen Beziehungen inhaltlich gleichwertige Rechte und Pflichten anzuwenden, wie sie in den Rechtsakten

der Gemeinschaft enthalten sind, auf die im Abkommen Bezug genommen wird. Anhang II des FZA wird entsprechend regelmässig angepasst. Es ist wichtig, dass im Verhältnis zur Schweiz dieselben Regeln gelten wie unter den EU- und EWR-Staaten. Ohne Übernahme der jeweiligen Neuerungen könnte die Schweiz beim europäischen Koordinationssystem praktisch nicht mitwirken. Die Anwendung unterschiedlicher Regelungen wäre für die Versicherer und Versicherten sowie für die international ausgerichteten Unternehmen unzumutbar. Entsprechend würde die Mobilität stark beeinträchtigt.

Anhang II wurde deshalb bereits zweimal angepasst, im Jahr 2003 und 2006.³ Mit diesen Anpassungen wurde der *acquis communautaire* bis zum Jahr 2004 übernommen. Die letzte Aktualisierung betreffend die Einführung der europäischen Krankenversicherungskarte und die Angleichung der Ansprüche auf Sachleistungen bei Krankheit und Mutterschaft im Ausland wurde in der Praxis ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts innerhalb der EU vorweg angewendet, obwohl sie formell noch nicht durch den Gemischten Ausschuss verabschiedet wurde. Nur so konnte die effektive Teilnahme der Schweiz beim internationalen System der Leistungsaushilfe bei Krankheit und Mutterschaft garantiert werden.

Betrachtet man die Natur der bisherigen Anpassungen, stellt man fest, dass es sich um technische Aktualisierungen handelt, die unumgänglich für die Anwendbarkeit des FZA waren.

Es wird auch in Zukunft für die Mobilität wichtig sein, dass die Schweiz bei der Koordination der Sozialversicherungen eng mit ihren ausländischen Partnern zusammenarbeiten kann.

Seit der letzten Anpassung von Anhang II FZA hat sich das Gemeinschaftsrecht massgeblich entwickelt. Der europäische Gesetzgeber hat sich entschieden, die rund vierzig Jahre alten Texte der Verordnungen 1408/71 und der Durchführungsverordnung 574/72 nicht weiter anzupassen, sondern eine grundlegende Überarbeitung und Modernisierung der Regeln vorzunehmen. Die neuen

1 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. In der Fassung von Anhang II zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.831.109.268.1 (VO 1408/71).

2 Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. In der Fassung von Anhang II zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit SR 0.831.109.268.11 (VO 574/72).

3 Beschluss Nr. 2/2003 des Gemischten Ausschusses EU-Schweiz vom 15. Juli 2003) und Beschluss Nr. 1/2006 des Gemischten Ausschusses EU-Schweiz vom 6. Juli 2006.

Texte, die Verordnungen n° 883/2004⁴ und 987/09⁵ ersetzen am 1. Mai 2010 innerhalb der EU die Verordnungen n° 1408/71 und 574/72.

Ziel der neuen Verordnungen ist die Aktualisierung und Präzisierung des Koordinationsrechts unter Beibehaltung der bestehenden Grundsätze. Es geht um die Vereinfachung der Regeln zugunsten der Personen, welche sich von einem Staat in den anderen begeben. Es soll auf Ausnahmen und Sonderbestimmungen verzichtet werden ohne die Arbeit der Verwaltungen unverhältnismässig zu komplizieren. Die neuen Regeln sollten es den WanderarbeiterInnen erlauben, ohne Verzögerung und unverhältnismässige Umstände in den Genuss des Vorsorgeschatzes zu kommen, auf den sie Anspruch haben. Man muss sich vor Augen führen, dass die Koordinierung 27 EU-Mitgliedstaaten bindet in einem Kontext einer zunehmend komplexen Mobilität.

Wir stellen im Folgenden die wesentlichen Neuerungen der VO 883/04 dar.

Die wesentlichen Neuerungen

Allgemeine Bestimmungen

- Die Koordinierungsbestimmungen sind nunmehr ausdrücklich auf alle versicherten Personen anwendbar, auch auf die nichterwerbstätigen Versicherten. Mit dieser Klarstellung werden diejenigen nichterwerbstätigen Personen zusammengefasst, die heute unter verschiedenen Titeln bereits vom Koordinationsrecht abgedeckt waren (Familienangehörige, ehemalige Erwerbstätige, Studenten,...). In Bezug auf die Schweiz ist diese Präzisierung von beschränkter Tragweite, da die Nichterwerbstätigen bereits durch die heutige Koordinierung weitgehend abgedeckt sind.
- Die Vaterschaftsleistungen und die Vorruhestandsleistungen sind ausdrücklich im sachlichen Geltungsbereich aufgeführt. In denjenigen Staaten, die solche Leistungen kennen, werden solche Leistungen in der Regel bereits heute unter einem anderen Titel koordiniert. Auf die Schweiz hat die separate Auflistung dieser Leistungen keine Auswirkungen. Sie kennt derzeit auch keine Leistungen bei Vaterschaft oder gesetzliche Vorruhestandsleistungen im Sinne der VO 883/04.
- Die neue Verordnung stellt klar, dass die Gleichbehandlung alle versicherten Personen betrifft und nicht begrenzt ist auf die Gebiete der Vertragsstaaten. Die

Angehörigen der wenigen Staaten, mit welchen die Schweiz diese Gleichbehandlung nicht bereits durch ein bilaterales Abkommen abgedeckt hat, können neu ihre Rente aus der Schweiz auch dann weiterbeziehen, wenn sie in einem Drittstaat wohnen.

- Die Gleichstellung von Leistungen, Einkünften, Sachverhalten oder Ereignissen, welche im Ausland bezogen wurden oder eingetreten sind, wird neu als allgemeiner Grundsatz aufgeführt. Dieser Grundsatz ist ein Ausfluss des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots und wird bereits in der Verordnung 1408/71 in Zusammenhang mit bestimmten Leistungen erwähnt. Auch in der Rechtsprechung wurde er regelmässig angeführt. Die Verordnung 883/04 definiert und begrenzt nun diesen Grundsatz.
- Die Kriterien für den Nichtexport bestimmter beitragsunabhängiger Leistungen wurden der Rechtsprechung angepasst und restriktiver formuliert. Die schweizerischen Ausnahmen vom Export wie die Ausnahme der Ergänzungsleistungen erfüllen auch die strengeren Voraussetzungen. Dies ist nicht der Fall bei den Hilflosenentschädigungen. Deren Ausnahme vom Export ist nunmehr unabhängig von der Erfüllung dieser Kriterien und gilt lediglich als politisches Zugeständnis im Zusammenhang mit dem Abschluss des FZA weiter.

Bestimmung der anwendbaren Rechtsvorschriften

Die Regeln zur Bestimmung des zuständigen Staates bei grenzüberschreitenden Sachverhalten wurden vereinfacht.

- Die Ausnahmen vom Ausschliesslichkeitsprinzip wurden gestrichen. Beispiel: eine Person, welche in verschiedenen Staaten gleichzeitig eine unselbstständige und eine selbstständige Tätigkeit ausübt, ist den Rechtsvorschriften des Staates unterstellt, auf dessen Gebiet sie die unselbstständige Tätigkeit ausübt.
- Bei der Entsendung von Arbeitnehmenden wird der Zeitraum der Erstentsendung von 12 auf 24 Monate angehoben; dies stellt eine administrative Vereinfachung dar.
- Bei gewöhnlicher Tätigkeit in mehreren Staaten für einen Arbeitgeber sind die ArbeitnehmerInnen nur noch dann den Rechtsvorschriften des Wohnstaates unterstellt, wenn sie dort einen wesentlichen Teil der Tätigkeit ausüben.
- Die BezügerInnen von kurzfristigen Geldleistungen (Taggelder) bleiben den Rechtsvorschriften des ehemaligen Beschäftigungsstaates unterstellt. Beispiel: eine Bezügerin von Taggeldern der schweizerischen Unfallversicherung bleibt während des Leistungsbezugs den schweizerischen Rechtsvorschriften unterstellt. Dies ist in der Praxis bereits heute der Fall.
- Für nichterwerbstätige Personen gelten die Rechtsvorschriften des Wohnstaates. Diese Regel entspricht der schweizerischen Gesetzgebung, erlaubt eine bessere

4 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Amtsblatt der Europäischen Union L 166 vom 30.4.2004, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 988/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009, Amtsblatt der Europäischen Union L 284/1 vom 30.10.2009.

5 Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Amtsblatt der Europäischen Union L 284/1 vom 30.10.2009.

Abgrenzung der Zuständigkeiten und präzisiert die heutige Praxis.

- Eine Tätigkeit auf einem Hochseeschiff wird einer Tätigkeit auf dem Gebiet des Flaggenstaates gleichgestellt. Auch hier wird die Zuständigkeit klarer definiert. Angesichts der geringen Anzahl betroffener Personen auf Schweizer Hochseeschiffen sind die Folgen für die Schweiz von beschränkter Bedeutung.
- Das Optionsrecht für das Geschäftspersonal der diplomatischen und konsularischen Vertretungen wurde aufgehoben. Es gilt nunmehr wie für alle anderen Erwerbstätigen das Beschäftigungslandprinzip, die *lex loci laboris*. Diese administrative Vereinfachung hat insofern praktisch keine Auswirkungen auf die Schweiz als nur sehr wenige Personen dieses Optionsrecht in Anspruch nehmen.

Leistungen bei Krankheit

Um den internationalen Realitäten und Mobilitätsanforderungen besser Rechnung zu tragen, wurden auch die Regeln betreffend den Anspruch auf Behandlungen im Ausland flexibler gestaltet. Dabei wurde aber keineswegs die uneingeschränkte Patientenmobilität eingeführt. Die eigentliche Patientenmobilität ist Gegenstand eines EU-Richtlinienentwurfs, der das Freizügigkeitsabkommen nicht betrifft.

- Die Familienangehörigen von GrenzgängerInnen haben neu wie die GrenzgängerInnen die Wahl, sich im Wohnstaat oder im zuständigen Staat behandeln zu lassen. Die Schweiz kennt dieses Behandlungswahlrecht für Familienangehörige von GrenzgängerInnen bereits heute im Verhältnis zu Deutschland, Österreich und Frankreich.
- RentnerInnen, die ausserhalb des zuständigen Staates wohnen, haben inskünftig auch im zuständigen Staat Anspruch auf alle Sachleistungen. Beispiel: BezügerInnen einer schweizerischen Rente mit Wohnsitz in Spanien können sich bei einem Besuch in der Schweiz behandeln lassen, wie wenn sie in der Schweiz Wohnsitz hätten.

Leistungen bei Alter, Tod und Invalidität

Für Waisen- und Kinderrenten gelten bei Vorliegen von Versicherungszeiten in mehreren Staaten künftig dieselben Regeln wie für Altersrenten. Jeder Staat gewährt proratisierte Teilrenten. Die Auswirkungen auf die Schweiz sind von geringer Bedeutung, da die Schweiz bei den Waisenrenten im Verhältnis zu den meisten Staaten bereits so vorgeht.

Familienleistungen

- Die neue Verordnung findet auf alle versicherten Personen in gleicher Weise Anwendung, auch auf die Nichterwerbstätigen. So werden Familienleistungen an Nichterwerbstätige auch koordiniert.

- Die Systeme für Selbstständige können nicht mehr vom Koordinationsrecht ausgenommen werden. Die Ausnahmen für zwei Kantone würden also hinfällig.
- Die Prioritätsregeln bei Anspruch auf Leistungen in mehreren Staaten sind klarer: Vorrangig ist der Anspruch aufgrund einer Erwerbstätigkeit; gefolgt vom Anspruch aufgrund eines Rentenbezugs und schliesslich dem Anspruch aufgrund des Wohnsitzes; der nachrangig zuständige Staat schuldet gegebenenfalls eine Differenzzulage.

Elektronischer Datenaustausch (EESSI)

Ein elektronischer Datenaustausch anstelle des Austauschs von Papierformularen wird nach einer zweijährigen Übergangszeit eingeführt (s. Beitrag von Xavier Rossmannith auf Seite 81).

Einziehung von Beiträgen und Rückforderung von Leistungen

Um die Durchsetzung von Forderungen der Sozialversicherungsträger gegenüber Personen mit Wohnsitz im Ausland zu erleichtern, können nationale Forderungen auch in einem anderen Staat vollstreckt werden.

Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Angesichts der Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung, die in engem Zusammenhang mit dem nationalen Arbeitsmarkt steht und eine Eingliederung der Arbeitslosen möglichst in der Nähe ihres Wohnorts anstrebt, unterscheiden sich die Bestimmungen betreffend die Leistungspflicht und den Export von den entsprechenden Bestimmungen zu anderen Versicherungszweigen. Die neue Verordnung schlägt hier eine neue Richtung ein:

- Die GrenzgängerInnen erhalten bei Arbeitslosigkeit zwar weiterhin die Leistung vom Wohnstaat, aber der ehemalige Beschäftigungsstaat, in dem Beiträge entrichtet wurden, muss dem Wohnstaat die ersten Monate (3 oder 5 Monate, je nach Vorversicherung) erstatten. Für die Schweiz ist die Beteiligung an den Kosten der Arbeitslosenentschädigung des Wohnstaates nicht neu. Bis Juni 2009 retrozedierte die Schweiz die Arbeitslosenbeiträge der GrenzgängerInnen an die Nachbarstaaten.
- Arbeitslose GrenzgängerInnen, die Leistungen vom Wohnstaat erhalten, können sich der Arbeitsverwaltung des ehemaligen Beschäftigungslandes zur Verfügung stellen.
- Die Möglichkeit der Arbeitssuche im Ausland wird von drei auf sechs Monate ausgedehnt.

Die Schweiz hat sich auch bereit erklärt, eine Aktualisierung des Anhangs II FZA aufgrund dieser neuen Verordnung zu prüfen, damit die Koordinierung weiterhin funktionieren kann. Nach einer internen Analyse der Texte gelangten die ExpertInnen zum Schluss, dass die

Anpassungen des Koordinationsrechts durch die neuen Verordnungen 883/04 und 987/09 zwar zahlreicher sind als die vorherigen Aktualisierungen, aber weitgehend technischer Natur sind und nichts an den Koordinationsgrundsätzen ändern. Sie sind von beschränkter Tragweite und bringen keine wesentlichen neuen Verpflichtungen noch einen Verzicht auf bestehende Rechte mit sich, wenn die bestehenden Vorbehalte aufrechterhalten werden können.

Die zuständigen schweizerischen Sozialversicherungsbehörden haben deshalb Expertengespräche mit der Europäischen Kommission aufgenommen. Ein Entwurf für die Aktualisierung von Anhang II FZA wurde aus-

gearbeitet. Er wird derzeit auf beiden Seiten intern geprüft mit dem Ziel, den neuen Text so rasch als möglich anwenden zu können.

Stephan Cueni, Jurist, Leiter Bereich Abkommen, Internationale Angelegenheiten, BSV.

E-Mail: stephan.cueni@bsv.admin.ch

Kati Fréhelin, Juristin, Bereich Abkommen, Internationale Angelegenheiten, BSV.

E-Mail: kati.frechelin@bsv.admin.ch