

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 2. Juli 2019

594

GRG Nr.	16	MO 23	258
---------	----	-------	-----

Motion von Urs Martin und Hermann Lei vom 15. August 2018 „Keine Änderung des Zahlungsregimes bei der Arbeitslosenversicherung für Grenzgänger“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre möchten den Regierungsrat beauftragen, eine Standesinitiative einzureichen, wonach die Schweiz keine EU-Regulierungen übernehmen soll, laut denen nicht mehr der Wohnsitzstaat, sondern der Staat des Arbeitsortes für die Entrichtung von Arbeitslosengeldern bei Grenzgängern zuständig ist. Sie begründen dies mit einem Beschluss der Arbeitsminister der EU-Staaten vom 21. Juni 2018, welcher noch dem Europäischen Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden müsse. Die Motionäre gehen davon aus, dass es sich dabei um eine reine Formsache handle. Falls die neuen Regelungen auch für die Schweiz gälten, würde dies mehrere hundert Millionen Franken Mehrkosten gegenüber den heute knapp 200 Millionen Franken zur Folge haben.

I. Ausgangslage

Bisher ist bei echten Grenzgängern, d.h. Personen, die mindestens wöchentlich in ihren Wohnstaat zurückkehren, dieser für die Ausrichtung der Arbeitslosenentschädigung (ALE) zuständig. Die ALE wird dabei nach dem nationalen Recht des Wohnstaats ausgerichtet. Unechten Grenzgängern, die in einem anderen Staat als dem Wohnstaat arbeiten und nicht mindestens wöchentlich an ihren Wohnort zurückkehren (z.B. landwirtschaftliche Erntehelfer) steht ein Wahlrecht zu. Wenn sie die Schweiz als zuständigen Staat wählen, müssen sie sich in der Schweiz aufhalten und sich dem schweizerischen Arbeitsmarkt zur Verfügung halten. Der Beschäftigungsstaat, vorliegend die Schweiz, erstattet dem Wohnstaat die effektiven Kosten der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit resp. fünf Monate bei einer Beschäftigungsdauer von mehr als 12 Monaten. Die Erstattung richtet sich dabei nicht nach der Leistungshöhe in der Schweiz, sondern nach der Leistungshöhe im jeweiligen Wohnstaat. Die Schweiz erstattet dafür zurzeit Abgeltungen in der Höhe von ca. 240 Millionen Franken pro Jahr an die Wohnsitzstaaten in der EU/EFTA. Im Jahr 2015 waren es noch Abgeltungen in der Höhe von 193 Millionen

Franken, wobei im selben Jahr von den Grenzgängern 418 Millionen Franken Versicherungsbeiträge erhoben wurden.

Innerhalb der EU ist umstritten, ob die bisher geltenden Bestimmungen in diesem Zusammenhang geändert werden sollen. Das EU-interne Gesetzgebungsverfahren zur Revision der Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist noch nicht abgeschlossen. Im letzten Herbst lagen drei verschiedene Vorlagen auf dem Tisch, welche die herrschende Regelung ändern wollten:

1. Die EU-Kommission schlug vor, der Beschäftigungsstaat solle für die Leistung von ALE zuständig sein, sofern eine Mindestbeschäftigungsdauer von zwölf Monaten in seinem Hoheitsgebiet vorliege.
2. Der Ministerrat (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council; EPSCO) beantragte demgegenüber, dass der Beschäftigungsstaat für die Ausrichtung von ALE zuständig sein solle, sofern eine Mindestbeschäftigung von drei Monaten in dessen Hoheitsgebiet nachgewiesen werde.
3. Der dritte Entwurf schliesslich stammte von der Parlamentsarbeitsgruppe. Dieser sah vor, dass ein Wahlrecht bereits ab dem ersten Tag im Beschäftigungsstaat bestehe. Eine Minderheit der Parlamentsarbeitsgruppe sprach sich gegen diese Variante aus. Sie wollte die Zuständigkeit des Beschäftigungsstaates erst nach einer Mindestbeschäftigungsdauer von 15 Monaten zulassen.

Gemäss der EU-Gesetzgebung ist bei einer derartigen Situation ein Trilogverfahren einzuleiten. Dies bedeutet, dass die betroffenen Instanzen einen Kompromiss suchen müssen, vergleichbar mit dem Differenzbereinungsverfahren in der Schweiz. Bei der geschilderten Ausgangslage war allerdings noch nicht klar, auf welche Position sich das EU-Parlament im Plenum festlegen würde. Am 19. März 2019 verständigten sich die rumänische EU-Ratspräsidentschaft und das EU-Parlament auf eine Regelung, welche die Zuständigkeit für ALE beim Beschäftigungsstaat festlegen sollte, sofern eine Mindestbeschäftigungsdauer von sechs Monaten auf dessen Hoheitsgebiet nachgewiesen werden konnte. Die Bedingung für das Inkrafttreten dieser Bestimmung war allerdings, dass die Mitgliedstaaten ihr zustimmen würden. Dieser Kompromiss fand im Ausschuss der ständigen Vertreter (AstV) jedoch nicht die erforderliche Mehrheit.

Am 9. April 2019 musste die rumänische Präsidentschaft daher den EU-Mitgliedstaaten mitteilen, dass die Verhandlungen zwischen dem EU-Parlament und den EU-Mitgliedstaaten über die Revision der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gescheitert seien. Es könne kein mehrheitsfähiger Kompromiss gefunden werden. Offenbar war die Revision der Bestimmungen am Widerstand der klassischen „Aufnahmeländer“ mit vielen Grenzgängern und EU-Zuwanderern wie Luxemburg, Deutschland und den Niederlanden gescheitert. Auf Ablehnung stiess sie auch bei Polen, Tschechien und Ungarn, die einen zu grossen bürokratischen Aufwand befürchteten. Die EU-Präsidentschaft hat daher beschlossen, dass sie in diesem Bereich nicht weiter einen Kompromiss zu finden versucht. Damit liegt es an den künftigen EU-Präsidentschaften, die Reformarbeiten für die Verordnung zur Koordinierung der Sozi-

alversicherungssysteme fortzuführen und einen neuen Kompromiss für die stark divergierenden Vorschläge von Rat, Parlament und Kommission zu suchen. Wann solche Verhandlungen wieder aufgenommen werden, ist völlig offen. Es ist davon auszugehen, dass dies frühestens im Herbst der Fall sein wird, wenn das neugewählte EU-Parlament seine Arbeit aufnehmen wird.

II. Beurteilung und Fazit

Auch wenn die bisherigen Vorschläge von Kommission, Parlament und Rat stark voneinander abweichen, sehen doch alle vor, dass für die Ausrichtung von Arbeitslosenentschädigungen an Grenzgängerinnen und Grenzgänger nicht länger der Wohnsitzstaat, sondern neu der Staat der letzten Beschäftigung zuständig sein soll. Das Scheitern aller dieser Vorschläge zeigt, wie umstritten das Vorhaben ist. Solange kein definitiver Wortlaut dieser neuen EU-Regelung vorliegt, können auch die Kosten nicht beziffert werden.

Parlamentarische Anfragen und Anträge in diesem Zusammenhang wurden in den vergangenen Monaten in mehreren Kantonen und auch im Bundesparlament gestellt. Der Bundesrat hat am 15. Mai 2019 bereits drei ähnlich lautende Anfragen aus dem Nationalrat auf ähnliche Weise beantwortet (19.3015 Matter, 19.3016 Addor, 19.3032 Fraktion der SVP). Er äusserte sich dahingehend, dass durchaus damit zu rechnen sei, dass der Druck der EU-Staaten zur Übernahme der entsprechenden Regeln im Rahmen der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU relativ hoch sein werde.

Selbst wenn sich dereinst in der EU eine Mehrheit für eine noch zu bestimmende neue Regelung finden würde, so bedeutet das für die Schweiz nicht, dass sie den Erlass automatisch übernehmen müsste oder dass sie zu dessen Übernahme verpflichtet wäre. Da eine solche Änderung kein Teil des Abkommens über die Personenfreizügigkeit (FZA) ist, läuft das Verfahren wie in Anhang II des FZA vorgesehen ab. Eine allfällige Übernahme würde demzufolge das Einverständnis beider Parteien im paritätisch zusammengesetzten Gemischten Ausschuss Schweiz–EU bedingen. Die EU müsste im Gemischten Ausschuss einen Übernahmeantrag an die Schweiz richten, ein Entscheid müsste dann einstimmig erfolgen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Neuregelung der Entschädigung von Grenzgängern (Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) innerhalb der EU sehr umstritten ist. Es besteht eine grundsätzliche Uneinigkeit darüber, ob die Zuständigkeit überhaupt vom Wohnstaat zum Beschäftigungsstaat wechseln soll. Insbesondere das gewichtige Mitgliedsland Deutschland lehnt eine Änderung des Status quo ab. Da zurzeit die Planung der EU zu dieser Thematik weder inhaltlich noch zeitlich feststeht, wäre es verfrüht, mit einer Standesinitiative in dieser Angelegenheit aktiv zu werden. Falls es dereinst doch zu einer Neuregelung in dem von den Motionären befürchteten Sinne kommen würde, wäre ein entsprechender Vorstoss aus dem Bundesparlament auf jeden Fall auch schneller und zielführender als eine kantonale Standesinitiative.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

i.V. Walter Hofstetter