

Positionspapier
Das institutionelle Rahmenabkommen (InstA)
mit der EU

c/o Kaufmännischer Verband Schweiz
Hans-Huber-Strasse 4
Postfach 1853
CH-8027 Zürich

Telefon +41 44 283 45 33
Fax +41 44 283 45 65
kommunikation@kfmv.ch
kfmv.ch

Zürich, 15. Juni 2019

Ausgangslage

Das institutionelle Rahmenabkommen (InstA) mit der EU wurde auf Wunsch des Bundesrats (BR) Anfang Jahr in die innenpolitische Konsultation geschickt. Ziel war, Standpunkte aller betroffenen wirtschaftspolitischen Akteure – darunter politische Parteien, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände – einzuholen. Am 07. Juni 2019 hat der BR seine Stellungnahme zu den Ergebnissen der Konsultation veröffentlicht. Darin hält der BR fest, dass die Schweiz grundsätzlich einen Vertrag brauche und wolle. Er würdigt zwar den vorliegenden Vertragsentwurf, jedoch brauche die Schweiz mehr Zeit, um Präzisierungen, beispielsweise zu den Lohnschutzmassnahmen und ihren Kontrollmechanismen, zur Unionsbürgerrichtlinie und zu den Regelungen über staatliche Beihilfen einzuholen.

Ende Februar trafen die Angestelltenverbände der *plattform*, welche aus dem Kaufmännischen Verband, Angestellte Schweiz, der Schweizer Kader Organisation, der Zürcher Gesellschaft für Personalmanagement und veb.ch bestehen und rund 88'000 Mitglieder vertreten, Staatssekretär Roberto Balzaretto für ein persönliches Gespräch. Am 15. Juni 2019 führte der Kaufmännische Verband im Rahmen seiner Delegiertenversammlung ein zusätzliches Fachgespräch mit Bundesrat Ignazio Cassis.

Für die *plattform* ist klar: Das heute vorliegende Abkommen ist ein Gewinn für die Schweiz und kann in seiner jetzigen Form unterzeichnet werden. Es bringt klare wirtschaftliche Vorteile und stellt auch weiterhin den Lohnschutz sicher. Die vom Bund einbezogenen Sozialpartner – allen voraus die Gewerkschaften – werden aufgefordert, sich zu konkreten und baldigen Umsetzungsmöglichkeiten zu äussern und nicht weiterhin auf Maximalforderungen zu beharren.

Ein klarer Verhandlungserfolg für die Schweiz

Das ausgehandelte Abkommen umfasst fünf Abkommen aus den Bilateralen I (Personenfreizügigkeit, Landwirtschaft, Land- und Luftverkehr und technische Normen) und würde auch für alle künftigen Marktzugangsabkommen, wie zum Beispiel Strom, gelten. Das InstA regelt in erster Linie die dynamische Rechtsentwicklung bei den Marktzugangsabkommen sowie die Modalitäten der Streitbeilegung.

Die ursprünglichen Forderungen der Schweiz umfassten die Beschränkung auf die fünf Bereiche und verschiedene Ausnahmen die, aus Sicht der Schweiz, den besonderen Umständen in der Schweiz Rechnung tragen würden: Beim Landverkehr, bei den Sozialversicherungen und bei der Personenfreizügigkeit. Den Forderungen der Schweiz wurde bezüglich Anwendungsbereich, den Ausnahmen für den Landverkehr und dem grössten Teil der Sozialversicherungen stattgegeben. Die geplante Neuregelung für Arbeitslosengelder für Grenzgänger soll aber unter das InstA fallen. Bisher hatten Grenzgänger Arbeitslosengelder im Wohnland beziehen können, Beiträge aber am Beschäftigungsort bezahlt. Eine Revision der entsprechenden Verordnung läuft z.Z. auf EU-Ebene. Es wäre künftig möglich, dass Grenzgänger künftig wählen könnten, wo sie ihre Leistungen beziehen.

Bei der Personenfreizügigkeit gab es insofern Konzessionen seitens der EU, als dass diese die Anwendung dreier Kontrollinstrumente bei Entsendungen, die im EU-Raum nicht in dieser Form vorgesehen sind, ausdrücklich im InstA als zulässig erklärte. Dies sind die Voranmeldefrist, Kautionspflicht und die Dokumentationspflicht für Dienstleistungserbringer. Die zulässige Voranmeldefrist wurde jedoch verkürzt von 8 Kalendertagen auf 4 Arbeitstage und soll auf Basis von Risikoanalysen gelten. Schon jetzt gibt es eine branchenabhängige Differenzierung bei der Meldepflicht. Die Kautionspflicht soll beschränkt werden auf Akteure, die ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Momentan gilt eine Kautionspflicht nur für Branchen in denen eine solche vorgesehen ist (z.Z. 19 AVE GAV, v.a. Baunebengewerbe).

Darüber hinaus müsste die Schweiz die revidierten Entsenderichtlinien der EU (2018) und die Durchsetzungsrichtlinie (2014) innert drei Jahren übernehmen. Die angepasste Entsendebestimmungen der EU entsprechen im Grundsatz denjenigen der flankierenden Massnahmen; "derselbe Lohn für dieselbe Arbeit am selben Ort" und schliessen neu auch weitere Arbeitsbedingungen ein. Zudem könnte die Schweiz im Zuge der dynamischen Rechtsübernahme auch weiterführende Bestimmungen der EU übernehmen, so z.B. die Pflicht zur Bereitstellung der relevanten Dokumente im Gastland.

Eine weitere von der Schweiz verlangte Ausnahme vom InstA, die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie, wird im Entwurf nicht erwähnt. Die EU wollte sie im Abkommen festhalten, die Schweiz wollte sie explizit herausnehmen. Die Richtlinie regelt die freie Bewegung und den Aufenthalt innerhalb der Europäischen Union für Unionsbürger. Unter dem vorliegenden Abkommen, müssten die Vertragspartner bei Uneinigkeit über das Schiedsgericht gehen.

Unbegründete Zweifel am InstA

Seit Jahresbeginn haben sich die Angestelltenverbände der *plattform* mehrfach zum InstA geäußert (siehe Mediendossier). Doch nur die wenigsten politischen Akteure stellen sich seit der Veröffentlichung der Verhandlungsergebnisse vorbehaltlos hinter das Rahmenabkommen. Insbesondere Gewerkschaften – allen voran der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und Travail.Suisse – bewerten den vorliegenden Kompromiss als Angriff auf den Lohnschutz und verlangen, die flankierenden Massnahmen vom InstA auszunehmen. Die Mehrheit der Parteien und Verbände verlangt Präzisierungen von der EU zu den umstrittenen Punkten.

Auch die WAK fordert in ihrer Kommissionssmotion vom April 2019 Nachverhandlungen mit der EU. Dies bezüglich Lohnschutz, dem Streitbeilegungsmechanismus, der Unionsbürgerrichtlinie, den staatlichen Beihilfen und der Anschlussgesetzgebung. Zudem möchte sie die Abstimmung über die SVP-Begrenzungsinitiative der Unterzeichnung des InstA vorziehen.. Diese fordert die Abschaffung der Personenfreizügigkeit, was einer Kündigung der Bilateralen I entspricht (Guillotine-Klausel). Würde die Begrenzungsinitiative angenommen, wäre das Rahmenabkommen hinfällig.

Eine SRF-Umfrage von letztem September zeigt, dass 59% der Schweizer Stimmberechtigten für ein Rahmenabkommen sind. Bei der Frage des Lohnschutzes sind 53% grundsätzlich für eine Lockerung der flankierenden Massnahmen (FlaM). Eine Umfrage der gfs.bern von März 2019 zeigt auf, dass 60% der Stimmberechtigten den vorliegenden Entwurf des InstA unterstützen. Demnach sind 66% der Befragten der Ansicht, dass die bilateralen Verträge zum Wohlstand der Schweiz beitragen.

Diese Zahlen decken sich mit den neuesten Ergebnissen einer Studie der Universität Zürich. Dabei wurde in zwei Wellen (März und April 2019) die Zustimmung des Schweizer Stimmvolks zum EU-Rahmenabkommen ermittelt. Rund die Hälfte der Befragten (52%) geben an, dem Rahmenabkommen eher oder sicher zuzustimmen. Auch glauben die meisten Befragten nicht, dass Neu- oder Nachverhandlungen zu einem besseren Verhandlungsergebnis führen würden: Ein gutes Drittel denkt, dass die EU bei solchen Neuverhandlungen viel weniger oder etwas weniger (34%) Zugeständnisse machen würde als bisher und 40% der Befragten erwarten etwa dieselben Zugeständnisse. Interessant ist in diesem Kontext auch, dass die Bereitschaft, dem Rahmenabkommen zuzustimmen, nach dem Brexit-Chaos von Anfang April 2019 bei den Befragten in der Schweiz deutlich gestiegen ist. Die unverrückte Position der EU während der Brexit-Verhandlungen scheint auch in der Schweiz als Signal für eine harte

Verhandlungshaltung der EU verstanden zu werden. Damit zeigen die Auswertungen, dass das Rahmenabkommen bei einer allfälligen Volksabstimmung nicht chancenlos wäre.

Angestelltenverbände fordern die baldige Unterzeichnung des InstA

Die Verbände der *plattform* stehen dem InstA grundsätzlich positiv gegenüber. Die Vorteile eines Binnenmarkts und die Rechtsicherheit welche ein Rahmenabkommen bringt, sind als hoch zu gewichten. Die EU ist die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz. Der freie Austausch von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen zwischen der Schweiz und der EU ist für die Schweizer Wirtschaft unabdingbar.

Die *plattform* stellt deshalb folgende Forderungen:

- Das mit der EU ausgehandelte InstA ist in der jetzigen Form zu paraphieren.
- Der BR muss klar Stellung zum InstA beziehen und Kosten und Nutzen des Abkommens aufzeigen. Klärungen mit der EU bezüglich offener Fragen sind deshalb hilfreich.

Argumentarium

1- Rahmenbedingungen

- Die Schweiz liegt inmitten von Europa. Der freie Marktzugang von Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital ist für die Schweiz unabdingbar und macht volumenmässig die Mehrheit der Beziehungen zum Ausland aus. Ein Freihandelsabkommen oder eine Zollunion können das Prinzip eines Binnenmarkts in keiner Weise ersetzen.
- Die Schweiz hat in den fünf Verhandlungsjahren zum InstA ein gutes Verhandlungsergebnis erzielt. Neben ausgehandelten Kompromissen, hat die EU zahlreiche Zugeständnisse gemacht, die den spezifischen Bedürfnissen der Schweiz Rechnung tragen.
- Jede Form der Kooperation verlangt Kompromisse und festgelegte Streitbeilegungsmechanismen. Niemand kann auf Maximalforderungen beharren. Verhandlungsmacht (z.B. Marktgrösse) und äussere Rahmenbedingungen (z.B. Brexit, Wahlen usw.) beeinflussen dabei das Ergebnis.
- Es gibt z.Z. nur drei viable Optionen für die Schweiz: Ein Rückbau der Beziehungen mit der EU (Nichtunterzeichnung des InstA), Neu- oder Nachverhandlungen mit der EU (frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2020) und die Paraphierung des vorliegenden Abkommens. Weder der Beibehalt des Status Quo, noch Rückverhandlungen sind möglich und die Intensivierung der Beziehungen mit der EU (z.B. EWR- oder EU-Beitritt) sind in der Schweiz seit dem Rückzug des Beitrittsgesuchs 2016 kein Thema.
- Die Schweiz ist mit den Bilateralen gut gefahren. Sie wurden zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, als die EU noch grosszügig sein konnte und der Auffassung war, dass die Schweiz irgendwann beitreten würde. Spätestens mit dem Rückzug des Beitrittsgesuchs ist klar geworden, dass das nicht passieren wird. Zudem ist es u.a. mit dem Brexit für die EU wichtig geworden, zu zeigen, dass man mit einer Mitgliedschaft besser fährt als ohne. Der Zeitpunkt für das Rahmenabkommen ist deshalb sowohl günstig, als auch ungünstig. Es sichert den eingeschlagenen bilateralen Weg, die EU kann aber keine Konzessionen mehr machen.
- Die EU hat mehrfach (zuletzt am 11. Juni 2019) betont, dass es keine Nach- oder Neuverhandlungen zum jetzigen Vertragsentwurf geben wird. Eine zeitliche Verzögerung, um eine Konsultation durchzuführen oder Detailfragen mit der Kommission zu klären ist möglich, alles andere würde einer Ablehnung durch die Schweiz gleichkommen. Die EU kann jedoch keine Umsetzungsfragen beantworten, da sie Entscheiden des Schiedsgerichts (oder der Rechtsprechung

des EuGH) nicht vorgehen kann. Die EU hat dieses Vorgehen auch gegenüber Grossbritannien eingeschlagen.

- Die Schweiz braucht ausländische Arbeitskräfte. Sie ist nicht in der Lage ausreichend Fachkräfte aus dem Inland zu generieren und hat jetzt schon komplizierte Ausnahmen zur Personenfreizügigkeit (Inländervorrang, flankierende Massnahmen usw.) in Kraft gesetzt, welche den Arbeitsmarkt regulieren.
- Von Bedeutung für den Arbeitsmarkt ist nicht nur die Personenfreizügigkeit, sondern auch das Abkommen zur Forschung und die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen.
- Die Schweizer Bevölkerung steht deutlich hinter dem bilateralen Weg. Es gibt keinen Grund, den Prozess der Paraphierung hinauszuzögern. Allfällige Klärungen mit der EU stehen dem nicht im Wege.

2- Lohnschutz

- Die EU legt Wert auf die Umsetzung des EU Aquis im Sinne des Binnenmarkts. Die Umsetzung des EU-Rechts in den EU-Mitgliedsländern fällt jedoch z.T. sehr unterschiedlich aus. Gerade bei der Unionsbürgerrichtlinie oder beim Entsendungsrecht gibt es Unterschiede, was die Umsetzung angeht. Bei der dynamischen Rechtsübernahme gibt es auch für die Schweiz immer einen gewissen Spielraum. Sie kann sich immer gegen eine Umsetzung entscheiden.
- Der EuGH, der bei relevanten Fällen vom Schiedsgericht konsultiert werden muss, hat bei der Rechtsauslegung im Bereich des Entsenderechts innerhalb der EU bislang unterschiedlich geurteilt. Ziel ist es immer, die Gleichbehandlung von in- und ausländischen Marktteilnehmern zu gewährleisten. Der EuGH wird im Rahmen einer Streitbeilegung unter dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) zum Entsenderecht dieses Recht nicht zwingend identisch auslegen wie innerhalb der EU (Polydor-Rechtsprechung), umso mehr als im InstA ja auch gewisse Ausnahmen dazu ausgehandelt wurden.
- In den neuen Bestimmungen der EU zum Entsenderecht spricht nichts gegen den Vollzug der flankierenden Massnahmen wie sie die Schweiz betreibt. Paritätische Kontrollen sind auch weiterhin im Vertragswerk der EU und im InstA erlaubt. Ihr Vollzug kann gemäss Durchsetzungsrichtlinie explizit bei den Sozialpartnern liegen. Massnahmen müssen aber nachvollziehbar sein. Hier müssen die Sozialpartner nochmals hinter die Bücher.
- Mit dem neuen Entsendegesetz und der neuen Durchsetzungsrichtlinie der EU wird der Lohnschutz verschärft und die Umsetzung digitalisiert.
- Das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) erleichtert die Durchsetzung des Lohnschutzes auch für die Schweiz (Protokoll I des InstA-Entwurfs). Im Moment plant die Schweiz bereits eine Beteiligung am IMI für die Anerkennung von Bildungsabschlüssen (FZA, Anhang III). Das IMI kann im Zusammenhang mit entsandten Arbeitnehmenden, namentlich bei Anfragen bezüglich einer Entsendung (Arbeitsbedingungen, Dokumente usw.), bei der Abklärung von Unstimmigkeiten und im Zusammenhang mit Sanktionsmassnahmen die Umsetzung erleichtern. Die Beteiligung am IMI bedingt aber in jedem Fall die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens.
- Das System des elektronischen Datenaustausches zwischen den Sozialversicherungsträgern in den EU-Staaten (EESSI), das ab diesem Jahr auch in der Schweiz angewendet werden sollte, vereinfacht die Klärung des Sozialversicherungsstatus von Personen wohnhaft in der EU. Gerade bei Entsendungen kann der sozialversicherungsrechtliche Status von Personen und die unterliegenden Informationen dazu abgeklärt werden.
- Mit der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA), welche ab diesem Jahr ihre Tätigkeit aufnimmt, wird die Umsetzung des EU-Rechts im Bereich Arbeit unterstützt. Auch Arbeitskonflikte im zwischenstaatlichen Bereich werden durch diese Behörde geregelt. Für die Schweiz wäre die ELA

aufgrund anderer Streitbeilegungsregeln im Rahmen des InstA nicht direkt relevant, die Umsetzung des Entsenderechts in den EU-Mitgliedsländern aber schon.

- Es gibt aus der Forschung keine Hinweise darauf, dass das Entsenderecht innerhalb der EU einen negativen Einfluss auf die Löhne im Gastland habe. Im Gegenteil: Ein leicht positiver Einfluss konnte (unter altem Entsenderecht und Durchsetzungsrichtlinie) festgestellt werden (Dalla Pellegrina und Saraceno 2016).
- Künftige Guidelines der EU-Kommission zu Umsetzungsfragen können die Ausnahmeregelungen im InstA nicht ausser Kraft setzen.

Fazit

Das heute vorliegende Abkommen ist ein Gewinn für die Schweiz und muss in seiner jetzigen Form unterzeichnet werden. Würde es heute neu verhandelt, könnte die Schweiz nicht mehr mit so vielen Zugeständnissen rechnen. Andere gangbare Alternativen gibt es nicht.

Beim InstA geht es letztlich um ein Abwägen zwischen den Vorteilen eines uneingeschränkten Zugangs zum Binnenmarkt der EU (Kooperationsgewinn) und den Nachteilen, welche mit den vereinbarten institutionellen Regelungen und der dynamischen Rechtsübernahme in den fünf Marktzugangsabkommen (Personenfreizügigkeit, Landwirtschaft, Land- und Luftverkehr und technische Normen) verbunden ist.

Für die Verbände der *plattform* überwiegen die Vorteile des InstA bei weitem. Sie fordern den BR auf, den Unterzeichnungsprozess jetzt weiterzuführen, konkrete Vorschläge zur Umsetzung des InstA zu machen und allfällige offene Fragen mit der EU klären.

Plattform für Angestelltenpolitik: Die plattform vertritt die gemeinsamen politischen Interessen von Angestellte Schweiz, des Kaufmännischen Verbandes (kfmv), der Schweizer Kader Organisation SKO, der Zürcher Gesellschaft für Personal-Management (ZGP) und veb.ch, dem Schweizer Verband für Rechnungslegung, Controlling und Rechnungswesen, gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Zusammen vertreten diese Verbände die Anliegen von rund 88'000 Mitgliedern in bildungs-, wirtschafts- und angestelltenpolitischen Themen. Ziel ist es, übergeordnete politische Interessen zu bündeln und konsensorientierten und kompromissfähigen Lösungen zum Durchbruch zu verhelfen.

kfmv.ch/plattform

Weitere Auskünfte Emily Unser, Verantwortliche Media Relations und Public Affairs,
Telefon +41 44 283 45 60, Emily.Unser@kfmv.ch

Dr. Ursula Häfliger, Verantwortliche Politik und Koordinatorin *plattform*,
Telefon +41 44 283 45 78, Ursula.Haefliger@kfmv.ch

Medienmitteilungen kfmv.ch/medien
