



Vernehmlassungsverfahren
FER Nr. 22-2019

Ansprechpartnerin:
Catherine Lance Pasquier

Datum der Antwort:
03.04.2019

La version française fait foi.

Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Teilen des Binnenmarktes, an denen die Schweiz beteiligt ist.

Unsere Vereinigung, die mehr als 45'000 Mitglieder der Westschweiz vertritt, möchte vorab nochmals die fundamentale Bedeutung eines bevorrechtigten Zugangs zum Binnenmarkt der Europäischen Union (EU) betonen. Die EU ist der bei Weitem grösste Handelspartner der Schweiz. So werden zwischen der Schweiz und der EU Tag für Tag Waren im Wert von rund 1 Milliarde Franken gehandelt. Unternehmen, die nur auf dem Binnenmarkt aktiv sind, profitieren ihrerseits von den Auswirkungen der Exportwirtschaft. Vor diesem Hintergrund setzen wir uns seit jeher entschlossen für den bilateralen Weg und eine enge Zusammenarbeit mit dem wichtigsten Kunden und Partner der Schweiz ein.

Demgemäss befürworten wir das Prinzip eines institutionellen Abkommens, das den Zugang zum EU-Binnenmarkt garantiert, die Rechtssicherheit verbessert und im Rahmen der Beziehungen zwischen der Schweiz und ihrem wichtigsten Partner eine bessere Vorhersehbarkeit schafft. Ein institutionelles Abkommen schützt unsere Unternehmen vor einer Benachteiligung gegenüber der Konkurrenz aus Europa und macht ausserdem den Weg frei für den Abschluss neuer, im Interesse der Schweiz liegender Abkommen über einen Marktzugang.

Wir begrüssen, dass der Geltungsbereich des institutionellen Abkommens auf fünf bestehende sowie auf künftige Abkommen über den Marktzugang beschränkt wird. Diese Beschränkung ist mit Blick auf die vereinfachte Annahme von höchster Bedeutung.

Ebenso wird es weiterhin möglich sein, Abkommen über die Gleichwertigkeit der schweizerischen und europäischen Rechtsvorschriften zu schliessen und damit einer zentralen Forderung der Schweiz nachzukommen.

Institutionelle Aspekte

Wir machen deutlich, dass das institutionelle Abkommen eine dynamische Aktualisierung der bilateralen Abkommen über den Marktzugang und einen Streitbeilegungsmechanismus mit sich bringt, mit dessen Hilfe die Schweiz ihre Rechte geltend machen kann. Die in der Verfassung und gemäss dem schweizerischen Recht vorgesehenen Entscheidungsverfahren, einschliesslich der Möglichkeit eines Referendums, werden eingehalten. Dass die Schweiz systematisch hinzugezogen wird, wenn es um die angemessene Entwicklung der EU-Rechtsvorschriften geht, und demgemäss ein weitestreichendes Mitspracherecht erhält, ist extrem positiv.

Ebenso betonen wir, dass sich das paritätische Schiedsgericht an die üblichen völkerrechtlichen Grundsätze hält und die Schweiz derartige Schiedsverfahren in zahlreichen Abkommen verankert hat. Überdies machen wir deutlich, dass das Schiedsgericht – nach den Konsultationen in den betroffenen gemischten Ausschüssen – die Ultima Ratio darstellt. Damit bietet das institutionelle Abkommen einen

reglementierten Rahmen für die Verhandlung heikler Sachverhalte. Für die Schweiz stellt es eine Chance dar, bei der Beilegung von Streitigkeiten in den Genuss derselben Rechte und Regelungen wie ihre Partner zu kommen. Die Schweiz kann so auf die Einhaltung von Verfahren pochen.

Sonstige zentrale Sachverhalte

Das institutionelle Abkommen enthält Grundsätze zu staatlichen Beihilfen, die mit Ausnahme des Luftverkehrs nicht unmittelbar anwendbar sind. Jede Partei stellt die Kontrolle staatlicher Beihilfen in ihrem Hoheitsgebiet in unabhängiger Weise sicher. Verbindliche materielle Vorschriften werden erst in künftigen sektorspezifischen Abkommen über den Marktzugang festgeschrieben. Bei einer Überarbeitung des Freihandelsabkommens von 1972 könnte die Problematik staatlicher Beihilfen jedoch eine neue Dringlichkeit erfahren.

Im institutionellen Abkommen werden weder die Richtlinie über das Recht der Unionsbürger noch die Revision der Verordnung über die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme erwähnt. Wir gehen davon aus, dass diese Fragen unabhängig vom institutionellen Abkommen zu behandeln sind. Gleichwohl würde Letzteres einen reglementierten Rahmen für die Erörterung dieser heiklen Sachverhalte bieten.

Flankierende Massnahmen

Unsere Vereinigung setzt sich seit jeher für einen offenen und liberalen Arbeitsmarkt ein, der mit einer starken Sozialpartnerschaft und auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten abgestimmten flankierenden Massnahmen einhergeht.

Im Übrigen ist die Unterstützung der Schweizer Bürgerinnen und Bürger für die bilateralen Abkommen untrennbar mit der Art und Weise verbunden, in der unser Land seinen Arbeitsmarkt und dabei insbesondere potenziellen Missbrauch regelt. In diesem Sinne hat unsere Vereinigung den Bundesrat vor der Gefahr einer Schwächung der flankierenden Massnahmen in Zusammenhang mit den Verhandlungen rund um das institutionelle Abkommen gewarnt. Unsere Vereinigung nimmt die Ergebnisse der Verhandlungen mit der EU in diesem Bereich zur Kenntnis. Vor diesem Hintergrund betont sie, dass die EU in den letzten Jahren ihr Regelwerk für entsandte Arbeitnehmer gestärkt und sich teilweise auch mit der Problematik befasst hat, die Besonderheiten der Schweiz zu achten. Damit akzeptiert sie erstmals Abweichungen vom gemeinschaftlichen Besitzstand.

Unsere Vereinigung steht einer Revision der flankierenden Massnahmen nicht im Wege. Der Arbeitsmarkt ist nicht statisch, und es ist angebracht, das Instrumentarium für seine Organisation an seine Entwicklung anzupassen. Im Rahmen der Änderungen sind gleichwohl das aktuelle Ausmass des Arbeitsmarktmonitorings sowie das Regelwerk beizubehalten, mit dem die Verantwortlichkeiten gleichmässig zwischen Staat und Sozialpartnern aufgeteilt werden.

Die Vorschläge der EU, die Acht-Tage-Regel auf Basis einer objektiven und sektorspezifischen Risikoanalyse auf vier Werkzeuge zu verkürzen, sowie hinsichtlich der Kautionspflicht für Unternehmen, die ihren finanziellen Verpflichtungen in der Vergangenheit nicht nachgekommen sind, entsprechen nicht dem ursprünglichen Wunsch der Schweiz, das Dispositiv der flankierenden Massnahmen unangetastet zu lassen. Sollten interne Massnahmen wie eine deutliche Verbesserung der Datenübermittlung oder eine Erleichterung der risikobasierten Kontrollen ermöglichen, ein zufriedenstellendes Arbeitsmarktmonitoring beizubehalten, können diese Vorschläge gleichwohl unterstützt werden.

Wir betonen nochmals, dass unsere Vereinigung umfassende praktische Erfahrung mit der paritätischen Umsetzung des Arbeitsmarktmonitorings besitzt und bestimmte Westschweizer Kantone das Dispositiv der flankierenden Massnahmen ausgiebig in Anspruch nehmen. Diese Erfahrung kann insbesondere mit Blick auf die Revision des Entsendegesetzes bei Annahme des Rahmenabkommens gewinnbringend genutzt werden.

Neben diesen Aspekten, für die pragmatische und operative Lösungen infrage kommen, sollten auch andere Fragen geklärt werden, darunter die Möglichkeiten für Sanktionen, die Häufigkeit von Kontrollen und insbesondere in allgemeinerer Hinsicht die von den Sozialpartnern bei der Überwachung

wahrgenommene Rolle. Die Entsenderichtlinie der EU beruht zu einem grossen Teil auf dem Konzept der Durchführung durch den Staat. Was die Kontrollen angeht, betreibt die Schweiz nach unserer Einschätzung eine diskriminierungsfreie und risikobasierte Politik, die den Erwartungen der EU gerecht werden dürfte. Auch die Praxis der Doppelsanktionierung wird im Schweizer Recht als verhältnismässig betrachtet. Um jegliche Unsicherheiten zu beseitigen, die hinsichtlich der Infragestellung der Art der Sozialpartnerschaft und der Rolle der Sozialpartner bestehen, ersuchen wir den Bundesrat, vor Unterzeichnung sicherzustellen, dass die Vertragsparteien die Regelung der paritätischen Kontrolle anerkennen.

Schlussbetrachtung

Gemessen am Verhandlungsauftrag hat die Schweiz unseres Erachtens in vielen Bereichen ein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt. Die wichtigsten Ziele, d. h. die Garantie eines Zugangs zum Binnenmarkt der EU dank der bilateralen Abkommen, die Möglichkeit für die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs und die Verbesserung der Rechtssicherheit, wurden erreicht.

Im Übrigen sind wir der Auffassung, dass bestimmte sensible Themen wie die Unionsbürgerrichtlinie und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit laut EU mit oder ohne Rahmenabkommen Gegenstand von Verhandlungen sind. Auch die Problematik der entsandten Arbeitnehmer wird in Ermangelung eines institutionellen Abkommens wieder auf den Verhandlungstisch kommen. Das institutionelle Abkommen ermöglicht, insbesondere mit Blick auf die Streitbeilegung einen Diskussionsrahmen zu schaffen. Darüber hinaus ist die EU nach dem Rahmenabkommen verpflichtet, nur verhältnismässige Massnahmen einzuleiten, sofern die Schweiz bestimmte Entwicklungen ablehnt. Die Verhältnismässigkeit kann dabei vom Schiedsgericht überwacht werden. Auf diese Weise erhält die Schweiz einen echten Schutz.

Ebenso sind die Folgen zu berücksichtigen, die eine Aussetzung der Verhandlungen mit der EU für den bilateralen Weg, die laufenden Verhandlungen und den Zugang zum Markt der EU für die Schweizer Unternehmen mit sich brächte. Bestimmte bestehende Abkommen müssen regelmässig aktualisiert werden (beispielsweise das Abkommen über technische Handelshemmnisse). Andernfalls würde sich der Zugang zum Markt rapide verschlechtern. Überdies könnte eine solche Aussetzung bestimmte Branchen, wie die Forschung oder unseren Bankenplatz, unmittelbar und rasch in Mitleidenschaft ziehen.

Für den bilateralen Weg besteht derzeit keine glaubhafte Alternative. Die Schweizer Bevölkerung hat den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum abgelehnt und würde sich derzeit auch einem Beitritt zur EU widersetzen. Ein – wenngleich modernes – Freihandelsabkommen könnte in keinem Fall denselben Zugang zum Binnenmarkt gewährleisten wie der bilaterale Weg. Eine Isolation wäre mit beträchtlichen Kosten verbunden. Schliesslich sind wir ebenfalls der Auffassung, dass die EU keinen Sinneswandel vollziehen wird, wenn es um die Grundfeste ihrer Funktionsweise geht. Demgemäss wäre die Wahrscheinlichkeit, dass potenzielle Neuverhandlungen in ein für die Schweiz besseres Ergebnis münden, gering.

Gleichwohl besteht zur Frage der flankierenden Massnahmen Klärungsbedarf.

- Was die Voranmeldung und die Kautionsangelegenheiten angeht, müssen die Sozialpartner und der Bund operative Verbesserungen am Dispositiv vorschlagen, mit denen sich die Effizienz dieser Instrumente bewahren lässt.
- Die Sozialpartner und der Bund können die Revision des Entsendegesetzes, die sich aus der Annahme eines Rahmenabkommens zur Beibehaltung derselben Arbeitsmarktüberwachung ergibt, vorwegnehmen. In dieser Hinsicht könnte es sachdienlich sein, sich an etablierten Praktiken bestimmter europäischer Länder zu orientieren.
- Schliesslich ist es angebracht, von den Vertragsparteien eine Garantie über die Anerkennung der Rolle der Sozialpartner als vollwertige Vollzugsorgane zu erhalten.

In dieser Hinsicht betont die FER, bereits einen Teil ihrer Mitglieder befragt zu haben. Dabei hat sich eine deutliche Mehrheit für das Rahmenabkommen ausgesprochen. Angesichts dieser umfassenden Unterstützung befürwortet unsere Vereinigung die Stärkung des bilateralen Wegs über ein institutionelles Abkommen.