

*Institutionelles Rahmenabkommen
mit der EU*
*Positionspapier der Angestelltenverbände der
plattform*

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/plattform

Zürich, 13. März 2019

Zum **institutionellen Rahmenabkommen** (InstA) mit der EU findet auf Wunsch des Bundesrats (BR) bis Frühjahr 2019 eine **Konsultation** statt. Ziel ist, Standpunkte aller betroffenen wirtschaftspolitischen Akteure einzuholen. Der Bericht des BR soll im Mai/Juni 2019 erscheinen.

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. Für sie ist klar: Das heute vorliegende Abkommen ist ein Gewinn für die Schweiz und muss in seiner jetzigen Form unterzeichnet werden. Es bringt klare wirtschaftliche Vorteile und stellt auch weiterhin den Lohnschutz sicher. Die Sozialpartner werden aufgefordert, sich zu den Umsetzungsmöglichkeiten zu äussern und nicht weiterhin auf Maximalforderungen zu beharren.

Das ausgehandelte Abkommen umfasst fünf Abkommen aus den Bilateralen I (Personenfreizügigkeit, Landwirtschaft, Land- und Luftverkehr und technische Handelshemmnisse) und würde auch für alle künftigen Markt Zugangsabkommen, wie zum Beispiel Strom, gelten. Das InstA regelt in erster Linie die dynamische Rechtsentwicklung bei den Markt Zugangsabkommen 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. Ein noch offener Punkt ist die Neuregelung der Arbeitslosengelder für Grenzgänger. Bisher hatten Grenzgänger Arbeitslosengelder im Wohnland beziehen können, Beiträge aber am Ort der Beschäftigung bezahlt. Eine Revision der entsprechenden Verordnung läuft z.Z. auf EU-Ebene und es ist möglich, dass Grenzgänger innerhalb der EU künftig wählen könnten, wo sie 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 nur bedingt vorgesehen sind, ausdrücklich im InstA als zulässig erklärte. Dies sind die Voranmeldefrist, die Kautionspflicht und die Dokumentationspflicht für Dienstleistungserbringer. Die zulässige Voranmeldefrist wurde von 8 Kalendertagen auf 4 Arbeitstage verkürzt. Schon jetzt gibt es eine branchenabhängige Differenzierung bei der Meldepflicht. Die Kautionspflicht soll gemäss Vertragsentwurf 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). Alle drei Massnahmen müssen auf einer objektiven Risikoanalyse basieren.

Darüber hinaus müsste die Schweiz die revidierten Entsenderichtlinien der EU (2018) und die Durchsetzungsrichtlinien (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 zum Beispiel die Pflicht zur Bereitstellung der relevanten Dokumente ab Arbeitsbeginn im Gastland.

Eine weitere von der Schweiz verlangte Ausnahme vom InstA, die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie, wurde nicht gewährt. Die (Rechts-) Meinungen gehen auseinander, ob die Unionsbürgerrichtlinie unter das Personenfreizügigkeitsabkommen fällt. Die EU wollte sie im Abkommen haben, die Schweiz wollte sie explizit ausnehmen. Der ausgehandelte Kompromiss ist die Nichterwähnung. 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.

Die Verbände der *plattform* sehen das Rahmenabkommen mit der EU als ein gutes Verhandlungsergebnis für die Schweiz. Der ausgehandelte Kompromiss regelt die wichtigsten Bereiche für die Aufrechterhaltung eines Binnenmarkts mit der EU und gestattet einige Ausnahmen für länderspezifische Bedürfnisse. 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. Dieser Austausch ist ständigen Veränderungen unterworfen. **Es ist ein wenig wie bei einem Betriebssystem. Wenn die Updates des Systems (Binnenmarkt) nicht installiert werden, dann funktionieren die Programme (bilaterale Abkommen) immer schlechter, bis es dann einmal nicht mehr funktioniert.** Das Rahmenabkommen regelt diese Updates. Es handelt sich aber nicht etwa um automatische Updates. Der Anwender kann immer einzeln entscheiden, ob er sie installiert. Installiert er sie nicht, kann es sein, dass es gewisse Beeinträchtigungen in der Anwendung gibt, das System funktioniert aber weiterhin als Ganzes.

Forderungen der *plattform*:

- **Das mit der EU ausgehandelte institutionelle Rahmenabkommen ist in der jetzigen Form zu paraphieren.**
- **Der Bundesrat muss klar Stellung zum Rahmenabkommen beziehen und Kosten und Nutzen des Abkommens aufzeigen.**
- **Die Sozialpartner müssen sich jetzt zu den Umsetzungsmöglichkeiten äussern und nicht weiterhin das Gespräch verweigern oder auf Maximalforderungen beharren.**

Argumentarium:

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 ein gutes Verhandlungsergebnis erzielt. 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 etc.) beeinflussen dabei das Ergebnis.

- Es gibt im Moment nur drei viable Optionen für die Schweiz: Ein Rückbau der Beziehungen mit der EU (Nichtunterzeichnung InstA), Neuverhandlungen mit der EU (Start frühestens nächstes Jahr) und die Paraphierung des vorliegenden Abkommens. Beibehaltung des Status Quo ist nicht möglich, Rückverhandlungen sind nicht möglich und die Intensivierung der Beziehungen mit der EU (EWR, EU-Beitritt) sind in der Schweiz im Moment kein Thema (Rückzug Beitrittsesuch 2016).
- 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 Beitrittsesuchs (2016) ist klar, 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 betont, dass es keine Nachverhandlungen 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 Rechtsprechung des EUGH) nicht vorgreifen kann. Die EU hat dasselbe Vorgehen auch Grossbritannien gegenüber 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) 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, welche Teil der Bilateralen I sind.

Lohnschutz

- **Mit dem neuen Entsendegesetz und den neuen Dursetzungsrichtlinien der EU wird der Lohnschutz verschärft und die Umsetzung digitalisiert.**
- 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 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. Auch die Behauptung, dass paritätische Kontrollen fortan nicht mehr erlaubt wären hat keine Basis im Vertragswerk der EU oder im InstA. Der Vollzug kann gemäss Durchsetzungsrichtlinien explizit bei den Sozialpartnern liegen. Massnahmen müssen aber nachvollziehbar sein. Hier müssen die Sozialpartner nochmals hinter die Bücher.
- 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 etc.), 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 nicht direkt relevant (da andere Streitbeilegungsregeln im Rahmen des InstA), 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 hat. Im Gegenteil, ein leicht positiver Einfluss wurde (unter altem Entsenderecht und Durchsetzungsrichtlinien) gefunden (Dalla Pellegrina und Saraceno 2016).

Fazit:

Beim InstA geht es schliesslich 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 verbunden ist. **Für die Verbände der *plattform* überwiegen die Vorteile des InstA bei weitem.**

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.

Weitere Auskünfte Dr. Ursula Häfliger, Verantwortliche Politik beim Kaufmännischen Verband Schweiz und Koordinatorin *plattform*, Telefon +41 44 283 45 78, Ursula.Haefliger@kfmv.ch
