

Hopfenweg 21  
PF/CP  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

Per Mail:  
konsultationen.insta@eda.admin.ch

Bern, 27. März 2019

## **Konsultation zum Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens mit der EU**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
sehr geehrte Mitglieder des Bundesrates,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit nach der mündlichen Konsultation am 13. März 2019 eine schriftliche Konsultationsantwort einzureichen.

### **1. Ausgangslage**

Mit den bilateralen Verträgen hat die Schweiz ihre Beziehungen zur Europäischen Union geregelt. Solche geordneten Beziehungen sind äusserst wichtig, nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch, wie das aktuelle Chaos um den Austritt von Grossbritannien aus der EU im Rahmen der Brexit-Verhandlungen zeigt. Die wirtschaftliche Bedeutung von geregelten Beziehungen mit unseren direkten Nachbarn ist für die kleine und offene Volkswirtschaft der Schweiz immens. So gehen denn auch mehr als die Hälfte der Exporte von Schweizer Firmen in den EU-Raum. Die bilateralen Verträge garantieren diesen freien Marktzugang, erleichtern so die Lieferung von Schweizer Waren in die EU und stärken den Produktionsstandort und sichern die Arbeitsplätze und Löhne in diesem Land. Neben dem freien Warenverkehr gehört auch der freie Personenverkehr zu den bilateralen Verträgen. Damit bestehen geregelte Beziehungen nicht nur für die exportierenden Unternehmen, sondern auch für die Arbeitnehmenden. Zur Erinnerung: Rund 25 Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz besitzen einen EU-Pass und gleichzeitig leben knapp eine halbe Million Schweizerinnen und Schweizer in der Europäischen Union.

Gleichzeitig ist es aus Sicht von Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern nicht selbstverständlich einer Personenfreizügigkeit und damit der uneingeschränkten Konkurrenz der inländischen Arbeitskräfte zuzustimmen. Dies war nur möglich, weil das politische Versprechen abgegeben wurde, dass in der Schweiz auch in Zukunft Schweizer Löhne

bezahlt werden und die Löhne und Arbeitsbedingungen vor Dumping geschützt bleiben. Dazu wurden die flankierenden Massnahmen eingeführt. Damit hat auch Travail.Suisse die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union gutgeheissen und seither immer begrüsst und verteidigt.

Die Beziehungen zur Europäischen Union und deren Ausgestaltung waren in den Gremien von Travail.Suisse dauernd ein wichtiges Diskussionstraktandum. So hat sich beispielsweise der Vorstand von Travail.Suisse an einer Klausur im Februar 2017 mit der Frage der zukünftigen Ausrichtung des bilateralen Weges mit der EU beschäftigt. Ausserdem hat die Delegiertenversammlung von Travail.Suisse am 27. April 2018 fast einstimmig eine Resolution verabschiedet, welche eine Fortführung des bilateralen Weges unterstützt. Gleichzeitig wurde dabei aber auch klar gemacht, dass die flankierenden Massnahmen keinesfalls in den Geltungsbereich eines institutionellen Abkommens fallen oder in den Verhandlungen dazu geschwächt werden dürfen.

Travail.Suisse hat folglich auch das Verhandlungsmandat für ein institutionelles Rahmenabkommen unterstützt, welches die dynamische Rechtsübernahme unter Berücksichtigung des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens (inkl. Referendum) und einen Mechanismus zur Beilegung von Streitfällen regeln soll. Dies unter der Annahme, dass darin die flankierenden Massnahmen als rote Linien dieser Verhandlungen bezeichnet und so der eigenständige Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen garantieren wird.

## **2. FlaM entscheidend für den Schutz von Löhnen und Arbeitsbedingungen**

Da in der Schweiz europaweit die höchsten Löhne bezahlt werden, wurde mit der Einführung der Personenfreizügigkeit ein Lohnschutzsystem eingeführt. Es wurde klar, dass die Personenfreizügigkeit in einer Volksabstimmung nur eine Mehrheit findet, wenn mit effektiven flankierenden Massnahmen das Lohnniveau gehalten werden kann. Dazu brauchte und braucht es die Garantie des Schutzes der Löhne und Arbeitsbedingungen, dazu brauchte und braucht es die flankierenden Massnahmen.

Dass die FlaM ein sehr wirksames Instrument gegen Lohn- und Sozialdumping sind, hat sich in den letzten Jahren eindeutig gezeigt. Dank den flankierenden Massnahmen konnte in den gut geschützten Branchen ein Absinken der Löhne verhindert werden. Zudem stiegen dank guten Gesamtarbeitsverträgen in der Schweiz die tiefen und mittleren Löhne.

Aus dem jährlichen FlaM-Bericht des Seco wird deutlich, dass die FlaM einerseits ein wirksames Instrument gegen Unterbietungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen darstellen, dass aber andererseits solche Unterbietungen an der Tagesordnung sind. 2017 wurden so in rund 44'000 Unternehmen die Einhaltung der Lohnbedingungen von 170'000 Arbeitnehmenden kontrolliert und in über 8000 Betrieben Verstösse gegen die Lohnbestimmungen festgestellt, fast in 20 Prozent der kontrollierten Unternehmen wurden somit Verfehlungen aufgedeckt!

Einerseits ist gerade der Anteil der meldepflichtigen Kurzaufenthalter in den letzten Jahren stark angestiegen. Waren 2005 noch weniger als 100'000 Kurzaufenthalter in der Schweiz tätig, ist deren Zahl seither kontinuierlich gestiegen und betrug letztes Jahr knapp 240'000 Arbeitnehmende. Andererseits ist der Bereich der meldepflichtigen Kurzaufenthalter gerade sehr sensibel und anfällig für Lohndumping. Zudem ist die präventive Wirkung von rigiden Kontrollen nicht quantifizierbar, aber eben gerade entscheidend. Anders ausgedrückt: Die

Signal- und Anreizwirkung eines Abbaus der Schutznormen für Löhne und Arbeitsbedingungen im Bereich der meldepflichtigen Kurzaufenthalter ist fatal. Gelingt es nicht Löhne und Arbeitsbedingungen in diesen sensiblen Bereichen zu schützen, droht eine weitreichende Erosion des Lohnschutzes auch bei den übrigen Beschäftigten.

Um mit den flankierenden Massnahmen effektiv die Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz schützen zu können, müssen ausländische Firmen und Kurzaufenthalter rigid kontrolliert und Sanktionen bei Verfehlungen effektiv durchgesetzt werden. Ausserdem ist eine eigenständige, kontinuierliche Anpassung der flankierende Massnahmen an sich verändernde Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt unabdingbar – so wurde es bereits auch in der Vergangenheit immer gehandhabt.

### **3. Entwurf des institutionellen Abkommens**

Dass die EU eine Weiterentwicklung der bilateralen Verträge wünscht, ist nichts Neues. Bereits 2013 hat die Schweiz ein Verhandlungsmandat für ein institutionelles Rahmenabkommen verabschiedet. Im Kern geht es einerseits um die Frage, wie das statische bilaterale Vertragswerk mit der dynamischen Rechtsentwicklung in Einklang gebracht werden kann und andererseits wie man bei Uneinigkeiten über die Auslegung der Verträge eine Streitbeilegung erreicht. Dabei waren die flankierenden Massnahmen bereits im Verhandlungsmandat richtigerweise als rote Linien bezeichnet worden, über die nicht verhandelt werden soll. Eine Position, die in der Vergangenheit mehrfach vom Bundesrat bestätigt worden ist.

Das nun vorliegende Verhandlungsergebnis zum Rahmenabkommen tangiert nun dennoch die flankierenden Massnahmen und gefährdet zentrale Elemente der FlaM. So wäre die Schweiz verpflichtet die EU-Richtlinien zum Lohnschutz (Entsenderichtlinie und Durchsetzungsrichtlinie) zu übernehmen. In diesen sind die Instrumente bestimmt, welche die Länder maximal zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen anwenden dürfen. Darüber hinaus gehende Massnahmen und Instrumente werden somit als Wettbewerbsverzerrung interpretiert und würden der Beurteilung des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) unterliegen. Dieser hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach als Hüter des Binnenmarktes bewiesen, dem sich der Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden unterzuordnen habe.

Damit würde die eigenständige Weiterentwicklung oder Anpassung der flankierenden Massnahmen verunmöglicht und das bestehende System in Frage gestellt. Das duale System der Arbeitsmarktkontrollen mit den paritätischen Kontrollen in Bereichen mit sozialpartnerschaftlichen Gesamtarbeitsverträgen und tripartiten Kommissionen für die übrigen Bereiche ist in Europa unbekannt. Es besteht die reale Gefahr, dass die hohe Anzahl Kontrollen und insbesondere die höhere Kontrolldichte bei Entsendebetrieben gegenüber Schweizer Arbeitgebenden als diskriminierend beurteilt wird und die heutige Sanktionspraxis (behördliche Administrativsanktion und gesamtarbeitsvertragliche Konventionalstrafen) vom EuGH nicht toleriert werden wird. Der Druck auf das bestehende und funktionierende System der flankierenden Massnahmen würde zunehmen.

Einzelne Elemente der FlaM würden unmittelbar geschwächt werden. So sind die in der Schweiz geltende 8-tägige Frist zur Voranmeldung von Entsendungen sowie die in Gesamtarbeitsverträgen festgelegte Hinterlegung von Kautionen nicht in der

Entsenderichtlinie vorgesehen. Zwar wird im Protokoll 1 explizit die Möglichkeit einer Voranmeldefrist von 4 Tagen sowie eine Kautionspflicht für Unternehmen, die ihren finanziellen Verpflichtungen in der Vergangenheit nicht nachgekommen sind, ermöglicht. Dies stellt eine deutliche Schwächung des Schutzdispositivs der flankierenden Massnahmen dar. Die Voranmeldefrist wird benötigt, um überhaupt die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen der entsandten Arbeitnehmenden organisieren und durchführen zu können. Dies ist nicht zuletzt deshalb von grosser Wichtigkeit, da Entsendungen in der Schweiz oftmals von sehr kurzer Dauer sind und somit ohne Voranmeldefrist viele Einsätze bereits wieder beendet wären bevor überhaupt eine Kontrolle hätte durchgeführt werden können. Gravierendes noch die faktische Abschaffung der Kautionsmöglichkeit. Mit den Kautionen kann garantiert werden, dass allfällige Sanktionen gegen fehlbare Unternehmen auch tatsächlich durchgesetzt werden können. Eine Kautionspflicht nur im Wiederholungsfall – wie im Entwurf vorgesehen – ist völlig nutzlos, da sich Unternehmen durch Konkurs den drohenden Sanktionen entziehen könnten und bei einer erneuten Tätigkeit in der Schweiz unter neuem Namen erneut nicht zur Leistung einer Kaution verpflichtet werden könnten. Damit könnten die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen massiv unterlaufen werden und es drohte die Zunahme von Lohn- und Sozialdumping auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt.

#### **4. Fazit**

Travail.Suisse ist der Ansicht, dass ein institutionelles Rahmenabkommen mit der Europäischen Union keinen direkten Nutzen für die Arbeitnehmenden bietet. Dennoch unterstützen wir mit Blick auf geordnete Beziehungen mit der EU, unserem wichtigsten Handelspartner, ein solches Abkommen im Grundsatz. Den vorliegenden Entwurf für ein institutionelles Abkommens lehnen wir aber entschieden ab, weil damit eine Verschlechterung der flankierenden Massnahmen und damit das Risiko von zunehmendem Lohn- und Sozialdumping drohen. Entsenderichtlinie und Durchsetzungsrichtlinie verankern zwar ebenfalls das Prinzip von gleichem Lohn am gleichen Ort und werden daher von Travail.Suisse ebenso begrüsst wie die Schaffung einer Europäischen Arbeitsmarktbehörde zur Verbesserung und Stärkung der Funktion und der Fairness auf den Arbeitsmärkten. Ein raschestmöglichster Beitritt der Schweiz zu dieser Europäischen Arbeitsmarktbehörde ist daher vorzusehen. Gleichzeitig sind diese legislativen und administrativen Entwicklungen aber nicht mit vergleichbar starken Instrumenten wie den flankierenden Massnahmen zum effektiven Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen ausgestattet und können diese folglich höchstens ergänzen, nicht aber ersetzen.

Die Position, wonach die flankierenden Massnahmen nicht in den Geltungsbereich eines institutionellen Rahmenabkommens fallen dürfen, wurde zu Beginn des Verhandlungsmandates bezogen und hat auch heute unverändert seine Gültigkeit. Ein institutionelles Rahmenabkommen, welches die flankierenden Massnahmen schwächt und deren Weiterentwicklung verunmöglicht, ist ein schlechtes Rahmenabkommen für die Arbeitnehmenden in der Schweiz und wird von Travail.Suisse in dieser Form entschieden abgelehnt.

Neben den grundlegenden Bedenken in Bezug auf die flankierenden Massnahmen scheinen auch diverse Fragen über den konkreten Geltungsbereich, resp. die Auswirkungen der Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie sowie dem zukünftigen Umgang mit staatlichen Beihilfen und den Auswirkungen auf den Umfang und die Bedeutung des Service Public

ungeklärt. Hier sind für uns eine breite Auslegeordnung sowie Beurteilung und Klärung durch den Bundesrat unabdingbar.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Wüthrich', enclosed in a light blue rectangular box.

Adrian Wüthrich, Nationalrat  
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Fischer'.

Gabriel Fischer  
Leiter Wirtschaftspolitik