



Beilage zur Medienmitteilung: Institutionelles Abkommen: Ergebnisse der Gespräche Schweiz-EU zu den Klärungspunkten Unionsbürgerrichtlinie (UBRL), Lohnschutz und staatliche Beihilfen

Ausgangslage

Am 23. November 2018 hat die EU der Schweiz mitgeteilt, dass sie die Verhandlungen über den Entwurf des institutionellen Abkommens als abgeschlossen betrachtet. Aufgrund seines Verhandlungsmandats von 2013 wollte der Bundesrat die flankierenden Massnahmen für die Zukunft absichern und eine Pflicht zur Übernahme der UBRL ins FZA ausschliessen. Diese Punkte sind im Entwurf des InstA von November 2018 nicht geregelt. Aus diesem Grund hat der Bundesrat den Textentwurf von November 2018 nicht paraphiert, sondern Konsultationen bei den aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments, den Kantonen, den politischen Parteien, den Sozialpartnern und weiteren interessierten Kreisen dazu durchgeführt.

Diese im Frühjahr 2019 durchgeführten umfangreichen Konsultationen ermöglichten es, die Interessen und Anliegen der politischen und wirtschaftlichen Akteure in der Schweiz zu erfassen und erlaubten eine breite Diskussion über die Vor- und Nachteile des Entwurfs des institutionellen Abkommens in der Schweiz. Im Rahmen der Konsultationen konnten drei Bereiche identifiziert werden, bei denen konkreter Klärungsbedarf bestand und für die die Schweiz Rechtssicherheit forderte: der Lohnschutz, die UBRL und die staatlichen Beihilfen. Entsprechende Forderungen hat der Bundesrat der Europäischen Kommission mit Brief vom 7. Juni 2019 kommuniziert. Am 11. November 2020 hat der Bundesrat seine Position betreffend die drei zu erzielenden Klärungen festgelegt:

- **UBRL:** Sicherstellen, dass die integrale Übernahme der UBRL in das Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (FZA) ausdrücklich ausgeschlossen ist und eine allfällige Übernahme der Richtlinie in das FZA auf diejenigen Aspekte beschränkt wird, die sich ausschliesslich auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmenden und deren Familienangehörigen beziehen.
- **Flankierende Massnahmen:** Sicherstellen des Erhalts der Schutzwirkung der aktuell geltenden flankierenden Massnahmen (inklusive heutiges duales Vollzugssystem) unabhängig von den Entwicklungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH).
- **Staatliche Beihilfen:** Sicherstellen, dass die Bestimmungen über die staatlichen Beihilfen im Entwurf des institutionellen Abkommens keine horizontalen Auswirkungen über die vom institutionellen Abkommen abgedeckten Bereiche hinaus haben, insbesondere nicht auf das Freihandelsabkommen von 1972 (FHA) vor dessen allfälligen Modernisierung.

Ergebnis der Gespräche mit der EU

Insgesamt fanden sechs Gesprächsrunden zwischen der Schweiz und der EU statt. Diese betrafen die drei vorstehend erwähnten Themenbereiche, die einer Klärung bedürfen. Die Gespräche waren substantiell, konkret und intensiv. Dabei wurden auch Dokumente mit schriftlichen Ausführungen über die jeweiligen Positionen sowie mit konkreten Klärungsvorschlägen ausgetauscht. Auf konkrete Vorschläge der EU hat die Schweiz stets klar reagiert. Staatssekretärin Livia Leu wurde anlässlich dieser Gespräche von Staatssekretär Mario Gattiker (Staatssekretariat für Migration SEM) begleitet, soweit es um die Unionsbürgerrichtlinie ging, bzw. von Staatssekretärin Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO), soweit die flankierenden Massnahmen und die staatlichen Beihilfen traktandiert waren.

- Bezüglich der **Unionsbürgerrichtlinie** besteht zwischen der Schweiz und der EU ein grundsätzlicher Dissens. Die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied ist der Ansicht, dass sich die Personenfreizügigkeit, wie sie unter dem FZA etabliert wurde, auf die Arbeitnehmenden und ihre Familienangehörigen beschränkt und dass die Rechte, die das FZA nicht erwerbstätigen Personen gewährt (z.B. Aufenthalt), an den Nachweis ausreichender finanzieller Mittel gebunden sind. Im Gegensatz dazu hat die EU diese Freizügigkeit mit der Verabschiedung der Unionsbürgerrichtlinie ausgeweitet und mit dem Konzept der Unionsbürgerschaft verknüpft. Diese Entwicklung hat die Rechte der Unionsbürger/innen im Rahmen der Personenfreizügigkeit gestärkt und neue Rechte geschaffen, um so die Mobilität und die Kohäsion innerhalb der EU zu verbessern. Entsprechend zeigte die EU keine Bereitschaft, der Schweiz im Rahmen der allfälligen Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie in das FZA Ausnahmen mit Bezug auf diejenigen Bereiche zu gewähren, die gemäss der Schweiz über die Arbeitnehmerfreizügigkeit hinausgehen.
- Betreffend die **flankierenden Massnahmen** wenden die Schweiz und die EU beide das Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit» an. Es bestehen jedoch bedeutende Unterschiede in dessen Auslegung: Nach Ansicht der Schweiz dient das Prinzip primär dem Arbeitnehmerschutz. Für die EU steht hingegen auch der Schutz des Arbeitsmarkts vor allfälligen Wettbewerbsverzerrungen im Vordergrund. Die EU hat zwar auf einzelne Anliegen der Schweiz in diesem Bereich mit konkreten Gegenvorschlägen reagiert; diese spiegeln allerdings lediglich das geltende EU-Recht wider. Die EU ist jedoch nicht bereit, das eigentliche Ziel der von der Schweiz geforderten Klärungen zu akzeptieren: nämlich den Erhalt der Schutzwirkung der aktuell geltenden flankierenden Massnahmen unabhängig von den Entwicklungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGHs.

Was diese beiden Punkte (UBRL und flankierende Massnahmen) generell anbelangt, so wies die EU darauf hin, dass sie keine derart grosse Begrenzung des Anwendungsbereichs des institutionellen Abkommens im Bereich der Personenfreizügigkeit akzeptieren könne. Während die Schweiz durch diese Begrenzung wesentliche Interessen absichern will, stellt die Dynamisierung der Rechtsübernahme gerade im Bereich der Personenfreizügigkeit für die EU den eigentlichen Mehrwert des institutionellen Abkommens dar.

- Was die **staatlichen Beihilfen** betrifft, so zeigte die EU eine gewisse Offenheit dafür klarzustellen, dass das InstA keine horizontalen Vorwirkungen entfaltet, insbesondere nicht auf das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU; dies aber nur unter der Voraussetzung, dass für die flankierenden Massnahmen und die Unionsbürgerrichtlinie Lösungen gefunden werden können.