

Eidgenössisches Amt für auswärtige
Angelegenheiten EDA
Effingerstrasse 27
3003 Bern

Per Mail an:

Konsultationen.InstA@eda.admin.ch

Zürich, 17. April 2019 DL/sm

luetzelschwab@arbeitgeber.ch

Stellungnahme zum institutionellen Rahmenabkommen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis

Gerne nimmt der Schweizerische Arbeitgeberverband die Gelegenheit wahr, sich im Rahmen der Konsultationen zum institutionellen Rahmenabkommen zu äussern.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

- Der bilaterale Weg muss für die Zukunft gesichert werden.
- Das vorliegende institutionelle Abkommen knüpft daran an und sichert den diskriminierungsfreien Zugang zu unserem grössten Exportmarkt, schafft Rechtssicherheit und bildet die Basis für die Weiterentwicklung der Verträge mit unserem wichtigsten Handelspartner.
- Aus diesem Grund unterstützt der SAV den Abschluss eines InstA mit der EU auf der Basis des vorliegenden Textentwurfes.
- Es bestehen aber Klärungsfragen, die vor der Unterzeichnung des Abkommens durch den Bundesrat seitens der EU rechtsverbindlich – im Protokoll 1 oder einem Zusatzprotokoll – konkretisiert werden müssen (siehe Ziffer 4).

1. Ausgangslage

Für die Schweiz ist der bilaterale Weg mit der EU eine echte Erfolgsgeschichte. Gleichzeitig ist er der einzig mehrheitsfähige Weg. Es gilt jetzt, diesen bilateralen Weg für die Zukunft zu sichern und weiter zu entwickeln. Dafür braucht es jetzt auch einen klaren Positionsbezug des Bundesrates.

Das jetzt vorliegende institutionelle Abkommen (InstA) knüpft daran an und sichert den diskriminierungsfreien Zugang zu unserem grössten Exportmarkt, schafft Rechtssicherheit und bildet die Basis für die Weiterentwicklung der Verträge mit unserem wichtigsten Handelspartner.

Für den SAV als Sozialpartner stehen im Rahmen der Diskussion des institutionellen Abkommens potentielle Einschränkungen der flankierenden Massnahmen (FlaM) durch das InstA respektive die Durchsetzungs- und die revidierte Entsenderichtlinie **im Fokus**. Entsprechend äussern wir uns hauptsächlich zu den FlaM.

2. Zustimmung zu den Eckpfeilern des InstA

Die Eckpfeiler des vorliegenden InstA, der Streitbeilegungsmechanismus und die dynamische Rechtsübernahme unter Anerkennung des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens, und hier insbesondere dem Referendum, werden vom SAV **unterstützt**. Bezüglich der dynamischen Rechtsübernahme ist aber klarzustellen, dass **nur Marktzugangsabkommen** von der Pflicht zur dynamischen Übernahme durch die Schweiz erfasst sind.

3. Halten des Schutzniveaus der flankierenden Massnahmen

Die Schweiz weist im Vergleich zur EU ein hohes Lohnniveau auf. Deshalb wurden als Ausgleich zu den weggefallenen vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrollen im Jahr 2004 die flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt. Sie sorgen dafür, dass die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Deshalb haben sich die Sozialpartner auch hinter die Bilateralen Verträge gestellt. Die FlaM sollen einerseits missbräuchliche Unterbietungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen verhindern und andererseits faire Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen gewährleisten. **Für den Erhalt dieses Schutzniveaus der Lohn- und Arbeitsbedingungen steht der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ein.**

Entsprechend gelten für den SAV bei der Beurteilung des vorliegenden InstA **zwei Prämissen**: Er will erstens das bestehende Schutzniveau der FlaM halten und zweitens am dualen Vollzugssystem insbesondere mit den umfassenden Überwachungs- und Sanktionierungskompetenzen der paritätischen Kommissionen festhalten und diese gegenüber der EU sicherstellen (siehe dazu auch Ziffer 4.1.). Um diese Verbindlichkeit zu erzielen, sind die bereits zugestandenen und damit völkerrechtlich abgesicherten Länderspezifikationen im Bereich der Voranmeldefrist, der Kautionspflicht sowie der Dokumentationspflicht für Selbständige zu ergänzen bzw. zu präzisieren (siehe dazu Ziffer 4.2. ff.). **Diese Präzisierungen sind im Protokoll Nr. 1 oder einem Zusatzprotokoll und damit völkerrechtlich verbindlich festzuhalten.**

Dort, wo aktuelle FlaM-Instrumente angepasst werden müssen, sind zur Sicherung des bisherigen Schutzniveaus «Kompensationsmassnahmen» für das wegfallende oder geänderte Instrument notwendig (siehe dazu auch Ziffer 4.2.1.).

Von dieser Ausgangslage leitet der SAV die nachfolgenden Forderungen ab.

4. Forderungen des SAV im Rahmen der FlaM

4.1. Bestandsschutz bzw. Garantie mit Bezug auf das duale Vollzugssystem

Im Kontext des InstA hat die EU der Schweiz bereits drei, völkerrechtlich ausdrücklich abgesicherte, Länderspezifikationen, welche die FlaM betreffen, zugestanden. **Die wichtigste Länderspezifikation, der «duale FlaM-Vollzug», fehlt aber in dieser Aufzählung.**

Der Vollzug der flankierenden Massnahmen erfolgt dezentral und dual. In Branchen, die keinem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterliegen, wird die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch kantonale tripartite Kommissionen überprüft. In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen sind paritätische Kommissionen für die Kontrollen zuständig. Als Beispiel für den letzteren Fall dient Art. 2^{quater} Entsendegesetz, welcher heute die Möglichkeit der Verhängung einer Konventionalstrafe, durch die mit der Durchsetzung des Gesamtarbeitsvertrages betrauten paritätischen Organe vorsieht. Diese Bestimmung gilt bei Verstössen auch für Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden. Diese Sanktionierungsbefugnis der paritätischen Kommissionen muss weiterhin erlaubt sein.

Für den SAV ist es zentral, dass die Sozialpartner und insbesondere ihre paritätischen Kommissionen auch unter dem InstA als vollwertiges Vollzugsorgan bei der Festlegung und Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen bis zur Sanktionierung von Verletzungen derselben anerkannt werden. Um jegliche Unsicherheit darüber auszuschliessen, ist dieser «Bestandesschutz» im Protokoll 1 oder in einem Zusatzprotokoll völkerrechtlich verbindlich klarzustellen. Insbesondere ist auch zu garantieren, dass unter die in Art. 9 Abs. 2 der Durchsetzungsrichtlinie erwähnten «weiteren Verwaltungsanforderungen und Kontrollmassnahmen für den Fall, dass sich angesichts einer Sachlage oder neuer Entwicklungen Probleme abzeichnen», auch die erwähnte Zuständigkeit und Sanktionierungskompetenz der paritätischen Kommissionen fallen.

4.2 Präzisierungen der bereits gewährten Länderspezifikationen

Die EU hat im Protokoll 1 Ziffer 2 zum InstA der Schweiz bereits drei, völkerrechtlich ausdrücklich abgesicherte, Länderspezifikationen, welche die FlaM betreffen, zugestanden. Gemäss den nachfolgenden Ausführungen sind auch folgende Präzisierungen im Protokoll 1 oder einem völkerrechtlich verbindlichen Zusatzprotokoll aufzunehmen:

4.2.1 Voranmeldefrist

Protokoll 1 Ziff. 2 Lemma 1 sieht für die Schweiz eine Voranmeldefrist von höchstens 4 Arbeitstagen vor, «um in bestimmten Branchen auf der Basis einer objektiven Risikoanalyse» die nötigen Sachverhaltsabklärungen am Arbeitsplatz durchführen zu können.

Der SAV ist der Ansicht, dass eine Verkürzung der heutigen Voranmeldefrist von 8 Kalendertagen auf 4 Arbeitstage möglich ist, **wenn gleichzeitig zur Sicherung des bisherigen Schutzniveaus «Kompensationsmassnahmen» ergriffen werden.** Als solche sehen wir im vorerwähnten Fall die Optimierung des Online-Meldeverfahrens (ZEMIS), welches auch die heute noch bestehende persönliche Überbringung der Voranmeldungen in einzelnen Kantonen ersetzen und damit das Verfahren erheblich beschleunigen könnte, so dass auch mit einer verkürzten Voranmeldefrist das bisherige Schutzniveau der FlaM gehalten werden kann.

Bezüglich der in der Länderspezifikation erwähnten Risikobranchen muss im Protokoll 1 oder einem Zusatzprotokoll aber klargestellt werden, **dass die Schweiz auch zukünftig autonom die Risikobranchen bezeichnen kann.**

4.2.2 Kautionen

Protokoll 1 Ziff. 2 Lemma 2 sieht vor, dass «die Schweiz (...) von Dienstleistungserbringern (in Branchen, die auf der Basis einer objektiven Risikoanalyse bestimmt werden), die bei einer früheren Erbringung von Dienstleistungen ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Vollzugsbehörden nicht nachgekommen sind, die Hinterlegung einer verhältnismässigen Kaution verlangen (darf), bevor diese erneut Dienstleistungen erbringen.»

Obwohl die EU mit dieser ausdrücklichen Länderspezifikation bereits Zugeständnisse an die Schweiz macht, schränkt diese die heutige Regelung im Entsendegesetz (Art. 2^{ter} und 2^{quater} Entsendegesetz) ein. Heute sieht das Entsendegesetz vor, dass eine in einem allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag vorgesehene Pflicht zur Hinterlegung einer Kautions durch den Arbeitgeber, auch für Arbeitgeber gilt, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden.

Die EU-Länder kennen heute ebenfalls präventive Sicherungsmassnahmen, welche auch von den Schweizer Unternehmen eingehalten werden müssen. So kennt Deutschland zum Beispiel das Gesetz zur Sicherung der Sozialkassenverfahren im Baugewerbe. Die durchgeführten Sozialkassenverfahren dienen unter anderem der Sicherung von Urlaubsansprüchen, der Förderung einer qualitativ hochwertigen Berufsausbildung und der Altersversorgung in der Bauwirtschaft. Notwendig sind diese Verfahren, weil die Beschäftigungsverhältnisse in der Bauwirtschaft häufig nur von kurzer Dauer sind und die Branche mit zahlreichen weiteren Besonderheiten wie Witterungsabhängigkeit, kleinbetrieblichen Strukturen, hohen Schwankungen in der Auftragslage oder einer erheblichen Konkurrenz aus Billiglohnländern zu kämpfen hat. Diese Sicherungsansprüche sind vergleichbar mit den präventiven Kautionsen in der Schweiz. **Aus diesem Grund vertreten wir die Ansicht, dass diese flankierende Massnahme auch unter dem InstA fortbestehen kann, weil sie gemäss den Kriterien im Protokoll 1 weder unverhältnismässig, noch diskriminierend ist.**

Gleichzeitig ist auch im Rahmen der Kautionsen klarzustellen, **dass die Schweiz zukünftig weiterhin autonom festlegen kann, welche Branchen sie als Risikobranchen bezeichnet.**

5 Fragen, die durch die EU völkerrechtsverbindlich geklärt werden müssen

Aus dem Forderungskatalog (Ziffer 4) ergeben sich für den SAV die nachfolgenden Klärungsfragen, die vor der Unterzeichnung des Abkommens durch den Bundesrat seitens der EU rechtsverbindlich im Sinne der vorhergehenden Ausführungen – im Protokoll 1 oder einem Zusatzprotokoll – konkretisiert werden müssen:

1. Bleiben die bisherigen umfassenden Überwachungs- und Sanktionierungskompetenzen der paritätischen Kommissionen erhalten oder werden diese eingeschränkt?
2. Kann die Schweiz die Risikobranchen auch künftig auf der Basis objektiver Kriterien autonom festlegen?
3. Die EU-Länder kennen heute ebenfalls präventive Sicherungsmassnahmen, welche auch von den Schweizer Unternehmen eingehalten werden müssen (z.B. das deutsche Gesetz zur Sicherung der Sozialkassenverfahren im Baugewerbe). Diese Sicherungsansprüche sind vergleichbar mit den präventiven Kautionsen, welche in der Schweiz in AVE GAV vorgesehen werden. Kann, gestützt auf diese vergleichbare Situation, davon ausgegangen werden, dass die präventiven Kautionszahlungen als vergleichbares Sicherungsinstrument auch unter dem InstA weiterhin eingefordert werden können?

Sehr geehrter Herr Bundesrat, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anträge zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Daniella Lützel Schwab
Mitglied der Geschäftsleitung